

3ª Reunión del Grupo de Trabajo sobre pastos forestales y sistemas silvopastorales dentro de la PAC

3 de octubre de 2018



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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA
Y ALIMENTACIÓN



RRN RED
RURAL
NACIONAL

Ponentes:

Roberto Rodríguez, Subdirector de Ayudas Directas del FEGA (MAPA).

Celsa Peiteado. Coordinadora de Política Agraria y Desarrollo Rural de WWF España.

Juan Busqué. Centro de Investigación y Formación Agrarias de Cantabria (CIFA).

María Pía Sánchez. Presidenta de la Federación Española de la Dehesa, presidenta de la Plataforma por la ganadería extensiva y el pastoralismo; miembro Ganaderas en Red.

Ana Charle, Jefa de Área de la Subdirección General de Productos Ganaderos (DGPMA, MAPA).

Sonia Roig-Gómez. Profesora titular de la Universidad Politécnica de Madrid, Presidenta de la Sociedad Española de Pastos.

José Luis González Rebollar. Estación Experimental del Zaidín (EEZ-CSIC).

Miguel Ángel Toca Gutiérrez. Ayuntamiento Campoo de Yuso (Cantabria).

M^a Carmen García. Directora de la Oficina Comarcal Agraria de Baza (Granada).

Sonia Roig Gómez. Presidenta de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos (SEEP).

Guillermo Fernández Centeno. Subdirector Adjunto de Política Forestal. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Organización:

Red Rural Nacional. Subdirección General de Innovación y Modernización del Medio Rural. DGDRlyPF. MAPA.

Lugar de celebración:

Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal, C/ Gran Vía de San Francisco 4-6. Madrid

Inauguración

Inaugura la tercera reunión del Grupo de Trabajo Guillermo Fernández, Subdirector adjunto de la Subdirección General de Política Forestal (DGDRIPF, MAPA). Tras dar la bienvenida, se da paso a la I Mesa de debate de la reunión.

I Mesa –debate: PAC y pastos forestales y sistemas silvopastorales; problemáticas actuales y retos futuros

Roberto Rodríguez, Subdirector de Ayudas Directas del FEGA (MAPA) modera esta mesa de trabajo. El debate de la mesa se centra en torno a las siguientes cuestiones:

- **Pregunta 1. Principales problemáticas de la PAC actual;**
- **Pregunta 2. Retos futuros: propuestas de inclusión en la nueva PAC;**
- **Pregunta 3. Pasos a dar. Actuaciones (en el marco del grupo u otros) para articular las propuestas.**

En este marco, los contenidos más relevantes abordados en relación a la Pregunta 1, fueron los siguientes:

- Se están desproveyendo de ayudas directas superficies con gran actividad ganadera. Se critica la decisión de aplicar el CAP también a medidas del segundo pilar.
- Las ayudas directas tienen en ocasiones efectos perversos sobre el clima y medioambiente (p.e. eliminación de arbustos en dehesas y sobrepastoreo).
- En general existe una preocupación por los problemas sociales como son el despoblamiento, el envejecimiento de los ganaderos, la falta de incorporación de jóvenes y de las mujeres. En este sentido, se comentan las trabas administrativas para acceder a las ayudas de primera instalación.
- Los precios obtenidos por los ganaderos en extensivo son poco remunerativos y no tienen en cuenta los servicios ecosistémicos que aporta la ganadería extensiva.
- Existen fuertes desequilibrios en la intensidad de la ayuda: valor de los derechos de pago básico en pastos frente a tierras cultivo de regadío. En este sentido se critica que España siga utilizando los derechos históricos como base del reparto y a la regionalización en donde no intervienen criterios ambientales ni sociales.
- Se detecta que elementos como la complejidad burocrática y condicionalidad (requisitos de identificación y registro animal pensadas para explotaciones intensivas) son barreras para mantener la actividad ganadera en extensivo.
- La falta de consideración de los diferentes sistemas productivos de la Unión Europea hacen que la política sea uniforme y se produzca un bajo nivel de requisitos ambientales para subvencionar a las explotaciones agrarias que más efectos positivos tienen sobre el medio ambiente.
- En Europa existe un exceso de consumo y producción de alimentos de origen animal, lo que conlleva una competencia real entre los cultivos forrajeros y los destinados directamente a la alimentación humana. Por ello existe una necesidad

de reducir la cabaña ganadera en régimen intensivo para cumplir con los Acuerdos de París: el exceso de consumo y producción de alimentos de origen animal contribuye de manera relevante con las emisiones de GEI

- Existe una falta de recursos destinados a formación y divulgación.
- Existe una preocupación por el declive del censo de pequeños rumiantes, que son claves para la conservación de muchos de los pastos naturales que conforman los paisajes que deseamos conservar.
- Se critica por el foro la excesiva docilidad ante la Comisión Europea, en concreto en auditorias.

En este marco, los contenidos más relevantes abordados en relación a la Pregunta 2 sobre plantear propuestas para el futuro en el marco de la nueva PAC, Fueron los siguientes:

- Incluir eficazmente a la sociedad civil para en el diseño de políticas y, en este sentido, mejorar la coordinación de autoridades agrarias y medioambientales.
- En la futura PAC, la creación de un eco-esquema específico para ganadería extensiva podría ser una herramienta adecuada para ponerla en valor.
- Establecer pagos por superficie realmente pastada y en el caso de montes de utilidad pública, medidas colectivas vinculadas al instrumento de gestión de los montes (que incluyen disposiciones respecto a la gestión de los pastos).
- Determinar claramente qué es ganadería extensiva y apoyarla.
- Considerar la tipología de explotaciones ganaderas en extensivo y que al final todas las explotaciones reciban un apoyo similar con base a la superficie que mantienen.
- Revisar las definiciones en el plan estratégico de agricultor activo, actividad agraria, agricultor genuino y, sobre todo, superficie agraria y pasto permanente.
- Encajar definitivamente los sistemas agroforestales en el primer pilar.
- Suprimir el CAP, al menos en medidas de segundo pilar.
- Integrar la gestión de vegetación leñosa, como medio de lucha contra la matorralización e incendios forestales.
- No utilizar los derechos históricos como base para el reparto de ayudas, se debe avanzar hacia una convergencia en la cuantía de las ayudas por hectárea.
- Suprimir gradualmente las ayudas a la renta poco exigentes por ayudas vinculadas a objetivos de sostenibilidad y de respuesta a los retos medioambientales y sociales.
- Poner el foco en conseguir explotaciones de ganadería extensiva sostenibles económica y medioambientalmente.
- Aumentar el presupuesto dedicado a PDR y a medidas de carácter medioambiental y de lucha contra el cambio climático.
- Incluir las propuestas legislativas los Sistemas de Alto Valor Natural, ya que son los sistemas agrarios que se deben de mantener y fomentar.
- Valorar y cuantificar los servicios ecosistémicos que proporciona la ganadería extensiva para remunerarlos. Incluir estos valores en la contabilidad de las explotaciones. Transmitir estos costes a la cadena de valor alimentaria y otras que se benefician, como caza, turismo, etc.

- Potenciar la figura del contrato territorial como herramienta marco donde integrar las subvenciones donde figure explícitamente el rendimiento ambiental de la explotación.
- Considerar la multifuncionalidad de las explotaciones de la ganadería extensiva: efecto del pastoreo en vegetación, suelo, paisaje, turismo, etc.
- Impulsar labores de formación, innovación y divulgación de los ganaderos.
- Hacer uso de las escuelas como herramientas que contribuyan a recuperar el prestigio de la profesión del ganadero y los pastores.
- Formación de técnicos especialistas en ganadería extensiva y pastoralismo.
- Facilitar la instalación de nuevos ganaderos en extensivo.
- Incluir consideraciones respecto a la convivencia con fauna silvestre y depredadores y a los problemas sanitarios por interacción de la fauna silvestre y la doméstica.

➤ **Pregunta 3. Pasos a dar. Actuaciones (en el marco del grupo u otros) para articular las propuestas.**

- Elaborar enmiendas dirigidas al Parlamento Europeo y Consejo Europeo.
- Usar las plataformas de ganaderos en extensivo ya existentes.
- Encargar trabajos con aval científico.
- Centrarse en territorios y olvidarse de límites administrativos: ejemplo dehesas como sistema de explotación donde existan con independencia de si está en Andalucía o Extremadura.
- Mejoras en la metodología de renovación del CAP si este fuera necesario: usar LIDAR para determinar el tipo de vegetación por debajo de las copas de los árboles.
- Asegurar coordinación entre Comunidades Autónomas que apliquen los mismos criterios y aportar más información a la Comisión Europea para que comprenda mejor los sistemas silvopastorales.
- Procurar una especial atención a los pequeños rumiantes base para conservar muchos de los pastos naturales que conforman nuestros paisajes, incluidos también muchos de ellos en espacios protegidos

Turno de palabra en la I Mesa-debate

En este espacio, los asistentes al Grupo de Trabajo hacen preguntas a los ponentes de la I Mesa y también transmiten propuestas de conclusión que serán reflejadas en el futuro documento de posición del sector ante la nueva PAC. Los comentarios son por orden de intervención:

-Servicio de Gestión Forestal del Gobierno de La Rioja comentó que el factor de CAP se puede mejorar con poco esfuerzo puesto que se tienen herramientas discriminando así los sistemas penetrables de los no penetrables. Además, también comenta que los beneficios indirectos que genera la ganadería extensiva deben de ser cuantificados para que sea considerados en el cálculo de rendimiento de la explotación.

-Responsable de Ganadería de Asaja, Sevilla hace alusión a la necesaria reforma del CAP, la complejidad de establecer la reducción de la carga ganadera dependiendo de qué territorio se trate. Propone abordar el relevo generacional.

-Área de Agricultura, Menorca. Propone mejorar la conexión entre el mundo académico y la Administración para aplicar los servicios eco-sistémicos, y los sistemas de pagos por servicios ambientales.

-Alcaldesa del Ayuntamiento de Muria de Paredes, León comenta que es necesario tratar la aplicación del CAP en las zonas de montaña, debido a la importancia de mantener la actividad agraria y en concreto la silvopastoral en estos territorios.

-Gerardo Moreno, Universidad de Extremadura y Representante de la Asociación Agroforestal reclama que en las enmiendas que se preparen se defina el concepto agroforestal que ayude que en el Pilar I se recoge para recibir ayudas, más allá de ser acogido bajo el paraguas de cultivos permanente, cultos herbáceos y cultivos permitan. Además propone que en estas enmiendas se haga hincapié en los pagos acoplados ligados a la unidad de ganado que pasta y se aprovechen.

- Responsable de los sistemas de producción animal de extensivo, Asturias, remarcó de la diferencia entre la Europa norte y sur y la necesidad de establecer unos criterios claros y discriminantes. De tal forma, en los países mediterráneos se pueda decir que los sistemas son extensivos de verdad. Además, comenta que el CAP excluye un porcentaje de las ayudas y habría que plantear integrar estas superficies de forma sostenible para recibir las ayudas, en otro caso la matorralización de muchos pastos naturales seguirá avanzando.

-Asesor en ganadero de producción extensiva comenta que el FEGA debe de ir readaptando sus indicadores a la realidad porque hay muchas cosas que se quedan fuera. La PAC peca de simplificación, de orientación y de convergencia.

II Mesa-debate. La ganadería extensiva, una herramienta de gestión de recursos naturales en busca de una normativa más adecuada.

Ana Charle, Jefa de Área de la Subdirección General de Productos Ganaderos (DGPMA, MAPA) modera esta mesa de trabajo. El debate de la mesa se centra en torno a las siguientes cuestiones:

- Pregunta 1. Principales problemáticas en la situación actual.
- Pregunta 2. ¿Hacia una Ley nacional?: ventajas y dificultades
- Pregunta 3. Pasos a dar. Actuaciones (en el marco del grupo u otros) para articular esta propuesta.

En este marco, los contenidos más relevantes abordados en relación a los principales problemas en la actualidad fueron los siguientes:

- A pesar de lo intentos que ha habido, aún no existe una definición, cuantificación y caracterización de la ganadería extensiva. En este sentido, habría que tener en cuenta que este tipo de ganadería no es la misma en todos los lugares del territorio español.
- La gestión de los pastos y la ganadería extensiva tiene una complejidad asociada en contraposición a otro tipo de producción y de usos de suelo que son más simples.
- La ganadería extensiva tiene numerosas cargas burocráticas asociadas.
- Su mantenimiento es clave para abordar la conservación, el mantenimiento y la ordenación del territorio.
- Es preciso cuantificar los servicios ambientales de la ganadería extensiva, a pesar de que no esté reflejado en los precios de bienes y servicios que genera.
- Existen retos en torno a la coordinación, comunicación y formación.
- Es necesario ofrecer servicio de asesoramiento integral a los ganaderos: hay que ofrecerles un pliego de condiciones sencillo y adecuado en las subastas de pastos, desarrollar y aplicar mejor la ley de contratos y en su caso los contratos especiales, analizar con ellos cómo puede utilizar mejor las ayudas existentes de la PAC, pilar I, como las medidas programadas en los PDR con apoyo del FEADER, y explicar las medidas tanto de bienestar animal como de sanidad para que no sean barreras insalvables para continuar con la actividad.
- Existen ayudas agroambientales sin contrapartida.
- El Real Decreto 1078/2014 sobre condicionalidad es clarísimamente insuficiente. Además, al ser tan genérico, es necesario que sea concretado para que las explotaciones que hacen bien las cosas sean las beneficiarias.

En relación a la segunda cuestión acerca de la posibilidad de diseñar e implementar una Ley Nacional, algunas cuestiones comentadas fueron:

- Existe consenso acerca de la pertinencia de impulsar y contar con una Ley Nacional que aborde el sector y que, haciendo hincapié, esté dotada de presupuesto. Si bien también se reconoce que la situación es crítica y las acciones deberían de ser casi de emergencia.
- La normativa debería de abordar la complejidad asociada a la definición de ganadería extensiva por diferencias geográficas, tipología de explotaciones. Se recomienda revisar el informe de la plataforma por la ganadería extensiva y el pastoralismo de hace un par de años sobre estas definiciones.
- Además, podría hacer un control real de la superficie que realmente se está pastando, información que no se incluye en los registros de explotaciones ganaderas ni de sanidad animal.
- Existe una necesidad de encontrar la articulación y enganche con otras normativas europeas e internacionales que deberían de dar impulso a la herramienta de Ley Nacional, p.e. la Red Natura 2000, Iniciativa 4 por mil, etc.
- La ganadería extensiva es una actividad tradicional a la vez que innovadora. En este sentido, es un argumento al que el sector se puede acoger para ser apoyado. Es innovadora en el sentido de que ofrece una calidad diferenciada además de que colabora con la conservación de los hábitat y las especies así como las razas

autóctonas que utilizan. La trashumancia, a pie o en camión, debe de apoyarse para ser más eficiente esta actividad y aprovechar sosteniblemente los pastos de verano y de invierno a la vez que se conservan.

- Sería pertinente aplicar diferentes normas a la ganadería extensiva de la intensiva, lo cual no se hace actualmente.
- Existe consenso en la necesidad de poner en valor los servicios eco-sistémicos que genera la ganadería extensiva y los productos derivados, así como la figura de pastor como gestor de territorios de alto valor ambiental, así como promocionar su asociacionismo, cooperativas y sindicatos para mejorar sus condiciones laborales y hacer viable la actividad a día de hoy.
- Sería conveniente establecer una Red Nacional de Programas piloto de calidad de paisaje y gestión agrosilvopastoral, tipo los proyectos cantonales suizos, para pequeños ámbitos pero de gran calidad paisajista y ecosistema de pasto. Preservar paisaje y ganadería.

Por último, las cuestiones más relevantes planteadas en relación a los pasos a dar para articular las propuestas planteadas, fueron:

- Es necesario que confluyan en mayor medida la comunidad científica, la académica y la sectorial para la elaboración de una Ley Nacional.
- Es preciso replantear las escalas de decisión.
- Hace falta más ayuda para el sector I+D+i;
- Es conveniente establecer un sistema de bonus que beneficie e incentive al que genera servicios ambientales a través de la actividad ganadera.

Turno de palabra en la II Mesa-debate

En este espacio, los asistentes al Grupo de Trabajo hacen preguntas a los ponentes de la II Mesa y también transmiten propuestas de conclusión que serán reflejadas en el futuro documento de posición del sector ante la nueva PAC. Los comentarios son por orden de intervención:

Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante defiende la elaboración de una Ley nacional a favor de la ganadería extensiva y trashumante y la necesidad de hacerlo desde el conocimiento y el sector. Además, indica sobre la pertinencia de concretar esta Ley por territorios a través de Reglamentos.

Miembro Consejo de Agrónomos de Valencia. Ganadera y miembro de la asociación de ganaderos de cordero de pasto señala que en su Comunidad no pueden pastar dentro de Red Natura 2000 cuando esto podría facilitar la supervivencia del pastoreo, actividad que se está perdiendo junto con los pastos naturales que la red natura 2000 intenta proteger.

Celsa Peiteado cuestiona al Ministerio si se está planteando una estrategia que aborde la ganadería extensiva, solicitud que ya ha planteado la Plataforma por la ganadería

extensiva. Por un lado, desde la SG de productos ganaderos se contesta que es una cuestión que despierta inquietud. Por otro lado, desde la SG de Política Forestal se comenta que la ganadería extensiva se va a seguir trabajando desde el MAPA, y de ahí el hecho de que este Grupo de Trabajo haga sus propuestas para que de cara al próximo periodo de programación pueda plasmarse este objetivo en un Plan. Además, se comenta que desde la DG de Productos Ganaderos del MAPA hay intención de abordar la ganadería extensiva, tipificarla y promover ventajas fiscales como herramienta para incentivarla.

Desde **UPA** se interviene comentando que la visión desde la organización es pesimista dado que cada vez hay menos productores que quieran dedicar su actividad ganadera a la producción en extensivo. Menciona también que en 2008-2009 se creó un grupo de trabajo de ganadería extensiva y trashumancia y que, posteriormente se llegó a hacer un Libro Blanco de la Trashumancia, se solicitó la creación de un Plan o Estrategia de abordaje de la ganadería extensiva, establecer un programa de medidas agroambientales para esta ganadería extensiva. Termina comentando que nada de lo que se comentó hace diez años llegó a materializarse.

Conclusiones y clausura

- ✦ La sucesivas reformas de la PAC no ha dado una respuesta adecuada al sector, incluso se detecta que algunas decisiones ligadas a la gestión han generado situaciones artificiales contrarias a los objetivos perseguidos.
- ✦ Es necesario transmitir a las instituciones europeas la relevancia para la contribución de los objetivos de la PAC de la ganadería extensiva y del aprovechamiento de pastos forestales en el ámbito mediterráneo, por los servicios ecosistémicos que genera.
- ✦ Profundizar, desde la perspectiva de la investigación y la evaluación, el impacto social y ambiental de la ganadería extensiva y del aprovechamiento de pastos forestales. Promoviendo metodologías y sistemas de información que permitan medir la contribución de la ganadería extensiva a los objetivos de la PAC.
- ✦ Respecto a la [propuesta de Reglamento de la PAC](#) se valora estudiar conjuntamente los aspectos con incidencia en el sector y proceder, en caso de estimarse conveniente, a la realización de enmiendas.
- ✦ Ante la necesidad de establecer una definición de la ganadería extensiva, hay consenso en aceptar como punto de partida la expuesta en el Real Decreto Legislativo 1259/1991 en la que se define Ganadería extensiva como “aquella realizada con disposición total o parcial de una base territorial con aprovechamiento de pastos o prados para alimentar el ganado”. Si bien no se debe de perder mucho tiempo en encontrar una definición perfecta que no existe. Mejor tipificar explotaciones y marcar su carácter extensivo.

- ✦ Es necesario una mejor tipificación de las explotaciones dando continuidad a estudios como el desarrollado por el MAPA ([Situación de la ganadería extensiva en España](#)) en los que se propone una clasificación en base al grado de extensividad de la explotación.
- ✦ Para promover cambios en la reglamentación de la ganadería extensiva a nivel nacional hay que valorar las distintas posibilidades que existen en este momento y centrar los esfuerzos en aquellas que permitan su implementación en el menor plazo posible dada la situación crítica tanto de los rebaños como de muchos pastos naturales.

#EsRuralEsVital