

Mr Jerzy Bogdan Plewa  
Director-General Agriculture  
European Commission  
Rue de la Loi 130  
BE – 1049 Brussels



cc. Mr Karl Falkenberg  
Director-General Environment

Madrid, 2 September 2015

**CAP implementation discriminates against farmers using pastures with trees and shrubs in Spain and threatens to degrade biodiversity and increase the wildfire hazard**

Dear Director-General,

The organisations and individuals represented by EFNCP<sup>1</sup> and the Spanish *Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo*<sup>2</sup> are very concerned that the application of CAP eligibility rules to pastures with trees and/or shrubs in Spain is causing severe problems for farmers using such pastures. The importance of this issue cannot be over-emphasised, as pastures with trees and/or shrubs cover 16 million hectares in Spain according to the national Land Parcel Identification System (LPIS 2013), making up 86% of all pastures and corresponding in many cases with Annex 1 habitats (EU Habitats Directive).

Under the implementation of the new CAP, large areas of these pastures in active farming use are having their eligibility for direct payments reduced or eliminated, against all agronomic and environmental logic, and against the wording and spirit of the new CAP definition of Permanent Grassland, which allows for non-herbaceous pastures to be fully eligible. Farmers have described this process as turning actively grazed pastures into “dead land” where there is no incentive to keep farming.

The eligibility system is being used to penalise land that is perceived as marginal, when in reality these pastures form part of productive (though extensive) forage systems and most are highly productive in terms of ecosystem services. By penalising such land, the eligibility system is increasing the likelihood of abandonment, whereas one of the aims of Pillar 1 payments is to prevent abandonment.

The pastures in question are of high environmental value, including Natura 2000 habitats that require active grazing for their conservation. Taking this land out of Pillar 1 and out of grazing threatens to cause a widespread increase in wildfire hazard, with accompanying carbon release and soil erosion. The 2015 wildfires in Spain, such as the one affecting over 8000 ha in *Sierra de Gata*<sup>3</sup>, illustrate the severity of the phenomenon. Furthermore, in order to avoid losing eligibility, farmers may be driven to clear tree and shrub habitats from their pastures, thus losing productivity and degrading the environmental value of these pastures.

We attach an extract of the report recently produced for the *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA) in which we describe a range of pasture types with trees and/or shrubs that are widespread

<sup>1</sup> European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, <http://www.efncp.org>

<sup>2</sup> Spanish Platform for Extensive Livestock Systems and Pastoralism <http://www.ganaderiaextensiva.org>

<sup>3</sup> See for instance: <http://www.bbc.com/news/world-europe-33818276>

in Spain<sup>4</sup>. The report describes their established farming uses and shows that the overall forage value of pastures with trees and/or shrubs is often greater than that of some purely herbaceous pastures, especially taking account of the forage provided by trees and shrubs at critical times of the year when grass is not available.

The report presents many situations from different regions in which productive pastures with trees and/or shrubs and with clearly established farming use and exceptional environmental values are being penalised by the system of eligibility being applied by the Spanish authorities. We draw your attention to the following specific problems with the implementation of CAP eligibility rules in Spain:

- The Spanish authorities are reclassifying many LPIS parcels of pastures with trees/shrubs (LPIS codes PA and PR) as Forest (FO), thus removing CAP Pillar 1 eligibility from these parcels. The authorities' own guidance states explicitly that the farming use of the parcel should NOT be taken into account in this process; the only criterion is the land cover as interpreted from aerial photography. DG AGRI auditors are reported to encourage this process. Our report reveals many cases of parcels where active grazing is the main use, where the vegetation is predominantly accessible to grazing, yet the parcel has been reclassified as FO without consulting the farmer.
- The methods of pro-rata Reduction Coefficient being applied in Spain do not distinguish forage species of trees/shrubs from non-forage species; nor do they take account of the vegetation layer (grass and/or shrubs) below the tree canopy, that is often in active forage use. The actual grazing and grazability of the vegetation are not considered and the system disregards the capacity of goats and other native livestock to browse dense shrubby vegetation. The method used in most regions also penalises pastures on slopes without agronomic justification. Our report reveals many cases of parcels with active grazing comparable to that on a purely herbaceous pasture, yet where the pro-rata system has reduced the eligible area against all agronomic and environmental logic, in some cases to zero.

The EU regulations and LPIS Guidance make very clear that all vegetation, whether herbaceous or ligneous, is fully eligible for CAP direct payments if the vegetation is grazable and accessible to grazing; and that a pro-rata system should only deduct non-productive elements from a parcel's eligible area. There is no justification for deducting vegetation that is well-documented as productive forage; nor for reducing the eligibility of pasture on slopes as such land is not by definition non-productive; nor for excluding from Pillar 1 eligibility parcels of land with significant tree cover by reclassification as FO, without taking account of the forage use of the trees and of the understory vegetation.

We are aware that Auditors from your Directorate General are following closely the application of eligibility rules to pastures in Spain. We believe the DG AGRI Auditors are partly responsible for the very negative situation described above because they are insisting that the Spanish authorities take a very restrictive approach to eligibility of pastures with trees and/or shrubs, based on poorly adapted land-cover criteria. DG AGRI Auditors seem unwilling to take into account the specific conditions of Spanish pastures with trees and/or shrubs and of the extensive grazing systems that use them. There seems to be an ingrained prejudice against some types of farmland merely because of the presence of trees and/or shrubs, against the spirit and wording of the EU regulations and LPIS Guidance.

We request that the European Commission urgently tackles these perverse effects of poor policy design and implementation, by ensuring that:

---

<sup>4</sup> The full report is available online: <http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf>

- DG AGRI Auditors do not encourage a discriminatory system of eligibility to pastures with trees and/or shrubs in Spain, and that they work with Spanish authorities to establish appropriate rules and methods that take account of extensive grazing systems.
- All land that complies with the Permanent Grassland definition and is in active grazing use, as defined by national/regional authorities, is fully eligible for CAP direct payments; and only truly non-productive elements are deducted from the eligible area. The presence of trees and/or shrubs *per se*, even at high densities, should not put into question the eligible area of a parcel if the land is being used for active grazing as part of a productive livestock holding.
- An urgent evaluation is undertaken of the impacts of the new CAP eligibility rules for permanent pastures, their coherence with wider CAP and environmental policy goals, and options for improving the system in order to ensure equal treatment for all pasture types and farming systems and to maximise public benefits from direct payments.

The European Commission claims that the new CAP is greener and more sensitive to the conservation of natural resources, and the EU Biodiversity Strategy aims to conserve Natura 2000 habitats and to restore ecosystems and their services, including pastures with trees and/or shrubs. European Commission reports<sup>5</sup> highlight the abandonment of extensive pastoral systems as a key threat to Natura 2000 and we believe these goals will not be achieved unless pastures with trees and/or shrubs are fully supported by CAP direct payments.

Indeed, the implementation of CAP eligibility rules to pastures with trees and shrubs in Spain goes against the overall objectives of both the CAP and EU environmental policies and calls fundamentally into question the coherence and integration between these two policy areas.

Yours sincerely,

EFNCP and the *Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo* on behalf of 60 signatories, Spanish farming, rural, research and conservation organisations.



<sup>5</sup> Olmeda C., Keenleyside C., Tucker G. M. y Underwood E. (2013) *Farming for Natura 2000. Guidance on how to integrate Natura 2000 conservation objectives into farming practices based on Member States good practice experiences*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.



Asociación  
Trashumancia  
y Naturaleza



FUNDACIÓN  
PARA LA CONSERVACIÓN  
DEL QUEBRANTAHUESOS

*la Jaiata*  
asociación ramadera eco-social



arcMED



INICIATIVA  
COMUNALES



ASOCIACIÓN DE GANADERÍAS DE LIDIA



Asociación de Gestores de  
la Dehesa de Extremadura



Associació Forestal  
de les Comarques  
de Tarragona  
[www.aforestar.org](http://www.aforestar.org)



Foro Asturias Sostenible



FRECT  
Foro de Redes y Entidades  
de Custodia del Territorio



UNION NACIONAL  
DE ASOCIACIONES  
DE CAZA



redHd mad!  
la red de Huertos urbanos comunitarios de madrid



## FULL LIST OF SIGNATORIES

Algarrobas del Sur 2002

Arcmed

Ardea-Ecologistas en Acción Sierra de Ayllón

Asociación Balear de Entidades de Caza

Asociación Concejo de la Mesta

Asociación Concejo Tres Mares

Asociación de Amigos del Parque Natural de los Alcornocales

Asociación de Criadores de Ovino y Caprino de Galicia

Asociación de Educadores Ambientales de Madrid

Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza

Asociación de Ganaderías de Lidia

Asociación de Ganaderos 19 de Abril

Asociación de Ganaderos Alto Águeda

Asociación de Gestores de la Dehesa de Extremadura

Asociación de Tecors del Parque Natural Baixa Limia Serra do Xurés

Asociación Forestal de las Comarcas de Tarragona

Asociación La Raya

Asociación para la Conservación de la Naturaleza y la Caza de Extremadura

Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo

Asociación Trashumancia y Naturaleza

Asociación Tudanca

Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña

Asociación Vecinal de Puebla de la Sierra

Associació Ramadera Eco-Social La Gaiata

Ayuntamiento de Somiedo

Belardi Consultoría

Campo Adentro

Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España

Consorci Forestal de Catalunya

Consultoría Ferrán Pauné

CSIC- Grupo de Pastos y Sistemas Silvopastorales Mediterráneos

Ecologistas en Acción

Escuela de Pastores de Asturias

European Forum on Nature Conservation and Pastoralism

European Shepherd Network

Federación de Asociaciones Forestales de Castilla y León

Federación Española de la Dehesa

Forest Sciences Centre of Catalonia

Foro Asturias Sostenible para el conocimiento y desarrollo del medio rural

Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio

FSC España

Fundación Entretantos

Fundación Global Nature

Fundación Internacional para la Conservación de Ecosistemas

Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos

Fundación Oso Pardo

Fundación Oxígeno

Fundación Tierra Ibérica

Ganadería Salvador Gavira

Iniciativa Comunes

Life-Montserrat

Observatorio para una Cultura del Territorio

Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo

Red de Huertos Urbanos Comunitarios de Madrid

Red Española de Queserías de Campo y Artesanas

Selvitrac

Sociedad Española para el Estudio de los Pastos

SOS Coello de Monte de Galicia

Unión de Tecores de Galicia

Unión Nacional de Asociaciones de Caza

And eight further individual signatories, including from research and governmental agencies.



# **INFORME SOBRE LA ELEGIBILIDAD PARA PAGOS DIRECTOS DE LA PAC DE LOS PASTOS LEÑOSOS ESPAÑOLES**

## **Justificación y conclusiones**

Este documento es un extracto del informe original, disponible para su consulta  
y descarga en la dirección web  
[www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf](http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf)

Informe sobre la elegibilidad para pagos directos de la PAC de los pastos leñosos españoles  
**Justificación y conclusiones**  
2015

**Este documento es un extracto del informe original, disponible para su consulta y descarga en la dirección web:** [www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf](http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf)

**El contenido y las opiniones expresadas en este informe reflejan únicamente la opinión de sus autores.**

**Elaboración**

Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo

**Redactores principales**

Jabier Ruiz y Guy Beaufoy (EFNCP)

**Coordinación y cartografía**

Pedro M. Herrera (Fundación Entretantos)

**Redactores**

Rogelio Jiménez (APMM), Julio Majadas (Fundación Entretantos), Pía Sánchez (Fedehesa), Carlos Mantecas (ASFOAVI), Carlos Lanchas (Asociación de Ganaderos Alto Águeda), Juan Busqué (CIFA), Vicente Ferrer (Belardi), Juan San Vicente (colaborador IPE), Ferrán Pauné (consultor), Marc Taüll (CTFC) y Gerardo Moreno (UNEX), con la colaboración del proyecto AGFORWARD.



**Imágenes**

Los autores del documento, salvo indicación expresa.

**Edición y maquetación**

Javier García (Fundación Entretantos)



## Justificación y objetivos del informe

España es el Estado miembro de la Unión Europea (UE) con más extensión y diversidad de sistemas de ganadería extensiva basados en el aprovechamiento de pastos. La mayoría de los pastos naturales y seminaturales en España contiene árboles y arbustos, y en muchas situaciones la vegetación leñosa es predominante. Además de su importancia como recurso forrajero estratégico y de su enorme interés cultural, social y económico, muchos pastos leñosos tienen una gran importancia medioambiental por la diversidad de hábitats que ofrecen a la flora y fauna silvestre y por su papel en conservación de la biodiversidad, la protección de suelos y el almacenamiento de carbono.

El pastoreo de estas superficies es una actividad económica que produce alimentos de calidad y crea puestos de trabajo en territorios económicamente marginales, aprovechando recursos forrajeros que de otra manera quedarían sin explotar. Además, la ganadería extensiva tiene un papel vital en la dinámica y mantenimiento de estos pastos en buen estado productivo, contribuye a la prevención de incendios forestales, así como a la conservación de hábitats y especies dentro y fuera de los espacios Natura 2000.

Lamentablemente, existe una clara tendencia hacia el abandono de la actividad ganadera extensiva en España, y sobre todo del pastoreo en las tierras más marginales. Teniendo en cuenta que la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) se presenta a la sociedad como un gran paso hacia una agricultura más verde, que pretende asegurar la conservación de los recursos naturales, es esencial que la PAC contribuya a revertir el proceso de abandono de los pastos y la pérdida de la ganadería extensiva. A falta de programas ambiciosos del segundo pilar en este sentido en España, revertir este proceso depende en gran parte del apoyo que reciban estos sistemas ganaderos dentro del primer pilar de la PAC, cuyos pagos directos tienen el objetivo de apoyar las rentas agrarias y evitar el abandono de la actividad.

Los nuevos Reglamentos que regulan la PAC parecían apuntar en la buena dirección, ya que reconocen plenamente que los árboles y arbustos pueden formar parte de los pastos permanentes admisibles para pagos del primer pilar, e incluso ser predominantes en ellos. Sin embargo, paralelamente, la Comisión Europea viene exigiendo desde hace algunos años sistemas de control de la admisibilidad más estrictos en el caso de los pastos arbolados y arbustivos, con el argumento de que superficies sin actividad agraria y sin una gestión mínima no deben beneficiarse de las ayudas directas.

Los rigurosos controles que las distintas administraciones españolas están realizando suponen una reducción progresiva de la superficie de pastos admisible para las ayudas directas. Estos controles se realizan mediante un procedimiento doble: por un lado, reclasificando en el SIGPAC recintos de pastos leñosos como forestales (excluyéndolos así completamente de las ayudas directas) y, por otro lado, aplicando un nuevo Coeficiente de Admisibilidad de Pastos (CAP) para descontar las superficies y los elementos considerados no elegibles en los pastos.



A pesar de contar con algunas virtudes, el resultado de este proceso está siendo contestado por no reflejar necesariamente el uso ganadero efectivo del terreno o su realidad pastoral. De hecho, se vienen constatando valores muy reducidos de CAP o exclusión completa de las ayudas en recintos con una actividad ganadera comprobada, lo que ni se ajusta a la reglamentación en vigor ni podrían ser consideradas como situaciones de abandono por los inspectores.

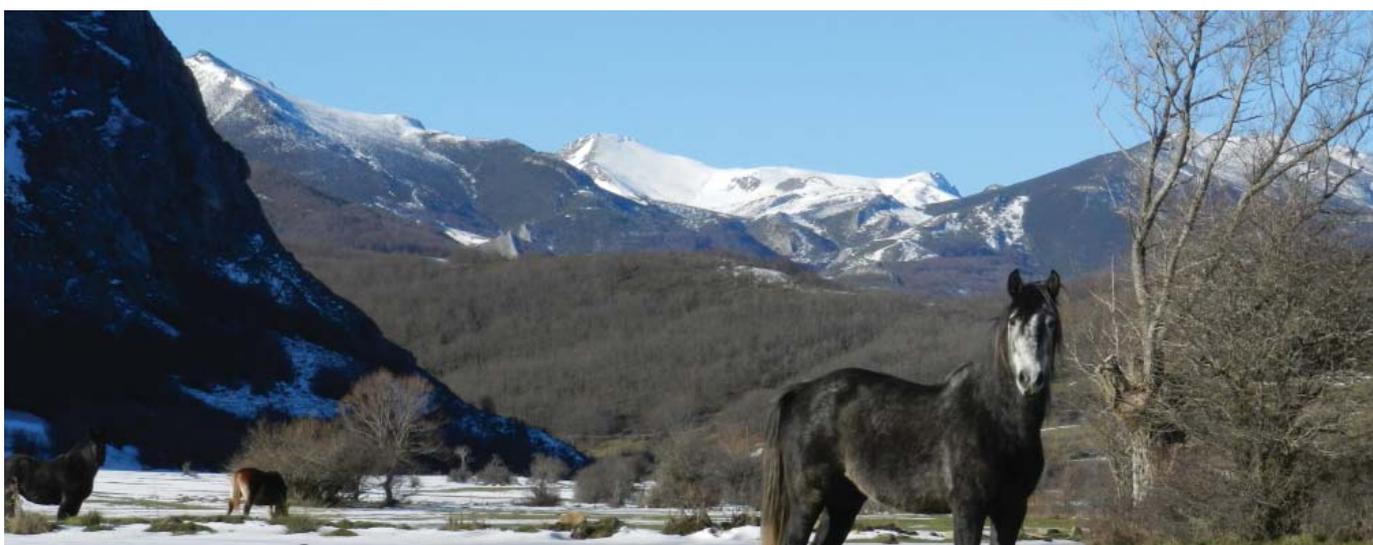
Es una situación altamente preocupante dado que las superficies de pasto actualmente en uso que se queden fuera de la PAC por causa del CAP o de clasificación como Forestal tendrán un alto riesgo de abandono en un futuro próximo. En este contexto, el Informe preparado por la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo<sup>1</sup> tiene como objetivo principal aportar información, datos y conocimientos que puedan contribuir al diseño y puesta en marcha de un sistema de admisibilidad mejor adaptado a las distintas realidades de los pastos leñosos en España.

Concretamente los objetivos específicos que se abordan en el informe son:

1. Identificar y describir pastos leñosos característicos de España, así como las principales prácticas ganaderas asociadas a ellos, aportando argumentos para revisar su admisibilidad.
2. Argumentar específicamente la importancia productiva y ecológica de los pastos adeshados en España.
3. Ofrecer una serie de criterios que podrían aplicarse para la determinación de las Prácticas Locales Establecidas por parte de las Comunidades Autónomas.
4. Explorar específicamente la posibilidad de identificar Prácticas Locales Establecidas en base a la importancia que tiene el pastoreo para la conservación de valores protegidos por las Directivas Hábitats y Aves.
5. Revisar aspectos concretos de la nueva normativa de la PAC y de su aplicación en otros Estados miembro.



<sup>1</sup> Disponible en su versión íntegra en la dirección web <http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf>



## Conclusiones y recomendaciones

En este informe<sup>2</sup>, elaborado por la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo, se recopilan y sintetizan datos y conocimientos relevantes para el diseño y puesta en marcha de un sistema de admisibilidad para pagos directos de la PAC mejor adaptado a las realidades de los pastos leñosos en España. En esta última sección, revisamos sus principales aportaciones y, en base a ellas, emitimos una serie de recomendaciones y sugerencias.

La primera cuestión a subrayar es que durante el período de realización del informe hemos conocido un gran número de explotaciones ganaderas, y en algunos casos hemos podido constatar sobre el terreno, que con la nueva PAC dispondrían de **muy poca superficie de pastos elegible** para la cabaña ganadera que manejan y sobre la que distribuir el montante de sus ayudas directas. Todo ello a pesar de su estrecha vinculación con el territorio y de los propósitos de una nueva PAC más sostenible y más abierta a que los pastos leñosos sean plenamente admisibles para los pagos directos, como se describe en el segundo capítulo del informe. Los casos proceden de situaciones muy diversas: de zonas de rebollares del Sistema Central (con superficies elegibles ridículas en comparación con la ganadería que sostienen), de Sierra Nevada (con todos los pastos supraforestales con CAP nulo), o del Pirineo catalán (con robledales adhesados y pastoreados considerados inelegibles), por poner algunos ejemplos. Evidentemente, también existen en las explotaciones manchas con un uso pastoral mínimo o nulo, y así lo hemos reflejado en las fotografías aportadas a lo largo del informe, pero en muchas ocasiones se han descontado amplias superficies con un uso pastoral muy evidente en campo. **La situación es sin duda inquietante**, y requiere que se tomen medidas urgentes para poder ajustar la elegibilidad y admisibilidad de los pastos a las realidades de los terrenos, especialmente a su uso ganadero efectivo.

Para conocer mejor estas realidades, en el Capítulo 3 hemos descrito toda una serie de tipos de pastos en riesgo de perder admisibilidad de cara al nuevo período de la PAC, aportando argumentos detallados sobre su importancia forrajera y ecológica. Se ha abordado, desde una perspectiva general, el caso de los **pastos adhesados**, con sus distintas tipologías (desde la clásica dehesa de encinas hasta fresnedas adhesadas, sabinares u otras formaciones de similar estructura), potencial productivo y riesgos. Asimismo, se han descrito siguiendo un formato común de fichas, cinco tipos de **bosques pastados** y ocho **pastos arbustivos**, incluyendo varios casos en los que la matriz herbácea está perdiendo dominancia debido a procesos de matorralización. Los tipos de vegetación descritos no tienen carácter exhaustivo, sino que son **una muestra representativa de la gran diversidad de pastos leñosos** que hay en España. Su importancia para la ganadería extensiva se refuerza aún más por el valor forrajero que tienen muchos de los árboles y arbustos que los componen, un factor que hasta ahora no ha sido integrado adecuadamente al calcular su admisibilidad para pagos del primer pilar.

Aunque cada una de las fichas de pastos leñosos está dedicada a un tipo de vegetación en particular, se debe subrayar que en el terreno, **los pastos se encuentran casi siempre entremezclados y formando mosaicos**. De hecho, en algunos casos la descripción de la vegetación incluye ya muchas referencias a las comunidades adyacentes (ver, por ejemplo, la ficha de los Borreguiles de Sierra Nevada) y así se refrenda también en todas las **prácticas ganaderas asociadas** incluidas en las distintas fichas del tercer capítulo. El hecho de que se aproveche conjuntamente toda la diversidad de recursos pascícolas presentes en una zona constituye un argumento en favor de que las **Prácticas Locales Establecidas (PLE) se definan para comarcas o zonas relativamente amplias**, y no sólo para un tipo de pasto en concreto, aunque sea éste el que, por tener una componente leñosa dominante, requiere más estrictamente la PLE para ser considerado admisible.



2\_ Disponible en su versión íntegra en la dirección web <http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf>

Una de las situaciones más frecuentes que hemos constatado, y que además tiene un gran impacto en la elegibilidad, es que **muchos pastos leñosos manejados activamente con ganado están clasificados en el SIGPAC como uso forestal**. Resulta evidente que los criterios con los que se discriminan mediante fotointerpretación los usos pasto arbustivo (PR), pasto con arbolado (PA) y forestal (FO), promueven la reclasificación en este último uso. No en vano, los ejemplos ofrecidos por las normas generales indican que en caso de duda de asignación de uso entre FO y PA, se debe asignar el uso FO con independencia de la declaración del agricultor, y la guía fotográfica propone clasificar como uso forestal no sólo los bosques densos sino también zonas arboladas con densidades intermedias.

Los datos y casos de estudio que aportamos en este informe indican que **no puede presumirse que el uso forestal sea el principal de un recinto, ni siquiera cuando el dosel arbóreo es denso**. El caso de los rebollares (*Quercus pyrenaica*) es el que mejor ilustra esta situación, con bosques densos en los que el uso silvopastoral sigue siendo el predominante. La situación es bien distinta en otros tipos de bosque, como las masas densas de *Pinus uncinata*, que también han sido descritas en el tercer capítulo. Tanto para un caso como para el otro se han mostrado contraejemplos: rebollares abandonados e impenetrables, así como bosques densos de pino negro con un buen tapiz herbáceo. En suma, **no es posible generalizar**, ya que algunas masas densas no tienen ningún interés pastoral, mientras que otras pueden jugar un papel estratégico en la alimentación del ganado, a veces incluso de mayor importancia que otras comunidades desarboladas que sí son elegibles para las ayudas.

En esta argumentación no debe pasarse por alto el hecho de que una gran proporción de las masas boscosas de España tienen un bajo valor económico desde el punto de vista de sus productos forestales clásicos (maderas y leñas), y que **la principal forma de valorizar sus recursos es mediante aprovechamientos silvopastorales**. Es la situación, por ejemplo, de muchos rebollares, como se argumenta detenidamente en el Apartado 3.4, pero también de montes repoblados, como en el caso presentado en el Apartado 4.3, en el que se describe el uso pastoral de un monte repoblado parcialmente con pino carrasco. El principal ingreso que recibe la administración por este monte de titularidad pública es una concesión de pastos de la que es beneficiaria un ganadero, quien además participa en un programa de prevención de incendios forestales. Sin embargo, la práctica totalidad del monte se encuentra bajo la clave SIGPAC Forestal y, de no corregirse, el ganadero no podrá declarar dichas superficies para sus ayudas y podría tener que abandonar el uso del monte.

En suma, para la **asignación de usos del SIGPAC** sería recomendable que, además de la Fracción de Cubierta Cubierta, se tuvieran en cuenta otra serie de criterios: el principal, caso de conocerse, es **si existe un uso ganadero** en el recinto. De una manera más indirecta, se podrían valorar otros factores, como si el recinto parece reunir las condiciones para poder ser considerado un recurso pascícola (accesibilidad, composición, etc.), si el uso silvopastoral es el principal en ese tipo de masas arboladas, el valor forrajero de su sotobosque (la cobertura herbácea puede ser del 100% incluso en bosques densos), etc.



*En esta fotografía de la guía oficial para asignar usos SIGPAC se observa la gran importancia que se le da a la cubierta arbórea para subdividir una parcela que, a buen seguro, es manejada como pastos en toda su superficie por un ganadero en extensivo.*

Tanto la fotointerpretación para clasificación de usos como el procedimiento de cálculo automático del Coeficiente de Admisibilidad de Pastos (CAP) en base a imágenes Lidar adolecen de un mismo defecto: la imposibilidad de **determinar correctamente qué vegetación existe debajo del dosel arbóreo**. Dejando a un lado el posible interés forrajero del propio arbolado, es indudable que el uso pastoral de las zonas boscosas se basa en su sotobosque, y no existen formas sencillas de valorarlo adecuadamente con métodos de teledetección. Así lo admiten las autoridades francesas, tal y como se describe en el Apartado 2.4, en documentos que recomiendan a los ganaderos no aceptar las evaluaciones de admisibilidad

realizadas a priori por las propias autoridades en situaciones en las que haya matorral abundante o zonas boscosas. En principio, estos tipos de vegetación suelen estar excluidos pero, reconociendo que puede tratarse de situaciones injustas, **la misma administración anima a los ganaderos a recalcular la admisibilidad de sus superficies de pastos.**

Indudablemente, la administración española ha realizado un esfuerzo técnico muy superior a la francesa al desarrollar una **metodología novedosa y muy necesaria** para hacer las estimaciones del CAP a priori de una forma estandarizada, aplicable a grandes superficies de pastos. Este reto de identificar las superficies abandonadas y no elegibles mediante teledetección no era nada sencillo y, posiblemente por ello, el resultado no es infalible. De ahí la necesidad de establecer una metodología complementaria, que permita corregir el CAP en base a observaciones realizadas en el terreno. Para ello, puede resultar de inspiración la propuesta francesa (ver detalles en el Apartado 2.4), donde se ofrece al ganadero **una sencilla guía acompañada de fotografías ilustrativas y una serie de advertencias y consejos** para conseguir que la declaración se ajuste lo máximo posible a la realidad del terreno. En este sentido la cobertura herbácea (o arbustiva palatable) se considera un criterio prioritario frente a la cobertura arbórea.

Dada la diversidad de pastos leñosos que existe en España, una **guía análoga** sería algo más compleja y extensa, pero **podría resultar tremendamente útil** para que se valoraran adecuadamente muchas situaciones en las que, sencillamente, no se dispone de la información suficiente para realizar evaluaciones *a priori*. Lógicamente, la única forma de abordar las visitas de terreno de una superficie tan extensa es en colaboración con los usuarios de los recintos que se desea evaluar. En este sentido, es muy importante que la propuesta metodológica para las evaluaciones de terreno se base en los mismos pasos (determinación de recintos homogéneos, identificación de elementos no admisibles, descripción fotográfica de situaciones de uso y de abandono, listado de especies poco o nada apetecidas por el ganado, etc.) que los que emplearía un inspector, ajustándose siempre a lo establecido por las normativas europeas, estatales y autonómicas. Los procedimientos que se establezcan para que **los propios ganaderos puedan realizar correcciones** sobre las estimaciones iniciales dentro de su propia declaración no deben poder acarrear penalizaciones, salvo que se detecte una situación verdaderamente fraudulenta de abandono comprobado. De otra forma, el miedo a la sanción mantendrá artificialmente ocultas muchas hectáreas de pastos que sí tienen un uso pastoral claro.

A la hora de analizar alegaciones por parte de ganaderos y de hacer inspecciones en campo respecto a la admisibilidad, se debería disponer de unos **principios de partida**:

- toda parcela con uso ganadero y que cumple con la legislación vigente y cuya vegetación encaja en la definición de pastos permanentes de la PAC debe considerarse a priori admisible.
- las superficies abandonadas no deben cobrar ayudas de la PAC.
- no se deben excluir parcelas o recintos sólo por la densidad de cobertura arbórea o arbustiva: esta vegetación puede ser consumida por el ganado y, por tanto, formar parte de la superficie elegible. Además bajo la cobertura leñosa puede desarrollarse pasto herbáceo que puede constituir un recurso pascícola importante.
- el CAP debe restar únicamente elementos no productivos como suelo desnudo, roca, caminos de tierra o asfaltados, edificios; y en el caso de vegetación, masas claramente no pastables, teniendo siempre en cuenta el tipo de aprovechamiento ganadero que se realiza en la explotación.
- en el caso de explotaciones de caprino en pastoreo, es vital tener presente que es un ganado totalmente adaptado al pasto leñoso y capaz de penetrar y aprovechar vegetación muy densa, hasta una altura de al menos 2 metros.

A pesar de la repercusión mediática que su elegibilidad ha tenido, las dehesas son, posiblemente, uno de los tipos de vegetación leñosa que menores descuentos está sufriendo por parte del CAP. Esto es en

parte debido al bonus que se ha establecido para aumentar en 10 puntos la elegibilidad de los recintos situados en zonas de dehesa o, más precisamente, incluidos dentro de la capa de dehesa del SIGPAC. En efecto, **hay muchas zonas de dehesa que**, por ser muy densas o estar matorralizadas, **se escapan del formato clásico de dehesas**, y pueden recibir reducciones de admisibilidad o incluso ser consideradas situaciones de abandono, aunque matas y arbustos en muchos casos actúan como bancos forrajeros para el verano.

Además, en la Sección 3.1 se han abordado algunos aspectos relativos a la dinámica de la dehesa, incluyendo el **interés de fomentar la regeneración de arbolado** mediante la rotación de zonas pastadas y el “abandono” y matorralización temporal de algunos pastos. En los casos en que este aparente abandono constituye una decisión activa de manejo para asegurar la perdurabilidad del sistema, deberían diseñarse fórmulas para que no perdieran su elegibilidad y se estimulara un buen manejo en las mismas. Una posibilidad sería declarar una PLE que permitiera mantener hasta un 20% de la dehesa en regeneración sin que se perdiera la elegibilidad de esa superficie.

Las dehesas y otros pastos adehesados comparten una estructura de vegetación en la que, por lo general, **las copas de los árboles no impiden el crecimiento de hierba** debajo de ellas y, además, cumplen toda otra serie de funciones descritas en este informe (refugio, alargamiento del período productivo, etc.). Por tanto, parece técnicamente injustificable que el arbolado se descuente de la superficie admisible en este tipo de pastos, tanto más si se tiene en cuenta el interés forrajero de las especies arbóreas dominantes en estos sistemas adehesados (*Quercus* spp., fresno, acebuches, castaño, etc.), de los que se aprovecha tanto el ramón como sus frutos.

En suma, iría en contra de toda lógica científica y agronómica excluir **el arbolado** de los pastos adehesados, dado que **no reduce la capacidad forrajera de la parcela, sino que puede incluso aumentarla de forma notable**. Así lo avalan los estudios presentados sintéticamente en este informe, que también constituye un respaldo científico a la alta elegibilidad de este tipo de pastos. En este sentido, sería deseable e igualmente justificable que el bonus sobre el CAP aplicado de forma restrictiva a ciertos tipos de dehesa se extendiera a otras formaciones adehesadas análogas, como las presentadas en la Sección 3.1. En cualquiera de estos casos, e incluso en otros pastos leñosos, el **porcentaje de cobertura herbácea** existente podría utilizarse como tope mínimo que podría alcanzar el CAP en un recinto.

Otro gran reto técnico, que se da tanto en zonas boscosas como en espacios más abiertos, es distinguir si la vegetación leñosa presente en un recinto es pastable y accesible –con lo que debería ser elegible– o si, por el contrario, el ganado no puede acceder a ella y/o no la consume. Uno de los factores principales de esta ecuación es el **interés forrajero de las distintas especies leñosas**, que a su vez puede estar condicionado por un segundo factor principal: la especie y raza ganadera que pade en la zona. Así ha quedado de manifiesto en las descripciones de algunas formaciones de matorral, **aparentemente inaccesibles pero utilizadas por ganado caprino**, o con un valor forrajero medio o alto, como es el caso de muchas leguminosas arbustivas.



El **marco normativo** del que hablábamos en la Sección 2.3 deja muy claro que los **árboles y arbustos que sirven de pasto forman parte de la superficie admisible**, pero esta cuestión no ha sido tomada en cuenta suficientemente en España. La realidad es que hay muy pocas especies vegetales que, como el boj, sean completamente rechazadas por todos los tipos de ganado y que, además, dominen grandes superficies. La lista negativa sería algo más amplia, e igualmente defendible, si se flexibiliza la definición hacia especies poco apetecidas y raramente consumidas, como algunas jaras, pinos, etc. En cualquier caso, **la mayoría de las especies que conforman los pastos leñosos en España tienen un cierto**

**interés forrajero**, a veces incluso alto (ver indicaciones en la Sección 3.5), por lo que, en la medida que su forraje o frutos sean accesibles al ganado, no deberían descontarse de la superficie elegible.

Al no haber tenido este factor en consideración, es muy probable que muchos pastos leñosos hayan perdido admisibilidad en exceso con el cálculo automático del CAP 2015, y que la necesidad de declarar PLE sea aparentemente baja, ya que sólo es estrictamente necesaria para aquellos pastos en los que el estrato herbáceo siga sin ser dominante en la superficie restante tras descontar el CAP. En cambio, una interpretación más ajustada de los Reglamentos, que llevara a **incluir un mayor porcentaje de los elementos leñosos** dentro de la superficie elegible, generaría muchos más casos de dominancia leñosa y necesidad de PLE.

Recuérdese, en todo caso, que el CAP no se calcula sólo en base al factor vegetación, sino también a las pendientes y al denominado **factor suelo**. Aunque hayamos analizado este último factor de forma más superficial, sí parece revelarse como muy influyente en comunidades arbustivas de zonas áridas, tal y como se indica para las campiñas del sur de Navarra en la Sección 4.2. El caso se detalla más en la ficha de los matorrales halonitrófilos, que pueden tener un cierto interés forrajero, pero cuya estructura naturalmente agregada los lleva a ser penalizados, a pesar de que el suelo aparentemente descubierto esté ocupado por herbáceas efímeras que también las consume el ganado.

En el cálculo del CAP2015, la **pendiente** ha sido utilizada para restar elegibilidad en zonas con pendientes superiores al 60%, y anularla a partir del 100%. Si bien podría entenderse que la pendiente es un indicador de dificultad de acceso al pasto, su aplicación tiene poco fundamento normativo, ya que los Reglamentos no pretenden penalizar situaciones de reducida producción agraria o con dificultades adicionales, sino restar los elementos no productivos. En todo caso, especies como la cabra pastan fácilmente en lugares con pendientes incluso superiores al 100%, mientras que otras como el ovino, permanecen en zonas menos escarpadas. En algunos casos, como en los pastos pirenaicos, la aplicación de este criterio puede hacer que terrenos efectivamente pastoreados pierdan su elegibilidad.

A lo largo del informe se hace referencia permanentemente al hecho de que muchos de los tipos de pastos leñosos descritos son **hábitats de interés comunitario**, protegidos por las Directivas Hábitats y Aves, y que ya han sido cartografiados por la administración. Más allá de su trascendencia ecológica, la importancia del hecho radica en que la reglamentación de la PAC permite que el uso ganadero de estos hábitats sea reconocido como PLE en la medida en que es importante para su conservación. Este aspecto se desarrolla ampliamente en la Sección 4.1, incluyendo listados de los hábitats vinculados al uso ganadero.

La **declaración de estos hábitats leñosos como PLE podría hacerse de manera muy sencilla** como, por ejemplo, calificando todos los recintos PA y PR (y parte de los FO) dentro de los espacios de la Red Natura 2000 como PLE-Natura 2000. Pero más allá de ello, dada la importancia que tiene el uso pastoral para su conservación, deberían establecerse vías para ampliar su admisibilidad, sea aplicando un bonus, o no aplicando el factor vegetación del CAP con el argumento que toda la vegetación es de valor natural para Natura 2000. De hecho, la aplicación de un CAP mal ajustado a las realidades pastorales y ambientales contribuye a una situación ya de por sí problemática en algunas zonas Natura 2000: a menudo la autoridad ambiental establece restricciones a los desbroces y al aclareo de la vegetación, pudiendo llevar a muchas parcelas a situaciones de matorralización y posible inelegibilidad para las ayudas de la PAC, salvo que se aplicara la previsión del Art. 14, Punto 3, del RD 1075/2014. Como en cualquier otra situación, más allá de las PLE y del CAP, **la admisibilidad estaría lógicamente condicionada a la existencia de un uso ganadero comprobado**.

Para realizar estas comprobaciones y validar la admisibilidad de los recintos, se podría aplicar la **metodología de campo descrita** sucintamente **en el Anexo A**. En esta propuesta metodológica, basada en criterios científicos, se caracterizan manchas de vegetación utilizando procedimientos rápidos y objetivos, con los que tomar los datos más relevantes para estimar las condiciones en las que se encuentra un recinto. Las primeras pruebas de esta metodología indican que, en muchas teselas con

una vegetación arbustiva muy dinámica, manejada tradicionalmente con ganado y fuego, este último - cuyo uso está proscrito en algunos territorios- cumple una labor esencial al mantener el equilibrio entre matorral y pastizal, necesario para la propia actividad pastoral.

La **extensión del uso del bonus de la dehesa** a otros pastos adhesionados, zonas Natura 2000 u otras situaciones de PLE con infraestimaciones del CAP, puede ser una estrategia muy útil a corto plazo, con la que se puede salvar el compromiso de este año 2015. Su aplicación estaría amparada por el RD 1075/2014, que afirma que en el cálculo del CAP *se tendrán en cuenta las características específicas de determinados sistemas agrosilvopastorales tradicionales de alto valor ecológico, económico y social*. Sin embargo, la realidad es este procedimiento no distingue entre situaciones de CAP problemático y situaciones en que se ajuste adecuadamente a la realidad pastoral. Dado que todos los pastos descritos en este informe forman parte de sistemas agrosilvopastorales tradicionales, lo ideal a medio plazo sería desarrollar verdaderamente esta afirmación, y dar apoyo a estos sistemas ganaderos extensivos de una manera más integral, con una perspectiva territorial y no con correcciones puntuales.

En efecto, la mayor parte de las prácticas ganaderas de este informe describen explotaciones que aprovechan de manera sostenible la multiplicidad de recursos presentes en un territorio, a menudo en sistemas trashumantes o transterminantes que abarcan grandes extensiones, y con un fuerte arraigo en nuestra cultura y tradiciones. Así se ilustra en la Sección 4.2, que contiene las grandes líneas de cómo se podría **enfocar la declaración de PLE a una escala autonómica**, atendiendo a su diversidad ecológica y de sistemas ganaderos desde una perspectiva territorial integral.

La definición de pastos permanentes de prácticas locales establecidas podría realizarse de una manera sencilla siguiendo estos pasos:

**1- Descripción del tipo de vegetación:** normalmente sería un mosaico de tipos de vegetación pero con un pasto dominante o característico, posiblemente el que tiene un componente leñoso mayor y, por tanto, mayor riesgo de ser considerado no elegible. Idealmente, la descripción debe relacionar los pastos con los hábitats más relevantes del Anexo 1 de la Directiva Hábitats. Las fichas de descripción de pastos utilizadas en este informe podrían ser un buen apoyo para ello.

**2- Principales usos ganaderos:** se describirían, al igual que se ha hecho en este informe, las prácticas ganaderas asociadas a los tipos de vegetación indicando sus principales características, señalando la estacionalidad del aprovechamiento de los pastos y la presencia de prácticas especialmente interesantes (trashumancia, manejo comunal, prevención de incendios, etc.)

**3- Localización aproximada y claves SIGPAC:** se aportaría una distribución aproximada del tipo de vegetación en cuestión en la Comunidad Autónoma para orientar a inspectores y ganaderos. Si un ganadero considera que su explotación o parcela coincide con la descripción y distribución del PLE, debería poder solicitar que su recinto tuviera esta calificación en el SIGPAC.

**4- Valor forrajero y situaciones de abandono:** para evitar la declaración como PLE de pastos cuya componente leñosa no tiene interés forrajero, o que se encuentran en situaciones de abandono, se aportaría como herramienta complementaria un listado de especies leñosas de poca o nula palatabilidad para el ganado, así como una serie de fotografías comparativas de situaciones de pastoreo con situaciones de abandono.

En el resto de apartados del Capítulo 4 se ofrecen **argumentos adicionales para poder clasificar ciertas prácticas ganaderas como PLE** (ayudas de los PDR, movilidad del ganado, etc.). Uno de los más visibles es el del pastoreo con fines de prevención de incendios, una práctica asentada ya en varias CC.AA., tal como se describe en la Sección 4.3. Evitar una pérdida de elegibilidad de los montes donde se está aplicando el **mantenimiento de áreas cortafuegos con ganado** sería una forma de apoyar indirectamente esta práctica de gran interés público. En todo caso, esta y otras de las propuestas de esta sección pueden tener un alcance territorial limitado, especialmente en el caso de las fórmulas menos desarrolladas (custodia del territorio, proyectos Life, etc.).

Desde una **perspectiva menos restrictiva**, también podría considerarse que España ya tiene identificados sus pastos leñosos de prácticas local establecidas, gracias a las categorías PA y PR del SIGPAC. El criterio original para distinguir los PA/PR de los pastizales de dominancia herbácea (PS) era que la cobertura de arbolado/arbustivo fuera superior al 40%. Aunque esta definición no se corresponde exactamente con la del tipo de pasto permanente que requiere PLE, en principio no debería quedar ningún pasto con predominio leñoso fuera de las PLE, sin menoscabo de los recintos FO que deberían ser reclasificados como pastos. La principal ventaja de este sistema sería su **simplicidad** y que los PA y PR ya están identificados en el SIGPAC, tal y como requiere la normativa europea y, en la medida en que son declarados y su utilización pastoral comprobada, son claramente de uso tradicional establecido.

En cualquier caso, la identificación de Prácticas Locales Establecidas para pastos leñosos bajo la argumentación de su importancia para la conservación y para los sistemas tradicionales ganaderos, debería llevar a una **reconsideración al alza del CAP** que tienen asignadas estas superficies de pastos. De hecho, se podrían aplicar criterios diferenciados para el cálculo del CAP en pastos permanentes de PLE. En no pocos casos, el reconocimiento del uso pastoral del sotobosque, de la capacidad del ganado rústico para utilizar matorral denso y valorizar recursos, del importante rol que juegan los árboles y arbustos en los pastos adhesados, o de la importancia de la ganadería extensiva para prevenir incendios y conservar hábitats, obliga a **replantearse los argumentos empleados inicialmente** para excluir de la superficie elegible o reducir la admisibilidad de los pastos leñosos que mantienen activo su uso agrario.





Este documento es un extracto del informe original, disponible para su consulta  
y descarga en la dirección web  
[www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf](http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf)