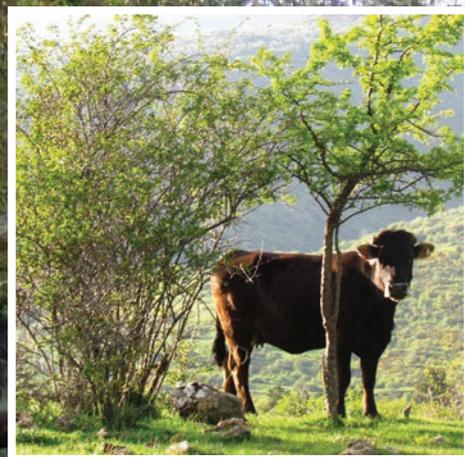
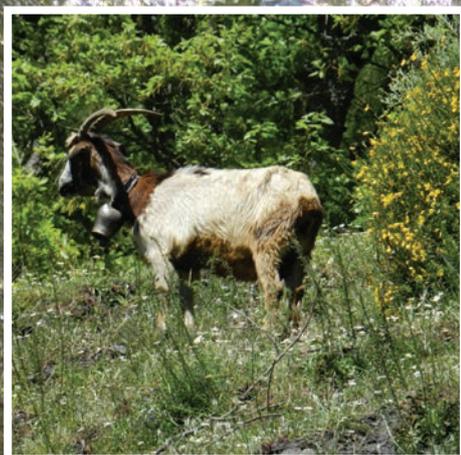


# Los pastos leñosos de España y Europa: ¿condenados a una muerte lenta por la PAC?



Las políticas agrarias y de biodiversidad europeas puestas a prueba

# LOS PASTOS LEÑOSOS

1. Oppermann, R., G. Beaufoy, G. Jones (eds.) (2012) *High Nature Value farming in Europe. 35 European countries - experiences and perspectives*. Verlag regionalkultur, 544 p. <http://www.efnecp.org/publications/books/>

**N**o todos los pastos son hierba. En algunas regiones de Europa, los pastos herbáceos están enriquecidos con vegetación más diversa, como arbustos y árboles. La densidad del arbolado puede ser muy variable en estos pastos: a veces los árboles están muy dispersos, como en las dehesas más claras, y otras veces muy densos, como en robledales y otros bosques pastados. Igual sucede con los matorrales y arbustos: pueden simplemente acompañar el pasto herbáceo, encontrarse en un mosaico equilibrado con la hierba, o bien dominar el paisaje formando pastos de predominio leñoso.

Los pastos leñosos se encuentran en zonas donde la intensificación agrícola se ha visto limitada por las condiciones naturales o socio-económicas. Se trata de ecosistemas semi-naturales, utilizados por los ganaderos para criar ganado en extensivo, y frecuentemente están considerados excelentes ejemplos de sistemas agrarios de Alto Valor Natural. Los pastos leñosos cubren varios millones de hectáreas

en Europa<sup>1</sup>, en su mayor parte en los Estados Miembro del sur del continente, pero también con una presencia importante en algunos otros países.

Los árboles y los arbustos de los pastos cumplen varias funciones agronómicas. Aportan alimento adicional para el ganado, con un período de producción y un valor nutricional complementarios a los de la hierba: por ejemplo, las bellotas y otros frutos son recursos muy valiosos en el otoño y comienzo del invierno; en zonas áridas, como en el sur de Europa, el follaje de árboles y arbustos permite al ganado alimentarse en verano y comienzos del otoño, cuando apenas queda hierba fresca; si se trata de especies leñosas perennifolias, también pueden ser ramoneadas en invierno. En muchos casos, la presencia de árboles y arbustos ayuda a extender hacia el verano y el invierno el período de crecimiento de la hierba próxima a ellos. Además, los árboles ofrecen protección al ganado frente al sol, el viento, la lluvia y la nieve, al tiempo que

Las cabras son especialistas en aprovechar la vegetación leñosa.  
Imagen: Pedro M. Herrera.



bombear agua y nutrientes desde capas profundas del suelo hacia la superficie.

Los pastos arbolados son uno de los tipos de tierras agrarias que proporcionan más servicios ecosistémicos, incluyendo biodiversidad, paisaje, almacenamiento de carbono, protección del suelo, regulación del ciclo del agua y valores culturales. Los árboles de grandes dimensiones, frecuentes en estos pastos, añaden un valor cultural y de biodiversidad aún más alto. La importancia medioambiental de los pastos arbolados está respaldada por la propia Directiva Hábitats de la Unión Europea, que incluye en su Anexo 1 algunas de sus tipologías, como las dehesas perennifolias de encinas y alcornoques (Hábitat 6310), o los prados arbolados fenoscándicos (Hábitat 9070).

Aunque estos sistemas tienen una productividad moderada, a menudo están vinculados a alimentos de una calidad excepcional. Algunos ejemplos de ello son la ternera de raza Avileña Negra, el queso de cabra de Los Ibores, los productos ibéricos de montanera, el cerdo Nustrale de Córcega, o el queso de cabra Pélardon en las Cevenas francesas.



Los pastos leñosos tienen cualidades adicionales en comparación con los pastos puramente herbáceos, como que permiten la producción de leche con un alto contenido en caseína, lo que facilita la obtención de quesos de alta calidad, ricos en oligoelementos. Muchos sistemas de producción local de alimentos dependen de este recurso para garantizar la calidad de sus productos.

**Todos los pastos leñosos activamente pastoreados deberían ser plenamente elegibles para los pagos directos de la PAC, tanto en los reglamentos comunitarios como en su aplicación estatal y autonómica.**

Los pastos arbolados y arbustivos son parte integral de nuestro paisaje agrario, y constituyen un recurso clave para muchas ganaderías extensivas, que producen carne, leche y otros productos mediante el aprovechamiento sostenible de una gran diversidad de recursos pascícolas. Sin los pastos leñosos, muchas de estas explotaciones dejarían de ser viables. Y sin un manejo ganadero regular y equilibrado, que además asegure la regeneración del propio arbolado, no

sería posible mantener estos hábitats agrarios en buenas condiciones productivas y medioambientales.

Sin embargo, desde el año 2005 la Política Agraria Común (PAC) está maltratando a los pastos arbolados y arbustivos: se incentiva a los ganaderos a eliminar la vegetación leñosa que los caracteriza, a abandonar su uso, o incluso a reforestarlos y excluir el ganado. Como detallaremos a continuación, los responsables del diseño y gestión de la PAC en la Comisión Europea consideran que los árboles y arbustos son un síntoma de abandono de los pastos, o de un manejo agrario no productivo, lo que complica que los pastos leñosos reciban ayudas directas de la PAC, condenándolos posiblemente a una muerte lenta.

Esta situación va en contra de los objetivos de las políticas ambientales de la Unión Europea, especialmente de la Estrategia de Biodiversidad, y muestra que el supuesto “reverdecimiento” de la nueva PAC no es más que un engaño. Además, el estricto control y verificaciones que se vienen realizando sobre los pastos leñosos están creando una carga administrativa y un gasto público enorme e innecesario.



Los pastos leñosos forman parte de sistemas productivos que generan alimentos de calidad.

# LA PAC Y LOS PASTOS LEÑOSOS

## **PRIMER PILAR. Pagos directos: las normas y su aplicación discriminan a los pastos leñosos.**

La PAC proporciona apoyo económico a los agricultores y ganaderos en forma de pagos directos en el denominado Primer Pilar. Estas ayudas a la renta agraria están destinadas a todas las superficies agrarias y son especialmente necesarias para los ganaderos extensivos: sus ingresos por ventas son a menudo insuficientes para cubrir sus gastos, y el apoyo está plenamente justificado porque el mercado no remunera los múltiples servicios medioambientales que proporcionan. De forma indirecta, los pagos del primer pilar de la PAC pueden compensar por ello.

En la PAC se aplican un gran número de normas y reglamentos que determinan qué tierras son elegibles para los pagos directos, y se establecen algunas exigencias para los agricultores y ganaderos beneficiarios de ayudas. La manera en que se han diseñado y desarrollado estas normas ha sido muy problemática para los pastos leñosos desde 2005, cuando los pagos directos de la PAC a los ganaderos se transformaron desde pagos por cabeza de ganado a pagos por hectárea de tierra agraria, como se explica en otros documentos del EFNCP<sup>2</sup>.

Desde los años 1960, la PAC ha ofrecido ayudas a todos los ganaderos, sin

tener en cuenta los pastos utilizados. Pero al diseñar los nuevos “pagos por superficie”, los funcionarios europeos establecieron que los pastos debían ser herbáceos, y que había que evitar que tuvieran demasiados árboles y arbustos. Como resultado de ello, se pusieron en marcha procesos administrativos para excluir amplias zonas de pastos leñosos de las ayudas de la PAC, con lo que se incentivaba a los ganaderos a quitar árboles y otra vegetación “no deseada”.

Desde 2014, la PAC tiene una nueva serie de normas. La Comisión Europea afirma que la nueva PAC es más verde y más sensible a la conservación de los recursos naturales. Hay una nueva definición de los pastos permanentes que permite, explícitamente, que los pastos leñosos sean elegibles para los pagos directos de la PAC. Los Reglamentos y los Documentos guía de la Comisión Europea dejan muy claro que todo pasto, sea herbáceo o leñoso, es elegible para los pagos directos de la PAC si la vegetación es pastable y accesible al ganado. Por tanto, parece que las nuevas normas se ajustan mejor a lo que ya se venía aplicando en la práctica en muchos de los antiguos Estados Miembro, como Francia, España o Reino Unido.

Todo esto suena muy bien. Sin embargo, así como para los pastos puramente herbáceos la elegibilidad es muy sencilla, la situación sigue siendo bien distinta cuando hay árboles o arbustos en ellos. Las nuevas normas establecen un límite de 100 árboles

*2. Beaufoy, G.; Jones, G.; Kazakova, Y.; McGurn, P.; Poux, X. y Stefanova, V. (2011) Permanent pastures and meadows under the CAP: the situation in six countries. Disponible en: [http://www.efnecp.org/download/EFNCP\\_Permanent-Pastures-and-Meadows.pdf](http://www.efnecp.org/download/EFNCP_Permanent-Pastures-and-Meadows.pdf)*

por hectárea de pasto. Si la densidad es de 101, la parcela pierde su elegibilidad completamente, salvo que el ganadero se dé cuenta y corte el arbolado que “sobra”, un resultado perverso sin ningún interés público. Este límite de los 100 árboles por hectárea no tiene una base agronómica o medioambiental, es un ejemplo de una norma completamente arbitraria; muchos pastos productivos y manejados activamente tienen más de 100 árboles por hectárea, y no tendría sentido reducir esta densidad para cumplir con las normas de la PAC.

En lugar de aplicar este límite, los Estados Miembro también tienen la opción de aplicar un sistema pro-rata, en España denominado Coeficiente de Admisibilidad de Pastos, para reducir la elegibilidad de los pastos en proporción a la presencia de “elementos no elegibles dispersos”. Únicamente si éstos ocupan menos de un 10% de la superficie se evita la aplicación de un coeficiente reductor. La cuestión fundamental es cómo definir un elemento no elegible: algunos Estados Miembro están aplicando reducciones pro-rata por árboles y arbustos que son ramoneados por el ganado en pastoreo. Esto no tiene sentido, los procedimientos aplicados son enormemente burocráticos y generan mucha incertidumbre tanto para los ganaderos como para las autoridades, con lo que la situación incentiva

la eliminación de árboles y arbustos de los pastos, así como la no declaración de pastos realmente en uso ganadero.

Si más de un 50% del pasto está constituido por árboles y arbustos, algo normal en muchos tipos de pasto, la situación se complica aún más. En estos casos, la elegibilidad sólo puede justificarse por las “Prácticas Locales Establecidas”, una nueva categoría de pastos permanentes que los Estados Miembro deben describir y comunicar a la Comisión Europea, e incluirla en sus SIGPACs. Una vez más, la Comisión está fomentando más burocracia basándose en un nuevo límite completamente arbitrario. ¿Por qué importa tanto que la cobertura de herbáceas sea del 40, 50 ó 60%? Según los Reglamentos, cualquier vegetación es elegible siempre que sea pastable. Evidentemente, el criterio clave para la elegibilidad debería ser el uso pastoral, y no tanto el tipo de vegetación.

El sistema de elegibilidad sería mucho más robusto si se centrara en la pastabilidad y en el uso real de los pastos. Las normas ya establecen que la elegibilidad para pagos directos de la PAC de una parcela depende directamente de que ésta esté en uso activo para la producción agraria, o de que tenga un mantenimiento mínimo.

Las normas de la PAC no reconocen la bellota como recurso forrajero. Además, la teledetección no contempla la cubierta herbácea debajo de las copas de un arbolado denso, lo que puede dar lugar a una interpretación muy errónea del uso de la parcela. Imagen: Alfonso San Miguel.



Existiendo este requisito tan sensato, ¿por qué los pastos leñosos deben tener normas más estrictas que los herbáceos? En principio, si tienen un uso agrario activo, o el mantenimiento mínimo establecido, deberían conservar la misma elegibilidad que los pastos herbáceos, tal y como sucedía antes de 2005.

De hecho, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que la clasificación de una parcela como “pasto permanente” y, por tanto, como “zona agraria”, depende del uso real de la parcela en cuestión. Por tanto, una zona debe estar clasificada como agraria cuando está siendo utilizada como pasto permanente<sup>3</sup>.

Curiosamente, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea (DG Agri) acepta que una superficie de pasto pueda ser elegible para cobrar las ayudas directas del primer pilar con una mera intervención mecánica (por ejemplo, desbroce) sin presencia alguna de ganado, bajo la opción de “mantenimiento mínimo” de los pastos. Dicen que no pueden exigir el pastoreo porque la Organización Mundial del Comercio podría interpretarlo como un incentivo a la producción. El resultado es que puede ser más complicado acceder a pagos directos de la PAC por las tierras si éstas se pastorean que si se siegan o se desbrozan.

Los Estados Miembro disponen de una opción muy útil para hacer elegibles a los árboles y arbustos: incluirlos como parte de las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM). Sin embargo, esta opción lleva una carga administrativa importante,

tanto para las autoridades como los ganaderos, ya que cada elemento protegido con las BCAM debe ser cartografiado. Un control tan riguroso de elementos individuales no se adapta bien a los mosaicos pastorales de árboles, arbustos y hierba, en los que hay una dinámica activa de gestión y modificación de la vegetación.

Los árboles y arbustos son perfectamente compatibles con el uso pastoral de la tierra, y lo que se debería evitar es un proceso de abandono, como la matorralización y el cierre progresivo de la vegetación abierta. Las autoridades deben tener la opción de utilizar métodos de seguimiento y control adecuados para el dinamismo de la vegetación. Esto conlleva la aplicación de niveles de referencia robustos con los que comprobar la actividad pastoral (p.ej., pruebas de un pastoreo anual) y evaluar la dinámica de la vegetación.

Pero los auditores de DG Agri insisten cada vez más en aplicar las normas de una manera rígida, sin interesarse por la realidad de las explotaciones ni por sus consecuencias medioambientales. Ante esta rigidez, muchos Estados Miembro están actuando de una manera precavida, y no utilizan las opciones disponibles para hacer elegibles a los pastos leñosos.

El resultado es que muchos de los problemas existentes perduran, y en algunos países la situación está empeorando notablemente. Tal y como se explica más adelante, este es el caso de España, un país que tiene una gran proporción de los pastos leñosos europeos. La preocupación de los auditores de la DG Agri es asegurarse de que los pagos directos de la PAC no lleguen a tierras sin actividad agraria

3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62009CJ0061>

o mantenimiento mínimo, lo que es un objetivo loable que apoyamos. Pero el tipo de vegetación no es un indicador fiable del abandono de paisajes pastorales.

El resultado de la acción de DG Agri es que muchas zonas de pastos leñosos que están siendo utilizadas de forma muy activa para la producción agraria se ven excluidas de los pagos directos de la PAC. Esta discriminación debería constituir una preocupación seria para las instituciones europeas.

Reconocemos que la elegibilidad completa de los pastos leñosos no debe llevar a niveles de ayudas injustificablemente altos para ganaderos que utilizan superficies de tierra muy extensas. Esta situación debería evitarse con mecanismos apropiados, como la degresividad de las ayudas (pagos menores por hectárea a partir de un cierto tamaño de explotación) pero no imponiendo restricciones de elegibilidad sobre todos los pastos leñosos.

## **SEGUNDO PILAR. Los Programas de Desarrollo Rural no apoyan suficientemente el manejo sostenible de los pastos leñosos.**

A través de su segundo pilar, la PAC ofrece una serie de medidas para apoyar actividades específicas en las zonas agrarias, como las ayudas agroambientales y de clima, o las ayudas a la reforestación.

En algunos países, como Suecia, Estonia y Bulgaria, las medidas agroambientales se utilizan para reemplazar los pagos directos de la PAC de aquellos pastos leñosos que no han sido considerados elegibles en el primer pilar. Este apaño ofrece un cierto apoyo para este tipo de pastos, pero generalmente para superficies bastante limitadas, y bloqueando una parte importante de los presupuestos destinados a ayudas agroambientales.

Es necesario utilizar las ayudas agroambientales y de clima de una

manera mucho más amplia para corregir manejos inadecuados de estas superficies.

En algunos pastos existe un problema de regeneración del arbolado, con lo que su cobertura se va perdiendo progresivamente, se realizan desbroces excesivos del matorral y la presión ganadera no está bien distribuida, con algunas zonas sobrepastoreadas y otras apenas utilizadas.

El primer pilar de la PAC no hace nada por corregir estas situaciones, y a veces las empeora. De ahí la importancia del segundo pilar, que sí puede fomentar un pastoreo equilibrado o la regeneración del arbolado.

Sin embargo, su uso para estos objetivos se ha limitado a unos pocos Estados Miembro, y apenas se ha desarrollado en los países del sur de Europa, donde se concentran la mayor parte de los pastos leñosos europeos.

Muchas ganaderías extensivas utilizan estacionalmente pastos de montaña que, por ser leñosos, tienen dificultades para ser reconocidos como superficies agrarias en la PAC. Imagen: Juan San Vicente.



# LA ESTRATEGIA DE LA BIODIVERSIDAD DE LA UE Y NATURA 2000

<sup>4</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. European Commission.*  
Disponibile en : [http://www.ieep.eu/assets/1412/FARMING\\_FOR\\_NATURA\\_2000-final\\_guidance.pdf](http://www.ieep.eu/assets/1412/FARMING_FOR_NATURA_2000-final_guidance.pdf)

**L**a Estrategia de la Biodiversidad de la Unión Europea tiene entre sus objetivos la conservación de los hábitats Natura 2000, incluyendo los pastos leñosos, así como restaurar los ecosistemas y sus servicios. Informes de la Comisión Europea<sup>4</sup> revelan que el abandono de los sistemas pastorales extensivos constituye una amenaza mayor a estos objetivos, de ahí la importancia de que los pastos leñosos reciban un apoyo pleno de los pagos directos de la PAC, y que se fomente así que sigan siendo pastados. En caso contrario, los objetivos de conservación de estos hábitats, y de las múltiples especies del Anexo 2 que

dependen de los mosaicos que conforman, no podrán ser alcanzados.

Parte de los hábitats del Anexo 1, tanto en zonas Natura 2000 como fuera de ellas, han sufrido un descenso en el nivel de pastoreo desde que se desacoplaron los pagos de la PAC de la producción, a partir del 2005. En algunos casos esto ha conllevado su matorralización, lo que complica actualmente su elegibilidad para pagos directos de la PAC, incluso si el pastoreo continúa. En un círculo vicioso, su no elegibilidad incentivará aún más su abandono y matorralización o, en algunos casos,

En la imagen, *Polyommatus (Agrodiaetus) violetae*, una especie de mariposa endémica del sur y sureste de la Península Ibérica, amenazada por el abandono de pastos leñosos. Imagen: J.P. Cancela.





Pastos en zonas de *Quercus* utilizados para el pastoreo de cabras y vacas en Rumanía. Imagen: Mihály László.

su reforestación a un coste de ayudas del segundo pilar de la PAC más alto que el ligado a mantener el pastoreo.

Al dejar estos pastos leñosos fuera del Primer Pilar y fomentar que se abandone el pastoreo en ellos, se contribuye a que aumente notablemente el riesgo de incendios, así como los riesgos de erosión y liberación de carbono que están asociados a ellos. Los incendios forestales de 2015 en España, como el que afectó más de 8000 ha en Sierra de Gata, ilustran la gravedad de este fenómeno.

Además de los tres tipos de pastos arbolados que están explícitamente incluidos en la Directiva Hábitats (Dehesas perennifolias de encinas y alcornoques, y Pastos y Prados arbolados fenoscándicos), muchos hábitats forestales del Anexo 1 tienen

una larga tradición de uso pastoral. En ellos, un manejo ganadero adecuado es indispensable para su conservación, especialmente cuando se encuentran en mosaico con hábitats de matorrales y herbáceas. Algunos ejemplos de estos pastos arbolados son los Robledales galaico-portugueses con *Quercus robur* y *Quercus pyrenaica* (Hábitat 9230), y los Matorrales arborescentes de *Juniperus spp.* (Hábitat 5210).

Las Guías de la UE para la Gestión de Hábitats Natura<sup>5</sup> cubren muy pocos hábitats forestales, y no incluyen tipos de bosque con un uso pastoral generalizado, a excepción de los Prados arbolados fenoscándicos. Futuras guías deberían tomar en mayor consideración la importancia del pastoreo como herramienta de conservación en muchos tipos de bosques, siempre que el manejo sea el adecuado a las circunstancias.

<sup>5</sup>Disponibles en [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/habitats/models\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/habitats/models_en.htm)

# ESPAÑA

**S**egún el SIGPAC, en 2013 los pastos arbolados y arbustivos cubrían alrededor de 16 millones de hectáreas elegibles para pagos directos, un 86% del total de los pastos elegibles de España. Según las tipologías que diferencia el SIGPAC, basadas en la abundancia de elementos leñosos en los pastos, los pastos arbolados ocupaban 5 millones de hectáreas, y los arbustivos 11 millones de hectáreas.

En lo que respecta a los pastos arbolados, existe una gran diversidad de tipos en España. El ejemplo más conocido son las dehesas del oeste y sudoeste peninsular, típicamente de encina y alcornoque, con árboles dispersos y una buena cobertura de pastos herbáceos. En una misma explotación, la densidad del arbolado puede variar desde muy rala a una cubierta prácticamente completa, con zonas donde la presencia de los arbustos es significativa. Un equipo de investigación de la Universidad de Extremadura<sup>6</sup> ha determinado que los pastos de dehesa con árboles y/o matorral de *Retama*

*sphaerocarpa* son más productivos que aquellos sin elementos leñosos. Los niveles de producción más altos (en términos de energía metabolizable) se dan en dehesas con un 70% de cobertura arbórea, y un 60% de cobertura de retama, una situación que, irónicamente, tiene grandes problemas para justificar su elegibilidad para la PAC.

Algunas zonas de dehesa se funden con el bosque o el matorral mediterráneo, con una mayor densidad de leñosas. Las zonas de matorral cumplen una función importante para la regeneración del arbolado de la dehesa, y aunque sean pastadas estacionalmente, suelen estar excluidas de las ayudas directas de la PAC, lo que incentiva su desbroce.

Otras especies de árboles también se encuentran en formaciones adehesadas, con un sotobosque herbáceo bien conformado: quejigos, rebollos, robles, hayas, fresnos, castaños... si bien la superficie que ocupan es muy inferior que la de las dehesas de encinas y alcornoques.

En muchos tipos de pastos arbolados en España el arbolado es más denso que en las formaciones adehesadas, con lo que podemos hablar propiamente de bosques pastados. Sin embargo, esto no quiere decir que no sean productivos, o que el uso agrario no sea el predominante. Bien al contrario, forman parte de sistemas ganaderos bien establecidos, y existen estudios que cuantifican su valor forrajero y uso pastoral. Por ejemplo, en pastos arbolados de *Quercus faginea*

<sup>6</sup> López-Díaz L., V. Rolo, R. Benítez, G. Moreno (2015) *Shrub encroachment of Iberian dehesas: implications on total forage productivity. Agroforestry Systems, Volume 89, Issue 4, pp 587-598*



Ganado vacuno conservando rebollares de *Quercus pyrenaica* en zonas Natura 2000 de Extremadura sin pagos directos de la PAC y sin apoyo de las medidas agroambientales o de Natura 2000. Imagen: Guy Beaufoy.

y *Quercus humilis* del Pirineo, con cobertura de arbolado superior al 75%, el valor forrajero del pasto herbáceo y arbustivo se ha estimado en 350 Unidades Forrajeras por hectárea y año, mientras que las bellotas y el follaje del arbolado añaden 150 Unidades más.

Con la implementación de la nueva PAC, se está reduciendo o anulando completamente la elegibilidad para pagos directos de amplias zonas con estos tipos pastos arbolados, en contra de la letra y el espíritu de la nueva definición de pastos permanentes de la PAC. Es el caso de muchos rebollares del Sistema Central en Extremadura y Castilla y León. Los propios ganaderos describen el proceso como una transformación de los pastos en “territorios muertos”, dado el desincentivo que supone para mantener el pastoreo.

Los pastos leñosos que utiliza el ganado caprino constituyen un caso particular, dado que las normas de la PAC no consideran la importancia que tienen árboles y arbustos en la dieta de este ganado, consumidos en mucha mayor medida que la hierba durante buena parte del año. Por ejemplo, en Andalucía, los acebuchares con matorral termomediterráneo (que forman parte del Hábitat 9320 de la Directiva), se pastorean habitualmente con ganado caprino para la producción de quesos de gran calidad.

En un informe reciente elaborado por la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo para el FEGA<sup>7</sup>, se ha analizado la situación de muchos pastos leñosos de las

distintas regiones españolas (ver tabla en páginas siguientes), y se han identificado los siguientes problemas principales con las normas de elegibilidad aplicadas en España:

- Las autoridades están reclasificando en el SIGPAC muchas parcelas de pastos leñosos (PA/PR) como de uso forestal (FO), con lo que pierden totalmente su elegibilidad para ayudas directas. Las propias guías de la administración recomiendan no tomar en cuenta el uso declarado por el ganadero de la parcela: el único criterio a utilizar es la interpretación de fotografía aérea. Los auditores de la DG Agri incentivan esta exclusión de superficies, aunque deje fuera zonas en las que el pastoreo es el principal uso de la tierra y la vegetación esté plenamente

accesible al ganado, con lo que cumplirían los requisitos reglamentarios.

- Los métodos aplicados para aplicar el coeficiente pro-rata de admisibilidad de pastos en España no toman en consideración el valor forrajero de las especies leñosas, ni tampoco el sotobosque que puede existir bajo el arbolado denso, al no ser aspectos evaluables fácilmente por teledetección. Por tanto, la pastabilidad de la vegetación no se valora adecuadamente, ni tampoco se considera la capacidad del ganado caprino y razas rústicas de otras especies para aprovechar los pastos leñosos densos. Los métodos aplicados en muchas regiones también penalizan los pastos situados en zonas de pendiente, sin que haya una justificación agronómica o reglamentaria para ello.



Cabras veratas pastando matorrales aromáticos y enebros en un sitio Natura 2000 de la Sierra de Gredos. Imagen: Guy Beaufoy.

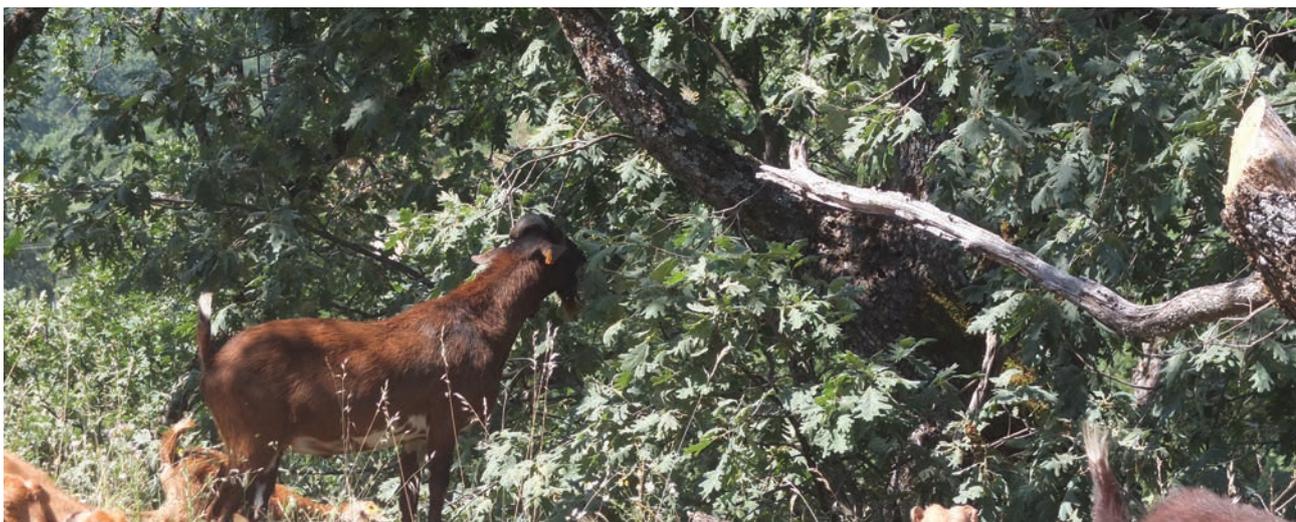
<sup>7</sup> Fondo Español de Garantía Agraria; informe disponible en: <http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf>

Tipo de pasto leñoso	Hábitats	Principales problemas detectados
Pastos adehesados	6310, y formas abiertas de 91B0, 9230, 9240, 9260, 9560...	Alta elegibilidad y generalmente pastados habitualmente. En algunas regiones de España se ha aplicado un bonus adicional del 10% sobre el Coeficiente de Admisibilidad de Pastos (CAP) calculado por teledetección para dehesas perennifolias. Sin embargo un problema importante en estas dehesas son las zonas en regeneración (que requieren poco o ningún pastoreo durante 10-20 años), y que pierden su elegibilidad debido a la matorralización, pero que son zonas cruciales para la sostenibilidad del sistema en su conjunto. Además si están en Natura 2000 hay dificultades para conseguir permisos de limpieza una vez matorralizado el terreno.
Pinares de <i>Pinus halepensis</i>	9540	CAP en general bajos, y a veces reclasificados como uso forestal (FO), a pesar de que su dosel poco denso no interfiere excesivamente con el desarrollo del sotobosque. Éste suele tener un valor nutritivo bajo, pero es un recurso invernal clave para ganaderías trashumantes.
Pinares de <i>Pinus uncinata</i>	9430	En mosaico con los pastos de puerto, y a veces invadiéndolos. Los CAP suelen ser adecuados en parcelas clasificadas como pastos arbustivos (PR) o pastizales (PS), pero demasiado bajos en los pastos arbolados (PA): parece que su sotobosque, bastante abundante, no ha sido tomado en cuenta.
Rebollares de <i>Quercus pyrenaica</i>	9230	Presentan densidades de arbolado muy variables, desde formas adehesadas hasta bosques cerrados, estos últimos con valores del CAP bajos. En demasiadas ocasiones se encuentran clasificados como FO, incluso aunque tengan un uso silvopastoral claro, como lo demuestra el hecho de que en algunas explotaciones se pastan prácticamente todo el año.
Encinares de <i>Quercus ilex</i>	9340	Cubren grandes superficies en España, son muy variados y se encuentran en mosaico con muchos otros tipos de vegetación. Cuando son densos, suelen estar clasificados como uso forestal en el SIGPAC, a pesar de que sean un recurso pascícola estacional importante por la producción de bellota. Mayores niveles de CAP en bosques más abiertos, siempre que no estén excesivamente matorralizados.
Robledales de <i>Quercus humilis</i> y quejigares de <i>Q. faginea</i>	9240	En parcelas PA, el CAP no distingue entre situaciones con un buen pasto (bosques abiertos y accesibles) y zonas abandonadas. Muchas zonas reclasificadas como FO, a pesar de su uso silvopastoral y del hecho que, en algunos casos, se haya reducido el número de árboles y mejorado los pastos para fomentarlo.
Matorrales basófilos cantábricos dominados por leguminosas	4090	Los CAP son generalmente altos, e incluso demasiado altos cuando los arbustos son pequeños pero muy densos. En algunas ocasiones los coeficientes también pueden ser demasiado bajos, quizá por la presencia de algunos arbustos altos dispersos. Los mejores escenarios pastorales y de conservación no se fomentan con una alta elegibilidad.
Tojales-brezales acidófilos cantábricos de media montaña	4020, 4030	Comunidades muy dinámicas, gestionadas con fuego y pastoreo. Un cuidadoso trabajo de campo ha revelado que las imágenes Lidar utilizadas para calcular los CAP (generalmente de hace algunos años) tienen una correlación muy baja con la vegetación y el uso pastoral observado en 2015.

Tipo de pasto leñoso	Hábitats	Principales problemas detectados
Matorrales halo-nitrófilos de secanos semiáridos	1420, 1430	Su estructura abierta, con arbustos entremezclados con herbáceas efímeras está siendo penalizada con el CAP por no contar con una cobertura vegetal permanente. Sin embargo, ésta es la estructura característica en las condiciones edafoclimáticas donde se encuentra esta vegetación, y las herbáceas constituyen un pasto muy valioso, aunque sea efímero.
Borreguiles y otros pastos supraforestales de Sierra Nevada	6230 (5120, 6120)	Las comunidades herbáceas (borreguiles) se encuentran en mosaico con matorrales de alta montaña, y se encuentran mezcladas en grandes parcelas del SIGPAC. Juegan un papel muy importante como pastos de verano para el ganado trashumante, pero en su mayoría se encuentran completamente excluidas de los pagos directos, con un CAP del 0%.
Acebuchal ( <i>Olea europaea</i> var. <i>sylvestris</i> ) con matorral termomediterráneo del Sur peninsular	9320	Aunque estén clasificadas como FO, o tengan un CAP del 0% por la abundancia de arbustos, estas comunidades son pastos leñosos muy productivos. Utilizados frecuentemente con ganado caprino, que es capaz de acceder y consumir matorrales muy densos, o por ganado vacuno en zonas más abiertas, su elegibilidad es notablemente inferior a lo que debería ser.
Coscojares litorales de <i>Quercus coccifera</i>	5330	Normalmente son matorrales muy densos, con lo que los CAPs asignados han sido muy bajos, si no nulos. Su valor pascícola no es particularmente alto, pero las cabras y otras razas rústicas de ganado pueden alimentarse en ellos parte del año, con lo que contribuyen a mantener el matorral abierto y reducir el riesgo de incendios.
Escobonales ( <i>Cytisus scoparius</i> ) del Noroeste Ibérico	4090	Estos pastos arbustivos son altos (1-2 m), y presentan a menudo un estrato herbáceo. Los arbustos altos están muy penalizados en el CAP español, que no tiene en cuenta las herbáceas que pueden acompañarlos. Únicamente cuando tienen una estructura abierta, en mosaico con manchas herbáceas, han mantenido una elegibilidad alta.
Pastos herbáceos del Moncayo en riesgo de matorralización	6170, 6210	Una carga ganadera insuficiente está llevando a estos pastos de alta calidad a verse invadidos por un matorral cada vez más abundante. Se han observado situaciones de elegibilidad muy distintas (desde valores altos hasta nulos), no relacionados con la vegetación presente actualmente en las parcelas. Su baja elegibilidad fomentará el riesgo de pérdida de estos pastos herbáceos por su matorralización.



Rebaño de ovejas utilizando un mosaico de pastos mediterráneos. Imagen: María Carmen García.



Los pastores son los principales artífices del mantenimiento del pastoreo en los montes, contribuyendo a reducir el riesgo de incendios. Imágenes: Antonio Gamonal y Jabier Ruiz.

Este informe recoge un gran número de casos reales de parcelas de pasto leñoso con un uso pastoral tan intenso como muchos pastos herbáceos, pero en las que el sistema de pro-rata ha reducido su superficie elegible contra toda lógica medioambiental y agronómica, a veces incluso anulándola completamente.

Este sistema de elegibilidad está siendo usado para penalizar tierras agrarias que se perciben como marginales, cuando en realidad estos pastos leñosos son un recurso forrajero clave para muchas explotaciones ganaderas extensivas, y también son muy productivos en términos de servicios ecosistémicos. Al reducir o eliminar su elegibilidad, el sistema está incrementando la probabilidad de que pastos leñosos de alto valor

natural sean abandonados, incluyendo aquellos que son hábitats Natura 2000 que requieren del pastoreo para su conservación. Igualmente, se contribuye a aumentar el riesgo de incendios de forma generalizada, lo que acarrea mayores riesgos de liberación de carbono y erosión del suelo, y pone en peligro vidas y propiedades.

Sin embargo, existen soluciones. Con la debida voluntad política, la administración estatal o autonómica puede establecer las fórmulas necesarias para corregir la situación, inspirándose en los contenidos del informe de la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo, o en la experiencia de otros países europeos de los que se presentan varios ejemplos a continuación.

## OTROS PAÍSES EUROPEOS

**A**unque los Reglamentos Europeos sean comunes, y la presión que realiza la Comisión Europea llegue a muchos otros países también, no todos los Estados Miembro están desarrollando la nueva normativa de elegibilidad de los pastos de forma parecida a la española<sup>8</sup>.

En Suecia, se ha aprovechado el cambio normativo para mejorar parcialmente una situación de elegibilidad de pastos leñosos que había sido muy problemática desde 2005. El anterior sistema -que establecía un número máximo de árboles por hectárea- ha sido sustituido por los coeficientes pro-rata, lo que ha permitido hacer elegibles manchas de arbustos que anteriormente eran excluidas. Asimismo, se ha utilizado la fórmula de “prácticas locales establecidas” para hacer que los brezales sean considerados pastos permanentes 100% elegibles. Sin embargo, el sistema aún excluye del primer pilar unas 45.000 ha de pastos leñosos y otros pastos seminaturales poco productivos, aunque se ha previsto un importante apoyo para ellos a través de medidas

agroambientales y de clima del segundo pilar.

En Rumanía no están aplicando todavía el sistema pro-rata para determinar la elegibilidad, sino el límite de 100 árboles por hectárea. Esta densidad no parece ser un problema en este país, ya que gran parte de sus pastos arbolados son menos densos. Sin embargo, la superficie ocupada por las copas de los árboles sí está siendo descontada de la superficie elegible, con lo que en la práctica se penaliza su presencia. En principio, los árboles vivos en los pastos están protegidos y no pueden cortarse, pero los muertos y moribundos sí se extraen y no se replantan.

En Francia parecen haber adoptado un enfoque bastante correcto. Los ganaderos han podido calcular la elegibilidad de sus tierras utilizando unas guías prácticas preparadas por la administración<sup>9</sup>. Se ha elaborado una lista negativa de especies leñosas no consumibles por el ganado, y todas las demás se consideran a priori elegibles, salvo que superen unas dimensiones máximas. Estas guías incluyen

<sup>8</sup> Más información al respecto en: *Beaufoy G. (ed.) (2015) Europe's Wood Pastures: Condemned to a slow death by the CAP? Disponible en: <http://efncp.org/download/brussels2011b/Wood-pastures-EP-booklet.pdf>*

<sup>9</sup> Disponibles en: <http://agriculture.gouv.fr/pac-surfaces-pastorales-prorata/>

Suecia ha conseguido aplicar un sistema de elegibilidad más abierto a los pastos arbolados, pero sigue excluyendo superficies importantes. Dichas zonas reciben ayudas agroambientales en lugar del primer pilar. Imagen: Hákan Tunón.



algunos casos específicos regionales que, bajo la fórmula de “Prácticas Locales Establecidas”, aumentan la elegibilidad de castañares y robledales pastados. El procedimiento, sin embargo, está conllevando un enorme esfuerzo (y coste) para la administración y los servicios pastoralistas y, a pesar de todo ello, los ganaderos temen que los controles sean excesivamente rigurosos. Visto el caso francés, parece que lo que ha conseguido la Comisión Europea es, más que otra cosa, multiplicar la carga burocrática con un sistema mucho más complejo que el anterior.

En Inglaterra las superficies de pastos arbolados son relativamente pequeñas, y hasta ahora se habían aceptado de una manera muy pragmática, ateniéndose al principio de la normativa europea de que la actividad agraria “pueda desarrollarse de una manera similar a la de aquellas parcelas sin árboles”. Para evitar efectos perversos del sistema pro-rata o de la densidad máxima

de árboles, Inglaterra ha protegido todos los árboles de zonas agrarias mediante la BCAM, haciéndolos automáticamente elegibles. No hay un límite en el número de árboles ni reducción de la elegibilidad, siempre que haya un uso agrario claro.

En suma, se puede observar que los Estados Miembro y las autoridades regionales han tratado el tema de la elegibilidad de los pastos leñosos de maneras muy distintas, a veces emprendiendo caminos muy tortuosos en medio de las complejas normas europeas y crecientes exigencias de la Comisión Europea. Se ha dado con algunas soluciones parciales (en algunos países más que en otros), pero no cabe duda de que los pastos leñosos de todos los países se encuentran con mayores dificultades que cualquier otra superficie agraria para justificar su elegibilidad para las ayudas directas de la PAC.

En Inglaterra no se aplica coeficiente de admisibilidad ni límite en el número de árboles. Todos los pastos tienen admisibilidad del 100% si se puede comprobar la actividad ganadera. Imagen: S. Perry.



# RECOMENDACIONES

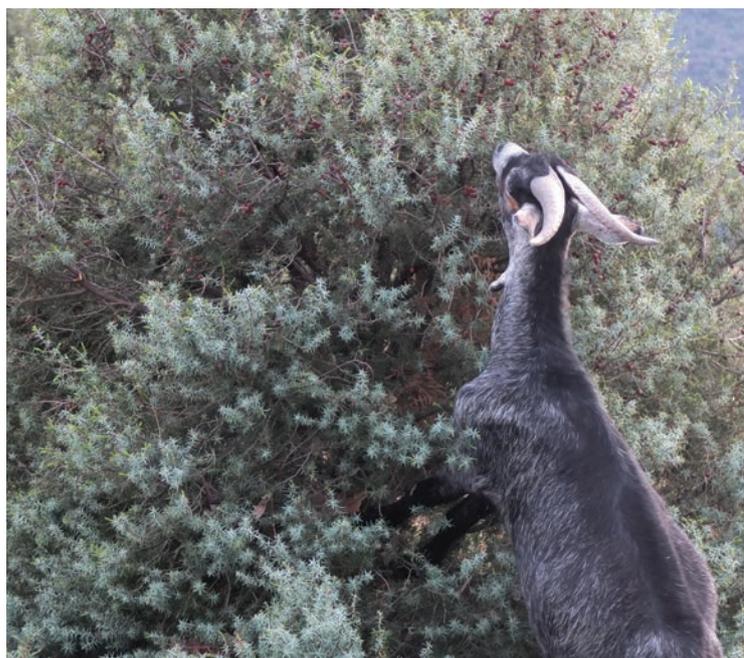
**P**ara salvar los pastos leñosos europeos necesitamos una política más coherente y menos burocrática, con los siguientes cambios:

**Todos los pastos leñosos utilizados para la producción agraria deben ser totalmente elegibles para los pagos directos de la PAC, tanto en los Reglamentos Europeos como en su aplicación en los Estados Miembro.**

- En tierras donde el uso agrario predomina, los árboles y arbustos NO deben ser tratados a priori como elementos no productivos. Debería considerarse que añaden valor a estas superficies, salvo que impidan claramente la actividad agraria.
- La definición de pastos permanentes de la PAC debe incluir todos los tipos de pastos que se emplean para la producción, sin requerir justificaciones específicas de “prácticas locales establecidas” para aquellos de predominancia leñosa, ya que esto conlleva una carga administrativa adicional y un riesgo de penalizaciones poco justificable.
- Para la simplificación de la PAC se propone la siguiente definición sencilla de pastos permanentes: “tierras utilizadas para producir hierba y otros pastos (espontáneos o sembrados), y que no hayan sido roturadas o resebradas durante cinco años o más”.
- Para determinar la elegibilidad de una parcela para pagos de la PAC, el uso real de la tierra debe tener mayor peso que el tipo de vegetación existente. Tal y como ha determinado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la clasificación como “pasto permanente” y, por tanto, como “superficie agraria”, de una tierra debe derivarse de su uso real.
- No debe haber un límite arbitrario y sin base científica establecido a nivel europeo para la densidad máxima de árboles en los pastos, ni reducciones de elegibilidad de los pastos para pagos de la PAC debido a la presencia de árboles y arbustos, siempre que haya un nivel aceptable de uso agrario; este nivel

de actividad deberían fijarlo los Estados Miembro. El estado y evolución de la vegetación deben usarse como un indicador de la actividad en inspecciones de campo, pero la elegibilidad no debería determinarse únicamente en base a teledetección.

- No deben existir normas inviables, como el requisito actual de distinguir en cada parcela los árboles y arbustos que están accesibles al ganado “en toda su superficie” (considerados elegibles) de aquellos que no lo están y que deben excluirse. En muchos pastos leñosos, los árboles producen forraje y frutos muy valiosos, sin que sea necesario que el ganado ramonee todo el árbol. Las normas deben reconocer la actividad agraria en sí, y simplificar los criterios de elegibilidad de los pastos debe ser un objetivo prioritario de los esfuerzos por reducir la burocracia innecesaria de la PAC.
- Según las actuales normas, la PAC otorga pagos directos completos para pastos que se reforestan y pierden su uso ganadero, pero penaliza a los pastos arbolados, incluso cuando son manejados activamente. Esto es completamente incoherente y debe cambiarse.



El ganado caprino puede aprovechar pastos altos y leñosos, pero las normas de la PAC suelen excluirlos de la superficie elegible. Imagen: Guy Beaufoy.

- Las normas de la PAC así como los expertos y auditores de la Comisión Europea (DG Agri) deben reconocer las distintas realidades y el valor de los pastos leñosos que forman parte de explotaciones agrarias y no forzar a los Estados Miembro a adoptar normas de elegibilidad que discriminan a estos pastos. Las instituciones europeas deben asegurarse de que se cumple el principio de que las ayudas se pagan por tierras agrarias en uso; y los Estados Miembro y regiones deberían, por subsidiariedad, interpretarlo en su contexto.

### **Se debe realizar urgentemente una evaluación de los impactos de las nuevas normas de elegibilidad de los pastos permanentes en la PAC, y proponer formas de armonizarlas con otras políticas europeas**

- Esta evaluación debería incluir los impactos reales sobre el terreno de las normas de la PAC y de sus fórmulas de aplicación, e incluir un análisis de los costes y beneficios (también en términos de bienes públicos) del sistema actual de control de elegibilidad de pastos.
- Asimismo, debería evaluar la coherencia con el resto de la PAC y con los objetivos de las políticas ambientales, así como estudiar opciones para mejorar las normas de implementación y guías de la Comisión Europea para los Estados Miembro, de forma que se asegure un tratamiento ecuánime para los distintos tipos de pasto y sistemas ganaderos, y se maximicen los beneficios públicos obtenidos mediante los pagos directos.
- Como parte de esta revisión, se debe tratar específicamente la armonización de las normas que

afectan a los pastos arbolados bajo distintas áreas de políticas, para evitar enviar mensajes contradictorios a los ganaderos, como la obligación de conservar los hábitats leñosos (Natura 2000) y los incentivos para eliminarlos (PAC).

### **Los Estados Miembro deben utilizar adecuadamente las medidas de los Programas de Desarrollo Rural (PDRs) para apoyar un manejo adecuado de los pastos leñosos**

- Los Programas de Desarrollo Rural deben desarrollar medidas Agroambientales y de Clima para pastos leñosos en toda la UE, de forma que se apoye un manejo activo y ecológicamente sostenible. Un fuerte despliegue de estas medidas es necesario en los Estados Miembro del sur de Europa.
- Las medidas de los PDRs de apoyo a la reforestación de pastos no deben ser más atractivas (ni por su cuantía, ni por su simplicidad) que las destinadas a incentivar un manejo de los pastos para la producción agraria y la conservación de los pastos arbolados.

### **España debe mejorar el tratamiento de sus pastos leñosos en la nueva PAC, ajustándose a la normativa existente**

- Se debe revisar críticamente la reclasificación de parcelas del SIGPAC en uso forestal (FO), y reasignarles usos de pastos leñosos (PA o PR) en todos aquellos casos en que el uso pastoral sea el predominante.
- El Coeficiente de Admisibilidad de Pastos debe modificarse atendiendo al uso real de los pastos, para lo que será necesario desarrollar guías para la estimación del CAP sobre el terreno teniendo en cuenta la verdadera accesibilidad y palatabilidad de la vegetación.
- Se debe desarrollar ampliamente la fórmula de Prácticas Locales Establecidas para que multitud de pastos de predominancia leñosa puedan ser considerados elegibles, basándose tanto en los usos ganaderos existentes como en la necesidad del pastoreo para la conservación de los hábitats que constituyen.



El ganado también aprovecha olivares y otros pastos leñosos agrícolas, pero estas superficies no se contabilizan como pastos. Imagen: María Carmen García.



Los grandes árboles, frecuentes en muchos pastos adherados, tienen un gran valor productivo, medioambiental y cultural, lamentablemente menospreciado por las normas de elegibilidad de la nueva PAC. Imagen: Javier García.

Este documento es una traducción y adaptación al contexto español -realizada en diciembre de 2015- del material original en inglés '**Europe's wood pastures: condemned to a slow death by the CAP?**', elaborado por el EFNCP y la Asociación Pogány-Havas en octubre de 2015.

**Editores:** Guy Beaufoy y Jabier Ruiz

**Autores:** Guy Beaufoy, Sofia Blom, Tibor Hartel, Gwyn Jones, Razvan Popa, Xavier Poux, Jabier Ruiz

**Traducción y adaptación al contexto español:** Jabier Ruiz

**Producido por** el Foro Europeo para la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo y la Asociación Pogány-Havas.

**Cofinanciado por** Arborire Marcabili, la Asociación Trashumancia y Naturaleza, la Fundación Entretantos y la DG de Medio Ambiente de la Comisión Europea (Programa LIFE - ONGs) a través del Foro Europeo para la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo.

**Diseño:** Szabó Zsolt

**Maquetación de la versión en castellano:** Javier García

**Imágenes portada:** Fernando Llorente, Pedro M. Herrera y Javier García



Sin un apoyo adecuado de la PAC, muchas ganaderías extensivas dejarán de ser mínimamente rentables, y con ellas se perderán todos sus beneficios asociados: empleo rural, productos de calidad, biodiversidad, paisaje, prevención de incendios... Imagen: Jabier Ruiz.



European Forum on  
Nature Conservation  
and Pastoralism

[efncp.org](http://efncp.org)



[poganyhavas.ro](http://poganyhavas.ro)



România leaszélső fái  
Arborii remarcabili din România  
Remarkable trees of Romania

[arboriremarcabili.ro](http://arboriremarcabili.ro)



[pastos.es](http://pastos.es)



PLATAFORMA POR LA  
GANADERÍA EXTENSIVA  
Y EL PASTORALISMO

[ganaderiaextensiva.org](http://ganaderiaextensiva.org)



[entretantos.org](http://entretantos.org)