

# PRODUCCIÓN

Carlos Gregorio Hernández Díaz-Ambrona. Profesor de cultivos y aprovechamientos forrajeros. Grupo de Cooperación en Sistemas Agrarios AgSystems, CEIGRAM y Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid



¿Dónde pastan las vacas en España?

## La ganadería extensiva ante la nueva PAC

La nueva propuesta de la PAC de la Comisión Europea trata de poner fin al actual régimen de pago único y que se establezca un nuevo "pago básico" por hectárea que deberá definirse en los próximos meses. La definición de hectárea admisible y la cantidad de ayuda uniforme por hectárea, suscitan gran preocupación para el sector español de vacuno de carne.

**L**a Política Agraria Común cumple este año su 50 aniversario, sus objetivos son: el principio de seguridad y soberanía alimentaria de la Unión Europea; el mantenimiento de la capacidad y actividad productiva del medio rural; y la conservación del medio ambiente. La situación actual de la PAC (período 2007-2013) respecto a la producción ganadera extensiva difiere al planteamiento general, ya que el desacoplamiento se ha aplicado de forma desigual entre los distintos estados miembros y entre las producciones ganaderas. En el caso de

España el desacoplamiento ha sido total en ovino y caprino pero no en el vacuno de cría y cebo. Este hecho se ha traducido en un cambio significativo de las cabañas ganaderas en los últimos años que ha llevado a una reducción de la cabaña ovino-caprina y a un ligero aumento de la vacuna. Según los datos de la Dirección General de Agricultura de la Unión Europea el nivel de subsidios totales que reciben los agricultores y ganaderos españoles se encuentra por debajo de la media Europea, recibiendo el 30% de los ingresos totales comparados con la media Europea del 40%.

### Propuesta de reforma de la PAC y la ganadería extensiva

La propuesta de reforma de la PAC, presentada por la Comisión Europea, trata de poner fin al actual régimen de pago único, por lo que contempla la desaparición de los derechos históricos. La propuesta conlleva que, a partir de 2014, los agricultores perciban una cantidad de ayuda igual por hectárea. Para ponerlo en práctica habrá que definir las hectáreas admisibles y la cantidad de ayuda uniforme por hectárea. Se puede esperar que la superficie admisible sea toda la superficie agraria que haya generado derechos de pagos en un determinado año o período. En el caso de las producciones de ganado vacuno de carne las ayudas de la PAC en períodos anteriores fueron establecidas por cabeza, referidas a una superficie declarada de pasto, lo que permitía calcular la prima por extensificación, por lo que los pagos siempre han estado vinculados a una superficie. Incluso en la mayoría de los casos, el vacuno de cebo también se ha mantenido vinculado a una superficie, aunque lo suficientemente pequeña como para no percibir la ayuda por extensificación, en un sistema eventual de pago básico por superficie los cebaderos verían disminuir considerablemente su nivel de ayuda si no pueden optar a otros tipos de pagos.

La ayuda uniforme por hectárea es más cuestionada debido a las



diferencias de productividad entre regiones de la Unión Europea. Se espera que haya un pago básico diferente por sistemas de cultivo, producción y regiones. En el caso de la ganadería, no debería ser igual la ayuda por superficie para un ganadero en la cornisa cantábrica que puede llegar a tener una carga ganadera de 1,5 vacas por hectárea, que un ganadero en zonas de dehesa que apenas alcanza 0,5 vacas por

hectárea. Por esta razón, algunos países miembros quieren regionalizar la ayuda uniforme por hectárea. Sería a partir de 2014 cuando los estados miembros deben empezar a aplicar el pago básico por hectárea, para que en 2019 toda la Unión Europea tenga el mismo sistema de pagos. El pago básico, como mínimo, alcanzaría el 40% del presupuesto anual de la PAC que le corresponde al estado (**Tabla 1**). (PAGO BÁSICO: Todos los ganaderos

recibirán la misma cantidad de ayuda básica de la PAC a nivel regional o nacional).

Esta reforma está más pensada en una agricultura uniforme, templada y lluviosa, del norte y este de Europa y no en una agricultura no uniforme árida y seca como la mediterránea, donde las diferencias productivas son muy acusadas entre regiones y sistemas de producción.

**Tabla 1 / Componentes del régimen de pago básico propuesto por la Comisión Europea para reforma de la PAC 2014-2019**

| Componente   | Tipo de pago               | Montante sobre el límite máximo anual nacional        | Observaciones   |
|--|----------------------------|---|---|
| Pago Básico  | Desacoplado obligatorio    | Mínimo del 40%  | Dependerá de la superficie admisible. Beneficiará a las hectáreas menos productivas.  |
| Pago verde o <i>Greening</i> : pago por aplicar prácticas beneficiosas o para el clima y el medio ambiente | Desacoplado obligatorio    | Del 30%   | Las dehesas, los sistemas agroforestales y los hábitats naturales incluidos en la directiva hábitat deberían beneficiarse de este pago de forma directa.  |
| Pago a los agricultores de zonas con limitaciones específicas naturales                                    | Desacoplado voluntario     | Hasta un 5%   | Posibilidad de incluir las antiguas zonas de montaña y zonas desfavorecidas. La ayuda podrá oscilar entre 25 euros por hectárea y año, y un máximo de 300 euros por hectárea y año en zonas de montaña. |
| Pago para los jóvenes agricultores   | Desacoplado obligatorio    | Hasta el 2%   | Pretende favorecer la continuidad de las explotaciones familiares o incorporar jóvenes al campo.  |
| Pagos a pequeños agricultores  | Desacoplado a tanto alzado | Hasta el 10%  | Habrá que esperar a la definición de pequeño ganadero, para evitar subvencionar explotaciones sin dimensión económica o social.   |
| Pago acoplado voluntario   | Acoplado voluntario        | Hasta el 5% aunque puede superar el 10% o incluso más | Acogiéndose a esta modalidad podrían mantenerse de forma acoplada algunas producciones ganaderas.   |

Tal como esta definido el pago básico resulta de dividir como mínimo el 40% del presupuesto anual de la PAC que le correspondería a España por la superficie agraria admisible. En principio España tomaría como referencia para la superficie admisible la superficie que está referida en el SIGPAC y ha percibido derechos de la PAC.

Vista la distribución de pagos (Tabla 1), las producciones ganaderas extensivas tienen la posibilidad de mantener su nivel de ayudas actuales bien por el pago básico o bien a través del llamado *greening* o pago ecológico. El pago ecológico es el pago a agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Se incluyen la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y las superficies de interés ecológico. En este pago podrían incluirse las dehesas, los sistemas agroforestales y los hábitats naturales incluidos en la directiva hábitat (Red "Natura 2000"). Sin embargo, no se aplicará a los pastos permanentes que vayan a ser reforestados, quizás tenga lógica ya que las reforestaciones pueden acogerse a otro tipo de ayudas. Al igual que ocurriese con la anterior PAC los sistemas mixtos, los agroforestales, no tienen un lugar específico. Antes tenían que optar o bien a tierra forestal o bien a tierra agrícola, el límite lo marcaba el

porcentaje de suelo cubierto por los árboles. Parece que en la nueva reforma tampoco se trata este caso particular. La ganadería también tendría la posibilidad de mantener pagos acoplados voluntarios, de hecho así lo indica el documento de trabajo de la Comisión del 20 de noviembre de 2011, titulado *Impact Assessment: Common Agricultural Policy towards 2020* (p. 41), aunque de establecer el pago básico por hectárea y dado que la ganadería extensiva estaría vinculado a él, el pago acoplado sería el instrumento para mantener las ayudas a la ganadería estabulada, especialmente para el cebo de terneros. Propone la Comisión Europea que la reforma dé lugar a una redistribución de ayudas, por lo que cabe la posibilidad de que o bien países o bien sectores se vean perjudicados.

Todos los pagos están sujetos a condicionalidad (a excepción del régimen simplificado de los pequeños agricultores). El temor de los ganaderos a la condicionalidad es saber cómo se aplica. Hasta ahora nos hemos encontrado en España con formas distintas de aplicar las ayudas agroambientales. Ya que en algunas comunidades autónomas solo eran susceptibles de ayudas las zonas incluidas en la directiva hábitat, y en otros casos la justificación de la ayuda se hace conforme a las facturas

presentadas por lo que el ganadero no podía ser receptor directo de la ayuda, es decir, se veía en la necesidad de contratar a un tercero, cuando en muchos casos son trabajos que el ganadero podría realizar. Por estas razones, el ganadero tiene bastantes reticencias a este tipo de pagos, prefiriendo un pago básico lineal y directo que el ganadero puede aplicar directamente en el balance de su explotación. También los pagos se limitan hasta un máximo de 300.000 euros por explotación y año. Las reducciones en los pagos se iniciarían a partir de 150.000 euros aplicándose un 20% de reducción llegando al 100% para el exceso del máximo antes indicado. Algunos estados miembros quieren introducir una limitación inferior para evitar pagos de poca cuantía que no contribuyen a la profesionalidad del sector. En el caso de la carne de ganado vacuno se mantiene el precio de intervención de 2,224 euros el kilogramo de carne fresca o refrigerada a lo largo de todo el año y las ayudas al almacenamiento privado. La propuesta de reglamento incluye también medidas de apoyo en el caso de enfermedades animales, pérdidas de confianza de los consumidores y por perturbaciones en el mercado.

La nueva PAC mantiene el segundo pilar dedicado al desarrollo rural. Pilar que lo podrán poner en marcha a través de los programas de desarrollo rural y con la financiación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). De estos programas destacamos los destinados a zonas de montaña y los de creación de cadenas de distribución cortas. Sustancialmente no sufren modificaciones respecto del sistema anterior de gestión y funcionamiento. Habrá medidas para la forestación y creación de bosques, para el establecimiento de sistemas agroforestales y para la gestión de riesgos, entre otros. La medida de desarrollo rural en el tema de gestión de riesgos es algo novedosa que puede ser interesante en las producciones ganaderas extensivas actuales si permite financiar el pago de la prima en seguros como el de sequía en pastos



Foto: Carlos Gregorio Hernández Díaz-Ambrosia



**Al igual que ocurriese con la anterior PAC los sistemas mixtos y agroforestales no tienen un lugar específico. Antes tenían que optar o bien a tierra forestal o bien a tierra agrícola, el límite lo marcaba el porcentaje de suelo cubierto por árboles**

o por enfermedades animales, ya que tiene por objetivo la estabilización de rentas.

### ¿Dónde pastan las vacas nodrizas?

La incertidumbre que ha creado la propuesta de reforma de la PAC en los ganaderos está en la definición de superficie agraria admisible. Algunos estados miembros están haciendo fuerza para que la reforma de la PAC no suponga una transferencia de ayudas de unos sectores a otros y que, por tanto, cada sector mantenga su proporción en el reparto del presupuesto de la PAC. Mientras la Comisión promueve una tasa plana para todos. La controversia ha venido de la definición de pasto permanente, sobre si esa definición incluye o no los pastos arbolados. Es por ello que la organización European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP) y, en España, la propia Sociedad Española para el Estudio de los Pastos asume el documento Support the farmers who maintain Europe's pastoral landscapes-change the CAP rules on permanent pastures (Beaufoy y Poux, 2012). La EFNCP propone que se cambie la definición de pastos permanentes para que incluya las zonas de pastos herbáceos y leñosos, y que se definan unos criterios que incluyan los pastos arbolados y los matorrales naturales que se pastan. El Reglamento (CE) 1120/2009 de la Comisión de 29 de octubre de 2009 define en el artículo 2.c los pastos permanentes como «las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más

[...]», también incluye los pastizales en esa definición (artículo 2.d). Esto quiere decir que si se aplica tal definición y considerando la definición de la UNESCO para pastos herbáceos como «la superficie cubierta por plantas herbáceas con menos del 10% cubierta con árboles o arbustos», entonces gran parte de las zonas arboladas, de matorrales y de otros sistemas silvo-pastorales no estarían incluidos en la superficie elegible. En cualquier caso, se pretende evitar que superficies que no han sido objeto de ayudas anteriores o que en la actualidad no contribuyen a los objetivos de la PAC no reciban ayudas. Por otra parte, el Reglamento 1122/2009 concreta estas superficies y su aplicación es más relajada, en función de los estados miembros, ya que por ejemplo las dehesas sí tienen consideración de pastos permanentes, al igual que otras superficies arboladas en Francia y en el Reino Unido. En el caso de las zonas en ambiente mediterráneo hay que apoyar el pastoreo que se realiza en zonas arboladas y de matorral en las cuales la acción del pastoreo tiene, entre otras ventajas, prevenir la proliferación de incendios y la conservación de la biodiversidad. Esas zonas podrían ser objeto del Pago verde o del Pago a los agricultores de zonas con limitaciones específicas naturales. La nueva propuesta trata de evitar que ganaderías no incluidas en el sistema anterior de ayudas, caso por ejemplo de la ganadería cinegética, puedan ahora acogerse al pago básico.

### Retos de la nueva PAC

Finalmente, con independencia de la definición dada a la superficie en pastoreo, en el actual sistema de

# Optibeef

Sistema integral de gestión para el vacuno de carne



**Medimos y Asesoramos para Optimizar su Rentabilidad:**

- Servicio de Comercialización y Certificación
- Programas de Nutrición Personalizados
- Programa Opticar para cebo de terneros
- Análisis de resultados y gestión
- Manuales de Manejo



Ronda de Poniente nº9  
28760 Tres Cantos (Madrid)  
Tel. 918 075 410  
Fax 918 032 515  
[www.nanta.es](http://www.nanta.es)



Foto: Carlos Gregorio Hernández Díaz-Ambroña

## La nueva propuesta trata de evitar que ganaderías no incluidas en el sistema anterior de ayudas, caso por ejemplo de la ganadería cinegética, puedan ahora acogerse al pago básico

ayudas aún establecidas por animal en el caso de la vaca nodriza o desacopladas para ovino y caprino, el número de animales susceptible de recibir ayudas está siempre ligado a una superficie agraria de pasto, dicha superficie es la base para el cálculo de la carga ganadera objeto de la ayuda y puede entenderse que esa superficie sea considerada como admisible. En el caso de los animales en cebo, la base territorial es pequeña por lo que tendrá que considerarse la posibilidad de percibir un pago acoplado. Los sistemas tradicionales de pastoreo en España pueden cumplir los objetivos necesarios para percibir el Pago verde o el Pago a los agricultores de zonas con limitaciones específicas naturales.

Aún el camino por recorrer es largo. Va a ser un año difícil y de mucha negociación hasta llegar a la formulación de la nueva PAC. Primero, los estados miembros tienen que ponerse de acuerdo sobre el presupuesto de la Unión Europea para los próximos años (2014-2019), presupuesto que, vista la coyuntura actual, va a sufrir recortes. Una vez aprobado el presupuesto, el siguiente paso será establecer el nivel de gasto de la PAC. Lo deseable sería mantener el montante actual. Una vez conocido

el presupuesto de la PAC habrá que distribuirlo entre los países miembros, para finalmente aplicar el régimen de pago entre las distintas producciones.

La próxima reforma de la PAC debe contribuir decididamente al mantenimiento de la actividad agrícola, ganadera y al desarrollo rural y ser un incentivo para el profesional del campo. En el sistema de producción de carne debe tenerse presente el

sistema completo desde el período de cría y recría, fundamentado en la ganadería extensiva, y el periodo de cebo y término de los terneros. La ganadería extensiva, tal y como la conocemos en España, debe recibir los apoyos que tiene actualmente, para los que hay que hacer valer su integración con el medio ambiente, particularmente en las dehesas y en los sistemas en pastoreo. La mayoría de las zonas de pastoreo españolas tienen cualidades propias por las que debería beneficiarse también del pago verde. En otras ocasiones la ganadería extensiva ocupa las zonas más difíciles y desfavorecidas, por lo que el mantenimiento de su actividad es la base de la supervivencia de esos espacios.

### Referencias bibliográficas disponibles en ASOPROVAC



Foto: Carlos Gregorio Hernández Díaz-Ambroña