



PROPUESTA DE CARACTERIZACIÓN DE LA GANADERÍA EXTENSIVA APROXIMACIÓN A LA DIFERENCIACIÓN DEL GRADO DE EXTENSIVIDAD

DOCUMENTO DE DEBATE



PLATAFORMA POR LA
GANADERÍA EXTENSIVA
Y EL PASTORALISMO

Con el apoyo de:



"Si algún día desaparecieran los pastores y sus rebaños de las sierras, de los páramos y de las montañas españolas, los conservacionistas, los biólogos, los ingenieros de Montes, yo mismo, deberíamos convertirnos en pastores y volver a mover los rebaños por las cañadas si queremos que sobrevivan los buitres y las especies que encuentran una parte importante de su sustento en las carroñas".

Félix Rodríguez de la Fuente, de una intervención de 1976 sobre los problemas del Pirineo (p. 367 de la biografía de Félix Rodríguez de la Fuente por Benigno Varillas).

Autores principales: Pablo Urivelarrea y Luis Linares.

Revisores y colaboradores (en orden alfabético): Pablo Acebes, Joan Alibés, Aurelio M. Antuña, Carlos Astrain, Carolina Barrio, Juan Busqué, Alberto Bernués, M.^a Dolores Carbonero, Blanca Casares, Juan Cortines, Alberto Díez, Alicia Durán, Juan José García, Ramón Guzmán, Guillermo Fernández, Marga Fernández, Juan José García, Paloma Gómez de Travacedo, Carlos Guillén, Pedro M. Herrera, Santiago León, Celia López-Carrasco, Jesús María Mangado, Rosa Mosquera, Valentín Maya, Yolanda Mena, Gerardo Moreno, Alberto Navarro, Félix Oliver, Celsa Peiteado, Marisa Reig, Ana Rengifo, Sonia Roig, Francisco Rubio, Jabier Ruiz, Concha Salguero, Alfonso San Miguel, José Sánchez y Miguel Torres.

Agradecimientos: Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas que han contribuido con su tiempo y sus valiosas aportaciones. A todas ellas, muchísimas gracias por su amabilidad y paciencia.

Cómo se debe citar este trabajo: Urivelarrea, P. y Linares, L. 2020. *Propuesta de caracterización de la ganadería extensiva. Aproximación a la diferenciación del grado de extensividad*. WWF España, Trashumancia y Naturaleza, Sociedad Española de Pastos y Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo.

Esta propuesta de caracterización de la ganadería extensiva ha sido elaborada por WWF España, Trashumancia y Naturaleza, la Sociedad Española de Pastos y la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo. Las distintas contribuciones no reflejan necesariamente la opinión de las organizaciones participantes.



Con el apoyo de:



DOCUMENTO DE DEBATE: PROPUESTA DE CARACTERIZACIÓN DE LA GANADERÍA EXTENSIVA. APROXIMACIÓN A LA DIFERENCIACIÓN DEL GRADO DE EXTENSIVIDAD

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo, en el que han colaborado más de 40 expertos y entidades relacionados con la ganadería extensiva y los sistemas pastorales españoles, tiene como objetivo servir como documento de partida en el necesario proceso de caracterización de la ganadería extensiva; especialmente en la determinación de unos criterios objetivos que permitan diferenciar los diversos sistemas ganaderos y establecer una gradación de su nivel de extensividad. Dicha caracterización sería el paso previo para poder articular medidas dirigidas a la ganadería extensiva, especialmente en el marco del debate para el diseño de la Política Agraria Común más allá de 2020.

Esta propuesta pretende avanzar en el necesario debate para la caracterización de esta actividad productiva y de gestión del territorio en el seno de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD), con expertos de diferentes disciplinas. El objetivo es poner sobre la mesa diferentes parámetros, combinables entre sí, para caracterizar el grado de extensividad de las explotaciones ganaderas y debatirlas a la búsqueda de una posición consensuada. Posteriormente el propio MAPA será quien desarrolle la metodología a utilizar para identificar a las explotaciones y proponga las medidas más convenientes para apoyar a la ganadería extensiva en la nueva PAC, especialmente en el Primer Pilar.

Se proponen tres procedimientos a debatir para diferenciar la ganadería extensiva:

1. En base a **especie, clasificación zootécnica y sistema de producción**, por su sencillez de aplicación.
2. Estableciendo **cargas mínimas y máximas** (por grandes tipos de pasto y considerando la superficie realmente pastada) y periodos de pastoreo, para así, por un lado, asegurar al pastoreo efectivo del territorio y por otro, no incluir como extensivas cargas excesivas para la sostenibilidad del sistema.
3. En función de la **alimentación suplementaria** del ganado, lo que permitiría establecer un amplio gradiente de extensividad en base a las declaraciones de insumos alimentarios de los ganaderos.

Si bien los tres procedimientos podrían aplicarse por separado, se recomienda aplicarlos conjuntamente. Se estima que el primero podría implementarse fácilmente a corto plazo. Se propone utilizar el segundo procedimiento a modo de condicionalidad. El tercer procedimiento presenta muchas bondades, pero dada la escasa digitalización de la información de insumos alimentarios declarados por los ganaderos existente en la actualidad, puede que deba ser aplicado a medio plazo. A modo de ejemplo ilustrativo se propone una primera gradación de los sistemas ganaderos en el que se aplican conjuntamente los tres procedimientos.

Finalmente se identifican una serie de limitaciones metodológicas y se presentan una serie de elementos para la reflexión con el objeto de abordarlos posteriormente en grupos de trabajo. En los mismos debe tratarse, entre otros, la posibilidad de que para llegar a un cierto grado de extensividad, no exista un “camino único” sino la combinación de los diversos elementos propuestos para el debate, que permita diversos itinerarios.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	CONTEXTO DEL DOCUMENTO.....	1
1.2	OBJETIVO DEL DOCUMENTO.....	1
1.3	SIGUIENTES PASOS.....	1
1.4	JUSTIFICACIÓN.....	2
2	TERMINOLOGÍA.....	4
3	¿QUÉ SE ENTIENDE POR GANADERÍA EXTENSIVA?.....	4
4	PROPUESTA DE PROCEDIMIENTOS PARA APROXIMARSE A SU APLICACIÓN PRÁCTICA.....	4
4.1	ESPECIE, CLASIFICACIÓN ZOOTÉCNICA Y SISTEMA DE PRODUCCIÓN.....	5
4.1.1	Propuesta de clasificación.....	8
4.2	ESTABLECIMIENTO DE CARGAS MÍNIMAS Y MÁXIMAS Y PERIODOS DE PASTOREO.....	9
4.2.1	Carga mínima.....	11
4.2.2	Carga máxima.....	11
4.3	GRADO DE EXTENSIVIDAD EN FUNCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SUPLEMENTARIA.....	17
4.3.1	Propuesta de intervalos de extensividad en función de la alimentación.....	18
5	LIMITACIONES METODOLÓGICAS.....	19
5.1	BASE TERRITORIAL.....	19
5.2	IRREGULARIDAD DE LAS PRODUCCIONES, SOBREPASTOREO E INFRAPASTOREO.....	21
5.3	TABLA DE EQUIVALENCIAS DE CARGAS GANADERAS.....	22
6	ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN.....	23
6.1	DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PASTORAL.....	23
6.2	RAZAS RÚSTICAS/AUTÓCTONAS.....	23
6.3	APOYO A LA TRASHUMANCIA.....	24
6.4	APOYO AL PASTOREO DIRIGIDO.....	24
6.5	CLASIFICACIÓN ZOOTÉCNICA.....	24
6.6	INFORMACIÓN SOBRE PASTOS EN SIGPAC.....	25
6.7	ELEGIBILIDAD DE PARCELAS FORESTALES REALMENTE PASTADAS.....	25
6.8	AMPLIACIÓN DE TIPOS DE PASTO.....	26
6.9	DIFERENCIACIÓN DEL GRADO DE EXTENSIVIDAD.....	26
6.10	ESCALA DE APLICACIÓN.....	27
6.11	BASES DE DATOS CON INFORMACIÓN DE PIENSOS Y OTROS PRODUCTOS.....	27
6.12	GRADO DE MARGINALIDAD DE LA ZONA.....	27
6.13	UTILIZAR OTROS SELLOS O ESTÁNDARES COMO CRITERIO DE EXTENSIVIDAD.....	27

6.14	FORRAJE PRODUCIDO EN LA PROPIA EXPLOTACIÓN	28
6.15	FAUNA SILVESTRE.....	28
6.16	CONTROL DEL PASTOREO EFECTIVO	28
6.17	APOYO A PEQUEÑAS EXPLOTACIONES.....	29
6.18	TERRENOS COMUNALES	29
7	CONCLUSIONES.....	30

ANEXOS

1	PREGUNTAS GENERALES QUE ORIENTAN EL PRESENTE TRABAJO	31
2	DEFINICIONES EXISTENTES DE GANADERÍA EXTENSIVA	32
3	EJEMPLOS DE NORMATIVAS QUE ABORDAN LÍMITES DE CARGA GANADERA.....	33
3.1	RELACIONADAS CON LA DIRECTIVA 91/676/CEE, DEL CONSEJO	33
3.2	SUBINDICADOR DE SUPERFICIE DE PASTOREO. INDICADOR C.33 GRADO DE INTENSIFICACIÓN ...	33
3.3	REAL DECRETO 479/2004, REGISTRO GENERAL DE EXPLOTACIONES GANADERAS.....	34
3.4	REAL DECRETO 1221/2009, ORDENACIÓN DE EXPLOTACIONES GANADO PORCINO EXTENSIVO ..	36
3.5	REAL DECRETO 4/2001: PRODUCCIÓN AGRARIA COMPATIBLES CON EL MEDIO AMBIENTE.	37
3.6	MANUAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD. FEGA.....	38
3.7	OPERACIÓN DE FOMENTO DEL PASTOREO DEL PDR DE CLM	39
3.8	OPERACIÓN DE AYUDAS BIENESTAR ANIMAL DEL PDR DE CLM	40
3.9	OPERACIÓN DE GANADERÍA EXTENSIVA DE CALIDAD DEL PDR DE EXTREMADURA.....	40
3.10	AYUDA AL MANTENIMIENTO DE RAZAS LOCALES AMENAZADAS EN CANTABRIA	41
3.11	GANADERÍA EXTENSIVA EN LOS PARQUES NATURALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA	41
3.12	LEY 17/1999, COMUNIDAD DE MADRID, PASTOS Y RASTROJERAS	41
3.13	PDR DE NAVARRA 2014-2020.....	42
3.14	GANADERÍA ECOLÓGICA.....	42
4	EJEMPLOS DE NORMATIVAS QUE ABORDAN TIPOS DE EXPLOTACIONES.....	43
4.1	DEFINICIÓN DE GANADERÍA EXTENSIVA EN NAVARRA	43
4.2	APORTE DE ALIMENTO PARA DETERMINADAS ESPECIES DE LA FAUNA SILVESTRE	43
4.3	GANADERÍA DEPENDIENTE E INDEPENDIENTE.....	43
5	CARGA ORIENTATIVA QUE SOSTIENEN DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE PASTIZALES	44
6	CARGA GANADERA EN LA UE.....	44
7	DERECHOS PAC Y PASTOREO	45
7.1	INTRODUCCIÓN.....	45
7.2	PASTOREO EFECTIVO DE LA SUPERFICIE DECLARADA	45
8	EQUIVALENCIA DE CARGAS GANADERAS	47

1 Introducción

1.1 Contexto del documento

En múltiples reuniones mantenidas con el MAPA en el marco del Plan Estratégico Nacional para la Política Agraria Común (PAC) Post 2020, se ha puesto de manifiesto la dificultad para aplicar políticas específicas de apoyo a la ganadería extensiva dada su dificultad práctica para diferenciarla. Tal y como se indica en el documento de partida¹ del subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 2 del Plan Estratégico Nacional de la PAC Post 2020 elaborado por el MAPA, «no existe una definición clara ni consensuada, ni siquiera a nivel nacional, de lo que se entiende por ganadería extensiva. (...). Por ello se considera que la hora de definir las intervenciones, será el momento en que se deban tomar las decisiones sobre qué se entiende por ganadería extensiva, así como si es necesario establecer una gradación del nivel de intensificación / extensificación de las explotaciones, y sobre todo determinar los criterios para medirla y controlarla, lo que nos deberá acercar al concepto de “extensificación real”».

Si bien se avanzó decisivamente sobre el asunto con el encargo realizado a la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo (PGE)², parece que la propuesta presentada hasta el momento no permite aún al MAPA diferenciar los distintos sistemas productivos y, en consecuencia, tampoco programar medidas dirigidas al respecto.

1.2 Objetivo del documento

El presente trabajo, en el que han colaborado más de 40 expertos y entidades relacionadas con la ganadería extensiva y los sistemas pastorales españoles, pretende ser un documento de carácter propositivo que sirva de ayuda en el necesario proceso de caracterización de la ganadería extensiva; especialmente en el establecimiento de los criterios que permitan diferenciarla y apoyarla convenientemente en el siguiente periodo de la PAC.

La intención es que este documento permita abrir un debate que lleve a un consenso entre administraciones y expertos sobre cómo diferenciar la ganadería extensiva para poder apoyarla con la futura PAC, especialmente desde el primer pilar, que es el que cuenta con un mayor presupuesto. Una vez diferenciados y apoyados convenientemente los sistemas extensivos desde el Primer Pilar (pago básico, ayudas asociadas, eco-esquemas y ayudas asociadas), se podrán primar mediante el PDR (segundo pilar), aspectos más concretos y más fácilmente definibles, como por ejemplo las razas en peligro de extinción.

1.3 Sigüientes pasos

En todo caso, en el presente documento no se presenta una caracterización rígida, sino una propuesta que pretende servir de punto de partida para avanzar en el tema, en el seno de los Ministerios con conocimiento y competencias en el tema, con expertos de diferentes disciplinas con el objeto de que sea el propio MAPA el que, posteriormente, desarrolle la metodología a

¹ Secretaría General de Agricultura y Alimentación. 2020. Documento de Partida del Subgrupo de Trabajo del Objetivo Específico 2. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

² Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España. Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

utilizar y proponga las medidas más convenientes para identificar y apoyar a la ganadería extensiva desde el primer pilar teniendo en cuenta las muchas limitaciones existentes.

1.4 Justificación

Según la Constitución Española, *los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*. Los pastos constituyen uno de los principales recursos naturales de España y son aprovechados principalmente por la ganadería extensiva.

Históricamente, la ganadería ha estado estrechamente ligada al territorio, tanto a los montes como a las zonas agrícolas, y los cambios en el manejo ganadero se han producido gradualmente. Sin embargo, desde hace unas décadas, los sistemas ganaderos están experimentando importantes cambios en respuesta a factores del entorno, como la globalización de los mercados, las políticas agrarias, el incremento de la producción agraria o de los costes laborales. Así, en las últimas décadas, la actividad ganadera ha experimentado dos cambios profundos: por un lado, el abandono de la actividad y por otro la transformación hacia sistema intensivos.

Una parte importante del sector ganadero ha incrementado su dependencia de insumos externos, sobre todo alimentarios, hasta llegar en algunos casos (como en la mayor parte de las explotaciones de monogástricos -sector porcino y avícola-) a perder todo vínculo con el uso del territorio. Este tipo de ganadería es denominada *intensiva* y cuando se realiza a gran escala, *industrial*.

Sin embargo, otra parte importante del sector ganadero sigue aprovechando los recursos naturales del territorio principalmente mediante pastoreo³. Este tipo de ganadería, conocida como ganadería extensiva, no sólo cumple una función productiva, sino que desarrolla otras importantes funciones ambientales, sociales y culturales, constituyendo una actividad de vital importancia que, además de proveer a la sociedad de alimentos y otros productos sostenibles, sanos y de calidad contrastada, genera empleo, mantiene a la población en el medio rural, es vital para la soberanía alimentaria y gestiona el medio natural, conservándolo⁴. De esta manera, existen enormes diferencias entre la ganadería extensiva y la intensiva; desde su contribución al cambio climático hasta el bienestar animal y, por ello, es necesario diferenciarlas.

La ganadería intensiva utiliza abundantes insumos externos y obtiene elevadas producciones. Debido a los bajos precios de estos insumos externos (por provenir principalmente de cultivos de la UE que reciben ayudas o de terceros países), y a las ayudas con las que cuentan (por ejemplo, en inversiones o materia fiscal), esta ganadería es rentable económicamente a corto plazo para el propietario. Por el contrario, la ganadería extensiva, ligada al medio en el que se ubica, basa su alimentación principalmente en recursos cercanos empleando menos insumos, pero más mano de obra; y sus productos compiten en el mercado con producciones intensivas *low cost* de las que, salvo excepciones, no puede diferenciarse vía etiquetado. Por estos motivos, entre otros, su rentabilidad ha disminuido durante las últimas décadas hasta encontrarse hoy en día en una situación crítica.

³ Entendido en el sentido de *acción de pastar el ganado*. Ferrer Benimeli, C. 2016. Diccionario de Pascología. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid.

⁴ Para profundizar en la importancia de la ganadería extensiva, se recomienda consultar la [Propuesta de Plan de Ganadería Extensiva de Andalucía 2017-2027](#) elaborada por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía.

Por su vinculación con el territorio, la ganadería extensiva cuenta con dificultades añadidas, como son una mayor dependencia de las condiciones climáticas, disponibilidad de pastos de producción irregular, mayor requerimiento de mano de obra, condiciones más duras para los profesionales, ubicación en territorios más inaccesibles y con menos infraestructuras, irregularidad de las producciones, menor tamaño de explotación y consiguientes dificultades para integrarse en la economía de escala, etc. Estos factores hacen que los costes de producción de los productos provenientes de la ganadería extensiva resulten mayores que los de la intensiva en un mercado que no los diferencia y, por lo tanto, no los remunera convenientemente.

Además, la ganadería extensiva provee a la sociedad de bienes públicos de vital importancia, no remunerados por los precios de sus productos en el mercado. Se considera imprescindible apoyarla mediante políticas públicas; de lo contrario, continuará el actual proceso de abandono o intensificación de la ganadería, a costa de impactos ambientales y sobre la salud, que asume el conjunto de la sociedad.

El Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA). En su Anexo II, establece los datos mínimos que contendrá el REGA e incluye entre ellos la *clasificación según el sistema productivo: intensivo, extensivo o mixto*. Algunas CCAA⁵, como Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha han definido los sistemas productivos, pero **actualmente no existe una definición legal a escala nacional, excepto para el sector porcino⁶, que permita diferenciar claramente entre explotaciones extensivas e intensivas**, lo que supone una barrera para diferenciar la ganadería extensiva y permitir orientar políticas de apoyo a este sector.

En ese sentido, en 2017 se realizó un gran avance en la *Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*⁷. Este documento, desarrollado por integrantes de la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo (PGE), propone una definición consensuada de ganadería extensiva y un camino metodológico para medir el grado de extensividad de las explotaciones. El documento concluye que para aplicar la metodología propuesta es necesario *recoger más y mejor información sobre el terreno, avanzar y consolidar las metodologías utilizadas, y desarrollar y contar con bases de datos que dispongan de mejor información sobre ganadería, alimentación y territorio que la que actualmente contienen*; y por ello considera que *el trabajo es un punto de partida y no de destino* y debe seguir desarrollándose.

Actualmente nos encontramos en un momento clave, marcado por la reforma de la Política Agraria Común (PAC) y por los acontecimientos epidémicos que van a condicionar, radicalmente, las prioridades y disponibilidades presupuestarias de la UE.

En este contexto se plantea el presente documento, cuyo **objetivo fundamental** es avanzar en la caracterización de la ganadería extensiva y proponer procedimientos sencillos y prácticos que permitan a la Administración diferenciarla. Y de esta manera poder orientar convenientemente las políticas de apoyo a este sector.

⁵ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 3](#) del presente documento.

⁶ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 3.4](#) del presente documento.

⁷ Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit. n.º 2*.

2 Terminología

La ganadería, en especial la extensiva, es muy diversa y se ve afectada por múltiples normativas de diferentes ámbitos (ganadero, forestal, sanitario...), las cuales emplean, en muchos casos, diferente terminología. En este sentido, se considera especialmente relevante la traducción e interpretación de las directivas y reglamentos europeos, como los relacionados con la PAC, por su enorme trascendencia. Se cree por ello necesario homogeneizar y mejorar la precisión de la terminología, para lo cual se propone emplear las definiciones y criterios de la Sociedad Española de Pastos (SEP) recogidos en el Diccionario de pascología⁸, que son los utilizados en el presente documento.

En el mencionado diccionario queda establecido que *pasto es cualquier recurso vegetal que sirve de alimento al ganado, bien en pastoreo o bien como forraje. Tan pasto es un prado como una comunidad arbustiva, un árbol que produce forraje o un cultivo agrícola cuyos productos o subproductos son o pueden ser utilizados para la alimentación del ganado*⁹. A todos ellos se refiere el presente trabajo.

3 ¿Qué se entiende por ganadería extensiva?

La ganadería extensiva es aquella que aprovecha los recursos naturales del territorio, con una baja utilización de insumos externos y principalmente mediante pastoreo.

*En general la ganadería extensiva se caracteriza por el empleo de especies y razas de ganado adaptadas al territorio, el aprovechamiento de pastos diversos ajustándose a su disponibilidad espacial y temporal, y el respeto del medio en el que se sustenta*¹⁰.

4 Propuesta de procedimientos para aproximarse a su aplicación práctica

Se proponen tres procedimientos para diferenciar la ganadería extensiva:

1. Definir la extensividad en base a **especie, clasificación zootécnica y sistema de producción**, por su sencillez de aplicación.
2. Establecer **cargas mínimas y máximas** (por grandes tipos de pasto y considerando la superficie pastada) y periodos de pastoreo, para así, por un lado, asegurar al pastoreo efectivo del territorio y por otro, no incluir como extensivas cargas excesivas para la sostenibilidad del sistema.
3. Determinar el grado de extensividad en función de del grado de dependencia de la **alimentación suplementaria** del ganado, lo que permitiría establecer un amplio gradiente de extensividad en base a las declaraciones de insumos alimentarios de las explotaciones.

⁸ Ferrer Benimeli, C. 2016. Diccionario de Pascología. Fundación Conde del Valle de Salazar. Madrid.

⁹ San Miguel Ayanz, A. 2009. Los pastos de la Comunidad de Madrid. Tipología, Cartografía y Evaluación. Dirección General de Medio Ambiente. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Comunidad de Madrid.

¹⁰ Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit. n.º 2*.

Si bien los tres procedimientos podrían aplicarse por separado, se recomienda aplicarlos conjuntamente, especialmente los dos primeros (como establece actualmente Castilla-La Mancha en su norma para fomentar el pastoreo en sistemas de producción ganadera extensiva¹¹). En los siguientes apartados se profundiza en cada uno de los procedimientos propuestos. Estos no son caminos únicos, si no que pueden combinarse por diversos itinerarios, para que diversas fincas puedan llegar a la misma categoría de extensividad.

Se considera más conveniente aplicar los procedimientos de diferenciación a cada etapa del ciclo productivo por separado y no al ciclo completo de cada producto, puesto que en muchas ocasiones un producto es el resultado de etapas extensivas e intensivas. Por ejemplo: las producciones orientadas a carne en las que las madres se crían en pastoreo, pero las crías destinadas a consumo pasan por una fase en cebadero, o al revés, como en el caso del cerdo ibérico de bellota que pasa una etapa estabulado para ser finalizado en montanera. El reto, en este caso, consiste en apoyar las fases extensivas y orientar las fases intensivas hacia una producción más territorializada, mediante estímulos adecuados y apoyo institucional.

4.1 Especie, clasificación zootécnica y sistema de producción

Se propone diferenciar la extensividad en base a **especie, clasificación zootécnica**¹² y **sistema de producción**; por su sencillez de aplicación. Se recomienda vincular este procedimiento con las cargas máximas establecidas en el siguiente apartado.

Se propone realizar inicialmente una identificación de las explotaciones extensivas por la vía negativa o excluyente, es decir, establecer unos criterios para identificar a las intensivas y considerar extensivas al resto. Así, se considerarían intensivas a cualquiera de los siguientes tipos de explotaciones:

- Sectores avícola, cunícola y porcino (excepto los no superen las densidades máximas propuestas en el apartado 4.2). Generalmente se encuentran estabulados.
- Cebo industrial de animales. Cebaderos con grandes densidades de animales, generalmente estabulados (aunque también pueden estar al aire libre) y alimentados con alimentos concentrados y/o lactoreemplazantes.
- Explotaciones de rumiantes de orientación lechera en estabulación sin base territorial.
- Aquellas explotaciones que superen las cargas máximas establecidas en el apartado 4.2.
- Aquellas que obtienen menos del 15% de la alimentación mediante pastoreo, tal y como se detalla en el apartado 4.3.
- En general, todas las explotaciones con animales permanentemente encerrados en instalaciones con densidades muy elevadas.

Una vez identificadas las explotaciones extensivas en sentido amplio, se propone establecer un sistema de puntos para clasificar su mayor o menor extensividad valorando una serie de criterios con diferente puntuación. De esta manera las explotaciones con más puntos se considerarían más extensivas y por lo tanto podrían recibir un mayor apoyo.

¹¹ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 3.7](#) del presente documento.

¹² Basado en normativas existentes en Navarra. Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 4.2](#) del presente documento.

A continuación, se identifican y describen los criterios en los que se propone basar el sistema de puntos para clasificar su extensividad:

Trashumancia: *Sistema de producción animal que se basa en organizar un calendario pascícola consistente en aprovechar la diferente estacionalidad de los pastos debido al clima mediante largos desplazamientos del ganado por las vías pecuarias. En verano, el ganado aprovecha fundamentalmente los pastos de puerto en zonas de montaña y el resto del año lo pasa en tierra baja, aprovechando pastizales y pastos leñosos del monte, así como barbechos y rastrojos de las superficies agrícolas¹³. Actualmente la mayor parte del ganado se traslada a los extremos del sistema en vehículos a motor, sin ninguna utilización pastoral del recorrido intermedio, por lo que sería deseable diferenciar la trashumancia directa (a pie) de la trashumancia en vehículo.*

Trasterminancia: *Se podría definir como una trashumancia corta, generalmente dentro de la misma comarca geográfica¹³.*

Raza ganadera rústica: *Es una raza ganadera con una buena capacidad de pastoreo en el medio natural, muchas veces de recursos bastos tales como pastos herbáceos secos y fibrosos, pastos arbustivos, pastos con arbolado, rastrojos, barbechos, etc. Este ganado se adapta a épocas alternantes de escasez y abundancia de pasto mediante la movilización de reservas adiposas en hasta dos puntos de condición corporal. El tamaño de los animales rústicos suele ser pequeño, lo que facilita sus movimientos por el monte. En el caso de las ovejas suelen ser gregarias, lo que permite un manejo más fácil. Las hembras de ganado rústico tienen prolongada actividad sexual y buena fertilidad en pastoreo. En general se trata de razas ganaderas autóctonas y sus producciones (carne, leche, etc.) suelen ser sólo discretas¹³. Se propone considerar razas ganaderas rústicas a las razas autóctonas, así como a las nodrizas procedentes del primer cruce entre reproductoras de raza autóctona y sementales de otras razas (generalmente de razas ganaderas integradas), y a las crías de estas nodrizas.*

En este sentido surgen algunos casos de explotaciones ganaderas muy próximas a la frontera con Francia o con Portugal en las que quizás sería adecuado poder considerar también las razas autóctonas de esos países; o al menos las de las regiones cercanas.

Especie ganadera: Se contemplan las siguientes especies:

- Rumiantes: bóvidos, ovejas y cabras.
- Monogástricos: aves, equino, porcino y conejos. La ganadería de monogástricos basa su alimentación fundamentalmente, y a veces exclusivamente, en alimentos concentrados, por lo que no suele pastorear salvo en el caso del equino de carne y del cerdo extensivo.

No se consideran las abejas ni la acuicultura.

Clasificación zootécnica: Las explotaciones ganaderas se pueden clasificar en diferentes categorías según diferentes criterios. Uno de los que se consideran más útiles para ayudar a definir la extensividad es el tipo de explotación según la clasificación zootécnica.

En el caso de los bóvidos, los principales son:

- Cebo o cebadero: la explotación que está dedicada al engorde de animales de la especie bovina y cuyo destino directo posterior sólo puede ser otra u otras explotaciones de cebo o centros de concentración o un matadero, siempre que la explotación de cebo de origen esté calificada, o exclusiva y directamente el matadero, si no está calificada.

¹³ Ferrer Benimeli, C. 2016. *Op. cit.* n.º 2.

- Producción de carne: la explotación que dispone de hembras reproductoras, que tiene por objeto la producción de terneros destinados a la producción de carne, de manera que las vacas no son sometidas a ordeño con la finalidad de comercializar leche o productos lácteos.
- Producción de leche: la explotación que dispone de hembras reproductoras, que tiene por objeto la producción y, en su caso, comercialización de leche o productos lácteos, y en las que se somete a las vacas a ordeño con tal finalidad.
- *Producción mixta (carne y leche)*: la explotación que dispone de hembras reproductoras, que reúne varias orientaciones productivas.

En el caso de los pequeños rumiantes (ovino y caprino), los principales son:

- Cebadero: son las explotaciones que no disponen de animales destinados a la reproducción y están dedicadas al engorde de animales con destino a un matadero.
- Producción de carne: aquellas explotaciones que disponen de hembras reproductoras y que tiene por objeto la producción de corderos o cabritos destinados a la producción de carne y, en consecuencia, las ovejas/cabras no son sometidas a ordeño con finalidad de comercializar leche o productos lácteos.
- Producción de leche: aquellas explotaciones que disponen de hembras reproductoras y que tiene por objeto la producción y, en su caso, comercialización de leche o productos lácteos, por lo que las ovejas o cabras son sometidas a ordeño con tal finalidad.
- Producción mixta (carne y leche): aquellas explotaciones que disponen de hembras reproductoras y que reúne varias orientaciones productivas.

En el caso de los monogástricos, únicamente se consideran extensivas las siguientes clasificaciones zootécnicas:

- Équidos. Reproducción para carne: aquellas explotaciones que mantienen y crían hembras de razas cárnicas de équidos para su reproducción con el objeto de obtener nuevos reproductores o animales para carne o trabajo, con o sin fin lucrativo de sus producciones
- Porcino de cebo en régimen extensivo: Cebo: las dedicadas a la recría y al engorde en régimen extensivo de animales con destino al matadero

Cebo. Al ser el cebo¹⁴ una fase fundamental de la ganadería, se considera importante separar distintas tipologías de cebo, de manera que se puedan diferenciar e incentivar las más sostenibles. Por este motivo se considera necesario diferenciar y fomentar el cebo en la propia explotación y en base a recursos locales. Así se ayudaría a rentabilizar las explotaciones ganaderas y gran parte del valor añadido de la ganadería se quedaría en los territorios ganaderos¹⁵. Se considera que este incentivo a través del primer pilar debería ir acompañado de ayudas a la inversión de pequeños cebaderos en la explotación, con el pertinente acceso a crédito y de facilitación de seguros.

Producción ecológica. La ganadería ecológica es un sistema o conjunto de técnicas de producción animal que tienen como finalidad una mejor conservación del medio y la producción de alimentos para los humanos de mayor calidad y más saludables. Las condiciones que se exigen para

¹⁴ Época y alimento que reciben las crías del ganado de carne para su crecimiento y engorde hasta su llegada al peso de matadero.

¹⁵ Para profundizar sobre la distribución del valor de la carne de vacuno en España, se recomienda consultar la ponencia "Generación de rentas en los sistemas de ganadería extensiva" impartida por Vicente Amores, F.M. (Universidad de Salamanca) en 2018 en el III Curso de Uso y Conservación de Pastos (minuto 5:40).

considerar a la ganadería como ecológica son muy variadas y coinciden ampliamente con las de las explotaciones ganaderas extensivas tradicionales y con base en pastos. Además de los principios y las recomendaciones generales, se destacan algunas de las mejoras respecto a la ganadería convencional:

- Alimentación ecológica y un alto porcentaje de la explotación o de cercanía.
- Alimentación de crías en base a leche materna durante un mínimo de meses (en función de especie).
- Ración diaria al menos un 60% de forrajes.

Otros: Se consideran muy relevantes otros aspectos relativos al manejo ganadero identificados en el trabajo de Ruiz Mirazo, J. et al. (2017), como el pastoreo en zonas sin uso alternativo, el uso de zonas agrícolas extensivas, la edad de la recría al primer parto, el número de partos al año o la organización de parideras, haciéndolas coincidir o no con la época de mayor disponibilidad de recursos, pero se considera difícil su inclusión en la caracterización por la enorme variabilidad en función de especies, razas y regiones geográficas.

4.1.1 Propuesta de clasificación

Se propone concretar la baremación y las condiciones de cada criterio a utilizar en el sistema de puntos en un grupo de trabajo formado por expertos de diferentes disciplinas que aborde la caracterización.

No obstante, se ha creído conveniente realizar, a modo de ejemplo ilustrativo, una posible clasificación (ficticia) resultado de aplicar un sistema de puntos en base a los criterios propuestos. Este sistema de puntos, permitiría incluir a cada explotación en una serie de categorías (p. ej. *extensiva plus*, *extensiva*, *semiextensiva* o *intensiva*), pudiendo llegarse a cada una de ellas por diversas combinaciones. Se ha considerado oportuno establecer relación con cargas ganaderas (sobre las que se profundiza en el siguiente apartado) e incluir en la clasificación el porcentaje de alimentación en base a pastos (abordado en el apartado 4.3).

- Explotaciones extensivas plus:
 - o Sistemas ganaderos trashumantes y trasterminantes.
 - o Vacuno, equino, ovino y caprino. Ganado de reproducción para producción de carne. Únicamente razas rusticas¹⁶ y/o producción ecológica.
 - o Montanera del cerdo ibérico *de bellota* y manejos análogos de otras razas porcinas autóctonas (únicamente durante el periodo de montanera).
 - o Cebo de animales en la propia explotación alimentados exclusivamente mediante lactancia, pastoreo o con forrajes (preferentemente de la propia explotación o de explotaciones cercanas)¹⁷; sin superar las cargas ganaderas propuestas en el apartado 4.2 y únicamente razas rusticas y/o producción ecológica.
 - o Aquellas que obtienen más del 75% de la alimentación mediante pastoreo.

¹⁶ Se considera necesario considerar las regiones fronterizas tal y como se ha comentado.

¹⁷ El origen de los forrajes se aborda en el capítulo 5

- Explotaciones extensivas:
 - Vacuno, equino, ovino y caprino. Ganado de reproducción para producción de carne. Razas no autóctonas y producción no ecológica.
 - Vacuno, ovino y caprino con razas de aptitud mixta.
 - Vacuno, ovino y caprino de leche en producción ecológica.
 - Cebo de animales en la propia explotación alimentados exclusivamente mediante lactancia, pastoreo o con forrajes (sin superar las cargas ganaderas propuestas en el apartado 4.2). Razas no autóctonas y producción no ecológica.
 - Aquellas que obtienen entre el 50 y el 75% de la alimentación mediante pastoreo.
- Explotaciones semiextensivas:
 - Resto de fases del porcino, siempre que no superen las densidades máximas propuestas en el apartado 4.2.
 - Vacuno, ovino y caprino de leche: razas lecheras (sin superar las cargas ganaderas propuestas en el apartado 4.2).
 - Cebo de animales en la propia explotación sin superar las cargas ganaderas propuestas en el apartado 4.2.
 - Aquellas que obtienen entre el 15 y el 50% de la alimentación mediante pastoreo.
- Explotaciones intensivas:
 - Sectores avícola, cunícola y porcino (excepto los considerado en los casos anteriores). Generalmente se encuentran estabulados.
 - Cebo industrial de animales. Cebaderos con grandes densidades de animales, generalmente estabulados (aunque también pueden estar al aire libre) y alimentados con alimentos concentrados y/o lactoreemplazantes.
 - Explotaciones de rumiantes de orientación lechera en estabulación sin base territorial.
 - En general todas las explotaciones con animales permanentemente encerrados en instalaciones con densidades muy elevadas.
 - Aquellas explotaciones de los anteriores grupos que superen las cargas máximas establecidas en el apartado 4.2.
 - Aquellas que obtienen menos del 15% de la alimentación mediante pastoreo.

4.2 Establecimiento de cargas mínimas y máximas (por grandes tipos de pasto) y periodos de pastoreo

Se propone este procedimiento como complemento del anterior, a modo de condicionalidad- Es decir, se propone definir unas cargas (tanto mínimas como máximas) que sería necesario cumplir como condición para tener acceso a primas mayores, ligadas a la extensividad.

Para abordar la propuesta, se considera necesario definir algunos conceptos previamente:

Se define **periodo de pastoreo** como *aquel periodo del año durante el cual el ganado permanece en pastoreo en un determinado territorio de pastos*. Conviene no confundirlo con el "tiempo de

*permanencia en pastoreo” en una determinada parcela en pastoreo rotacional o racionado*¹⁸. Mientras el primero se refiere al periodo durante el cual un territorio de pastos es *productivo* (por ejemplo, un pasto de puerto desde junio a septiembre) y, por lo tanto, es durante este periodo cuando puede ser pastoreado, el segundo se refiere al tiempo que el ganado ocupa una parcela de pastoreo en sistema rotacional, en el que un territorio es dividido en parcelas y el ganado las pastorea consecutivamente. En el ejemplo anterior, el puerto se dividiría en x parcelas, por lo que el tiempo de permanencia en pastoreo en cada parcela es muy inferior al periodo de pastoreo del puerto en su conjunto. El periodo de pastoreo se refiere al periodo durante el cual es posible (o recomendable) realizar el pastoreo, no al tiempo durante el cual el ganado está pastoreando.

Las **cargas (o densidades) ganaderas** se establecen en unidades de ganado mayor por hectárea (UGM/ha).

Cuando en la normativa se utiliza *carga ganadera* suele referirse a la **carga media anual**.

Se considera importante diferenciar **carga media anual** de **carga instantánea** durante un determinado periodo de pastoreo, debido a la enorme diferencia que puede producir sobre el ecosistema una misma carga media anual (pero con diferentes cargas instantáneas) en función del manejo que se haga del ganado. De esta manera, si un pasto de puerto es pastoreado en verano durante cuatro meses con una carga de 1,2 (UGM/ha), su carga instantánea será de 1,2 UGM/ha durante esos cuatro meses; mientras que el valor de su carga media anual será de 0,4 UGM/ha. Si el puerto fuese pastoreado durante todo el año con una carga de 0,4 UGM/ha, la carga media anual sería la misma; pero los efectos sobre pasto y ganado serían muy distintos ya que el puerto estaría infrapastoreado en verano y sobrepastoreado en invierno.

La **capacidad de carga ganadera** de un pasto, también denominada *carga admisible, carga sostenible o receptividad ganadera*, es el número de cabezas de ganado, especificando la especie ganadera, e incluso la raza y la época de pastoreo que puede sustentar una superficie de pastos sin que se produzca una degradación¹⁹ irreversible por pérdida de producción de pasto, erosión de los suelos, pérdida de biodiversidad, contaminación de acuíferos o de cursos de agua, etc. El óptimo de la capacidad de carga podría interpretarse como el máximo de carga sin que se llegaran a producir los citados impactos ambientales negativos, pero ello implicaría llegar a un umbral peligroso, al menos en determinadas circunstancias meteorológicas del año (lluvias, sequía, frío, nieve, etc.) que hayan resultado negativas para la producción del pasto.²⁰

Por otro lado, es importante resaltar la necesidad de **vincular siempre las cargas ganaderas a la superficie realmente pastada**, que idealmente debería coincidir con la declarada para justificar los derechos de la PAC²¹. En este sentido, el trabajo de *Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*²², enfocado principalmente en los sectores

¹⁸ Ferrer Benimeli, C. 2016. *Op. cit.* n.º 8.

¹⁹ Para profundizar, se recomienda la lectura de Navarro Garnica, M. 1955. El Pastoreo en los Montes. Pastizales Españoles. Patrimonio Forestal del Estado. Ministerio de Agricultura.

²⁰ Ferrer Benimeli, C. 2016. *Op. cit.* n.º 8.

²¹ En la ficha de vacuno de cebo del Objetivo Específico 2 del Plan Estratégico de España para la PAC post 2020 se caracteriza la OTE del vacuno de cebo como de las de mayor superficie asociada a las explotaciones. Esto se puede explicar no porque el vacuno de cebo pastoree la superficie asociada, sino porque, aunque la normativa obliga a gestionar (pastoreo, siega, desbroce...) la superficie declarada y ésta es controlada por los inspectores, se permite que el pastoreo sea realizado por “otros ganados” con los que se realice el correspondiente contrato (caso frecuente en cebo intensivo de terneros).

²² Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2.

ovino y caprino resalta que *el contenido de las encuestas ha demostrado que generalmente la superficie declarada es muy inferior a la superficie real que manejan las explotaciones*. En el apartado 5.1 se plantean limitaciones metodológicas para el cálculo de la base territorial.

4.2.1 Carga mínima

Como la ganadería extensiva es, por definición, aquella que realiza pastoreo, se cree necesario vincular su caracterización (así como cualquier tipo de ayuda relacionada con ella) al pastoreo efectivo del territorio. De otra manera no se estará garantizando el mantenimiento de determinados servicios ecosistémicos vinculados al mismo, como la conservación de hábitats de interés comunitario o la prevención de incendios.

Según el manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanentes²³ del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), es obligatorio mantener una carga ganadera mínima (media anual) de 0,1 UGM/ha salvo en casos de pendientes superiores al 20%, donde podrán establecerse cargas menores. Se consideran adecuados los tipos y las cargas mínimas que recoge el mencionado manual²⁴ y se propone su obligado cumplimiento. Así mismo se solicita aumentar el valor de pendiente puesto que la ganadería extensiva es compatible con pendientes mayores.

Normativas²⁵ más actuales establecen que *cuando el solicitante declare superficie de pastos, deberá mantener activa en REGA una explotación ganadera para alguna de las especies compatibles con su aprovechamiento (vacuno, ovino, caprino equino o porcino- extensivo) con una carga ganadera mínima de 0,2 UGM/ha en toda la superficie determinada de pasto o, en su defecto, acreditar que realiza labores de mantenimiento de las descritas en el Anexo IV del Real Decreto 1075/2014 en la superficie que excede dicha proporción o en toda su superficie. No se concederán pagos por superficie que se encuentren en estado de abandono según lo establecido en el Anexo VI del citado real decreto*.

Se considera necesario abordar el caso de explotaciones incluidas en espacios naturales con limitaciones a la caza, puesto que elevadas densidades de ungulados silvestres pueden hacer incompatible el aprovechamiento ganadero, tanto por la competencia por los recursos como por aspectos sanitarios.

4.2.2 Carga máxima

Establecer la carga máxima es complejo, ya que el territorio nacional tiene producciones muy dispares entre sí y, además, muy irregulares en función de la climatología (especialmente de la pluviometría) y el manejo ganadero. Se considera que el instrumento idóneo para establecer la carga de una explotación (en función de su base territorial) debería ser un documento de planificación pastoral²⁶ con el visto bueno del órgano competente en la materia (estableciendo el ya frecuente silencio administrativo positivo tras un plazo realista -se propone el plazo general de tres meses-).

²³ FEGA. 2012. *Manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanente*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

²⁴ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 3.12](#) del presente documento.

²⁵ Orden MED/41/2018 de Solicitud Única de Cantabria 2019. Artículo 23.5.

²⁶ Ejemplos de [documentos de planificación pastoral de Navarra](#).

Sin renunciar a ese objetivo fundamental a medio o largo plazo, se considera en cualquier caso necesario fijar unos valores máximos de carga ganadera que sirvan de referencia para poder diferenciar la ganadería extensiva a corto plazo.

Si se establecen valores bajos de carga máxima, la consideración de ganadería extensiva se limitaría sólo a manejos muy extensivos. Si, por el contrario, se establecen valores elevados de carga máxima, se considerarían también manejos ganaderos menos extensivos. En todo caso, es necesario fijar un límite máximo para no incluir en extensivo a la ganadería que, sin estar en una nave cerrada, se concentra en recintos al aire libre con unas cargas claramente superiores a la capacidad del sistema.

En este sentido, se considera que el límite de carga media anual de 2,4 UGM/ha de la normativa actual²⁷ es demasiado elevado; se propone su reducción para evitar los problemas asociados al sobrepastoreo.

Se podría considerar más conveniente un límite máximo de carga ganadera general a nivel nacional de **1 UGM/ha**, que es el límite que establece el *subindicador de superficie de pastoreo extensivo del Indicador de contexto C.33 Grado de intensificación* de la UE²⁸. Si bien es un valor claramente insuficiente para algunos tipos de pasto, como los prados. En caso de superar este límite, se solicitaría que el titular acreditase técnicamente que las características agronómicas de la explotación y el manejo realizado permitan mantener una carga ganadera superior manteniendo la base territorial buenas condiciones ambientales.

Aun así, como una carga media anual de 1 UGM/ha es excesiva para la mayoría de los pastos españoles, especialmente de los mediterráneos, se considera conveniente establecer grandes tipologías de pastos y definir sus límites máximos de carga ganadera, tal y como se propone en el siguiente apartado.

4.2.2.1 Cargas máximas según tipos de pasto

Tomando como base las tipologías de pasto que recoge el mencionado manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanentes del FEGA, se proponen intervalos de cargas máximas para los diferentes tipos de pasto.

La propuesta de estos intervalos de cargas máximas ganaderas se ha establecido en base a revisión bibliográfica, consultas a expertos en la materia y a experiencias en ordenaciones pastorales. En todo caso, no deja de ser una propuesta para debate.

4.2.2.1.1 Pastos permanentes con cobertura arbórea y arbustiva

Los **pastos permanentes con cobertura arbórea** son superficies cubiertas de árboles dispersos y con un estrato herbáceo bien desarrollado, en las que ha sido eliminada gran parte de la vegetación arbustiva. La superficie cubierta por árboles es superior al 5% e inferior al 60%. Este tipo de pasto coincidiría con la categoría **PA** de SIGPAC (y con recintos de categoría FO que deberían ser PA).

Los **pastos con cobertura arbustiva** son superficies con menos del 5% del suelo cubierto de árboles y con una importante predominancia de los arbustos (entre un 5% y un 60% de cobertura arbustiva). Corresponderían a la categoría **PR** de SIGPAC.

²⁷ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 3.2](#) y [Anexo 3.3](#) del presente documento.

²⁸ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 3.13](#) del presente documento.

Puesto que existen grandes diferencias biogeográficas respecto a la capacidad de carga en esta tipología de pasto, se propone una horquilla de carga ganadera máxima entre 0,4-1 UGM/ha durante el periodo de pastoreo.

Se propone diferenciar entre pastos permanentes con cobertura arbórea y arbustiva mediterráneos y atlánticos, por sus diferentes producciones y periodos de aprovechamiento. Asimismo, por su gran extensión y relativa homogeneidad, se considera conveniente establecer la **dehesa** como un tipo particular de pasto, para la que se propone una carga ganadera máxima de 0,5-0,8 UGM/ha durante el periodo de pastoreo

4.2.2.1.2 Pastos permanentes de puerto

Los pastos permanentes de puerto son aquéllos localizados en zonas montañosas cuya producción y aprovechamiento se concentra en verano. Son explotados de forma extensiva por pastoreo de ganado trashumante o transterminante.

Se trata de pastos herbáceos (categoría PS de SIGPAC), lo que los diferencia de los pastos permanentes con cobertura arbórea y arbustiva; y se sitúan por encima de cierta altitud (si bien esta altitud varía biogeográficamente), lo que los diferencia del siguiente tipo de pasto.

Se propone una carga ganadera máxima de 0,5-1,2 UGM/ha durante el periodo de pastoreo (unos 4 meses).

Se estima recomendable diferenciar entre grandes sistemas montañosos (o al menos diferenciar los atlánticos de los mediterráneos) ya que existen diferencias notables entre ellos.

4.2.2.1.3 Pastos permanentes húmedos o prados

Los pastos húmedos (pastos mesofíticos) están constituidos mayoritariamente por especies perennes (vivaces). El tipo más conocido son los prados, constituidos por comunidades vegetales espontáneas densas y húmedas, siempre verdes, producidas y perpetuadas mediante el pastoreo o la siega.

Los pastos mesofíticos se aprovechan mediante pastoreo, siega o con un régimen mixto siega-pastoreo, desde primavera hasta otoño, con una única parada invernal debida a las bajas temperaturas.

Se propone una carga ganadera máxima de hasta 2 UGM/ha durante el periodo de pastoreo.

4.2.2.1.4 Pastos permanentes mediterráneos

Los pastos permanentes mediterráneos son aquéllos formados por especies anuales o perennes, resistentes a la sequía, que se agostan en verano.

Esta tipología incluye pastos con producciones y periodos de pastoreo muy diversos, como son majadales, fenalares, berciales, atochares, etc. Por la gran diferencia existente entre ellos se propone subdividir esta tipología en más tipos de pasto agrupados en función de su producción y periodo de pastoreo.

Se propone una carga ganadera máxima de 0,5-0,8 UGM/ha durante el periodo de pastoreo; si bien los más productivos, como los majadales, pueden soportar cargas de hasta 1,6 UGM/ha.

4.2.2.1.5 Pastos permanentes sembrados

Los pastos permanentes sembrados son cultivos forrajeros de carácter permanente, de duración igual o superior a cinco años.

Se propone una carga ganadera máxima de hasta 1,6 UGM/ha durante el periodo de pastoreo.

Al igual que en apartados anteriores, se propone diferenciar entre pastos permanentes sembrados mediterráneos y atlánticos, por sus diferentes producciones y periodos de aprovechamiento

4.2.2.1.6 Otras superficies

Para el cálculo de la extensividad se considera imprescindible incluir en la superficie utilizada por la explotación otras superficies²⁹ que efectivamente se pastorean, pero que no son reconocidas como superficies elegibles para el pago básico de la PAC:

- **Rastrojos**, es decir, *los residuos de cosecha, parte vegetativa (tallos y hojas), pero también frutos y semillas, que quedan en el campo y que el ganado puede aprovechar por pastoreo en el tiempo que va desde la recolección del cultivo correspondiente hasta el laboreo del suelo para preparar el cultivo siguiente*³⁰. Según el anuario de estadística de 2018 del MAPA³¹ 4,66 millones de ha de rastrojeras fueron pastadas. Existen enormes diferencias entre el aporte energético de los rastrojos de verano (trigo, cebada, avena y centeno) y los de otoño- invierno (maíz).

Estas superficies deberían poder ser declaradas por los ganaderos que las utilicen (declaración de usos secundarios), algo que no admite el sistema PAC actual, en el que sólo puede declararse el uso principal. Al menos deben tenerse en consideración para el cálculo de la carga ganadera expuesto en apartados anteriores.

Carga ganadera máxima: 0,5 UGM/ha durante el periodo de pastoreo.

- **Barbechos**, es decir, *pastos constituidos por vegetación espontánea que aparece en una superficie agrícola cuando, en el cultivo de secano, se deja descansar (sin cultivar) el terreno durante uno o más años, con el fin de que el suelo acumule agua de lluvia durante los años de descanso. La vegetación que crece en los barbechos proviene del banco de semillas del suelo y, por tanto, está integrada por especies cultivadas con anterioridad en la parcela (el llamado ricio o ricial) y “malas hierbas” asociadas a dichos cultivos. Este barbecho en sentido estricto es también denominado **barbecho blanco o barbecho desnudo**, pero a veces se cultiva con alguna especie mejorante del suelo, normalmente una leguminosa de corta duración, como la veza o los guisantes, que se pasta, por lo que puede considerarse como un pasto, o se entierra como abono verde; entonces se denomina **barbecho verde, barbecho sembrado o barbecho cubierto**. El barbecho se suele aprovechar por pastoreo durante ese tiempo de descanso, especialmente por ganado ovino. En el caso de la trashumancia los barbechos, junto con los rastrojos y los pastos del monte (pastizales y pastos leñosos) constituyen la base pastable de tierra baja durante la invernada. El pastoreo de los barbechos beneficia a los suelos de estas superficies agrícolas puesto que las deyecciones del ganado lo enriquecen en materia orgánica, de la que frecuentemente son deficitarias*³². Según el anuario de estadística de 2018 del MAPA, el barbecho de secano supuso en España 2,77 millones de ha. en 2017, de los cuales 2,2 millones de ha. fueron pastadas.

Actualmente el barbecho puede ser declarado como superficie agrícola por el agricultor.

²⁹ Para profundizar en superficies y PAC, se recomienda ver pág. 80 de Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2.

³⁰ Ferrer Benimeli, C. 2016. *Op. cit.* n.º 8.

³¹ El anuario de estadística de 2018 del MAPA, publicado en 2019, recoge las estadísticas de 2017.

³² Ferrer Benimeli, C. 2016. *Op. cit.* n.º 8.

Se considera que la superficie de barbecho debería poder incluirse como superficie pastada por el ganadero al realizarse el cálculo de carga ganadera. De esta manera, si bien no podría incluir la superficie para el pago básico, si le serviría para poder optar a un mayor pago ligado a una mayor extensividad. En cualquier caso, aunque este barbecho sea declarado como superficie de interés ecológico (SIE) en el marco del pago verde o *greening*, se considera imprescindible que pueda ser aprovechado por el ganado sin que conlleve penalizaciones económicas³³. Se hace insistencia en estos aspectos que se considera deberían ser tenidos en cuenta en la declaración por si la extensividad se calcula con las declaraciones de superficie de la PAC.

Carga ganadera máxima: 0,5 UGM/ha durante el periodo de pastoreo.

- **Cubierta vegetal en cultivos leñosos**, como *olivares y almendrales*. Carga ganadera máxima: 0,4 UGM/ha durante el periodo de pastoreo.
- **Uso de parcelas forestales que son realmente pastadas**³⁴, pero cuyo código SIGPAC (generalmente FO) no corresponde a uno de los tipos de pasto reconocidas como superficies elegibles para el pago básico de la PAC (códigos PS, PR y PA)³⁵. Estas superficies deberían poder ser declaradas por los ganaderos que las utilicen (declaración de usos secundarios), algo que no admite el sistema de la PAC actual, en el que sólo puede declararse el uso principal. En este sentido, parece que en la propuesta de nuevo CAP se introducirá la información del Mapa Forestal de España (MFE) en SIGPAC. Se consideran FO las superficies arboladas con FCC>60%, que excluye el primer grupo del CAP; de forma que cualquier pasto forestal podría estar cubierto en la definición.

En general, los pastos arbolados (con FCC>60%) admiten cargas bajas, del orden de 0,2-0,4 UGM/ha durante el periodo de pastoreo, si bien procuran refugio y alimento (teniendo gran importancia el ramón) en épocas del año en la que éstos son muy necesarios. Abarcan superficies amplias y los periodos de pastoreo son muy variables en función de la especie forestal y la zona geográfica.

4.2.2.2 Aplicación del cálculo de carga ganadera

Puesto que el pastoreo se realiza en muchas ocasiones sobre diferentes tipos de pasto y las superficies pastoreadas pueden variar a lo largo de los años, se propone incluir en SIGPAC las cargas ganaderas orientativas y el periodo de pastoreo recomendable. De esta manera se facilitarían los cálculos de carga ganadera y se daría un paso adelante en la necesaria planificación del pastoreo.

³³ Un barbecho sin producción agraria, para que compute como SIE, de manera general no se puede dedicar al pastoreo, aunque de manera excepcional, según la Decisión de la Comisión Europea por la cual se autorizan varias excepciones en las obligaciones del pago verde para la campaña 2017 en las zonas en las que la cría del ganado se haya visto afectada de forma directa por la sequía, específicamente se permite el pastoreo en barbecho SIE en las zonas autorizadas por el FEAGA. Respecto a las labores agrarias, a partir de la campaña 2018 es obligatorio llevar a cabo actividades de labores de mantenimiento en el barbecho SIE sin producción. Las actividades agrarias compatibles con un barbecho son la "eliminación de malas hierbas" y el "laboreo". (Fuente: <http://infopac.chil.org/post/barbecho-sie-187373>).

³⁴ Reflejado excepcionalmente en "[Ganadería extensiva y su medio natural](#)", vídeo elaborado en 2019 por el Gobierno de la Rioja y la Universidad Politécnica de Madrid.

³⁵ Recogido en: Ruiz Mirazo J. y Beaufoy G. 2015. [Informe sobre la elegibilidad para pagos directos de la PAC de los pastos leñosos españoles](#). Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo.

En este sentido, para establecer tanto el tipo de pasto de cada recinto SIGPAC como su carga ganadera orientativa y periodo de pastoreo, podría servir de referencia el trabajo de *Tipificación, Cartografía y Evaluación de los Pastos Españoles* (Proyecto INIA OT00-037-C17) 2001-2005, organizado y coordinado por la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos (actual SEP) bajo la dirección de sus socios Carlos Ferrer Benimeli y Alfonso San Miguel Ayanz.

Aunque a primera vista pueda parecer una labor imposible, como se remarca en el planteamiento inicial del mencionado trabajo, *en materia de pastos sabemos mucho más de lo que utilizamos*. Actualmente se está trabajando en la integración del Mapa Forestal y SIGPAC, lo que supone un enorme avance en este sentido y una oportunidad para incluir en las bases de datos cargas ganaderas orientativas y periodos de pastoreo recomendables en base al mencionado trabajo de Tipificación, Cartografía y Evaluación de los Pastos Españoles.

A medio e incluso corto plazo, puede ser de gran ayuda para la delimitación de tipologías de pastos la aplicación de nuevos avances en sensores remotos, como imágenes satélites (Landsat, MODIS, Sentinel), tecnología láser (LiDAR) o radar (SAR data) o el análisis espectral e hiperespectral. En todo caso, se considera prioritario diferenciar los recintos PS de puerto de los de prado.

4.2.2.2.1 Ejemplo de cálculo de carga ganadera de una explotación

Se propone realizar el cálculo de la carga ganadera de una explotación en función de su base territorial, es decir, de los tipos de pasto que aproveche realmente, considerando sus cargas y su superficie. Como ejemplo ilustrativo, se analiza el caso de una explotación de 1.000 cabezas de ovino en una dehesa de 250 ha de pastos permanentes arbolados con un periodo de aprovechamiento de 8 meses, entre noviembre y junio. Estas 1.000 cabezas de ovino (incluyendo carneros y reposición) equivalen³⁶ a 150 UGM.

En el caso de que la explotación no dispusiera de otros pastos, durante los meses de verano tendría que aportar alimentación suplementaria. De esta manera, puesto que el ganado se encuentra permanentemente en la explotación, su carga ganadera durante el periodo de pastoreo sería de 0,6 UGM/ha y equivaldría a su carga media anual. Si se considera una carga máxima para la dehesa de 0,7 UGM/ha durante los 8 meses del periodo de pastoreo, la explotación se encontraría por debajo del umbral durante el periodo de pastoreo. Sin embargo, 0,7 UGM/ha durante 8 meses equivalen a una carga media anual de 0,47 UGM/ha, por lo que la explotación superaría el umbral al mantener el ganado en la dehesa durante los meses en los que apenas hay comida, y es necesaria la suplementación. Durante este periodo de escasez será cuando el ganado tenga efectos más perjudiciales para el suelo, el regenerado del arbolado y resto de especies más apetecibles, y la biodiversidad.

Por el contrario, si la explotación realizase trashumancia complementando el aprovechamiento de la dehesa con el de un pasto de puerto de 200 ha entre julio y octubre (4 meses), la carga ganadera de la explotación sería la siguiente:

- Carga instantánea en la dehesa entre noviembre y junio: 0,6 UGM/ha
- Carga instantánea en el pasto de puerto entre julio y octubre: 0,75 UGM/ha
- Carga media en la dehesa: 0,4 UGM/ha

³⁶ Según las equivalencias establecidas en el ANEXO V del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.

- Carga media en el puerto: 0,33 UGM/ha

Si se considera una carga máxima para el puerto de 1 UGM/ha durante los 4 meses del periodo de pastoreo, la explotación estaría por debajo del umbral en todo momento.

Si en lugar de hacer trashumancia la explotación dispusiera de 200 ha de pastos permanentes sembrados que pudiera aprovechar durante los 4 meses del estío, la carga ganadera de la explotación sería la misma y por lo tanto la explotación también se encontraría por debajo del umbral en todo momento.

4.3 Grado de extensividad en función de la alimentación suplementaria

Definir la extensividad en base a especie, clasificación zootécnica y sistema de producción estableciendo un intervalo de carga ganadera tiene la ventaja de su relativa sencillez de aplicación, pero tiene el inconveniente de tener que comprobar en campo que la superficie declarada es efectivamente pastoreada, si bien las nuevas tecnologías (Sentinel, LiDAR, GPS, Data Loggers, etc) pueden ser de gran ayuda en este sentido.

Otra manera de diferenciar la extensividad es relacionar el pastoreo con el grado de alimentación suplementaria del ganado. Estableciendo un mecanismo para saber qué porcentaje de la alimentación del ganado es obtenida mediante insumos externos, podremos conocer el porcentaje mediante pastoreo, y de esta manera definir su grado de extensividad.

En el trabajo de *Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*³⁷ se propone una metodología en relación a la gestión de la alimentación. Esta metodología se basa en la realización de un balance de energía a partir de las necesidades de los animales y del porcentaje de éstas cubierto mediante materias primas ofrecidas como suplemento a los recursos pastables. Así, la diferencia entre ambos valores representa el nivel de pastoreo de la explotación, definiendo éste como la proporción de las necesidades energéticas del rebaño que obtienen los animales por aprovechamiento a diente de los recursos pastables.

En relación a las materias primas empleadas para la alimentación animal, en la metodología propuesta se diferencia entre “*materias primas adquiridas fuera de la explotación*”, para la obtención del “*Nivel de Autoabastecimiento*”; y todas las materias primas empleadas para la alimentación de los animales (*adquiridas y producidas por la explotación*), para la obtención del “*Nivel de Pastoreo*”. Y propone utilizar el “*Nivel de Pastoreo*” para medir el aprovechamiento que los animales hacen del territorio, y el “*Nivel de Autoabastecimiento*” para medir otros aspectos relacionados con la sostenibilidad, y siempre en ambos casos de manera combinada con otros indicadores.

Con esta metodología se obtendría una gradación de la extensividad de las explotaciones de 0 a 100. Posteriormente, en función del objetivo, se podrían establecer intervalos para separar las explotaciones más extensivas o más intensivas, para aplicarles políticas específicas. En el siguiente apartado se realiza una primera propuesta en este sentido.

Este índice no se vería afectado por ninguna variable relativa a los tipos de superficies aprovechadas por los animales, pero para su cálculo sería necesario conocer los insumos alimentarios por código REGA. En el mencionado trabajo se propone *emplear la información detallada en los Libros de Registro de Explotación en Materia de Seguridad Alimentaria, relativa a las entradas y salidas de piensos y materias primas, para la valoración del volumen de alimentación*

³⁷ Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2. Para profundizar, ver pág. 53.

anual empleado en las explotaciones ganaderas para la alimentación de los animales. Para ello sería necesario introducir la información detallada anualmente por los ganaderos, actualmente sólo presente en papel, en una base de datos informatizada de la Administración. Esta tarea podría realizarse junto al resto de trámites anuales gestionados desde las Oficinas Comarcales Agrarias.

Dada la escasa digitalización de la información de alimentos comprados en las explotaciones ganaderas existente en la actualidad, no parece factible incluir este parámetro en el cálculo de la extensividad a corto plazo. Además, requerirían de una auditoría adicional, bien en forma de días de pastoreo o porcentaje de la dieta en pastoreo, que no parece viable realizar para todas las explotaciones.

Por otro lado, si bien la metodología de carga ganadera tiene el inconveniente de tener que comprobar en campo que la superficie declarada es efectivamente pastoreada, la metodología del grado de extensividad tiene el inconveniente de tener que verificar las declaraciones de insumos alimentarios. En este sentido, se ha identificado que algunas explotaciones ganaderas, como las integradas³⁸, podrían no incluir en su contabilidad los insumos alimentarios como un coste de explotación, ya que los aporta la integradora. Este caso identificado y otros que puedan darse podrían solucionarse combinando este procedimiento con los anteriores. Las explotaciones integradas en su mayoría corresponderían a aquellas de carácter intensivo pues la dependencia de la actividad con la instalación es total. Y en este caso, quien desempeña la actividad figurará como dependiente de la empresa integradora.

4.3.1 Propuesta de intervalos de extensividad en función de la alimentación

Se considera conveniente tener en cuenta el Dictamen sobre el tema «Pastoreo» aprobado por unanimidad por el *Comité Europeo de las Regiones* (CDR) en el pleno de octubre de 2019. En él, se propone que la denominación «leche, queso y carne de pastoreo» se reserve a los productos que garanticen que más del 80% de la alimentación de los animales procede de pastos dentro de los límites permitidos por el período de pastoreo. En la España de clima mediterráneo, con dos periodos de escasez de hierba verde (verano e invierno), la suplementación en periodos de escasez es más necesaria que en la de clima atlántico o que en Centroeuropa, donde sólo se suplementa en invierno.

A continuación, se presenta una primera propuesta a modo de ejemplo. Se estima en todo caso necesario un estudio detallado y la definición de intervalos en función de objetivos y de resultados preliminares al cruzar diferentes bases de datos.

Por sencillez, se propone realizar el cálculo, al menos inicialmente, en base al porcentaje de alimento obtenido mediante pastoreo y de forrajes de la propia explotación. De esta manera sólo habría que identificar las materias primas adquiridas fuera de la explotación.

- Explotaciones *extensivas plus*: La alimentación mediante pastoreo y forrajes propios es mayor del 75%.

³⁸ Por ganadería en integración se entiende aquella en la que el granjero depende por entero de una compañía, en cuya cadena de producción queda integrado pese a mantener formalmente su carácter autónomo a efectos fiscales y de propiedad de las instalaciones. El ganadero pone su trabajo, el agua, la energía y las instalaciones. La empresa integradora aporta los animales recién nacidos y los piensos. Este sistema rige en España casi al cien por cien en la producción de pollos y cerdos y en porcentajes diversos en los demás animales y productos derivados.

- Explotaciones extensivas: La alimentación mediante pastoreo y forrajes propios es menor del 75% y mayor del 50%.
- Explotaciones semiextensivas: La alimentación mediante pastoreo y forrajes propios es menor del 50% y mayor del 15%.
- Explotaciones intensivas: La alimentación mediante pastoreo y forrajes propios es menor del 15%.

Se propone contemplar excepciones para los años extremadamente secos en los que sea necesaria la suplementación en periodos o cantidades no habituales.

5 Limitaciones metodológicas

El presente documento tiene carácter propositivo, por ello, se reconocen a continuación una serie de limitaciones metodológicas y elementos para el debate a considerar a la hora de definir el grado de extensividad de las explotaciones ganaderas.

5.1 Base territorial

Según el trabajo de Ruiz Mirazo *et al.*³⁹, de las ganaderías (de ganado menor) encuestadas se puede deducir que, a pesar de la formulación del artículo 92.4 del R.D. 1075/2014 sobre pagos directos, las explotaciones de ganadería extensiva utilizan una base territorial mayor que la que se declara oficialmente.

Los principales tipos de superficies no elegibles son por un lado los pastos forestales (FO), no elegibles dentro del Pilar 1 en la PAC actual; y por otro lado las superficies agrícolas (rastros, barbechos, cultivos leñosos, etc.) que, como son declaradas por el agricultor, no pueden ser declaradas de nuevo por el ganadero, aunque sean pastoreada, ya que supondría declarar la misma superficie dos veces, lo cual no está permitido en la PAC.

Como se ha indicado en el apartado 4.2.2.1.6, se considera que estas superficies deberían poder incluirse como superficies pastadas por el ganadero al realizarse el cálculo de carga ganadera. De esta manera, si bien no se pudiese incluir la superficie para el pago básico, sí podría servir para optar a un mayor pago ligado a una mayor extensividad

Los terrenos forestales también se pastorean. Según el Anuario de Estadística del MAPA de 2018, la superficie forestal (monte) ocupa el 58% de España. Más de un 70% de los montes (o terrenos forestales) españoles no son bosques, sino terrenos *abiertos*, cuyo aprovechamiento más importante es la ganadería; lo que asciende a más del 40% de la superficie total de España⁴⁰. Las políticas públicas europeas ⁴¹deberían reconocer y alentar el uso ganadero de estos terrenos y no

³⁹ Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2.

⁴⁰ Existe una doble clasificación de los terrenos forestales, lo que muchas veces conlleva problemas de interpretación. La superficie forestal reflejada en el Anuario de Estadística del MAPA es la correspondiente a la definición del art. 5 de la Ley 43/2003 de Montes: todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan *cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas*. Esta superficie, por tanto, es muy superior (28 millones de ha. frente a 9 millones) a la que refleja el uso Forestal (FO) de SIGPAC, definida como *porción del terreno ocupado de forma natural por arbolado denso o procedente de plantación para la obtención de productos forestales, u objeto de repoblación mediante técnicas silvícolas apropiadas. En los dos últimos casos se considera el uso forestal independientemente del porte o estado del arbolado*.

⁴¹ En este sentido, conviene indicar que la concepción española de terreno forestal es muy diferente a la de

penalizarlo. La PAC divide en terreno forestal y agrícola. Y en terreno forestal la justificación de superficies para la PAC es complicada, especialmente si presentan cobertura arbórea y/o arbustiva. A efectos prácticos, lo clasificado en SIGPAC como FO no puede declararse para la PAC. Lo que se puede hacer es alegar que hay uso pastoral y pedir cambiar el uso de FO a PA, PR o PS.

En este sentido se considera necesario recordar cómo hace 5 años se realizó el cambio de parcelas PA a FO (en muchos casos sin tener en cuenta la actividad ganadera real) con el objeto, según algunos expertos, de reducir la superficie admisible. Se recomienda consultar el Informe sobre la elegibilidad para pagos directos de la PAC de los pastos leñosos españoles⁴².

Estas superficies deberían poder ser declaradas por los ganaderos que las utilicen (declaración de usos secundarios), algo que no admite el sistema PAC actual, en el que sólo puede declararse el uso principal. En este sentido, parece que en la propuesta de nuevo CAP ya se introduce el MFE y el uso FO. Se entiende incluido en este grupo las superficies arboladas con FCC>60%, que excluye el primer grupo del CAP; de forma que cualquier pasto forestal pudiera estar cubierto en la definición.

Se considera que para el cálculo de la extensividad podría ser más apropiado no aplicar el CAP, sino contemplar toda la superficie de pastoreo. Parece lógico considerar que una explotación con una UGM pastoreando en 10 hectáreas con CAP 10% es más extensiva que otra con una UGM pastoreando en una hectárea con CAP 100%.

En cuanto a las **superficies agrícolas**, hay varios aspectos a tener en cuenta respecto a la aplicación de las superficies para calcular las cargas ganaderas; algunos de los cuales se indican en el mencionado Dictamen del CDR sobre el tema «Pastoreo»: *El pastoreo recurre a prácticas agroecológicas de intercambio de servicios ecosistémicos, utilizando como complemento zonas destinadas a otros usos, en particular rastrojos, posíos, barbechos, olivos, almendros, etc., lo que favorece la reducción de los insumos y de las prácticas mecanizadas. Las políticas europeas no permiten declarar la misma superficie dos veces, pero se deberían reconocer y alentar las mencionadas prácticas y encontrar soluciones seguras desde el punto de vista jurídico para hacer posible su desarrollo, de forma que el ganadero pueda utilizar zonas declaradas por otro agricultor. Deben analizarse opciones que no desalienten el aprovechamiento ganadero en superficies agrícolas sino todo lo contrario, que lo incentiven.*

Se considera que tanto las superficies forestales con uso FO como las superficies agrícolas que son pastoreadas debería ser identificadas y apoyadas convenientemente desde el Pilar I en la PAC Post 2020. De no ser posible, una vez identificadas, podrían establecerse mecanismos para ser apoyadas convenientemente a través del Pilar II.

En relación con esta dificultad, algunos autores apuntan que el problema es condicionar las ayudas a la superficie, cuando deberían condicionarse a funciones o servicios (y bienes públicos)⁴³. Otros creen que la forma de abordar esta problemática sería desarrollando contratos de pastoreo que incluyeran tierras de cultivo.

muchos países de Europa, en los que los pastos herbáceos naturales (poco abundantes en general) no se consideran forestales.

⁴² Ruiz Mirazo, J. y Beaufoy, G. 2015. *Op. Cit.* n.º 35.

⁴³ Veánse por ejemplo Navarro and López-Bao (2018) Towards a geener Common Agricultural Policy. *Nature Ecology and Evolution* 2: 1830–1833 [<https://www.nature.com/articles/s41559-018-0724-y>]; y Navarro and López-Bao (2019) EU agricultural policy still not green. *Nature Sustainability*, 2:990. [<https://www.nature.com/articles/s41893-019-0424-x>].

Se cree necesario también destacar el caso de los **ganaderos sin tierra**⁴⁴: Aún existen casos de ganaderos (principalmente de ovino y caprino) que pastorean en gran medida caminos rurales, vías pecuarias, terrenos agrícolas cultivados (y declarados en la PAC) por otro agricultor, fincas urbanas, terrenos forestales escarpados con alta cobertura arbórea y arbustiva, etc. En gran medida se trata de ganaderías muy extensivas y con escasa dependencia de insumos externos (en muchos casos debido a la falta de acceso a alimentos concentrados), pero según la actual aplicación de la normativa de la PAC, no declaran esas superficies como manejadas. Los motivos son varios: no disponer de derechos, no disponer de tierras propias o de acceso a terrenos comunales, etc. Como apenas declaran superficie (o directamente no declaran ninguna hectárea), al cruzar los datos de las cabezas del rebaño con la superficie declarada, se obtienen altas cargas ganaderas que los pueden hacer parecer intensivos, cuando no es así en absoluto. Se debe buscar una solución *ad hoc* para este tipo de explotaciones, que en general aseguran una alta provisión de bienes públicos, como el reciclado de nutrientes, la prevención de incendios forestales, o el mantenimiento de la biodiversidad, especialmente en Sistemas de Alto Valor Natural⁴⁵ además de una labor de mantenimiento y de prevención de incendios en caminos rurales, vías pecuarias y otras infraestructuras estratégicas.

En este sentido algunos expertos proponen la aplicación de medidas (a través del Pilar II) que incentiven el pastoreo de determinadas zonas (vías pecuarias, caminos rurales, interfaz urbano forestal, etc.) tal y como se hace actualmente con los *rebaños bomberos*. O rediseñar otras ayudas del Pilar I, como los Ecoesquemas o los pagos asociados, de manera que contemplen estas especificidades y las compensen adecuadamente.

5.2 Irregularidad de las producciones, sobrepastoreo e infrapastoreo

El pastoreo basado en medios naturales para alimentar a los rebaños con recursos alimenticios propios del terreno, necesita disponer de unos márgenes de flexibilidad y seguridad para superar los imprevistos climáticos, sobre todo en la región mediterránea, caracterizada por la irregularidad del clima (y por consiguiente de la producción forrajera). Así pues, los ganaderos precisan de espacios que se pueden denominar **zonas tampón** (o *redondas*, como las denominaba Navarro Garnica), que pueden no utilizarse todos los años o serlo con intensidades muy variables, pero que son necesarias en casos de escasez de recursos forrajeros como sequías extremas. De no ser así, en los años con poca producción de pasto la única salida será aumentar drásticamente la suplementación de alimento. El aumento de las temperaturas e irregularidad de las precipitaciones consecuencia del cambio climático incrementará la necesidad de recurrir a estas zonas., que por otro lado contribuyen a la renovación del arbolado y a la diseminación de especies.

Los mecanismos de identificación y definición de las **zonas de pastoreo en el marco del primer pilar** deberían considerar y garantizar la seguridad jurídica para el uso de estas áreas, que no tiene lugar todos los años (aunque sí la mayoría de ellos) y no puede preverse a inicios de año, fecha de presentación de las solicitudes de la PAC.

Precisamente vinculados a esta limitación se han propuesto rangos de cargas ganaderas en el apartado de cargas máximas. El ganadero podría declarar todo lo que utiliza en un año medio y en el total de la superficie declarada tener una carga media en UGM/ha respecto al rango admisible.

⁴⁴ No confundir con ganaderías industriales sin base territorial.

⁴⁵ Zabalza, S. et al. 2018. Sistema Agrario de Alto Valor Natural "Secanos Semiáridos de la Ribera". GAN-NIK – Gobierno de Navarra.

Si el año es adecuado climatológicamente, dejará de utilizar una parte, que volverá a utilizarla cuando sea necesario.

Una realidad sobre el terreno es que las cargas medias se calculan dividiendo la cantidad de ganado por la superficie. Pero en muchas ocasiones, el ganado sólo aprovecha por pastoreo una pequeña parte de la superficie declarada, generalmente las zonas cercanas a accesos, majadas, zonas de suplementación, etc.; y eso se traduce, sobre todo en pastos de gran extensión, en **problemas de sobrepastoreo en el área utilizada y de infrapastoreo en el resto**. Por eso es importante la **planificación pastoral** y su puesta en práctica, especialmente en los terrenos comunales y/o públicos, que no son del ganadero que los aprovecha sino de la comunidad.

En este sentido es imprescindible que los pastos sean adecuadamente aprovechados tanto en el presente -por el potencial real del monte para alimentar al ganado-; como en el futuro, por su uso SIGPAC y su CAP, claves de cara a la futura ayuda que recibirá el ganadero que le releve. Por otro lado, lo que no se utiliza ahora, se irá embasteciendo y pasará con el tiempo a CAP=0, con lo que se sacará de la superficie admisible con derecho a ayudas.

5.3 Tabla de equivalencias de cargas ganaderas

Existen limitaciones al correcto establecimiento de la carga ganadera relacionadas con las tablas de equivalencias de cargas ganaderas oficiales.

Por un lado, hay grandes diferencias entre los coeficientes de equivalencia empleados en función de la normativa o la metodología. Así 1000 ovejas reproductoras pueden equivaler a 150, 100 o 60 UGM en función de si se utilizan las equivalencias del ANEXO V del Real Decreto 1075/2014, de la junta de Andalucía o de Aragón respectivamente⁴⁶. Por otro lado, la mayoría asimila la Unidad de Ganado Mayor (UGM) a una cabeza de ganado vacuno mayor de 2 años (vaca o toro). Como indica Ferrer en el diccionario de pascología, en Francia se define UGM como una vaca de 600 kg de peso vivo que consume 3000 UFl⁴⁷/año y en Reino Unido suben hasta 3500 UFl/año.

Se considera necesario abordar este aspecto, ya que afecta significativamente a nuestras razas de ganado autóctonas, de menor peso vivo que las razas integradas: mientras una vaca pajuna pesa unos 375 kg, una Charolesa ronda los 800 kg, por lo que su carga ganadera no es equivalente (sin entrar en las enormes diferencias en cuanto a su rusticidad y manejo).

De la misma manera, cuando se hace la equivalencia entre UGM y cabra/oveja, no se considera su orientación cárnica o lechera. Puesto que las necesidades energéticas de las orientaciones lecheras son mucho mayores que las cárnicas (del orden del doble), deberían diferenciarse. En este sentido algunos autores también estiman necesario reconsiderar la equivalencia entre caballar y bovino.

⁴⁶ Para profundizar, se recomienda consultar [Anexo 8](#) del presente documento.

⁴⁷ Unidad Forrajera leche. Energía de 1 kg de grano de cebada para la producción de leche. Equivale a 1.700 Kcal.

6 Elementos para la reflexión

Además de los derivados de las propuestas realizadas en el apartado 4, se presentan a continuación una serie de elementos complejos identificados a lo largo del documento con el objeto de abordarlos posteriormente con expertos e interesados.

6.1 Documentos de planificación pastoral

En el presente documento se establecen unas cargas máximas orientativas que sirvan de referencia para poder diferenciar a nivel práctico la ganadería extensiva y posibilitar de esta manera políticas diferenciadas. No obstante, la carga ganadera admisible de un sistema está condicionada por el factor más limitante, que en muchos casos no es el alimento, sino otros, como la disponibilidad de agua o la regeneración del arbolado. Idóneamente, para establecer la carga ganadera de una explotación es necesario estudiar su base territorial caso por caso, factores limitantes, umbrales admisibles, horquillas de cargas ganaderas y periodos de pastoreo. Es imprescindible, asimismo, considerar a la fauna silvestre, especialmente a la cinegética. Como se ha indicado, se considera que el instrumento idóneo para establecer la carga de una explotación (en función de su base territorial) debería ser un documento de planificación pastoral.

En este sentido, se considera conveniente resaltar que actualmente, según el Anuario de estadística de 2018 del MAPA, la superficie ordenada es inferior al 18% de la superficie forestal (considerando una superficie forestal de 28 millones de ha). Se cree necesario que la planificación pastoral incluya superficies no forestales, como las rastrojeras (4,66 millones de ha) o los barbechos (2,77 millones de ha).

También se considera importante resaltar que la mayoría de los planes de ordenación de montes suelen ser mucho más técnicos en los aprovechamientos maderables que en los aprovechamientos de pasto, pues la legislación que regula su forma de redacción hace menos hincapié en este tipo de aprovechamiento.

Se considera imprescindible impulsar los documentos de planificación pastoral a través del Pilar II.

6.2 Razas rústicas/autóctonas

En el apartado 4.1 se considera el empleo de razas ganaderas rústicas como un criterio con el que valorar la extensividad. Se propone considerar razas ganaderas rústicas a las razas autóctonas, así como a las nodrizas procedentes del primer cruce entre reproductoras de raza autóctona y sementales de otras razas (generalmente de razas ganaderas integradas), y a las crías de estas nodrizas.

Conviene considerar los siguientes datos atendiendo a la distribución en las distintas razas bovinas existentes en España:

- El conjunto mestizo supone el 53,2% del total, con un incremento del 7,6% entre 2014 y 2017
- La raza Limusina supone el 11,5%, con un incremento del 21,7% en ese periodo.
- La raza Asturiana de los Valles, supone el 6,8% nacional con un incremento del 7,9%.
- A continuación, se encuentran las razas de Lidia, Rubia Gallega, Avileña-Negra Ibérica y Charolesa con el 4,2%, 4,0%, 2,8% y 2,6% sobre el censo total respectivamente.

De esta manera, el 67% del censo de vacas nodrizas de nuestro país lo forman animales no autóctonos (conjunto mestizo, Limusina y Charolesa), motivo por el cual es necesario tener en

consideración al conjunto mestizo y se propone valorar el primer cruce entre reproductoras de raza autóctona y sementales de otras razas. En todo caso, en el sistema de puntos propuesto deberían valorarse de manera distinta, dando más valor a las nodrizas autóctonas.

La propuesta del uso de las razas autóctonas y sus cruces como indicador de la extensividad de una explotación responde a su buena capacidad de pastoreo (aprovechamiento más eficiente de los pastos locales, menor necesidad de suplementación...). Se considera imprescindible el apoyo a las razas autóctonas, especialmente a aquellas en peligro de extinción, para evitar su desaparición, si bien escapa al objeto de esta propuesta.

También es necesario considerar algunos casos de explotaciones ganaderas muy próximas a la frontera con Francia o con Portugal en las que quizás sería adecuado poder considerar también las razas autóctonas de esos países; o al menos las de las regiones cercanas. En este caso se propone que también sean consideradas estas razas y su primer cruce, si bien podrían valorarse de manera distinta.

6.3 Apoyo a la trashumancia

Por su enorme trascendencia en la adecuación del pastoreo a la disponibilidad temporal de alimento del territorio, se propone adoptar medidas específicas de apoyo a la trashumancia, con una cuantía suficiente para incentivar esta práctica. De no ser así, este Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad que provee a la sociedad de enormes beneficios económicos, sociales y ambientales seguirá en riesgo de desaparecer.

Como se ha apuntado en el apartado 4, actualmente la mayor parte del ganado se traslada a los extremos del sistema en vehículos a motor, sin ninguna utilización pastoral del del recorrido intermedio (vías pecuarias).

6.4 Apoyo al pastoreo dirigido

Gracias a los pastores es posible que el ganado aproveche convenientemente grandes superficies de terreno sin que esté cercado. Se cree necesario adoptar medidas de apoyo a este manejo para hacerlo sostenible económicamente debido a las valiosas externalidades que aporta a la sociedad.

6.5 Clasificación zootécnica

En el apartado 4.1, se propone utilizar la clasificación zootécnica como elemento para diferenciar la extensividad. Entre otras razones, se propone esta clasificación por ser un dato existente en las bases de datos oficiales sobre registro de explotaciones ganaderas.

Según algunos expertos, en ciertas ocasiones esta clasificación puede no reflejar fielmente la realidad de la explotación ganadera, entre otros motivos porque en el momento en que se registraron muchas de las ganaderías se realizó como un mero trámite administrativo carente de trascendencia. En este sentido puede ser necesario que las diferentes administraciones tomen las medidas necesarias para garantizar que la clasificación zootécnica de las explotaciones en sus registros de explotaciones ganaderas refleje la realidad actual de las ganaderías.

Por otro lado, debido a las variaciones existentes entre las clasificaciones zootécnicas de las CCAA, puede ser asimismo necesario realizar una adaptación a la clasificación del MAPA para garantizar una armonización de la clasificación a nivel nacional.

6.6 Información sobre pastos en SIGPAC

Tal y como se apunta en el apartado 4.2.2.2, puesto que el pastoreo se realiza en muchas ocasiones sobre diferentes tipos de pasto y las superficies pastoreadas pueden variar a lo largo de los años, se propone incluir en SIGPAC las cargas ganaderas orientativas y el periodo de pastoreo recomendable. De esta manera se facilitarían los cálculos de cargas ganaderas y se daría un paso adelante en la necesaria planificación del pastoreo.

Algunos expertos señalan que las declaraciones de la PAC recogen el tipo de pasto (PA, PR, PS y FO) y el aprovechamiento: diente, siega, o diente y siega. Sin embargo, se desconoce si el FEGA tiene asociado cada recinto SIGPAC con el tipo de pasto correspondiente según los identificados en el manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanentes⁴⁸.

Integración del Mapa Forestal de España y SIGPAC

Actualmente se está trabajando en la integración del Mapa Forestal de España (MFE) y SIGPAC, lo que supone un enorme avance en este sentido y una oportunidad para incluir en las bases de datos cargas ganaderas orientativas y periodos de pastoreo recomendables en base al mencionado trabajo de Tipificación, Cartografía y Evaluación de los Pastos Españoles.

En este sentido, para establecer tanto el tipo de pasto de cada recinto SIGPAC como su carga ganadera orientativa y periodo de pastoreo, podría servir de referencia el trabajo de *Tipificación, Cartografía y Evaluación de los Pastos Españoles* (Proyecto INIA OT00-037-C17) 2001-2005, organizado y coordinado por la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos (actual SEP) bajo la dirección de sus socios Carlos Ferrer Benimeli y Alfonso San Miguel Ayanz. Actualmente se está trabajando en la integración del Mapa Forestal y SIGPAC, lo que supone un enorme avance en este sentido y una oportunidad para incluir el trabajo cargas ganaderas orientativas y periodos de pastoreo recomendables en base al mencionado trabajo de Tipificación, Cartografía y Evaluación de los Pastos Españoles.

A medio e incluso corto plazo, puede ser de gran ayuda para la delimitación de tipologías de pastos la aplicación de nuevos avances en sensores remotos, como imágenes satélites (Landsat, MODIS, Sentinel), tecnología láser (LiDAR) o radar (SAR data) o el análisis espectral e hiperespectral. En todo caso, se considera prioritario diferenciar los recintos PS de puerto de los de prado.

6.7 Elegibilidad de parcelas forestales realmente pastadas para los pagos de la PAC

Como se ha indicado a lo largo del documento, muchos **terrenos forestales son realmente pastados**⁴⁹, pero su uso SIGPAC (parcelas FO) no permite incluirlos como superficies elegibles para el pago básico de la PAC⁵⁰. Estas superficies deberían poder ser declaradas por los ganaderos que las utilicen ya que se está realizando una actividad agraria en ellas.

En la actualidad, lo clasificado en SIGPAC como FO no puede declararse para la PAC. Lo que se puede hacer es alegar que hay uso pastoral y pedir cambiar el uso de FO a PA, PR o PS.

⁴⁸ FEGA. 2012. *Manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanente*. Op. cit. n.º 23.

⁴⁹ Reflejado excepcionalmente en “*Ganadería extensiva y su medio natural*”, vídeo elaborado en 2019 por el Gobierno de la Rioja y la Universidad Politécnica de Madrid.

⁵⁰ Recogido en: Ruiz Mirazo J. y Beaufoy G. 2015. Op. Cit. n.º 35.

En caso de que esta superficie forestal no pudiese finalmente ser receptora de ayuda básica, se considera en todo caso que debería poder incluirse como superficie pastada por el ganadero al realizar el cálculo de carga ganadera de la explotación. De esta manera al menos la explotación recibiría un mayor pago ligado a una mayor extensividad

Se considera que para el cálculo de la extensividad podría ser más apropiado no aplicar el CAP (o introducir un factor de corrección que aumente el % de elegibilidad), sino contemplar toda la superficie de pastoreo. Parece lógico considerar que una explotación con una UGM pastoreando en 10 hectáreas con CAP 10% es más extensiva que otra con una UGM pastoreando en una hectárea con CAP 100%.

6.8 Ampliación de tipos de pasto

En la presente propuesta se han tomado como base las tipologías de pasto que recoge el *Manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanentes* del FEGA. Como se recoge en el apartado 4.2.2.1 *Cargas máximas según tipos de pasto* podría ser adecuado diferenciar dentro de algunos de los tipos de pasto establecidos entre mediterráneos y atlánticos por sus diferentes producciones y periodos de aprovechamiento. Asimismo, por su gran extensión y relativa homogeneidad, puede ser conveniente establecer la dehesa como un tipo particular de pasto, por su gran extensión y relativa homogeneidad.

Algunos expertos señalan la dificultad de algunos terrenos para encajar en uno de tipos propuestos y proponen la aplicación de una serie de *criterios* de clasificación. Por ejemplo:

- Tipo de pasto en función de las especies dominantes: anuales, perennes.
- Región biogeográfica: Mediterránea, Eurosiberiana.
- Presencia de cultivos leñosos: sistemas silvopastorales arbustivos, sistemas silvopastorales arbóreos, sin cultivos leñosos.

Se propone abordar el tema en un grupo de trabajo específico en el que participe la Sociedad Española de Pastos (SEP), por su amplio conocimiento en la materia y por la posibilidad de sinergias con trabajos de cartografía y producción de los tipos de pastizales de España ya realizados.

6.9 Diferenciación del grado de extensividad

La mayoría de expertos consultados opina que es necesario diferenciar el grado de extensividad en tipologías más allá de considerar todos los no intensivos como ganadería extensiva, puesto que de otra manera se penalizaría a los más extensivos al no diferenciarlos del resto. Por otro lado, algunos expertos creen necesaria una propuesta sencilla, puesto que los límites entre categorías de extensivo pueden ser difíciles de precisar.

La mayoría de expertos considera adecuado diferenciar los grados de extensividad cuanto antes para posibilitar la prima en función del grado de extensividad, lo que no quita poder afinar casuísticas más adelante. En este sentido, se considera necesario dar continuidad al trabajo de *Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*⁵¹. En la encuesta a varios expertos sobre *valoración de criterios de diferenciación del concepto ganadería extensiva* realizada en el mencionado trabajo, la opción mayoritaria (39%) fue la de *diferenciar*

⁵¹ Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2.

tres o cuatro tipos de explotaciones (por ejemplo: extensivas, semi-extensivas, semi-intensivas e intensivas) y establecer umbrales claros para cada categoría.

En los apartados 4.1 y 4.4.1 se presenta una primera propuesta de tipología de explotaciones extensivas. Se estima en todo caso necesario un estudio detallado y la definición de intervalos en función de objetivos, criterios y de resultados preliminares al cruzar diferentes bases de datos.

Las tipologías propuestas inicialmente son las siguientes:

- Explotaciones *extensivas plus*.
- Explotaciones extensivas.
- Explotaciones semiextensivas.
- Explotaciones intensivas.

6.10 Escala de aplicación

Se cree necesario debatir sobre el nivel del sistema ganadero al que realizar la diferenciación de la extensividad: explotación, código REGA, especie, raza, etc. ya que, por ejemplo, una explotación puede tener un sistema de explotación extensivo en vacuno e intensivo en porcino o a la inversa.

6.11 Bases de datos con información de piensos y otros productos utilizados en la alimentación animal por explotación

Derivado del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, **es necesario registrar la naturaleza, cantidad y origen de los piensos y otros productos utilizados en la alimentación animal.**

Actualmente los piensos utilizados tienen que quedar registrados en los documentos de explotación. Es preciso que este registro se amplíe a todos los insumos alimentarios y también que toda esta información quede recogida en una base de datos oficial y no solamente en el registro de la explotación. Esto, unido a la digitalización permitiría manejar ambas cifras aplicando la metodología del balance energético.

6.12 Grado de marginalidad de la zona

Algunos expertos opinan que serían necesarias otras aproximaciones para formular otro sistema más equitativo, verde y legítimo. Una buena aproximación podría ser el grado de marginalidad de la zona, es decir, usar la localización geográfica. Podrían usarse las zonas desfavorecidas o las incluidas en la Red Natura 2.000 (también las zonas de alto valor natural, cuando sean convenientemente caracterizadas); dentro de estas podrían incluso establecerse criterios para modular las ayudas (como altitud, pendiente y distancia a zona de servicios), como intentó hacer la Ley 25/1982 de agricultura de montaña. En este sentido, parece un avance el establecimiento de diferentes grados de zona de montaña como el realizado en la Comunidad de Cantabria.

6.13 Utilizar otros sellos o estándares como criterio de extensividad

Podría ser oportuno utilizar sellos o certificaciones existentes como criterio de extensividad tal y como se propone en el apartado 4.1 para la ganadería ecológica.

6.14 Forraje producido en la propia explotación

Definir el grado de extensividad en función de la alimentación suplementaria tal y como se propone en el apartado 4.3 requiere tomar una serie de elementos en consideración.

En relación a las materias primas empleadas para la alimentación animal, en la metodología propuesta en la *Definición y caracterización de la extensividad en las explotaciones ganaderas en España*⁵² se diferencia entre “*materias primas adquiridas fuera de la explotación*”, para la obtención del “*Nivel de Autoabastecimiento*”; y *todas las materias primas empleadas para la alimentación de los animales (adquiridas y producidas por la explotación)*, para la obtención del “*Nivel de Pastoreo*”. Y propone utilizar el “*Nivel de Pastoreo*” para medir el aprovechamiento que los animales hacen del territorio, y el “*Nivel de Autoabastecimiento*” para medir otros aspectos relacionados con la sostenibilidad, y siempre en ambos casos de manera combinada con otros indicadores.

En este sentido, algunos expertos consideran insuficiente diferenciar la extensividad solamente por el tiempo de pastoreo o el porcentaje de alimentación aportada y consideran necesario tener en cuenta también el forraje producido en la propia explotación que alimenta al ganado en determinadas épocas (bien a diente o tras henificado o ensilado), al ser un elemento diferenciador frente a las explotaciones que se no se autoabastecen. Otros consideran importante diferenciar entre ganado alimentado a diente aprovechando pastos naturales y el alimentado, además, con pastos sembrados en la propia explotación; y éstos de los suplementados con pienso o granos; especialmente en el caso de los rumiantes.

Por otro lado, también se indica la idoneidad de diferenciar entre los insumos comprados localmente de los que provienen de regiones lejanas, han de ser transportadas miles de kilómetros y contribuyen a la deforestación o a la erosión en terceros países.

6.15 Fauna silvestre

Los recursos forrajeros del territorio también son aprovechados por la fauna silvestre; teniendo un papel relevante en relación a la herbivoría los ungulados silvestres y especialmente las especies cinegéticas.

Para el establecimiento de umbrales de cargas mínimas, se considera necesario abordar el caso de explotaciones incluidas en espacios naturales con limitaciones a la caza, puesto que elevadas densidades de especies cinegéticas pueden hacer incompatible el aprovechamiento ganadero, tanto por la competencia por los recursos como por aspectos sanitarios. Para el establecimiento de umbrales de cargas máximas, especialmente en territorios con abundancia de especies cinegéticas (y más aún en cotos cerrados), se considera necesario considerar la herbivoría realizada por las poblaciones de ungulados silvestres

Como se ha indicado, se considera que el instrumento idóneo para establecer la carga de una explotación (en función de su base territorial) debería ser un documento de planificación pastoral.

6.16 Control del pastoreo efectivo

Actualmente se realizan controles ordinarios y controles aleatorios sobre el terreno; aunque en un porcentaje muy pequeño de las explotaciones. Este aspecto se aborda en el [Anexo 7](#). Algunos expertos consideran que para el control del pastoreo efectivo del territorio debería ser suficiente

⁵² Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2. Para profundizar, ver pág. 53.

con criterios que evalúen el sobrepastoreo y el infrapastoreo. En este sentido puede ser de gran ayuda la aplicación de nuevos avances en sensores remotos, como imágenes satélites (*Landsat*, *MODIS*, *Sentinel*), tecnología láser (*LiDAR*) o radar (*SAR data*) o el análisis espectral e hiperespectral.

Otros expertos consideran apropiado explorar el potencial y en su caso financiar la colocación de collares GPS en un porcentaje de los animales adultos de la explotación que declaren realizar pastoreo (p. ej. 5% en ganado mayor y 2% en menor), colocando esos collares en animales determinados por la administración. Consideran que además de servir para el control, ayudaría en la gestión de la explotación y en la ordenación del territorio. Otros apuntan que el uso de los collares GPS no funciona en sistemas ganaderos que aprovechan múltiples parcelas y separan la cabaña ganadera en diferentes rebaños.

Otros consideran apropiado la realización de diarios o cuadernos de pastoreo.

En todo caso, no se considera adecuado cargar a los ganaderos extensivos con más trabajos y obligaciones.

6.17 Apoyo a pequeñas explotaciones

Algunos expertos han apuntado la necesidad de establecer un umbral mínimo de tamaño de explotación, por debajo del cual se pueda considerar a todas las explotaciones como extensivas.

En este sentido se considera necesario realizar un análisis de este tipo de explotaciones (número de explotaciones, perfil del titular, etc.) antes de definir el tamaño de explotación.

6.18 Terrenos comunales

Algunos expertos proponen apoyar los aprovechamientos en terrenos comunales por estar ligados a sistemas muy extensivos y proveer de múltiples servicios, entre ellos su contribución a la fijación de población rural, pero cuya gestión requiere una mayor complejidad. Una de las vías podría ser incentivando su planificación pastoral.

7 Conclusiones

Esta propuesta tiene como objetivo servir como documento de partida en el necesario proceso de caracterización de la ganadería extensiva; especialmente en la determinación de unos criterios objetivos que permitan diferenciar los diversos sistemas ganaderos y establecer una gradación de su nivel de extensividad. Si bien se trata de una tarea compleja, es urgente llevarla a cabo puesto que esta caracterización es un paso previo para poder articular medidas dirigidas a la ganadería extensiva, especialmente en el marco del debate para el diseño de la Política Agraria Común más allá de 2020.

Se proponen tres procedimientos a debatir para diferenciar la ganadería extensiva:

1. En base a **especie, clasificación zootécnica y sistema de producción**, por su sencillez de aplicación.
2. Estableciendo **cargas mínimas y máximas** (por grandes tipos de pasto y considerando la superficie realmente pastada) y periodos de pastoreo, para así, por un lado, asegurar al pastoreo efectivo del territorio y por otro, no incluir como extensivas cargas excesivas para la sostenibilidad del sistema.
3. En función de la **alimentación suplementaria** del ganado, lo que permitiría establecer un amplio gradiente de extensividad en base a las declaraciones de insumos alimentarios de los ganaderos.

Si bien los tres procedimientos podrían aplicarse por separado, se recomienda aplicarlos conjuntamente.

Junto a los tres procedimientos propuestos, se identifican una serie de limitaciones metodológicas y se presentan una serie de elementos para la reflexión con el objeto de abordarlos posteriormente en grupos de trabajo. En los mismos debe tratarse, entre otros, la posibilidad de que para llegar a un cierto grado de extensividad, no exista un “camino único” si no la combinación de los diversos elementos propuestos para el debate, que permita diversos itinerarios.

Esta propuesta pretende avanzar en el necesario debate para la caracterización de esta actividad productiva y de gestión del territorio en el seno de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD), con expertos de diferentes disciplinas.

ANEXOS

1 Preguntas generales que orientan el presente trabajo

- **¿Por qué no hay en el siglo XXI un censo que diferencie la ganadería extensiva de intensiva?** En la pág. 11 del Cuaderno 0 de la trashumancia, en 1868 los censos ganaderos diferenciaban entre ganado estante, trasterminante y trashumante.
- **¿Qué diferencia el sistema intensivo del semiextensivo?** El pastoreo: el ganado intensivo no sale de la nave o del pequeño recinto donde están reclusas mientras que el semiextensivo sí, aunque a veces sea muy poco. Y, por extensión, su alimentación: el ganado intensivo sólo recibe alimento que se le proporciona; el semiextensivo recibe gran parte de su alimento, pero también se alimenta por pastoreo.

Entonces, ¿dar una vuelta de 2-3 horas cerca del aprisco debería ser motivo para diferenciar una explotación intensiva de una semiextensiva? Si, puesto que hay pastoreo. Es este sentido se considera fundamental diferenciar grados de extensividad dentro de no intensivo. Tomando el caprino a modo de ejemplo, podríamos diferenciar los siguientes grados, de mayor a menor extensividad:

- o Cabras de aptitud cárnica, con grandes careos e incluso trashumantes.
 - o Cabras de aptitud mixta, que pueden hacer buenos careos, e incluso trasterminancia.
 - o Cabras de aptitud lechera, que hacen pequeños careos alrededor del aprisco.
 - o Cabras en una nave que apenas salen al campo.
- El presente trabajo se centra en **diferenciar extensivo de intensivo**, incluyendo en gran medida al semiextensivo dentro del extensivo. Si bien se podrían establecer mecanismos para graduar el cobro de pagos directos a los semiextensivos en función de la superficie realmente manejada por pastoreo.
 - o Sirva el siguiente ejemplo: una nave con 2.000 ovejas en la que sólo salen a pastorear las que están secas (p. ej. 500). ¿Cuál es la superficie máxima que pueden justificar? En principio, $2.000 \text{ ovejas} \times 0,15 \text{ UGM/oveja} \div 0,2 \text{ UGM/ha}$ son 1500 ha manejadas. Pero realmente están pastoreando a lo largo del año $500 \text{ ovejas} \times 0,15 \text{ UGM/oveja} \div 0,2 \text{ UGM/ha}$, que son 375 ha.
 - **¿Existe una carga ganadera mínima como requisito para justificar los derechos con ganado?** Se cree que sí⁵³, aunque el FEGA señaló lo contrario en base a un tratado de la Organización Internacional de Comercio (sin concretar tratado) en la tercera reunión del GT de pastos forestales.
 - **¿Por qué establecer una carga mínima?** Conforme a los actuales criterios de la PAC, a las explotaciones más intensivas (que basan toda o la mayor parte de su alimentación en

⁵³ Ver publicaciones de condicionalidad de pastos del FEGA y órdenes autonómicas como la ORDEN DRS/143/2019, de 19 de febrero, por la que se establecen las medidas para la presentación de la "Solicitud Conjunta" de ayudas de la Política Agrícola Común para el año 2019 del gobierno de Aragón o la Orden MED/24/2019, de 20 de diciembre, por la que se convocan las ayudas financiadas por el FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) incluidas en la solicitud única para el año 2020, y se recogen las bases aplicables a las mismas. Ver también Circular de Coordinación 1/2019 de la Subdirección General de Ayudas Directas "Criterios para la asignación de derechos de pago básico de la reserva nacional".

- la suplementación) les interesa maximizar la superficie manejada (declarada) con el mínimo ganado (apenas manejan el territorio).
- **¿Se realiza actualmente algún seguimiento de las obligaciones y recomendaciones del manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanentes⁵⁴?** Expertos consultados creen que el seguimiento es mínimo; que se realiza un control administrativo en gabinete para comprobar la carga mínima de 0,2 UGM/ha de superficie elegible, pero que los controles en campo para comprobar el pastoreo efectivo y el resto de obligaciones del Manual son anecdóticos.
 - **¿Se controla que una superficie se está pastando realmente?** Si, con controles ordinarios y controles aleatorios sobre el terreno. Se aborda esta cuestión en el [Anexo 7](#).
 - Cuándo los servicios forestales o de conservación detectan que una **zona no es convenientemente pastoreada o está siendo sobrepastoreada**, ¿lo comunican a las oficinas agrarias para que se tenga en cuenta en la condicionalidad de las superficies declaradas? A falta de confirmación, se cree que no es así, aunque sería factible ya que cada ganadero vincula su superficie declarada con unas parcelas SIGPAC localizadas en una finca o monte concretos.
 - **¿Las ganaderías intensivas reciben el pago básico?** En principio no deberían, ya que no gestionan tierras, pero sí lo reciben ya que tienen derechos históricos que pueden *justificar* con superficies que no pastorean. Además, también reciben ayudas del primer pilar distintos al pago básico como los derechos especiales (p. ej. pago acoplado por cabeza en ganado intensivo) o el pago por cebo de vacuno. También reciben ayudas del segundo pilar; en este sentido, el porcino intensivo y el avícola acaparan gran parte de las líneas de inversiones de los PDR⁵⁵.

2 Definiciones existentes de ganadería extensiva

2.1 Propuesta por la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo

La ganadería extensiva es aquella que aprovecha los recursos naturales del territorio, con una baja utilización de insumos externos y principalmente mediante pastoreo.

En general se caracteriza por el empleo de especies y razas de ganado adaptadas al territorio, el aprovechamiento de pastos diversos ajustándose a su disponibilidad espacial y temporal, y el respeto del medio en el que se sustenta⁵⁶.

2.2 Otras

Existen otras definiciones de ganadería extensiva en documentos técnicos y legales. Se muestran a continuación las dos que se consideran más relevantes:

La Junta de Castilla-La Mancha, en su **Plan Estratégico para la ganadería extensiva en Castilla-La Mancha** “entiende en líneas generales como “ganadería extensiva” aquella que aprovecha eficientemente los recursos naturales del territorio y en general adaptadas a los factores limitantes

⁵⁴ FEGA. 2012. *Manual para el cumplimiento de la condicionalidad de pastos permanente*. Op. cit. n 23.

⁵⁵ Según la información elaborada por el MAPA en el contexto del OE 2 del Plan Estratégico de la PAC.

⁵⁶ Ruiz Mirazo, J. et al. 2017. *Op. cit.* n.º 2.

y ecológicos del medio en el que se desarrollan. Por contraposición, la “ganadería intensiva” podría definirse como aquella en la que el ganado es criado en un entorno físico controlado y/o modificado por la acción humana y con una gestión zootécnica con mayores insumos y de mayor complejidad”.

La Junta de Andalucía, en su borrador de **Plan de Ganadería Extensiva de Andalucía** define la como “un modelo sostenible de producción de alimentos en la que los animales obtienen la mayor parte de sus recursos alimenticios pastando, integrándose en el medio natural y manteniendo un equilibrio con éste que permite la renovación estacional de esos recursos, ajustando su productividad a los recursos naturales disponibles y persiguiendo su persistencia”.

3 Ejemplos de normativas que abordan límites de carga ganadera

Se muestran a continuación diferentes normativas existentes que abordan los límites de carga ganadera:

3.1 Relacionadas con la Directiva 91/676/CEE, del Consejo

La Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, establece la obligación de designar como zonas vulnerables todas aquellas áreas del territorio que por escorrentía o por percolación contribuyan a la citada contaminación.

Mediante Real Decreto 261/1996 sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias se incorpora la Directiva 91/676/CEE a nuestro ordenamiento.

Ambas normativas indican que del primer al cuarto año de actividad se podrán excretar hasta 210 kg de N por ha y a partir del quinto hasta un máximo de 170 Kg de N por ha.

Con estos límites como referencia (en muchos casos traducidos a altos valores de UGM/ha), las CCAA han publicado programas de actuación en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario donde definen sistemas de explotación en función de carga ganadera. Por ejemplo, en la **Orden 07/02/2011 de Castilla-La Mancha** por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, se define la “Explotación ganadera intensiva” como aquella “*Instalación en la que el ganado y las aves que son objeto de la explotación se encuentran estabulados durante la mayor parte de su ciclo productivo y en la que se acumulan los estiércoles. No se incluye en esta definición las explotaciones que utilicen sistemas de pastoreo salvo que en las instalaciones de descanso se supere una producción media de estiércol equivalente a dos toneladas día. La carga ganadera de las explotaciones intensivas, para considerarse como tal según esta norma, debe superar las 2,4 UGM/ha*”.

3.2 Subindicador de superficie de pastoreo extensivo del Indicador C.33 Grado de intensificación

En el período de programación 2014-2020 de la PAC se ha establecido un Marco de Seguimiento y Evaluación Común (MCSE y CMEF en sus siglas en inglés) para medir el desempeño de ambos

pilares⁵⁷. A su vez, se dispone de un Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE y CMES en sus siglas en inglés) en exclusiva para el desarrollo rural (Pilar II)⁵⁸.

En el Anexo IV del Reglamento de Ejecución (UE) nº 808/2014, se encuentra el Conjunto común de indicadores de contexto, resultados y productividad de los programas a que se refiere el artículo 14, apartado 2.

Entre los indicadores comunes de contexto se encuentra el C33, denominado “grado de intensificación”, que consta de dos subindicadores: “Intensificación agraria” y “Superficies de pastoreo extensivo”.

Las superficies de pastoreo extensivo se clasifican según este indicador como *áreas donde la densidad de población del ganado en pastoreo (vacuno, ovino y caprino) no excede de 1 UGM por hectárea de superficie de forraje, es decir, de superficie destinada o que puede destinarse a la alimentación del ganado, y que por tanto no tiene porqué ser exclusivamente pasto (en concreto incluye cultivos forrajeros, pastos permanentes y praderas)*.

Como vemos, tiene muchas limitaciones para el caso español (no incluye equino, aplica el CAP al cálculo de la superficie, definición de pasto...) pero lo interesante es que establece un límite:

Para obtener este indicador, se calcula la densidad de ganado por hectárea de forraje de SAU. De este modo se considera:

- *Extensivo: densidad de ganado inferior a 1 UGM/ha.*
- *Intensivo: densidad de ganado superior a 1 UGM/ha.*

El objetivo de este indicador es observar la evolución del grado de intensificación o extensificación de la agricultura (y ganadería) y no medir o definir la ganadería extensiva, pero se incluye entre los ejemplos que abordan los límites de carga ganadera por considerarse interesante.

3.3 REAL DECRETO 479/2004, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas

Este Real Decreto tiene por objeto establecer y regular el Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA), así como los datos necesarios para llevar a cabo las inscripciones en éste y la caracterización del código de identificación de cada explotación.

En su Anexo II, establece los datos mínimos que contendrá el REGA e incluye la “clasificación según el sistema productivo: intensivo, extensivo o mixto”.

Algunas CCAA, como Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha han definido los sistemas productivos (en gran medida estableciendo límites de UGM/ha con los valores de kg de N por ha establecidos en la Directiva 91/676/CEE, del Consejo), pero actualmente **no existe una definición legal a nivel nacional**, excepto para el sector porcino⁵⁹, que permita diferenciar

⁵⁷ Su base está en el artículo 110 del Reglamento horizontal (Reglamento (UE) nº 1306/2013).

⁵⁸ Viene dado por: Reglamento de Disposiciones Comunes (Reglamento (UE) nº 1303/2013), que define los elementos comunes de seguimiento y evaluación para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), el artículo 67 Reglamento de Desarrollo Rural (Reglamento (UE) nº 1305/2013), que aborda las especificidades de los programas de desarrollo rural y el artículo 14 de su Reglamento de Ejecución (UE) nº 808/2014.

⁵⁹ Se amplía información en el siguiente apartado.

claramente entre explotaciones extensivas e intensivas, lo que supone una barrera para diferenciar la ganadería extensiva y permitir orientar políticas de apoyo a este sector.

La **Junta de Andalucía**, en su **Manual de trabajo para el registro de explotaciones ganaderas**, incluye, en la clasificación de las explotaciones ganaderas según su sistema productivo, la definición de explotación ganadera extensiva en los términos siguientes:

*“Aquella en la que los animales no se encuentran alojados ni son alimentados dentro de las instalaciones de forma permanente, alimentándose fundamentalmente mediante el aprovechamiento directo de los recursos agroforestales de la explotación, principalmente mediante pastoreo, y pudiendo recibir alimentación suplementaria, sin superar, como norma general, una carga ganadera de **1,5 UGM/ha** (definición incluida en la Orden del 1 de Junio de 2015, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en Andalucía). En caso de superar la carga ganadera total de la explotación las **1,5 UGM/ha**, tendrá la consideración de explotación intensiva, salvo que el titular acredite que las características agronómicas de la explotación permitan mantener una carga ganadera superior manteniendo la base territorial, tanto en los aspectos económicos como medioambientales, sin que en ningún caso se superen las **2,4 UGM/ha**. Para el cálculo de la carga ganadera a los efectos de la consideración del sistema productivo, se tendrán en cuenta todas las unidades productivas de la explotación, así como los aprovechamientos de pastos descritos por el titular en la memoria de actividad”.*

En el **Decreto 69/2018, de 2 de octubre, por el que se establecen las normas para la ordenación y registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos en Castilla-La Mancha** se establecen las normas para la ordenación y registro de las explotaciones ganaderas. La diferencia entre ganadería extensiva e intensiva la marca en que estén o no confinados y pone como referencia una carga de **2,4 UGM/ha**:

- Explotación ganadera extensiva: Aquella en la que los animales no están alojados dentro de instalaciones de forma permanente y se alimentan fundamentalmente de pasto, siempre que la carga ganadera sea igual o inferior a 2,4 UGM/ha.
- Explotación ganadera intensiva: Aquella en la que los animales están alojados y son alimentados de forma permanente dentro de las instalaciones, incluida la explotación al aire libre llamada sistema de camping en la especie porcina, y toda explotación cuya carga ganadera supere las 2,4 UGM/ha.

El **Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas** establece en su Artículo 6 las siguientes definiciones:

- Sistema de explotación extensivo: Aquel en el que el ganado se alimenta principalmente mediante pastoreo.
- Sistema de explotación intensivo: Aquel en el que los animales se encuentran estabulados, donde se les suministra alimentación, así como todo aquel que no cumpla la definición de sistema de explotación extensivo

3.4 Real Decreto 1221/2009, de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo

Según el artículo 2 del **Real Decreto 1221/2009, de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo**⁶⁰, se entenderá como sistema de explotación extensivo:

“Aquél basado en la utilización con fines comerciales de animales de la especie porcina en un área continua y determinada, caracterizado por una carga ganadera definida que nunca será superior a la establecida en el artículo 4.1. (15 cerdos de cebo/hectárea (2,4 UGM/ha) o su equivalente) y por el aprovechamiento directo por los animales de los recursos agroforestales durante todo el año, principalmente mediante pastoreo, de forma que tal aprovechamiento, que puede ser complementado con la aportación de materias primas vegetales y piensos, constituya la base de la alimentación del ganado en la fase de cebo y permita el mantenimiento de la base territorial, tanto en los aspectos económicos como medioambientales”.

Respecto a estas cifras, según indica el Estudio de los pastos en Andalucía y Castilla-La Mancha y su aprovechamiento racional con ganado ecológico⁶¹, el mencionado Real Decreto 1221/2009 de Ordenación de explotaciones porcinas extensivas (MARM, 2009) establece el límite de carga ganadera máxima en 2,4 UGM/ha de los límites derivados de la Directiva 91/676/CEE de nitratos; cuando en la práctica, el momento en que más carga ganadera admite una dehesa es en montanera y generalmente sólo hay recursos para el pastoreo de 1 cerdo/ha., siempre y cuando no haya suplementación alimenticia” (Rodríguez-Estévez et al., 2012).

Se considera que una carga ganadera de 2,4 UGM/ha en ganadería extensiva es claramente excesiva ya que impide la alimentación por pastoreo, lo que va en contra de la definición de ganadería extensiva. Además, perjudica enormemente el terreno.

Por otro lado, al establecer cargas ganaderas, se considera necesario incorporar el concepto de periodo de pastoreo.

3.4.1 Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León⁶²

En su artículo 2 realiza las siguientes definiciones:

- *Sistema de explotación intensivo. El utilizado por los ganaderos cuando alojan a sus animales en las mismas instalaciones, donde se les suministra una alimentación fundamentalmente a base de pienso compuesto, incluidos los patios de ejercicio siempre que en éstos se supere la capacidad de 4 UGM/ha.*
- *Sistema de explotación extensivo. El utilizado por los ganaderos en explotaciones cuando la alimentación de los animales se base en el aprovechamiento de los recursos naturales mediante el pastoreo, pudiéndose complementar con suplementos excepcionalmente,*

⁶⁰ Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo y por el que se modifica el Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones cunícolas.

⁶¹ Estudio de los pastos en Andalucía y Castilla-La Mancha y su aprovechamiento racional con ganado ecológico. Cipriano Díaz Gaona et al. Asociación Valor Ecológico-Ecovalía. 2014.

⁶² Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades.

siempre que se cumplan estas dos condiciones en todas y cada una de las fases del ciclo productivo y siempre con una capacidad máxima de **4 UGM/ha**. En los casos en los que una de las fases no se considere extensiva, deberá considerarse esa fase como intensiva a los efectos de esta norma.

3.5 Real Decreto 4/2001: Régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

3.5.1 ANEXO I. Buenas prácticas agrarias habituales.

Carga ganadera: La carga ganadera de las superficies forrajeras de la explotación no podrá sobrepasar los límites que a continuación se establecen:

- Comarcas con pluviometría anual inferior a 400 mm, 0,50 UGM/ha año.
- Comarcas con pluviometría anual mayor de 400 mm y menor de 600 mm, 1 UGM/ha año.
- Comarcas con pluviometría anual mayor de 600 mm y menor de 800 mm, 1,50 UGM/ha año.
- Comarcas con más de 800 mm de pluviometría anual, 2,00 UGM.

3.5.2 ANEXO II. Actuaciones agroambientales.

3.5.2.1 Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios.

Explotaciones ganaderas extensivas de bovino, ovino, caprino o porcino en zonas con presencia de osos y lobos: Compromiso de mantener una carga ganadera media de 1 UGM mes/ha, durante la época de utilización de los pastos.

3.5.2.2 Gestión integrada de las explotaciones

Carga ganadera mínima (UGM/ha):

- Monte comunal: 0.1
- Pradera natural: 0.5
- Pasto y rastrojera: 0.1
- Dehesa: 0.1
- Prado y pastizal: 0.2

Carga ganadera máxima (UGM/ha):

- Prado y pastizal:
 - o Comunal: 1 (1,4 en la Cornisa Cantábrica)
 - o No comunal: 1,4 (2 en la Cornisa Cantábrica)
- Dehesa:
 - o Precipitación < 600 mm: 0.45
 - o Precipitación > 600 mm: 0.75
- Pasto y rastrojera: 0,4

3.5.2.2.1 Actuaciones sobre las zonas de pastos y rastrojares:

Compromiso de presentar un **plan de gestión de la explotación** que deberá ser aprobado por la Comunidad Autónoma y que refleje todos los compromisos de la medida.

3.6 Manual para el cumplimiento de la condicionalidad. FEGA

En general obliga a mantener una carga ganadera mínima igual o superior a 0,1 UGM/ha, salvo en casos de pendientes superiores al 20%, donde podrán establecerse cargas menores.

Establece la siguiente tipología, en las que concreta la condicionalidad:

3.6.1 Pastos permanentes con cobertura arbórea y arbustiva

Los pastos permanentes con cobertura arbórea son superficies cubiertas de árboles dispersos y con un estrato herbáceo bien desarrollado, en las que ha sido eliminada gran parte de la vegetación arbustiva. La superficie cubierta por árboles será como mínimo del 5% y, como máximo, del 60%.

Los pastos con cobertura arbustiva son superficies con menos del 5% del suelo cubierto de árboles y con una importante predominancia de los arbustos (entre un 5% y un 60% de cobertura arbustiva).

El manual recomienda una carga **ganadera mínima superior a 0,3 UGM/ha durante el periodo de pastoreo**. La carga máxima tolerable por el pasto deberá valorarse en función de los datos de que se disponga para evitar la degradación.

En caso de que la vegetación leñosa avance sobre el pasto permanente a pesar de existir una carga ganadera adecuada a las condiciones, se deberá llevar a cabo una labor adecuada de mantenimiento del pasto, recomendándose el descolinado (la extracción a mano de las plantas leñosas cuando el suelo está húmedo), o el empleo de desbrozadoras de cadenas o martillos, o de motodesbrozadoras.

3.6.2 Pastos permanentes de puerto

Los pastos permanentes de puerto son aquéllos localizados en zonas montañosas cuya producción y aprovechamiento se concentra en verano. Son explotados de forma extensiva por pastoreo de ganado trashumante o transterminante.

En los pastos de puerto se estima que las **cargas ganaderas mínimas recomendables oscilan entre 0,1 y 0,5 UGM/ha**.

En caso de que la vegetación leñosa avance sobre el pasto permanente, a pesar de existir una carga ganadera adecuada a las condiciones, se deberá llevar a cabo una labor de mantenimiento del pasto, recomendándose el descolinado (la extracción a mano de las plantas leñosas cuando el suelo está húmedo), o el empleo de desbrozadoras de cadenas o martillos, o de motodesbrozadoras.

3.6.3 Pastos permanentes húmedos o prados

Los pastos húmedos (pastos mesofíticos) están constituidos mayoritariamente por especies perennes (vivaces). El tipo más conocido son los prados, constituidos por comunidades vegetales espontáneas densas y húmedas, siempre verdes, producidas y perpetuadas mediante el pastoreo o la siega.

Los pastos mesofíticos se aprovechan mediante pastoreo, siega o con un régimen mixto siega-pastoreo, desde primavera hasta otoño, con una única parada invernal debida a las bajas temperaturas

En los pastos húmedos o prados se estima que las **cargas ganaderas mínimas oscilan entre los 0,3 y 1 UGM/ha.**

En caso de que la vegetación leñosa avance sobre el pasto permanente a pesar de existir una carga ganadera adecuada a las condiciones, se deberá llevar a cabo una labor adecuada de mantenimiento del pasto, recomendándose el descolinado (la extracción a mano de las plantas leñosas cuando el suelo está húmedo), o el empleo de desbrozadoras de cadenas o martillos, o de motodesbrozadoras.

3.6.4 Pastos permanentes mediterráneos

Los pastos permanentes mediterráneos son aquéllos formados por especies anuales o perennes, resistentes a la sequía, que se agostan en verano.

No establece carga mínima. Carga ganadera mínima genérica, igual o superior a 0,1 UGM/ha.

En caso de que la vegetación leñosa avance sobre el pasto permanente a pesar de existir una carga ganadera adecuada a las condiciones, se deberá llevar a cabo una labor adecuada de mantenimiento del pasto, recomendándose el descolinado (la extracción a mano de las plantas leñosas cuando el suelo está húmedo), o el empleo de desbrozadoras de cadenas o martillos, o de motodesbrozadoras.

3.6.5 Pastos permanentes sembrados

Los pastos permanentes sembrados son cultivos forrajeros de carácter permanente, de duración igual o superior a cinco años

En los pastos sembrados se recomienda una **carga ganadera mínima superior a 1 UGM/ ha durante el periodo de pastoreo.**

En caso de no alcanzar los niveles de carga ganadera, se deberá llevar a cabo una siega del pasto.

3.7 Operación de fomento del pastoreo en sistemas de producción ganadera extensiva⁶³ del PDR de Castilla-La Mancha

*El sistema de explotación deberá ser extensivo, realizándose las actuaciones de pastoreo con animales de razas adaptadas a dicha práctica, para ello se deberá extensificar las prácticas ganaderas, por lo que deberá respetarse una carga ganadera de **entre 0,2 y 1,2 UGM/ha.** En el cómputo de densidad ganadera de pastoreo se tendrá en cuenta el ganado extensivo de la explotación que realiza pastoreo y que figure inscrito en el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) de Castilla-La Mancha **con clasificación zootécnica reproducción o mixta.** Para ello se tendrá en cuenta los **animales de más de 4 meses de las especies ovina y caprina** que figuren en la declaración de censo obligatoria anual, o en el caso de incorporaciones a la actividad ganadera con la última declaración de censo realizada por el ganadero antes de la finalización del plazo de modificaciones de la solicitud de ayuda.*

⁶³ Orden de 22/05/2015, de la Consejería de Agricultura, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la operación de fomento del pastoreo en sistemas de producción ganadera extensiva incluida en la medida de agroambiente y clima en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014/2020

3.8 Operación de Ayudas al bienestar animal del PDR de Castilla-La Mancha⁶⁴

Que el sistema de producción sea en régimen extensivo o semiextensivo.

Para cumplir este requisito se deberá de respetar al menos una carga ganadera no superior a 2,4 UGM/ha. En el cómputo de la carga ganadera se tendrá en cuenta el ganado extensivo de la explotación que realiza pastoreo y que figure inscrito en el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) de Castilla-La Mancha, de tal forma que se incluirán los animales de más de 4 meses de las especies ovina y caprina (...) que figuren en la declaración de censo obligatoria anual, o en el caso de incorporaciones a la actividad ganadera, se acreditará por medio de la última declaración de censo realizada por el ganadero antes de la finalización del plazo de modificaciones de la solicitud de ayuda.

Compromisos de la ayuda: Las instalaciones deben disponer de acceso libre al medio ambiente para el aprovechamiento de los recursos naturales durante, al menos, 210 días al año. Este compromiso se justificará mediante la cumplimentación y el mantenimiento de un libro de bienestar animal.

En los criterios de selección, se priman las explotaciones con menor densidad de pastoreo, teniendo en cuenta el coeficiente de admisibilidad de pastos:

- a) $\leq 0,50$ UGM/ha: 4 puntos \geq
- b) $> 0,50$ UGM/ha y $\leq 1,50$ UGM/ha: 3 puntos
- c) $> 1,50$ UGM/ha y $\leq 2,00$ UGM/ha: 2 puntos
- d) $> 2,00$ UGM/ha y $\leq 2,40$ UGM/ha: 1 puntos

3.9 Operación de Ganadería extensiva de calidad del PDR de Extremadura

Incluida dentro de las ayudas agroambientales y climáticas y agricultura ecológica para prácticas agrarias compatibles con la protección y mejora del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El objetivo de la ayuda es incentivar la reducción de la carga ganadera como herramienta esencial en la búsqueda de una ganadería sostenible, favoreciendo el mantenimiento de métodos tradicionales de gestión de las explotaciones ganaderas de Extremadura, los movimientos de animales hacia explotaciones de pastos temporales o el aprovechamiento de rastrojeras; prácticas que favorecen aún más la consecución de los objetivos, al contribuir a una menor presión de pastoreo y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. De esta forma se trata de evitar el deterioro de los ecosistemas consecuencia de una sobreexplotación, y al mismo tiempo conservarlos, evitando el avance de especies arbustivas, con la consiguiente pérdida de pastos y el aumento del riesgo de incendios, todo ello en beneficio de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, y mejorar las condiciones de bienestar animal.

Incluye el **compromiso de mantener una carga ganadera en la superficie admisible, anualmente, comprendida entre 0,2 y 0,5 UGM/ha durante todo el año y contar con un plan de explotación.**

⁶⁴ Orden 7/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al bienestar animal prevista en la medida 14 del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020. [2018/1278]

3.10 Ayuda al mantenimiento de razas locales amenazadas en Cantabria

En el Capítulo III de la solicitud única para el año 2020 se contempla, al igual que en años anteriores, se establece que “la percepción del 100% de la ayuda está supeditada a que se respeten unas cargas ganaderas mínimas de 0,2 UGM/ha y máxima de 1,4 UGM/ha en las explotaciones con aprovechamientos comunales y 2 UGM/ha en los demás casos”

3.11 Ordenación del aprovechamiento ganadero extensivo tradicional en los parques naturales de la Comunitat Valenciana⁶⁵

Artículo 4. Carga ganadera y condiciones generales:

A los efectos previstos en esta orden, se entiende por carga ganadera de un pasto, la cantidad de ganado (número de reses adultas) que sustenta o que padece en él. Normalmente, suele referirse a una superficie y a un periodo de tiempo determinados.

La carga ganadera máxima admisible, sin contar con las especies cinegéticas y silvestres que se establece en los parques naturales, será la siguiente, según la especie ganadera:

- Una vaca adulta por hectárea.
- Tres cabras por hectárea.
- Cinco ovejas por hectárea.

Las cargas ganaderas superiores requerirán un estudio de sostenibilidad de los recursos naturales que garantice la no degradación de los espacios naturales y técnicas de pastoreo rotacional.

3.12 LEY 17/1999, de la Comunidad de Madrid, sobre aprovechamiento de pastos y rastrojeras para la protección de la ganadería extensiva.

Concepto de Ganadería extensiva: Se considera extensiva la explotación ganadera que para la alimentación del ganado utiliza los aprovechamientos a diente de los pastos procedentes de prados, pastizales, hierbas y rastrojos; propios, ajenos o comunales, de forma permanente o temporal.

Se proponen las siguientes Cargas Ganaderas máximas por tipo de superficie:

- *Prados o praderas naturales: Los prados o praderas naturales son las superficies que requieren humedad, con cubierta herbácea natural, no sembrada. El aprovechamiento por siega o pecuario es indefinido. Admiten un aprovechamiento de 1,4 UGM/ha.*
- *Pastizales: Son prados naturales de clima seco que no admiten aprovechamiento por siega. La carga ganadera es de 0,20 UGM/ha.*
- *Erial a pastos: Terrenos no cultivados, rasos, ocupados por pastos accidentales. La carga ganadera es de 0,05 UGM/ha.*
- *Rastrojeras: Las superficies habitualmente bajo cultivos de temporada, incluidas las praderas sembradas, después de recogida la cosecha y antes de iniciar el barbecho. Admiten un aprovechamiento de 0,24 UGM/ha.*

⁶⁵ ORDEN 1/2015, de 23 de marzo, conjunta de la Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, y de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de ordenación del aprovechamiento ganadero extensivo tradicional en los parques naturales de la Comunitat Valenciana

3.13 PDR de Navarra 2014-2020

En la Operación “Pastoreo en pastizales montanos” de la Submedida 12.2 “Pago Compensatorio por las Superficies Forestales de la Red Natura 2000” (ART. 30) del reglamento (UE) N.º 1305/2013), entre las posibilidades de condicionalidad se propone “mantener una carga ganadera entre 0,1 UGM/ha y 2,0 UGM/ha o la que establezca como máxima el plan o proyecto de ordenación”. Posteriormente, se pide el compromiso de tener una “**densidad ganadera mayor o igual a 0,4 UGM/ha y menor o igual a 1,5 UGM/ha**”.

*“En la medida de Conservación y fomento de razas locales en peligro de abandono, el compromiso es de Mantener un sistema extensivo de explotación ganadera, obteniendo una parte importante de la alimentación del ganado mediante pastoreo a diente, y una densidad ganadera inferior a 2 UGM/ha. En **ganadería ecológica**, mantener el aprovechamiento extensivo de las superficies forrajeras ecológicas mediante una carga ganadera anual óptima, establecida **entre 1,5 UGM y 0,2 UGM/ha**”.*

3.14 Ganadería ecológica

Los sistemas de producción ganaderos amparados por la denominación “ecológico”, están regidos por una serie de normas generales y principios de aplicación que recogen respectivamente el Reglamento (CE) N.º 834/2007 del Consejo y el Reglamento (CE) no 889/2008 de la Comisión, donde queda establecido que la producción ganadera ecológica es una actividad que se concibe ligada a los sistemas agrarios, el uso de pastizales y áreas naturales, por lo cual se define que la ganadería ecológica es una actividad ligada al suelo. **Las explotaciones sin suelo no cumplen las normas ecológicas de dicho reglamento.** No obstante, las cargas permitidas están de nuevo en función de los 170 kg. N/ha/año que marca el Reglamento. Estos son el número máximo de animales por hectárea permitidos según clase o especie animal:

Clase o especie	Nº/ha
Équidos de más 6 meses	
Vacas lecheras	2
Bovinos machos de más de 2 años	
Terneros de engorde	5
Otros bovinos de menos de 1 año	
Bovinos machos y hembras de 1 a 2 años	3,3
Vacas	2,5
Ovejas y Cabras	13,3
Cerdas reproductoras	6,5
Cerdos de engorde con pienso y otros cerdos	14
Lechones	74
Conejas reproductoras	100
Pollos de carne	580
Gallinas ponedoras	230

Lo que a grandes rasgos viene a equivaler a 2 UGM/ha.

4 Ejemplos de normativas que abordan tipos de explotaciones

4.1 Definición de ganadería extensiva en Navarra⁶⁶

A los efectos de las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas de Navarra, tendrá la consideración de ganadería extensiva la de explotaciones ganaderas con excepción de las siguientes:

- Las de ganado bovino dedicadas a la producción lechera.
- Las de ganado ovino en régimen de estabulación permanente.

Explotación extensiva de ganado autóctono: Si cumple el requisito del punto anterior y, al menos, el 80% de las UGM que lo forman son de razas autóctonas. A tales efectos, no son razas autóctonas los bovinos de las razas con aptitud láctea, las cabras, el ovino de la raza distinta a latxa o rasa Navarra.

4.2 Aporte de alimento para determinadas especies de la fauna silvestre con subproductos animales en Navarra⁶⁷

En la regulación de la alimentación de determinadas especies de la fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano (SANDACH), bien en muladares o bien en zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario (ZPAEN) tendrán la consideración de explotaciones ganaderas extensivas las registradas en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Navarra con las siguientes clasificaciones zootécnicas:

- Bovino:
 - o Reproducción para producción de carne.
 - o Reproducción para producción de leche, solo aquellas explotaciones que hayan obtenido el certificado de producción ecológica.
- Ovino/Caprino:
 - o Reproducción para producción de carne.
 - o Reproducción para producción de leche y la raza principal sea Latxa.
- Equino:
 - o Reproducción para producción de carne.

4.3 Ganadería dependiente e independiente

La diferenciación de la ganadería con base territorial o sin ella (dependiente o independiente) fue desarrollado hace casi 40 años por Hacienda en la **Regla 3ª del anexo II del Real Decreto Legislativo 1259/1991, de 2 de agosto, por el que se aprueban las Tarifas y la Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas, correspondientes a la actividad ganadera independiente.**

⁶⁶ Decreto Foral 721/2003, de 29 de diciembre, por el que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de la indemnización compensatoria en las zonas desfavorecidas de Navarra.

⁶⁷ Orden Foral 46/2014, de 25 de febrero, del consejero de desarrollo rural, medio ambiente y administración local de Navarra, por la que se regula el aporte de alimento para determinadas especies de la fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano, el funcionamiento de los muladares de la comunidad foral de Navarra, se establece la zona de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario y se dictan normas para su funcionamiento.

Según esta regla, las circunstancias que deben producirse para que la actividad ganadera no se considere independiente, sino susceptible de estar incluida en el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca del IVA son cualquiera de las siguientes:

- Que el dueño del ganado sea el titular catastral o propietario de la tierra donde pade o se alimente el ganado, o realice por su cuenta actividades tales como abonado de pastos, siegas, henificación, ensilaje, empacado, ramoneo, aprovechamiento a diente, etc., necesarias para la obtención de los henos, pajas, silos o piensos con los que se alimenta fundamentalmente el ganado.
- Si el ganado está estabulado fuera de las fincas, que se alimente fundamentalmente con productos obtenidos en explotaciones agrícolas o forestales de su dueño, aun cuando las instalaciones pecuarias se encuentren situadas fuera de las tierras.
- En el caso de ganado trashumante o transterminante, que éste se alimente fundamentalmente con pastos producidos en las tierras explotadas por el dueño del ganado.
- Que el ganado se alimente fundamentalmente con piensos producidos en la finca en que se críe.

A estos efectos, se entiende que el ganado se alimenta fundamentalmente con los piensos, pastos o productos procedentes o producidos en la finca en que se críe, cuando éstos supongan una proporción superior al 50 por 100 del consumo total de los mismos, expresado en kilogramos. Los titulares de explotaciones ganaderas que bajo cualquier forma de retribución acojan, como «ganaderos integrados», ganado propiedad de terceros, no tributarán en este Impuesto por dicha actividad, la cual tendrá la consideración de ganadera dependiente.

5 Carga orientativa que sostienen diferentes tipologías de pastizales

Existen diferentes trabajos que abordan el tema, por lo que sería factible entrar en un mayor detalle, aunque no se considera necesario ni recomendable de momento. Algunos ejemplos:

- San Miguel Ayanz, A. 2009. Los pastos de la Comunidad de Madrid. Tipología, Cartografía y Evaluación. Dirección General de Medio Ambiente. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Comunidad de Madrid.
- Díaz Gaona, C et al. 2014. Estudio de los pastos en Andalucía y Castilla-La Mancha y su aprovechamiento racional con ganado ecológico. Asociación Valor Ecológico-Ecovalia.
- Estudio de la Sociedad Española de Pastos (SEP) con cartografía y producción de los tipos de pastizales de España.

6 Carga ganadera en la UE⁶⁸

“En 1989 se estableció una densidad de pastoreo de 1,4 UG / ha para limitar los beneficios de compensación pagados a explotaciones de zonas desfavorecidas (ZD), de acuerdo con la PAC. Además, desde 1992, para obtener apoyo para la cría de ganado vacuno se requería el cumplimiento de los límites de densidad de población (entonces ayudo a reducir los valores promedio de 3.5 UG/ha en 1993, a 2 UG/ha en 1996). El límite de 1,4 UG/ha se ha utilizado desde entonces para definir la

⁶⁸ Extraído de: Carlos M. G. L. Teixeira (IST), Tobias Ludes (GNF), Nuno Sarmento, Vania Proenca Tiago Domingos (IST). Octubre 2018. proyecto LIFE Food & Biodiversity “Biodiversidad en Estandares y Sellos en el Sector Agroalimentario”. Global Nature Fund.

ganadería extensiva y limitar la elegibilidad para la aplicación de medidas de extensificación (Piva et al. 1999). En algunos Programas Nacionales de Desarrollo Rural de los Estados Miembros se han establecido límites de densidad más ambiciosos. El cumplimiento de dichos límites es obligatorio para obtener apoyo para la agricultura en zonas de alto valor natural, tanto dentro como fuera de las áreas Natura 2000. En Francia, por ejemplo, en lo que respecta a los apoyos para las zonas desfavorecidas, se ha fijado un rango de densidades para las explotaciones ganaderas a escala regional, con un mínimo de 0,1 a 0,35 UG / ha y un máximo de 1,6 a 2 UG / ha, dependiendo de las limitaciones del territorio” (Boccaccio et al. 2009).

“En los pastos de sistemas agroforestales de New Forest (UK), durante las principales etapas de regeneración, las densidades máximas pastoreo se han establecido en 0,3, 0,15 y 0,45 UG/ha/año, respectivamente” (Mountford and Peterken 2003, Plieninger et al. 2015). En Bélgica, las densidades de pastoreo en pastizales y campos arables tienen límites de 0,35 a 0,5 UG/ha/año para permitir la regeneración de los árboles de la vegetación de mosaico que se desarrollarían durante los primeros 5-10 años después del cese del uso agrícola (Van Uytvanck 2009, Plieninger et al. 2015). Para los sistemas agroforestales como el montado, en el sur de Portugal, la capacidad de carga óptima debería disminuir a 0,18-0,60 UG/ha en las condiciones ecológicas actuales (Godinho et al. 2016).

Teniendo esto en cuenta, se debe respetar un máximo de 1.4 UG/ha de superficie forrajera; dependiendo de varios factores, deberían adoptarse límites más ambiciosos en el caso de tierras agrarias de alto valor natural como los sistemas agroforestales.

7 Derechos PAC y pastoreo

7.1 Introducción

Un derecho de ayuda es la unidad en función de la cual se abona el pago único a los agricultores (y ganaderos). Para cobrar el pago único hacen falta dos condiciones:

- Tener derechos de pago Básico.
- Justificar, cumpliendo la normativa de condicionalidad, el mantenimiento de un número de hectáreas admisibles igual al número de derechos.

El derecho a la percepción de la PAC no corresponde a una parcela determinada (al propietario de la tierra), sino que es un derecho de propiedad del agricultor o ganadero que cultiva la tierra o tiene ganado.

El agricultor que posee los derechos puede utilizarlos en cualquier parcela, propia, arrendada o en aparcería. Como los derechos son de su propiedad, puede cobrarlos en cualquier parcela que cultive o pastoree un determinado año siempre que estén en la misma región.

7.2 Pastoreo efectivo de la superficie declarada

Sobre los pastos se aplica el requisito general de que se debe acreditar la realización de una actividad agraria sobre los mismos para que estos sean admisibles para las ayudas.

Según el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural:

- Se indicará expresamente en la solicitud si sobre los recintos de pastos se va a realizar producción en base a pastoreo o bien, en el caso de pastizales y praderas, en base a pastoreo o siega; o sólo mantenimiento con base en las actividades del anexo IV.

- *En el caso de los pastos permanentes utilizados en común, no se admitirán las actividades de mantenimiento recogidas en el anexo IV.*
- *Las actividades de mantenimiento en estado adecuado para el pasto o el cultivo consistirán en la realización de alguna actividad anual de las recogidas en el anexo IV. Se deberá conservar a disposición de las autoridades competentes toda la documentación justificativa de los gastos y pagos incurridos en la realización de las mismas.*
- *A los efectos del control administrativo, se entenderá que los pastos declarados como parte de la actividad ganadera del solicitante reúnen los requisitos de actividad agraria si se cumplen las siguientes condiciones:*
 - o *Declarar el código o códigos REGA de las explotaciones ganaderas de que sea titular principal a fecha fin del plazo de modificación de la solicitud única, en las que mantendrá animales de especies ganaderas compatibles con el uso del pasto y cuya dimensión deberá ser coherente con la superficie de pasto declarada.*
 - o *A los efectos del apartado anterior, se considerarán especies compatibles con el uso de los pastos, el vacuno, ovino, caprino, equino (explotaciones equinas de producción y reproducción) y porcino, este último sólo en explotaciones calificadas por su sistema productivo como "extensivo o mixto" en el REGA.*
 - o *Asimismo, la dimensión de las explotaciones se considerará coherente con la superficie de pastos cuando las explotaciones tengan, al menos, 0,20 Unidades de Ganado Mayor (UGM) por hectárea de pasto perteneciente a la totalidad de la superficie determinada tras controles administrativos. A estos efectos, se tendrán en cuenta todas las parcelas agrícolas de pasto de la explotación, identificadas de conformidad con el artículo 92.2, se haya solicitado o no ayuda por ellas. El cálculo se realizará teniendo en cuenta un promedio de animales en la explotación y la tabla de conversión de estos en UGM contemplada en el anexo V.*
- *Si se verifica el cumplimiento de la proporción de 0.2 UGM por hectárea y la compatibilidad de las especies ganaderas declaradas con el uso del pasto conforme a lo establecido en las letras a) y b), el beneficiario acreditará directamente la realización de actividad ganadera, sin que sea necesario llevar a cabo ningún otro control administrativo adicional. No obstante, **en el marco de un control sobre el terreno, se podrá comprobar el estado de los pastos e incluso solicitar al titular justificación documental del aprovechamiento de los mismos si existen dudas sobre su posible estado de abandono***
- *Por el contrario, cuando se verifique el incumplimiento de estas condiciones, bien porque no se alcance esta proporción o bien porque el solicitante no sea titular de una explotación ganadera inscrita en REGA conforme a lo establecido en las letras a) y b) anteriores, o bien porque el solicitante no sea titular de ninguna explotación ganadera y vaya a recibir ayudas en las superficies de pastos, se entenderá que se están creando artificialmente las condiciones para el cumplimiento de los requisitos de la actividad agraria, salvo que el agricultor presente pruebas que acrediten, al menos, alguno de los siguientes supuestos:*
 - o *Que la superficie declarada como pastos es objeto de alguna de las labores de mantenimiento descritas en el anexo IV.*
 - o *Que realiza actividad de siega en pastizales y praderas, destinada a la producción de forrajes para el ganado.*
 - o *Que dispone de superficies de pastos en condiciones productivas adecuadas para ser pastoreados.*

- En ningún caso se concederán pagos por superficies que se encuentren en estado de abandono conforme a lo recogido en el anexo VI.

Teóricamente, en la actualidad se controla que las superficies de pastos son verdaderamente pastadas, segadas o desbrozadas. La comprobación del pastoreo se detecta comprobando que el ganado ha pisado la hierba, ha circulado por los senderos y caminos, hay restos de estiércol en el campo, se aprecian restos de lana en los arbustos, se observan pisadas, etc. etc. En parcelas muy grandes, también se valora el hecho de que tengan abrevaderos, balsas, establos o refugios, etc. a menos de 5 km de distancia.

Si bien la normativa obliga a un pastoreo efectivo de la superficie declarada y ésta, al menos sobre el papel, es controlada por los inspectores, la normativa permite que el agricultor que percibe la PAC no sea el que aprovecha la superficie con su ganado.

Este tipo de práctica es frecuente, por ejemplo, en el caso de la justificación de derechos ligados al cebo intensivo de terneros. Los “ganaderos” con terneros en cebaderos intensivos que no realizan pastoreo, justifican sus derechos con superficie de pastos.

8 Equivalencia de cargas ganaderas

Los datos de ganadería se expresan generalmente en número de cabezas, unidades ganaderas (UG), o unidades de ganado mayor (UGM), que se obtienen aplicando un coeficiente a cada especie y tipo, para agregar en una unidad común diferentes especies.

Existen grandes diferencias entre los coeficientes de equivalencia empleados en función de la normativa o la metodología. Así 1000 ovejas reproductoras pueden equivaler a 150, 100 o 60 UGM en función de si se utilizan las equivalencias del ANEXO V del Real Decreto 1075/2014, de la junta de Andalucía o de Aragón respectivamente.

A continuación se presentan algunas, tablas con los coeficientes para ilustrar la gran diferencia existente:

- Gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural⁶⁹:

Toros, vacas y otros animales de la especie bovina de más de dos años, y équidos de más de seis meses	1,0 UGM
Animales de la especie bovina de seis meses a dos	0,6 UGM
Animales de la especie bovina de menos de seis	0,4 UGM
Ovinos y caprinos	0,15 UGM
Cerdas de cría > 50 kg	0,5 UGM
Otros cerdos	0,3 UGM

⁶⁹ ANEXO V del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.

- “Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas 2016”, que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE). según el anuario de estadística de 2018 del MAPA⁷⁰:

Unidades Ganaderas	Coef.	Unidades Ganaderas	Coef.
Vacas lecheras	1	Cerdas madres y de	0,5
Otras vacas	0,8	Lechones	0,03
Bovinos machos de 24 meses y	1	Otros porcinos	0,3
Bovinos hembras de 24 meses y	0,8	Gallinas ponedoras	0,01
Bovinos de 12 a menos de 24	0,7	Pollos de carne	0,01
Bovinos de menos de 12 meses	0,4	Avestruces	0,35
Ovinos	0,1	Resto de aves	0,03
Caprinos	0,1	Conejas madres	0,02
Equinos	0,8		

- Red Contable Agraria Nacional (RECAN)⁷¹:

Unidades Ganaderas por especies	
Equinos	0,8
Bovinos de menos de un año, machos o hembras	0,4
Bovinos machos de entre uno y dos años	0,7
Bovinos hembras de entre uno y dos años	0,7
Bovinos machos de dos años o más	1
Novillas para reproducción	0,8
Novillas de engorde	0,8
Vacas lecheras	1
Búfalas	1
Otros bovinos hembras	0,8
Ovinos hembras para reproducción	0,1
Otros ovinos	0,1
Caprinos hembras para reproducción	0,1
Otros caprinos	0,1
Lechones con un peso vivo de menos de 20 kg	0,027
Cerdas reproductoras de 50 kg o más	0,5
Cerdos de engorde	0,3
Otros cerdos	0,3
Aves de corral o de engorde	0,007
Gallinas ponedoras	0,014
Otras aves de corral	0,03
Conejas reproductoras	0,02

⁷⁰ Ver pág. 55 del Anuario de estadística de 2018 del MAPA.

⁷¹ Red Contable Agraria Nacional (RECAN). Definiciones y fórmulas para el cálculo de las variables auxiliares desde 2014. Versión 3 29/04/2019. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

- Junta de Andalucía⁷²:

AVÍCOLA	
Pavos	0,021
Pollos de carne	0,007
Gallinas ponedoras	0,014
Palmípedas	0,026
Perdices, Codornices y Faisanes	0,035
Ratites	0,03
Otras aves	0,015
CUNÍCOLA	
Conejos reproductores	0,01
EQUINO	
Todo animal hasta los 6 meses de edad	0,2
Todo animal mayor de 6 meses y hasta los 12 meses de edad	0,5
Todo animal mayor de 12 meses de edad	1
BOVINO	
Menor de 6 meses	0,2
De 6 meses a 2 años	0,6
De más de 2 años	1
CAPRINO	
Menor de 4 meses	0,05
De más de 4 meses y menos de 1 año	0,10
Cabras	0,15
Machos adultos	0,12
OVINO	
Menor de 4 meses	0,05
De más de 4 meses y menos de 1 año	0,10
Ovejas	0,15
Machos adultos	0,12
PORCINO EN INTENSIVO	
Cerda en ciclo cerrado	0,96
Cerda con lechones hasta destete (de 0 a 6 kg)	0,25
Cerda con lechones hasta 20 kg	0,30
Cerda de reposición	0,14
Lechones de 6 a 20 kg	0,02
Cerdo de 20 a 50 kg	0,10
Cerdo de 50 a 100 kg	0,14
Cerdo de cebo de 20 a 100 kg	0,12
Verracos	0,30
PORCINO EN EXTENSIVO	
Cerda en ciclo cerrado (con crías hasta fin de cebo)	2
Cerda con lechones hasta destete (de 0 a 6 kg)	0,25
Cerda con lechones hasta 20 kg	0,30
Cerda de reposición	0,14
Lechones de 6 a 20 kg	0,02
Cerdo de 20 a 50 kg	0,08
Cerdo de 20 a 100 kg	0,14
Cerdo de 50 a 100 kg	0,15
Cerdo de 50 a 150 kg	0,20
Cerdo de 20 a 150 kg	0,25
Cerdo de 100 a 150 kg (explotaciones de cebo)	0,17
Verracos	0,30

⁷² [Enlace a la tabla de equivalencias en la web oficial de la Junta de Andalucía.](#)

- Castilla-La Mancha⁷³:

Especie	Edad/Categoría	UGM
Bovino	< 6 meses	0,4
	6 meses < edad < 24 meses	0,6
	edad > 24 meses	1
Ovino	Reproductores	0,15
	Corderos cebo	0,05
Caprino	Reproductores	0,15
	Chivos cebo	0,05
Equino	< 6 meses	0,2
	> 6 meses < 12 meses	0,5
	> 12 meses	1
Porcino	Cerda en ciclo cerrado	0,96
	Cerda con lechones hasta el destete (de 0 a 6 Kg.)	0,25
	Cerda con lechones hasta 20 Kg.	0,3
	Cerda de reposición	0,14
	Lechones de 6 a 20 Kg.	0,02
	Cerdo de 20 a 50 Kg.	0,1
	Cerdo de 50 a 100 Kg.	0,14
	Cerdo de cebo de 20 a 100 Kg.	0,12
	Verracos	0,3
Avícola	Gallinas ponedoras	0,005
	Broilers	0,0025
	Pavos	0,009
	Patos, ocas y faisanes	0,005
	Perdices y palomas	0,002
	Codornices	0,001
	Avestruces reproductoras	0,1
Avestruces cebo	0,02	
Cunícola	Conejos reproductores	0,02
	Conejos de cebo	0,005

⁷³ Según Decreto 69/2018, de 2 de octubre, por el que se establecen las normas para la ordenación y registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos en Castilla-La Mancha.

- Aragón⁷⁴:

Ganado	Distribución	kg N/plaza y año	UGM
Bovino	Vacas de leche	86,65	1
	Vacas nodrizas	52,46	0,61
	Reposición entre 12 y 24 meses	27,94	0,32
	< 12 meses de edad	18,07	0,21
Ovino	Reproductores > 12 meses	5,49	0,06
	Reposición de 3 a 12 meses	3,25	0,04
	Corderos < 3 meses	1,2	0,02
Caprino	Reproductores > 12 meses	8,18	0,09
	Reposición de 3 a 12 meses	4,75	0,05
	Chivos < 3 meses	1,2	0,03
Equino	Adultos	45,9	0,53
	Potros < 24 meses	19,5	0,22
Cunícola	Reproductoras	1,25	0,014
	Coneja ciclo cerrado (*)	2,61	0,03
	Cebo	0,31	0,004
Avícola	Ponedoras industriales	0,42	0,005
	Pollitas recria industriales < 19 semanas	0,14	0,002
	Gallinas camperas	0,39	0,004
	Pollitas recria camperas < 20 semanas	0,12	0,001
	Broilers	0,2	0,004
	Avestruz adulta	1,72	0,20
	Avestruz cebo	1,03	0,12
	Patos reproductor y embuchado	0,38	0,008
	Patos cebo	0,24	0,005
	Pavos	0,46	0,007
	Codornices 200 grs peso final (8 ciclos/año)	0,03	
	Perdices 800 grs peso final (4 ciclos/año)	0,07	
	Porcino (**)	Cerda ciclo cerrado (*)	57,60
Cerda con lechones de 0 a 6 kgs (*)		15,00	0,25
Cerda con lechones de hasta 20 kgs. (*)		18,00	0,30
Cerda de reposición		8,50	0,14
Lechón de 6 a 20 kgs.		1,19	0,02
Cerdo de 20 a 100 kgs.		7,25	0,12
Verracos		18,00	0,30
(*) Estas cerdas/conejas tienen incluida su descendencia			
(**) La carga de nitrógeno por plaza se podrá recalcular teniendo en cuenta los niveles de proteína de la ración, según la fórmula nutricional del pienso aportada por el titular de la explotación			

⁷⁴ ORDEN de 13 de febrero de 2015, de los Consejeros de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, de Política Territorial e Interior, y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se sustituyen varios anexos de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, cuya revisión se aprobó por el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón

