

# MANIFIESTO POR LOS PASTOS LEÑOSOS

La Política Agraria Común debe dejar de discriminar a los pastos leñosos – nuestras tierras agrarias de mayor valor medioambiental están siendo condenadas a una muerte lenta por la burocracia europea

No todos los pastos son hierba. En algunas regiones de Europa, **los pastos herbáceos están enriquecidos** con vegetación más diversa, como **arbustos y árboles**. La densidad del arbolado puede ser muy variable en estos pastos leñosos: a veces los árboles están muy dispersos, como en las dehesas, y otras veces la cobertura del arbolado es completa, con un sotobosque de matorral o hierba que se pasta o siega. Igual sucede con los matorrales y arbustos: pueden simplemente acompañar el pasto herbáceo, o ser dominantes, como en los brezales. De hecho, **muchos pastos leñosos conforman un mosaico diverso** de árboles, arbustos y hierba en proporciones variables.

Los pastos leñosos cubren muchos **millones de hectáreas agrarias** en Europa, y los ganaderos que pastorean estas tierras conservan valiosos hábitats y reducen el riesgo de incendios. Anteriormente eran elegibles para las ayudas de la Política Agraria Común (PAC), pero **desde 2005, la PAC tiene nuevas y complicadas normas que discriminan a estos pastos** con árboles y arbustos, incentivando que los ganaderos eliminen la vegetación leñosa que los hace tan especiales, que abandonen el uso de los pastos, o que los reforesten. Estos cambios llevan a una **gran pérdida de biodiversidad**, de paisajes valiosos y de patrimonio cultural.

Los responsables del diseño y **gestión de la PAC** en la Comisión Europea consideran que los árboles y arbustos son un síntoma de abandono de los pastos, o de un manejo agrario no productivo. Sus normas y las inspecciones de los auditores **hacen que sea más difícil que estas tierras agrarias reciban pagos directos de la PAC**. Esta actitud es poco científica y está completamente en desacuerdo con las realidades agrarias de muchas partes de Europa. Significa que grandes extensiones de tierra utilizadas para la producción agraria no se consideran superficies agrarias, en contra de lo dictaminado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las normas y la actitud deben cambiar para ser coherentes con los objetivos declarados de la nueva PAC y de las políticas medioambientales.

Las normas que se aplican a los pastos cambiaron con la **nueva PAC a partir de 2014**, y aunque contenían algunas **mejoras sobre el papel**, el sistema también se volvió más complejo. Los auditores de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea están llevando a los Estados Miembro a hacer una interpretación cada vez más restrictiva de las normas, creando **una carga administrativa innecesaria y un enorme gasto público**. En lugar de apoyar a los ganaderos que conservan estos paisajes, la burocracia de la PAC está obsesionada con imponer controles sobre la cantidad de árboles y



arbustos en los pastos, produciendo una **pérdida de bienes públicos medioambientales** que se suma al ya excesivo gasto público. Para las autoridades nacionales, la opción más sencilla en este sistema es excluir a los pastos leñosos de la elegibilidad para la PAC, con el fin de reducir los costes administrativos y el riesgo de correcciones financieras.

La PAC no debería dar pagos directos por tierras agrarias que no estén en uso activo, sean éstas tierras arables, pastos herbáceos o pastos leñosos. Pero las **normas actuales** no consiguen este objetivo: son **una mera penalización sobre los pastos leñosos**, incluso cuando tienen un uso muy activo. Mientras, otros usos tipos de tierra agraria en desuso sí pueden seguir recibiendo pagos: basta que realicen una intervención mecánica de mantenimiento al año.

**Las organizaciones y personas firmantes de este manifiesto reclaman a las instituciones europeas y a los Estados Miembro que tengan en consideración los siguientes hechos:**

1. Los pastos arbolados y arbustivos son **paisajes agrarios verdaderamente productivos**, y permiten que muchas ganaderías extensivas produzcan carne y leche con pocos insumos, basándose en recursos pascícolas diversos. Para estas ganaderías, los pastos leñosos son **cruciales para la economía de la explotación**. Obviamente, no toda la vegetación leñosa es pasto. El criterio diferenciador es el usos de la tierra, no el número de árboles – muchos pastos arbolados tienen densidades superiores al límite de la PAC de 100 árboles por hectárea, que no tienen ninguna justificación científica.
2. Los árboles y los arbustos de los pastos son **un recurso forrajero importante**. Las bellotas y otros frutos son alimentos muy valiosos en el otoño y comienzo del invierno; en zonas áridas, como en el sur de Europa, **el follaje y tallos de árboles y arbustos permite al ganado alimentarse en verano y comienzos del otoño**, cuando apenas queda hierba fresca; si se trata de especies leñosas perennifolias, también pueden ser ramoneadas en invierno.
3. Los árboles y arbustos cumplen **otras funciones agronómicas** – bombean nutrientes desde capas profundas del suelo hacia la superficie, mejorando los pastos herbáceos asociados, especialmente en suelos pobres. También ayudan a extender hacia el verano y el invierno el período de crecimiento de la hierba, al protegerla de extremos climáticos. Protegen igualmente al ganado, al que además ofrecen medicinas naturales, por ejemplo antiparasitarios, reduciendo los costes veterinarios. En un contexto de cambio climático, aportan resiliencia a muchas explotaciones ganaderas.
4. Los pastos leñosos son uno de los tipos de tierra agraria más valiosos en términos de **bienes públicos y servicios ecosistémicos**, como biodiversidad, paisaje, almacenamiento de carbono (tanto en la vegetación como en el suelo), protección del suelo, regulación del ciclo del agua y valores culturales. Los árboles de grandes

dimensiones, frecuentes en estos pastos, añaden un valor cultural y de biodiversidad aún más alto.

5. La importancia medioambiental de los pastos arbolados está respaldada por la clasificación de algunos de sus tipos como **hábitats Natura 2000** en el Anexo 1 de la Directiva Hábitats de la Unión Europea, como las Dehesas perennifolias de encinas y alcornoques, o los Prados arbolados fenoscándicos. La mayoría de los Brezales, Matorrales y Matorrales esclerófilos listados en ese Anexo 1 también son pastos con una componente leñosa importante, al igual que sucede con las Formaciones herbosas secas seminaturales y facies de matorrales.
6. Estos hábitats **dependen del pastoreo para mantener su Estado de Conservación** y, por tanto, para cumplir el Objetivo 1 de la Estrategia de la Biodiversidad 2020. Un manejo ganadero regular y equilibrado, que además asegure la regeneración del propio arbolado, resulta esencial para conservar los pastos leñosos como tierras agrarias productivas, y cómo hábitats de fauna. **El pastoreo de estas superficies es igualmente esencial para reducir el riesgo de grandes incendios devastadores**, especialmente en el sur de Europa.
7. Los pastos leñosos son tan valiosos que, en una PAC verde, los ganaderos que los usan y mantienen deberían tener **prioridad para recibir ayudas**. Pero el diseño e implementación de la PAC en muchas regiones lleva a que reciban una señal completamente opuesta, ya que les resulta difícil declarar estos pastos para las ayudas directas destinadas a todos los agricultores y ganaderos europeos, condenando a los pastos leñosos a una muerte lenta.
8. Esta situación va **en contra de los objetivos de las políticas ambientales de la Unión Europea**, especialmente de la Estrategia de Biodiversidad, y muestra lo engañoso del “reverdecimiento” de la nueva PAC, y de la supuesta prioridad a los bienes públicos y los recursos naturales.

**Para salvar los pastos leñosos de Europa, solicitamos a las instituciones europeas y a los Estados Miembro que adopten de forma urgente una política menos burocrática y más coherente, con los siguientes cambios:**

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

- En tierras donde el uso agrario predomina, los árboles y arbustos **no deben ser tratados a priori** como elementos no productivos. Debería considerarse que añaden valor a estas superficies, salvo que impidan claramente la actividad agraria.



- La definición de pastos permanentes de la PAC debe incluir todos los tipos de pastos que se emplean para la producción, **sin requerir justificaciones específicas** de “prácticas locales establecidas” para aquellos de predominancia leñosa, ya que esto conlleva una carga administrativa adicional y posibilidad de penalizaciones.
- Para la **simplificación de la PAC** se propone la siguiente definición sencilla de pastos permanentes: “**tierras utilizadas para producir hierba y otros pastos (espontáneos o sembrados), y que no hayan sido roturadas o resebradas durante cinco años o más**”.
- Para determinar la elegibilidad de una parcela para pagos de la PAC, **el uso real de la tierra debe tener mayor peso que el tipo de vegetación existente**. Tal y como ha determinado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la clasificación como “pasto permanente” y, por tanto, como “superficie agraria”, de una tierra debe derivarse de su uso real.
- No debe haber un **límite arbitrario y sin base científica** establecido a nivel europeo para la densidad máxima de árboles en los pastos, ni reducciones de elegibilidad de los pastos para pagos de la PAC debido a la presencia de árboles y arbustos, siempre que haya **un nivel aceptable de uso agrario**. Este nivel de actividad deberían fijarlo los Estados Miembro. El estado y evolución de la vegetación deben usarse como un indicador de la actividad en inspecciones de campo, pero la elegibilidad no debería determinarse únicamente en base a teledetección.
- No deben existir **normas inviables**, como el requisito actual de distinguir en cada parcela los árboles y arbustos que están accesibles al ganado “en toda su superficie” (considerados elegibles) de aquellos que no lo están y que deben excluirse. En muchos pastos leñosos, los árboles producen forraje y frutos muy valiosos, sin que sea necesario que el ganado ramonee todo el árbol. **Las normas deben reconocer la actividad agraria en sí**, y simplificar los criterios de elegibilidad de los pastos debe ser un objetivo prioritario de los esfuerzos por reducir la burocracia innecesaria de la PAC.
- Según las actuales normas, la PAC otorga pagos directos completos para pastos que se reforestan y pierden su uso ganadero, pero penaliza a los pastos arbolados, incluso cuando son manejados activamente. Esto es **completamente incoherente** y debería cambiarse.
- Las normas de la PAC y los expertos y auditores de la Comisión Europea (DG Agri) deben reconocer las distintas realidades y el valor de los pastos leñosos que forman parte de explotaciones agrarias y **no forzar a los Estados Miembro** a adoptar normas de elegibilidad que discriminan a estos pastos. Las instituciones europeas deben asegurarse de que se cumple **el principio de que las ayudas se pagan por tierras agrarias en uso**; y los Estados Miembro y regiones deberían, por subsidiariedad, interpretarlo en su contexto.



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

- Esta evaluación debería incluir los impactos reales sobre el terreno de las normas de la PAC y de sus fórmulas de aplicación, e incluir un **análisis completo de los costes y beneficios** (también en términos de bienes públicos) del sistema actual de control de elegibilidad de pastos.
- Asimismo, debería evaluar la coherencia con el resto de la PAC y con los objetivos de las políticas ambientales, así como estudiar opciones para mejorar las normas de implementación y guías de la Comisión Europea para los Estados Miembro, de forma que se asegure **un tratamiento ecuánime para los distintos tipos de pasto y sistemas ganaderos**, y se **maximicen los beneficios públicos** obtenidos mediante los pagos directos.
- Como parte de esta revisión, se debe tratar específicamente la armonización de las normas y guías que afectan a los pastos leñosos bajo distintas áreas de políticas, para evitar enviar **mensajes contradictorios a los ganaderos**, como la obligación de conservar los hábitats leñosos (**Natura 2000**) y los incentivos para eliminarlos (**PAC**).

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

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

Para firmar este manifiesto, se ruega visitar esta página web:

<http://www.efncp.org/policy/wood-pastures-manifesto/>