

# Bases para la creación de una entidad de apoyo al pastoralismo en Andalucía



Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo, *Diciembre 2012*

## Introducción

La Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo (APMM) se fundó en el año 2009 con el objetivo general de dar un mayor respaldo y atención al sector de la ganadería extensiva, contribuir a su fortalecimiento y adaptación a las nuevas demandas sociales. Para ello, APMM trabaja especialmente en la puesta en valor de los beneficios ambientales ligados al pastoralismo, como son la reducción del riesgo de incendios forestales o la conservación de la biodiversidad.

La creación de APMM estuvo inspirada en el CERPAM, una experimentada asociación francesa que constituye un espacio de colaboración entre ganaderos pastoralistas, gestores de espacios naturales y el sector de la investigación y desarrollo. Si bien APMM podría evolucionar progresivamente hacia algo similar al CERPAM, existen otras posibilidades que deben analizarse también para optar por la mejor fórmula para una futura entidad de apoyo y defensa del pastoralismo en Andalucía.

Sin ir más lejos, el propio grupo de “Pastoreo” que se reúne regularmente a iniciativa de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, es una plataforma que está sirviendo para la comunicación entre distintas partes interesadas, y para nutrir ciertas iniciativas como la “Escuela de Pastores”. Pero, ¿es la existencia de este grupo suficiente? ¿Qué otras acciones habría que abordar? ¿Podría APMM convertirse en el referente necesario? ¿Debería crearse una fundación para trabajar estos temas? ¿O bastaría con seguir colaborando en red sin crear ninguna estructura formal?

Este documento ha sido elaborado con el objetivo de animar el debate en torno a estas cuestiones, y para facilitar la emergencia de nuevas ideas y propuestas entre las partes interesadas. En él, se presenta el CERPAM, sus orígenes y funcionamiento, algunas particularidades sobre el contexto legal español, así como algunas valoraciones sobre las alternativas que podrían emplearse en Andalucía. Deseablemente, en un futuro este documento se completará con una propuesta, consensuada entre las partes interesadas, en la que se detalle la fórmula para constituir esta entidad en apoyo del pastoralismo.

## Un poco de “histoire française”: orígenes del CERPAM<sup>1</sup>

En 1972, Francia comenzó una política específica para las zonas de montaña. Además de establecer las primeras indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas de montaña, se aprobó una ley de modernización del pastoreo. Esta ley promovía la organización colectiva de los ganaderos en Agrupaciones Pastorales, la reestructuración territorial a través de las Asociaciones Territoriales Pastorales y la reforma de las condiciones de arrendamiento de los pastos mediante los Acuerdos Plurianuales de Pastos. Paralelamente, se definieron las líneas

---

<sup>1</sup> La información de este apartado y el siguiente procede de documentos elaborados y diseminados por el personal del CERPAM, a los que se ha tenido acceso a través del proyecto PASTOMED.

de financiación de las que dispondrían el Estado, la Región (Comunidad Autónoma) y los Departamentos (Provincias) para la mejora de las infraestructuras pastorales.

Ya en 1966 las funciones de asesoramiento y de extensión agrícola, hasta entonces efectuadas por la Administración, habían sido transferidas a las Cámaras Agrarias, instituciones constituidas a nivel de cada departamento y región, con representantes elegidos por los propios agricultores y los organismos agrícolas. En este contexto, las Cámaras Agrarias de la región de Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA, sudeste francés) crearon en 1977, con la ayuda del Estado, un servicio regional especializado en el pastoreo, bajo la forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro denominado inicialmente “Servicio de Pastos de montaña de los Alpes del Sur”. Fruto de la organización por sectores especializados, este Servicio se concibió exclusivamente con un objetivo agrario. Sin embargo, se vio muy rápidamente que los territorios pastorales se encuentran en el entorno de los espacios naturales, dentro de los cuales la actividad pastoral se ve confrontada con muchos otros usos.

En efecto, para organizar el trabajo, el Servicio Pastoral tuvo que ponerse en contacto con diferentes organismos que intervenían en la actividad pastoral: los municipios, los propietarios de una gran parte de las superficies pastorales, los servicios territoriales del Estado, los gestores de los espacios forestales, los Parques Nacionales y regionales, los encargados de la protección de la naturaleza, las administraciones, los organismos técnicos y económicos de la ganadería, etc. Además, para adquirir los conocimientos y realizar los informes técnicos oportunos en materia de pastoreo, de los que existía una gran carencia, el Servicio de Pastos tuvo que ponerse en contacto con los organismos de investigación que empezaban a trabajar en este ámbito y que querían colaborar con organismos cercanos a los ganaderos y a los gestores territoriales.

Así, tras varios años de trabajo, los responsables profesionales del Servicio de Pastos se dieron cuenta de que la ordenación y la gestión de los espacios naturales era un punto de convergencia de muchos organismos, más allá de los puramente agrarios. Por lo tanto, una de las estrategias de futuro para el pastoreo, era establecer y consolidar esta cooperación. Así decidieron transformar la asociación que en un principio crearon para integrar, en el mundo de la ganadería, a los gestores territoriales y a los organismos de investigación, no solo como afiliados y miembros de la asamblea general, sino también como miembros de su consejo de administración. Así, sobre la base de la participación de los principales actores de la gestión de los espacios naturales, se creó en 1982 el Centro de Estudios y de Actuaciones Pastorales de los Alpes Mediterráneos (CERPAM)<sup>2</sup>.

## **Funcionamiento del CERPAM**

El CERPAM está constituido como un servicio de investigación y desarrollo enfocado sobre el pastoralismo, cubriendo los seis departamentos de la región PACA. Tiene un estatus jurídico de asociación sin ánimo de lucro, con socios institucionales y un proyecto de desarrollo territorial, a diferencia de la Asociación Francesa de Pastoralismo (AFP), cuyos socios son personas físicas y cumple un rol más crítico y de “lobby”. Así, el consejo de administración del CERPAM, que cuenta con 25 miembros, reúne a representantes de:

- Las Cámaras Agrarias Departamentales (6) y la Cámara Regional de Agricultura (1)
- Los sindicatos agrícolas y las asociaciones de ganaderos (11)
- La investigación: Cemagref, Inra, Institut de l'Élevage (3)
- Los gestores forestales municipales, de montes públicos y privados (3)
- Los pastores asalariados (1 miembro).

---

<sup>2</sup> <http://www.cerpam.fr/>

Los socios del sector medioambiental, con los que se llevan a cabo muchas colaboraciones de campo, sólo pertenecen a la asamblea general (Parques Naturales Regionales), mientras que los Parques Nacionales o el sector de la caza no están adheridos por el momento. Pero esta situación puede variar ya que los estatutos de la asociación fueron redactados para que se integren cuando lo deseen. Por su parte, las instituciones públicas (Estado, Consejo Regional, Consejos Departamentales) prefieren quedarse fuera, en la medida en la que conceden subvenciones al CERPAM y no pueden ser jueces y parte.

La originalidad del CERPAM reside en que está dirigido por ganaderos profesionales, junto con organismos de investigación y de gestión de los espacios naturales. Aunque defiende los intereses pastoralistas, el CERPAM no es un sindicato de defensa de los ganaderos, sino que procura jugar un papel neutral entre los distintos actores implicados. Esta forma de organización ha demostrado su funcionamiento a lo largo del tiempo, favoreciendo las colaboraciones múltiples y profundas entre todos los actores de los espacios naturales, lo que ha dado al CERPAM un papel de mediador (a menudo determinante) entre los ganaderos y sus numerosos interlocutores, permitiendo que el pastoralismo y su modernización fueran tomados en cuenta seriamente por todos sus socios.

Con doce personas asalariadas, principalmente ingenieros de diversos perfiles (agronomía, zootecnia, ecología, ingeniería forestal), el CERPAM centra sus actividades en tres grandes ámbitos: la investigación aplicada y la divulgación-formación, las actuaciones colectivas de desarrollo y la ordenación territorial. Los programas que se están desarrollando tienen que ver, por ejemplo, con la gestión pastoral de los matorrales, con el impacto de los depredadores (especialmente el oso y el lobo) en las actividades pastorales de montaña, o con el pastoreo de cortafuegos para la prevención de los grandes incendios forestales.

Con el apoyo de las autoridades públicas de la región, el CERPAM ha desarrollado importantes políticas públicas de apoyo a la modernización de las actividades pastorales y para su integración en la ordenación y la gestión de los espacios naturales: organización colectiva de los ganaderos, difusión del emplazamiento de los pastos disponibles e innovación/flexibilización en los pliegos de aprovechamiento, mejora de las infraestructuras ganaderas, estudios de ordenación silvopastoral de los espacios naturales, formación de los ganaderos y pastores, programas de investigación y de demostración, etc.

El CERPAM ha cumplido un rol importante en el desarrollo nacional de medidas agroambientales de carácter pastoralista, creadas en el marco del segundo pilar de la PAC. Su personal técnico, asalariado del CERPAM pero acogido en su mayor parte en las sedes de las cámaras agrarias departamentales, ofrece asesoramiento a los ganaderos a este respecto, lo que facilita que estas medidas tengan una amplia implantación en el territorio.

Su presupuesto anual es de aproximadamente 1 millón de euros, lo que incluye algunas operaciones de coste elevado (helicópteros en pastos de montaña, quemas controladas, etc.). El CERPAM presta servicios a las administraciones (ayuntamientos, parques nacionales, etc.), lo que le proporciona entre el 20 y el 30% de sus ingresos (el 50% en 2011)<sup>3</sup>. Los ganaderos únicamente contribuyen económicamente cuando las gestiones que para ellos realiza el CERPAM les abre la puerta a nuevos ingresos y subvenciones.

---

<sup>3</sup> A título de ejemplo, en 2005 los gastos del CERPAM fueron financiados por el Consejo Regional (25%), el Estado (15%), la Unión Europea (FEADER, 16%), y diferentes subvenciones y prestaciones de servicios (44%).

## **Evaluación y perspectivas para el CERPAM**

Tras 30 años de trabajo en colaboración con los ganaderos, las organizaciones agrarias y los gestores del territorio, los trabajos del CERPAM tienen un reconocimiento muy importante, incluso a nivel internacional. Su eficacia se debe sobre todo a su inserción profesional en los organismos agrarios, a los métodos de trabajo coordinado, así como a la asociación entre la experimentación aplicada en condiciones reales y la gestión de las actuaciones en el terreno.

Sin embargo, hacer que una pequeña asociación como el CERPAM funcione no siempre es fácil: el número de solicitudes de los ganaderos o de los gestores territoriales superan en ocasiones su capacidad de trabajo, mientras que sus recursos financieros tienen que renegociarse cada año y dependen de la financiación pública disponible. Aunque el resultado de asociar investigación y desarrollo es globalmente positivo, su gestión cotidiana (con medios limitados) genera discrepancias entre los dos polos de acción, ya que tienen exigencias muy diferentes.

El pastoralismo tiene muchos interlocutores, a menudo con un poder de decisión importante, y que pueden percibir a este sector como ignorante, o someterlo a juicios someros de arcaísmo. En este contexto, la atención que el CERPAM dedica a los ganaderos en extensivo, y los puentes de cooperación y mediación que proporciona a todos los organismos que intervienen en el sector del pastoreo, han obtenido resultados globalmente positivos en la región.

Actualmente, el CERPAM está trabajando en mejorar la metodología de diagnóstico pastoral del territorio para adaptarla específicamente al medio mediterráneo. Su eje de acción continúa siendo la integración de las consideraciones ganaderas con las medioambientales, procurando siempre buscar las sinergias existentes. En este sentido, la Red Natura 2000 es un espacio de actuación ideal, si bien corre el riesgo de devenir una burocracia ambiental poco efectiva. Por su lado, la calificación de ciertos ecosistemas pastorales como de alto valor natural (AVN)<sup>4</sup> puede constituir una buena herramienta para avanzar en la búsqueda de sinergias entre pastoralismo y conservación.

Más allá del estudio y difusión de conocimientos técnicos, a los que ha contribuido con un gran número de publicaciones y de trabajos de campo en todos los departamentos de la región, el CERPAM se propone actualmente fortalecer su comunicación hacia el gran público, con el fin de multiplicar la sensibilidad social hacia el pastoralismo.

## **El marco legislativo para asociaciones en España**

Tal y como se ha descrito en las secciones anteriores, el CERPAM es formalmente una asociación, si bien está constituida principalmente por entidades que tienen representantes en el consejo de administración de la asociación, y no por personas físicas, como suele ser el caso en España. De hecho, este tipo de entidades en España adoptan con mayor frecuencia la fórmula de Fundación, aunque la legislación de asociaciones también lo permitiría.

En efecto, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, establece en el punto sexto de su artículo segundo que: *Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación.* Asimismo, el artículo tercero indica que *podrán constituir asociaciones, y formar parte de las mismas, las personas físicas y las personas*

---

<sup>4</sup> Conocidos como High Nature Value (HNV) systems o systèmes à Haute Valeur Naturelle (HVN).

*jurídicas, sean éstas públicas o privadas.* De hecho, esta misma ley orgánica permite constituir también federaciones de asociaciones, confederaciones e uniones de asociaciones.

Una asociación que ejerciera principalmente su actividad en la comunidad autónoma andaluza, se podría constituir también según lo establecido en la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía. En su artículo décimo (adopción de acuerdos), esta ley determina que *en las asociaciones en las que sean miembros personas jurídicas, los estatutos podrán fijar criterios de proporcionalidad de voto ponderado, respetando siempre los principios democráticos y de representatividad que deben regir la adopción de los acuerdos.*

El artículo 10 continúa afirmando que *en el caso de federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, el derecho de voto deberá ejercerse con arreglo a criterios objetivos, de acuerdo con la proporcionalidad de voto ponderado que se haya establecido en los estatutos para las distintas personas asociadas, garantizando el principio de democracia interna.*

Por otro lado, el artículo 13 (competencia y estructura) indica que *las personas jurídicas podrán formar parte del órgano de representación por medio de persona física que las represente y que esté especialmente facultada al efecto por el órgano que resulte competente.*

### ***Diferencias entre las Asociaciones y las Fundaciones***<sup>5</sup>

Tanto las Asociaciones como las Fundaciones persiguen fines de interés general y carecen de ánimo de lucro. La diferencia principal entre ambas organizaciones estriba en su naturaleza. Así, la Asociación se caracteriza por ser "una agrupación de personas con intereses comunes", mientras que la Fundación, consiste en un "patrimonio del que se desprende el fundador y se adscribe a un fin". Esto es, se caracterizan, respectivamente, por su elemento personal y patrimonial.

Cada organización tiene una estructura propia, con unos órganos de gobierno característicos, lo que unido al diferente carácter (personal o patrimonial) que poseen, implica unos efectos divergentes para cada organización.

#### ***a) En el orden de la organización:***

El elemento personal predominante en la Asociación implica que ésta se rija por la voluntad de los asociados en cada momento. Es decir, son los asociados quienes deciden sobre el futuro y gobierno de la asociación, en definitiva, quienes la organizan en cada momento. El carácter democrático, la pluralidad de personas y la sucesión de asociados en el tiempo, dota a las asociaciones de mayor autonomía de decisión, escapando al control de los constituyentes originarios.

Por el contrario, la Fundación se rige en todo momento conforme a la voluntad inicial del fundador, que adquiere carácter permanente. Esto es, la voluntad de quien dota el patrimonio, constituye ley de vida para la fundación, sin que los administradores de cada momento (patronos) puedan alterarla esencialmente.

Respecto del gobierno de las organizaciones, la Asociación está gobernada por quienes decidan los asociados en cada momento, mediante voto. La Fundación, será gobernada por las personas que el fundador decida, y se elegirá a los patronos conforme a los

---

<sup>5</sup> Información procedente de un documento elaborado por la Asociación Española de Fundaciones

criterios del fundador establecidos en los estatutos.

b) En el orden económico y fiscal.

La Asociación se financia por las cuotas periódicas de sus miembros sin perjuicio de la obtención de otros ingresos.

La Fundación recibe una dotación inicial del fundador, además de otros ingresos que pueda obtener.

La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, otorga un tratamiento fiscal semejante a las fundaciones y a las asociaciones de utilidad pública, pero excluye de este tratamiento a las asociaciones que no hayan sido declaradas de utilidad pública.

En la realidad social se está observando un fenómeno de transformación de Asociaciones en Fundaciones<sup>6</sup>, lo que obedece a que las Fundaciones ofrecen una mayor estabilidad, transparencia, respeto a la voluntad del constituyente, no dependencia del cobro efectivo de las cuotas en cada período y mejor conservación y aumento del patrimonio fundacional.

En conclusión, según los autores del documento, lo propio de las Asociaciones, reside en estar constituidas por un grupo de personas con un interés común, financiarse principalmente mediante cuotas, "independizarse" de la voluntad de los constituyentes y la autonomía en el gobierno, lo que las convierte en las organizaciones idóneas para emprender cometidos de carácter temporal.

Lo propio de las Fundaciones estriba en contar con un patrimonio adscrito a un fin, recibir una dotación patrimonial inicial, respetar la voluntad de los constituyentes, y gobernarse conforme a los criterios de los fundadores, lo que las hace más adecuadas para cometidos de carácter permanente, que vayan más allá de la vida del fundador.

***Las entidades de asesoramiento a agricultores y ganaderos***

Dado que entre los fines de una entidad del tipo CERPAM se encuentra el dar asesoramiento a ganaderos pastoralistas, se debe considerar el marco legislativo existente al respecto en España. Se trata, específicamente, del Real Decreto 520/2006, de 28 de abril, del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, *por el que se regulan las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización* y su transmisión al marco legislativo autonómico<sup>7</sup>.

**Alternativas existentes para el caso andaluz**

A la vista de los argumentos presentados anteriormente, varias alternativas son posibles para, en caso de valorarse como interesante por las distintas partes, disponer de una entidad de apoyo y

---

<sup>6</sup> Este fue el caso de Artzain Mundua (en el País Vasco); asimismo entidades de reciente creación, como la Fundación entretantos han optado por esta segunda opción.

<sup>7</sup> En Andalucía, el Decreto 221/2006, de 19 de diciembre, modificado por el Decreto 31/2009, de 3 de febrero.

defensa del pastoralismo en Andalucía. En cualquiera de los casos, resulta necesario debatir y consensuar los objetivos y estrategia de esta entidad, y su posible colisión con otras entidades existentes que estén abordando, o tengan previsto abordar, una temática similar. Consecuentemente, habría que determinar claramente el ámbito de actuación en el que se centraría, la participación que podrían tener distintas entidades e instituciones, así como las responsabilidades que se generarían.

### ***1- Impulso de la Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo (APMM)***

Los estatutos vigentes en APMM establecen, en su artículo tercero, los fines de la asociación que, en muy buena medida, coinciden con los objetivos que debería tener una entidad como la aquí debatida. Los elementos reflejados en este artículo son:

- a) El estudio, fomento y defensa del pastoralismo y la revalorización de su papel en la gestión del monte mediterráneo y de los espacios agrarios.
- b) La constitución de un espacio de encuentro y colaboración entre los diversos agentes interesados en la reintegración de la ganadería extensiva en la gestión sostenible del territorio.
- c) La potenciación de iniciativas de concienciación social sobre la figura del pastor y de divulgación de los valores y beneficios de la ganadería extensiva.
- d) La organización y colaboración en los programas de formación en ganadería extensiva y gestión pastoral, tales como las escuelas de pastores y los cursos de especialización para personal técnico.
- e) La promoción de productos ganaderos artesanales y ecológicos, favoreciendo la difusión de los mismos y que los productores reciban un mayor valor añadido.
- f) El fomento de la actividad ganadera extensiva, reclamando y apoyando las medidas que desde las administraciones públicas puedan tomarse para facilitar el desempeño de esta labor y mejorar las condiciones laborales de los pastores.

Los estatutos de APMM no impiden que entidades jurídicas (p.ej., otras asociaciones) se conviertan en miembro de la Asociación, pero tampoco regulan de ninguna forma su participación en ella, con lo que en la práctica quedarían al mismo nivel que cualquier persona física. Por tanto, si se considera que la futura entidad debe estar integrada y gestionada principalmente -al estilo del CERPAM- por entidades ya existentes (p.ej., asociaciones ganaderas o universidades), sería necesario proceder a una modificación de los estatutos o a elaborar un reglamento de régimen interno que atienda a estos deseos.

Esta opción podría ser interesante dado que APMM nació bajo la inspiración del CERPAM francés, y está plenamente disponible para remodelarse según se requiera para avanzar hacia la constitución de este tipo de entidad en Andalucía.

### ***2- Creación de una nueva asociación***

Esta sería la opción adecuada si se considera que es más oportuno crear una asociación *ex-novo*, para que recoja desde un primer momento los objetivos consensuados entre las partes interesadas, y un modo de funcionamiento interno que responda a la opción deseada.

A diferencia de APMM, esta nueva asociación podría crearse según la Ley de Asociaciones de Andalucía, que recoge de forma más explícita -a diferencia de la Ley Orgánica estatal- la

ponderación del voto de personas jurídicas y su participación (mediante representantes) en el órgano de gobierno de la asociación.

Por lo demás, esta asociación tendría básicamente las mismas obligaciones y funcionamiento que APMM.

### ***3- Creación de una fundación***

Si se considera que, en base a las características presentadas en la sección anterior, una fundación responde mejor a las necesidades y objetivos de una entidad como la que se persigue, éste sería el camino a seguir.

La experiencia y conocimientos que los miembros de APMM a este respecto son muy limitados, pero se podría contar con la asesoría de entidades afines como Artzain Mundua o la Fundación entretantos a este respecto. Las informaciones disponibles indican que el procedimiento de creación de una fundación resulta más engorroso que en el caso de una asociación. Asimismo, la gestión económica de estas entidades (al igual que la de las Asociaciones de Utilidad Pública) es mucho más rigurosa que la de las asociaciones en general, y está sujeta a muchos más controles por parte de la administración.

### ***4- Mantenerse en el status quo***

Por descontado, también existe la posibilidad de mantenerse en la situación actual, en la que las distintas partes interesadas trabajan en red, sin constituir ningún tipo de entidad formal. Aunque este breve informe se haya centrado en otras posibilidades, esta opción no tiene por qué ser peor que las anteriores, especialmente si se establecieran nuevas herramientas de comunicación y trabajo en red, así como una estrategia común entre las partes interesadas en la defensa de la ganadería extensiva en Andalucía.

Al margen de optar por uno u otro camino, podría ser de interés desarrollar la idea mediante un proyecto o una experiencia piloto, que podría contar como base con la APMM, y que ayudarían a confirmar qué fórmula organizativa es la óptima. Asimismo, sería pertinente mantener contactos con personas y entidades interesadas de otras regiones españolas, con el fin de establecer si sería interesante unificar esfuerzos en una única iniciativa estatal o si, en cambio, el ámbito autonómico es el más adecuado para trabajar estos temas.