

Custodia del territorio: introducción al concepto

CARLOS JAVIER DURÁ ALEMAÑ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SITUACIÓN DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO A NIVEL MUNDIAL. 3. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. 4. LA CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO COMPLEMENTO AL SISTEMA ESPAÑOL DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. 5. ANÁLISIS EN DATOS SOBRE EL DESARROLLO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La conservación de la biodiversidad a través de las figuras tradicionales públicas ha sido una fuente continua de conflictos debido a que se establecían principalmente sobre terrenos de titularidad privada. La custodia del territorio surge como complemento a la actividad de la administración y trata de implicar a los distintos actores involucrados. Se trata de una herramienta cuya utilización se ha globalizado, sobre todo en España donde ha experimentado un importante desarrollo estableciéndose numerosas iniciativas.

ABSTRACT: The conservation of biodiversity through traditional public figures has been a continuous source of conflicts because they were established primarily on privately owned land. The land stewardship arises as a complement to the activity of the administration and tries to involve the different actors involved. It is a tool whose use has been globalized, especially in Spain, where it has undergone significant development, establishing numerous initiatives.

1. INTRODUCCIÓN

La conservación privada y dentro de esta, la custodia del territorio, están cobrando un peso cada vez mayor en las estrategias conservacionistas de muchos países del mundo, entre ellos España, y se presenta como un mecanismo complementario a las herramientas públicas tradicionales desarrolladas por los distintos gobiernos. Paralelamente, favorece a la implementación de la gobernanza territorial al hacer partícipe a un amplio y complejo conjunto de actores públicos y privados en la salvaguarda de la biodiversidad. Así y todo, como se tendrá ocasión de comprobar, carece del reconocimiento preciso que un gran número de instituciones internacionales reclaman desde hace tiempo; por todo ello se hace necesario seguir avanzando en la importancia y enorme potencial que tienen estos conceptos, fundamentalmente por su gran transversalidad.

En el presente artículo, que tiene vocación meramente introductoria para dar a conocer estos conceptos y la actual situación en España, se pretende revisar los principales informes publicados por organismos tanto públicos como privados, nacionales e internacionales. El reconocimiento legal existente, las principales iniciativas en los distintos ámbitos. Se trata de mostrar las principales oportunidades que brindan estas herramientas de cooperación público privada ante los nuevos retos de lucha contra el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, así como los principales problemas derivados de su implementación, sobre todo por la dificultad que conlleva la correcta comprensión de los mismos. Al mismo tiempo se hará hincapié en la gran heterogeneidad que estos conceptos presentan pues mientras en países de corte principalmente anglosajón presentan un desarrollo y reconocimiento verdaderamente importantes, en otros como España, es desde hace unos pocos años cuando han comenzado a reconocerse institucionalmente su relevancia.

Retrotrayéndonos en el tiempo, por todos es sabido que el origen en las figuras públicas de conservación se remonta al año 1872 con la creación del primer espacio natural protegido mediante una ley *ad-hoc* (el Parque Nacional de Yellowstone en los EE.UU.) Desde ese hito histórico hasta nuestros días, la práctica totalidad de herramientas para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica han tendido a asemejarse todas ellas entre sí en los distintos países, con pocas variantes entre ellos -salvo el nivel de incidencia de la conservación privada y la custodia del territorio- como nos muestran las estrategias de conservación a nivel europeo y otras técnicas asociadas a la conservación más allá de las distintas tipologías, como son los planes de recuperación de especies, planes de gestión, etc, etc.

A pesar de lo mencionado anteriormente, ha sido muy recientemente cuando los organismos internacionales han comenzado a hacer mención a estos conceptos, por lo que, hasta el momento, casi siempre han existido, pero sin ningún tipo de reconocimiento jurídico.

Uno de estos organismos internacionales ha sido la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Este organismo si se ha referido a la importancia de estos conceptos en el marco de la conocida como Meta 11 de Aichi para la Biodiversidad del CDB – véase Stolton *et al.*, 2014:3-. Este meta se concreta en la “*creación de redes de áreas protegidas ecológicamente representativas alrededor del mundo: «Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios».*

Por su parte, otro organismo internacional, el Consejo de Europa, en la Recomendación 71 del año 1998 estableció que «responsables de la conservación serían los propietarios, las ONG, agricultores, ganaderos, silvicultores, turistas, cazadores y pescadores, etc.»

La incorporación de estos nuevos planteamientos va a suponer una nueva manera de entender la gestión de la biodiversidad tratando de incorporar en la toma de decisiones a la mayor cantidad posible de agentes que participen en el uso y disfrute de esos espacios. A esto último debe añadirse otro factor como son las restricciones presupuestarias por parte de las administraciones públicas.

Una de las primeras definiciones conceptuales fue la realizada por Brent Mitchell, director de la *Québec Labrador Foundation/Atlantic Center for the Environment*, responsable del Grupo de especialistas en Conservación Privada de la UICN durante su participación en las II Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio (CEMACAM, Murcia 2006) realizó Brent Mitchell una interesante reflexión acerca de las distintas maneras de afrontar una misma situación en distintos países, tal y como se refleja en la siguiente frase:

“Todo modelo de conservación de los valores naturales y culturales de un territorio que se fundamente en crear, nutrir y posibilitar la responsabilidad de los propietarios y usuarios para gestionar y proteger la tierra y sus recursos naturales”.

“En Estados Unidos existe un modelo propio de entender y trabajar en cuestiones de custodia del territorio, al igual que en Canadá y otros países, y que sin duda alguna en España y sus distintas comunidades tendrán su propio modelo de custodia”, “pero en todos ellos, custodia significa, sencillamente, que la gente tiene cura (cuidado) de la tierra”.

Una de las más populares definiciones sobre custodia del territorio es la que propusieron Basora y Sabaté, 2006 y que quedó recogida en el primer manual práctico sobre la aplicación de la custodia en España: *“conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados. Se entiende por acuerdo de custodia el procedimiento voluntario entre un propietario y una entidad de custodia para pactar el modo de conservar y gestionar un territorio (pacto que puede ser verbal o escrito”.* Bajo mi punto de vista, creo que la custodia significa mucho más, pues realmente se trata de una estrategia de conservación basada en la comunicación con la que se trata de implicar a los diferentes agentes involucrados en el mundo de la conservación. Un denominador común existente en el mundo de la conservación son los conflictos, tanto a la hora de establecer la gestión de espacios y especies, límites en la propiedad privada, la función social de la propiedad. Precisamente la custodia del territorio permite mecanismos para conocer las necesidades de cada sector implicado y clarificar la percepción de cada uno sobre dichos conflictos y sobre sí mismos. Por ejemplo con la implementación de las herramientas de gestión de los espacios naturales protegidos o con la recuperación de los grandes carnívoros europeos como el oso pardo, el lobo, el lince o el glotón.

A su vez estas entidades de custodia son definidas por los mismos autores como organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación del territorio mediante las técnicas de custodia del territorio. Pueden actuar de entidad de custodia organizaciones tan diversas como una asociación de vecinos, una organización conservacionista, una fundación, un ayuntamiento, un consorcio u otro tipo de ente público.

En lo referente a los principios generales de la conservación privada, la UICN (Dudley, 2008:12; Crofts et al., 2014:12) destaca los siguientes aspectos:

- a) Las áreas protegidas privadas deben impedir, o eliminar cuando sea necesario, cualquier explotación o práctica de manejo que sea

negativa para los objetivos [de gestión] para los que ha sido designada.

- b) Solo aquellas áreas en las que el principal objetivo es la conservación de la naturaleza pueden considerarse áreas protegidas; se pueden incluir muchas áreas con otros objetivos al mismo nivel, pero en caso de conflicto la conservación de la naturaleza será la prioridad.
- c) El objetivo de las áreas protegidas debería ser mantener o, idealmente, aumentar el grado de naturalidad del ecosistema que está siendo protegido.

Asimismo, la propia UICN (Stolton et al., 2014:7) determina que esta forma de conservar la naturaleza incluye una triple tipología:

1. Las áreas declaradas y administradas por propietarios individuales.
2. Las áreas declaradas y administradas por organizaciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, ONG, universidades, cooperativas).
3. Las áreas declaradas y administradas por organizaciones con ánimo de lucro (por ejemplo, personas o propietarios corporativos, compañías de ecoturismo).

2. SITUACIÓN DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO A NIVEL MUNDIAL

La custodia del territorio se expresa de manera transversal y adaptada a las distintas circunstancias de cada país. Su desarrollo es internacional, como puede apreciarse en el mapa que se muestra justo a continuación. A pesar de las diferencias sociológicas, jurídicas, ecológicas e históricas, en todos ellos existen una serie de denominadores en común: importancia de la propiedad privada de la tierra, insuficiencia de las iniciativas públicas tradicionales de conservación y un tercer sector social, con mayor o menor fuerza en según qué país.

La conservación de valores naturales y culturales de la mano de actores privados constituye un movimiento muy extendido desde finales del siglo XIX en países anglosajones como los EE.UU., Canadá, Reino Unido o Australia, donde la filantropía está más desarrollada (Durá, 2015:104); aunque no es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el fenómeno se expande a un ritmo más acelerado. En concreto, uno de los países más

estudiados en este sentido, los EE.UU., este crecimiento fue más acusado a partir de los años ochenta, debido al carácter ecléctico del *Common Law* angloamericano que gracias a la presión de los *land trust* estadounidenses permitió crear un entramado estratégico de incentivos tributarios favorables a la creación de servidumbres de conservación, la principal herramienta de conservación privada del mundo.



Autor: Durá, C.J. Mayo 2019.

La expresión del tercer sector social ambiental en cada país va a depender de diferencias de tipo ecológico, económico, social, jurídico y cultural (Durá, 2015:50), la sociedad civil siempre va por delante de las administraciones y sobre todo en países anglosajones. En la actualidad, algunas de las mayores entidades conservacionistas (sirvan de ejemplo *The Nature Conservancy –TNC-* en los EE.UU. y *The National Trust* en Reino Unido) cuentan sus socios en millones y gozan de un amplio reconocimiento público.

Además de los países anglosajones, la práctica totalidad de países de Latinoamérica tienen innumerables iniciativas de custodia del territorio con importantes marcos legales para facilitar su expresión. En Europa, además del Reino Unido, países como Francia, Portugal, Italia, Alemania, República Checa, Polonia, etc. Tienen también infinidad de iniciativas todas ellas interesantísimas. Los países en vías de desarrollo como algunos del África negra, Kenia, Tanzania, Uganda, Namibia, etc., y países asiáticos como India, Bután, etc. También tienen iniciativas gracias

principalmente a entidades norteamericanas como *Conservation International (CI)*, *The Nature Conservancy (TNC)* y otras muchas. Para ello fundamentalmente han empleado metodologías basadas en canjes de deuda externa a cambio de conservación de la naturaleza, entre otras.

3. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

El sistema español de figuras de protección de espacios naturales se ha incrementado notablemente durante los últimos años, debido fundamentalmente a la inclusión de figuras que establecen las condiciones de la definición adoptada por el Convenio de Diversidad Biológica, que las concibe como “*área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación*”, teniendo como objetivo fundamental la conservación del Patrimonio Natural.

Así, tras lo que pudiéramos denominar como primer ciclo en las figuras de conservación basado en los Parques Nacionales, se constituyó una segunda parte por la cual las competencias de gestión de los espacios naturales se establecen a favor de las comunidades autónomas. De esta manera surgen nuevas categorías que tienen como meta evitar la continua desaparición de biodiversidad desde diversos planteamientos, a las que deben unirse las creadas por la legislación internacional (lugares Ramsar, reservas de la biosfera, lugares UNESCO del patrimonio mundial y los numerosos tipos de reservas marinas), y las demás como “Parques Naturales”, “Parques Regionales”, “Reservas Públicas”, etc.

La propiedad del suelo en nuestro país viene condicionada por distintos avatares históricos, así hemos llegado a día de hoy a un momento donde tenemos varios tipos de propiedades: bienes colectivos, comunales, públicos y privados. Casi todos ellos basados en el establecimiento de limitaciones y en las ordenaciones de usos y actividades planteadas por la administración sin apenas contar con la participación del resto de agentes, y con una mayor vigilancia en la aplicación y cumplimiento de la ley, a diferencia del resto de espacios que no han sido sometidos a tanto control, lo que les ha merecido la antipatía mayoritaria de los propietarios sobre los que se establecían estas figuras.

Según nuestro sistema de conservación, una de las herramientas necesarias para la gestión de estos espacios son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que deben aprobarse de manera previa a la declaración del espacio protegido en cuestión. Pues bien, según datos

de Europarc España, sólo lo tienen redactados 3,2 millones de hectáreas, y respecto a la verdadera herramienta de gestión, los PRUG, únicamente la poseen el 54,37% de los parques, con lo que el resto de territorio declarado como parque (aproximadamente 1,5 millones de hectáreas) se encuentra en una situación de incertidumbre.¹

Desde las políticas europeas en la perspectiva de la biodiversidad tenemos el desarrollo la Red Natura 2000, que supone el 27% de la superficie terrestre y marina de nuestro país, donde la implicación de la propiedad privada, usuarios del territorio y las ONG, como se verá, serán estrategias muy a tener en cuenta. La implementación de herramientas basadas en la custodia agraria, fluvial, marina, etc., serán claves para su culminación.

4. LA CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO COMPLEMENTO AL SISTEMA ESPAÑOL DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La custodia del territorio surge en España como un proceso de complicidad social totalmente espontáneo y que trata de implicar como ya se ha dicho a los diferentes actores involucrados en la gestión del territorio. Por todo lo visto hasta ahora, la custodia del territorio se plantea, así como una estrategia complementaria (y no sustitutiva) de los mecanismos de protección que ya existen sobre el territorio².

En España, al igual que en otros países, la sociedad siempre va por delante de la administración y de las instituciones, así las primeras iniciativas las constituyeron movimientos puntuales impulsados por personas concretas, entre los que están los inolvidables José Antonio Valverde “Tono” y Félix Rodríguez de la Fuente con sus actuaciones en Doñana (con el apoyo de Luc Hoffmann) y Montejo de la Vega, Segovia (años 1963 y 1974). Existen proyectos de custodia para la conservación de especies amenazadas, paisajes, la custodia agraria (para espacios agrarios),

¹ Véase EUROPARC-España. *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos. 2003*. (Elaborado por: Múgica de la Guerra, M. Gómez-Limón García, J. de Lucio Fernández, J.V. y Puertas Blázquez, J.). Editorial Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. (2004).

² Véase BASORÁ, X. Y SABATÉ, X. *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Fundació Territori i Paisatge – Obra Social Caixa Catalunya y Xarxa de Custòdia del Territori. 2006.

custodia marina, custodia fluvial³ y custodia urbana. A continuación, se enumeran algunos de los principales proyectos puestos en marcha por diversas ONG de custodia en España, iniciativas realmente quijotescas y que deberían gozar de un mayor reconocimiento social por parte de las distintas administraciones españolas. Gracias a estas entidades y a otras muchas que por cuestiones de espacio sería imposible nombrar, se han salvado de la extinción a muchísimas especies y espacios de incalculable valor.

Así, destacan las iniciativas llevadas a cabo por la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) en el litoral de Cartagena, la Asociación para la Defensa de la Naturaleza en Extremadura (ADENEX), el Grup Balear d’Ornitologia i Defensa de la Natura (GOB Mallorca y GOB Menorca)⁴. Junto a estas iniciativas iniciales, en las siguientes décadas se desarrollan otras muchas que constituyen algunos de los principales proyectos de conservación europeos, como los proyectos del FAPAS vinculados más a reivindicar la conservación del hábitat del oso pardo (*Ursus arctos*) en la cordillera cantábrica y los de la Fundación Oso pardo (FOP) llegando a acuerdos con Juntas Vecinales, asociaciones de cazadores o adquiriendo derechos para participar en la gestión del hábitat de oso pardo en zonas del Alto Sil leones, en la cornisa cantábrica y en Pirineos⁵.

Una de las metodologías más importantes que se ha implementado desde el movimiento de custodia es el trabajo en red. En países como los Estados Unidos existen entidades “paraguas” que cumplen esta función, como por ejemplo *The Land Trust Alliance*, formada por más de 1700 entidades de custodia en su organización. La función de estas redes es facilitar contactos, información sobre subvenciones, registro, etc., y lo que es más importante, ejercer la función de *lobby* para la consecución de marcos legales. En el resto del continente americano se encuentra la Alianza Latinoamericana de Redes de Custodia que aglutina las redes estatales de cada país latinoamericano. En Europa, cumpliendo la misma función, se encuentra *Eurosite*, y en nuestro país tenemos varios ejemplos: en Cataluña, en el año 2003 se estableció la Xarxa de Custodia del Territori

³ Se entiende por custodia fluvial la conservación de los recursos naturales existentes en distintos tipos de ecosistemas: ríos, ramblas, lagunas, lagos, embalses, balsas de riego, canales, acequias, entre otros.

⁴ Estos proyectos se desarrollaron igualmente de manera muy aislada a finales de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, sin tener conciencia de pertenecer a un movimiento social que estaba practicando el mismo tipo de estrategia para conservar la naturaleza.

⁵ La impresionante labor de esta ONG ha significado la concesión del premio de la Fundación BBVA en la categoría de Actuaciones para la Conservación de la Biodiversidad en España en el año 2011.

que ha conseguido magníficos resultados y ha supuesto un referente muy importante para el resto de comunidades. Posteriormente, la red AVINENÇA en la Comunidad Valenciana (2006), la red INSULAS en Andalucía (2007), la Iniciativa para la Custodia del Territorio en las Islas Baleares (ICTIB) en el 2007, la Asociación Galega de Custodia do Territorio (2008). En Madrid, tras las I Jornadas Autonómicas (2010), se creó un pequeño grupo de trabajo formado por representantes de entidades que se consolidó en el año 2013 en un segundo encuentro que concluyó con la constitución de la red de Madrid y Castilla La Mancha. En Murcia se han llevado a cabo varios intentos sin que hasta la fecha haya podido constituirse. También se han establecido redes de custodia en Castilla-León y en el País Vasco, Asturias, Cantabria y norte de Castilla y León, donde se ha creado la red transcantábrica. En Aragón se realizó la presentación de la red aragonesa de custodia el día 30 de mayo de 2014 con una nutrida representación de entidades y expertos. Unos años antes, a finales del año 2011 se constituyó de manera oficial el Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio.

Otra iniciativa especialmente interesante ha sido la realizada por parte de la Fundación Biodiversidad con la puesta en marcha de la Plataforma estatal de Custodia del territorio, creando por primera vez un censo oficial a nivel estatal de todas las iniciativas de custodia y estableciendo lugares de encuentro entre todos los agentes vinculados a la conservación, todo ello con el fin de impulsar estas “novedosas” técnicas de conservación. Además, cabe destacar la importante cantidad de proyectos de custodia que se han desarrollado gracias a los programas de financiación de esta Fundación.

La mayor parte de estas experiencias han tenido la posibilidad de exponerse en las Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, celebradas en el CEMACAM Torregüil de Murcia, organizadas por la Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente durante los años 2004, 2006 y 2008, celebradas las IV Jornadas en Asturias, en mayo del año 2010, con la coordinación por la Cátedra Unesco, la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente, la participación de entidades del entonces provisional Foro Estatal de Custodia del Territorio y la financiación de la Fundación Biodiversidad. La crisis económica impidió su celebración en el año 2012. En el 2014 se celebraron las V Jornadas enmarcadas en el I Congreso Europeo de custodia del territorio en el mes de noviembre en Barcelona, organizadas por la XCT y la financiación de la Fundación Biodiversidad, la Comisión Europea y a la Generalitat de Cataluña. En el año 2016 se desarrollaron en Sevilla, y en el 2018 en Valencia, gracias a la financiación de la Fundación Biodiversidad y a la organización por parte

del Foro Estatal de Redes y Entidades de Custodia y a la Red Valenciana de Custodia del Territorio (Avinença).



Imagen de las III Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio. CEMACAM. Murcia 2008. Fotografía Carlos J. Durá.

En lo que se refiere a su desarrollo normativo, tras la edición de las Jornadas Estatales del año 2006 se incidió políticamente para conseguir el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente el cual participó en la clausura de las mismas y a partir de ese momento se constituyó la primera reunión del entonces incipiente Foro Estatal de Redes de Custodia, plataforma desde la que se pudo participar en el desarrollo de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que ha incorporado, por vez primera en la normativa de ámbito estatal, la figura de la custodia del territorio mediante las definiciones de “custodia del territorio” y “entidad de custodia”, junto con otros artículos para fomentar la custodia del territorio y la obligación del Estado de su impulso.

Otro acontecimiento importante fueron las Jornadas Internacionales sobre la Gobernanza del Territorio y Gestión Adaptativa ante el Cambio Global: custodia del territorio, contratos territoriales de explotación y bancos de hábitat. Organizadas en el Parador de la Granja de San Ildefonso por el Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino (MMARM). En estas Jornadas se debatió con la presencia de expertos internacionales, las posibilidades planteadas por estas “nuevas” herramientas de conservación.

Para finalizar este apartado es necesario mencionar las definiciones de *custodia del territorio* y *entidad de custodia del territorio* que incorpora el artículo 3 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 17 de diciembre de 2007. Es precisamente esta norma la primera de ámbito

estatal en la que se hace mención específica al concepto de custodia del territorio:

Artículo 3. Definiciones:

3.9. Custodia del territorio: conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos.

3. 37. Entidad de custodia del territorio: organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

Artículo 4. Función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad:

4. 4. En la planificación y gestión de los espacios protegidos y la conservación de los hábitats y las especies, se fomentarán los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales, así como la participación de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad.

Artículo 5 Deberes de los poderes públicos

2. Las Administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial:

a) Promoverán la participación y las actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de la presente ley.

b) Desarrollarán y aplicarán incentivos positivos para la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad e identificarán y, en la medida de lo posible, eliminarán los incentivos contrarios a su conservación.

c) Promoverán la utilización de medidas fiscales y otros incentivos económicos para la realización de iniciativas privadas de conservación de la naturaleza, y para la desincentivación de aquéllas con incidencia negativa sobre la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del patrimonio natural.

d) Fomentarán, a través de programas de formación, la educación e información general, con especial atención a los usuarios del territorio nacional y del medio marino, sobre la necesidad de proteger el patrimonio natural y la biodiversidad.

Artículo 75 Ayudas a entidades sin ánimo de lucro

El Ministerio de Medio Ambiente podrá conceder ayudas a las entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones que afecten a más de una Comunidad autónoma y que tengan por objeto

la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, previa aceptación, en su caso, de las Comunidades autónomas cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad sea afectada por las actuaciones.

Artículo 76 Promoción de la custodia del territorio.

1. Las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

2. La Administración General del Estado, cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales, podrá llevar a cabo el desarrollo de los acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial de los mismos a entidades de custodia del territorio. La selección de estas entidades se llevará a cabo de acuerdo con los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva. Los acuerdos para la cesión de la gestión tendrán una duración limitada de acuerdo con sus características, y no darán lugar a renovación automática, no conllevando, una vez extinguida, ningún tipo de ventaja para el anterior cesionario ni para personas vinculadas a él.

Estos acuerdos para la cesión de la gestión, se establecerán por escrito, en forma de convenio administrativo plurianual que preverá el sistema de financiación para su desarrollo, bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio, así como las directrices mínimas de gestión, fijadas en un precedente plan de gestión.

Artículo 77 Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio

1. Las Comunidades autónomas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia. Para ello se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes servicios prestados por los ecosistemas:

a) La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, geodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a hábitats y especies amenazados.

b) La fijación de dióxido de carbono como medida de contribución a la mitigación del cambio climático.

c) La conservación de los suelos y del régimen hidrológico como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la

cubierta vegetal y las prácticas productivas que contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

d) La recarga de acuíferos y la prevención de riesgos geológicos.

Artículo 78 El Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad

2. Serán objetivos del Fondo:

(....)

e) Promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión, gestión y ordenación forestal, en particular, la elaboración de proyectos de ordenación de montes o de planes dasocráticos.

m) Financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio.

Gracias a este desarrollo normativo, se constituyó un nuevo escenario para el desarrollo de la custodia del territorio. Se está observando cómo el fenómeno de la custodia del territorio aparece como una manera de complementar la actividad de los poderes públicos en pro de la conservación de la biodiversidad, luego supone un refuerzo añadido a las políticas públicas de conservación, que se están extendiendo al resto de las políticas territoriales. La custodia del territorio se muestra pues como una institución a extender junto al resto de políticas de conservación ambiental en nuestro país y, con toda seguridad, tanto por su carácter flexible, voluntario e integrador, posibilitará el aumento de la extensión del territorio protegido y bien gestionado.

Para la implementación de esta ley, en el año 2011 se publicó el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la biodiversidad donde la custodia del territorio también juega un papel decisivo, en concreto dicho Plan hace referencia a la necesidad de “*fomentar y reconocer el papel que juegan los agentes sociales y privados en la gestión directa de la biodiversidad*” haciendo hincapié en la importancia de crear incentivos fiscales a los propietarios que establezcan acuerdos con entidades de custodia a la vez que prevé acciones específicas para promover el avance de la custodia en España.

Debido fundamentalmente al desarrollo imparable de estas prácticas conservacionistas, las administraciones públicas están comprobando la gran labor social que desempeñan las ONG como refuerzo y complemento de la función pública y es preciso constituir incentivos para fomentar sus actividades, pues lo cierto es que, a día de hoy, apenas existen alicientes que estimulen la puesta en marcha de acuerdos, donde, además, la temporalidad de dichos acuerdos es un problema añadido. La capacidad de integración que caracteriza a la custodia del territorio va a ser crucial en desafíos inminentes como son el desarrollo de los Planes de Gestión de la

Red Natura 2000 y los Planes de Desarrollo Rural (PDR) de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), donde la ecologización de los mismos pretendida desde Europa debe suponer un empuje para la custodia del territorio y la conservación.

5. ANÁLISIS EN DATOS SOBRE EL DESARROLLO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

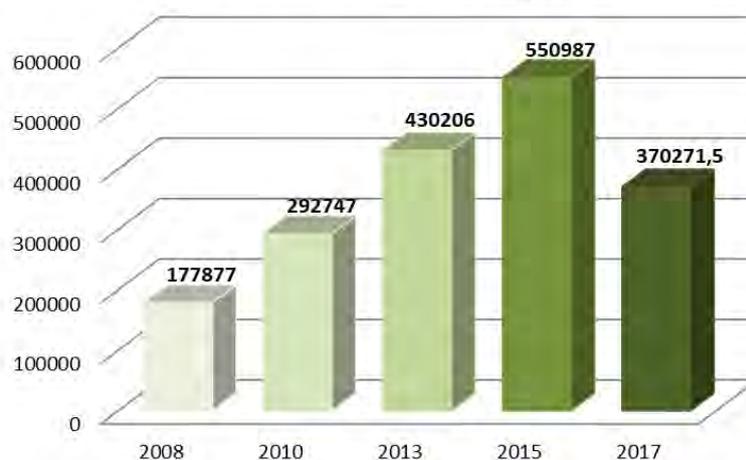
En cuanto a la superficie en custodia, según los datos cedidos por cortesía de la Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, pertenecientes al Quinto Inventario⁶ a fecha de junio de 2017, la cifra es de casi 400.000 hectáreas. Existiendo una representación muy extendida por todo el territorio nacional. Ciertamente, las dificultades en la consecución de esta información por parte de sus responsables, hacen que estas cifras sean meramente orientativas pues no se han podido incluir los datos de diversas entidades que si fueron aportados a anteriores inventarios, por lo que la cifra total podría ser superior incluso a las 700.000 hectáreas.



Mapa n°1. Distribución de la custodia con entidades, redes y acuerdos. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017

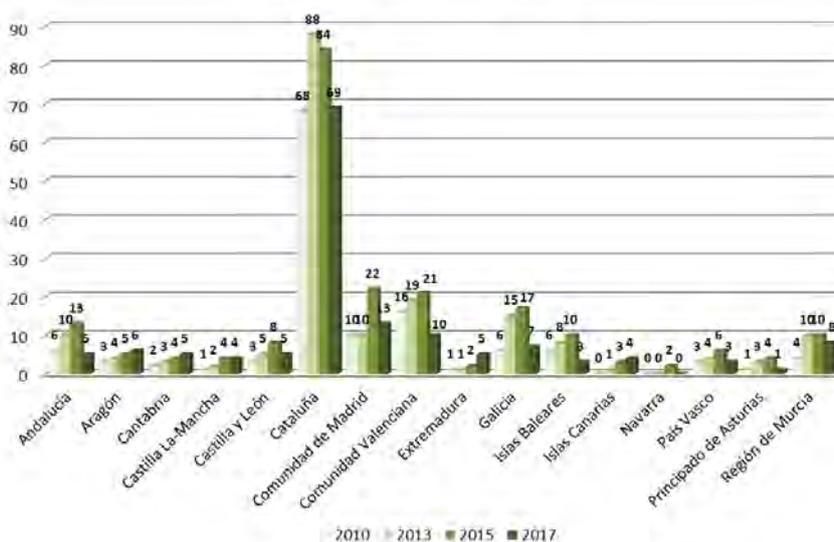
⁶ Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica

Evolución del superficie bajo CDT



Gráfica nº1. Realmente la gráfica no muestra una evolución y posterior caída en los acuerdos de custodia. La evolución inicial es debida a la continua localización de iniciativas que se llevaron a cabo en la realización de los primeros inventarios. La disminución hasta las 370.271,5 hectáreas del año 2017 es debida a las dificultades en la obtención de información. O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017

Número de entidades por CC.AA



Gráfica nº2. Esta gráfica muestra el avance y distribución del número de entidades existentes por comunidades autónomas. Se aprecia la notable presencia de iniciativas en Cataluña. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017



Gráfica nº3. Esta gráfica muestra el número de acuerdos establecidos en base al objeto de conservación que motivó su constitución. Las especies amenazadas –águila imperial ibérica, lince ibérico, oso pardo, tortuga mora, etc.- han sido sin lugar a dudas los principales objetivos de la puesta en marcha de la estrategia de la custodia. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017



Gráfica nº4. Visibiliza los principales actores que han promovido acciones de custodia del territorio. Destacan entidades como la Junta de Andalucía, la Fundación Amigos del Águila Imperial Ibérica y la Sociedad Española de Ornitología. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017

Distribución territorial del número de acuerdos



Gráfica nº5. Representa los acuerdos de custodia establecidos según las diferentes Comunidades Autónomas. Cataluña con el 32% y Valencia y Castilla La Mancha con el 9% son las que más acuerdos han implementado. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017.

Tipología de acuerdos	Acuerdo	Superficie
Contrato de custodia	1265	221623,428
Contrato de cesión de uso	238	7189,47
Sin datos	204	11972,8982
Convenio de colaboración	152	75241,44
Acuerdo verbal	131	33984,4638
Convenio territorial	122	2432,49
Contrato arrendamiento compra de derechos	120	842,3959
Transferencia de propiedad	118	3562,4867
Otro	33	12320,8905
Derechos reales	19	876,5236
Compraventa	1	225
Total general	2403	370271,487

Gráfica nº6. La simplificación en el desarrollo de la cooperación público privada ha llevado a que sean los convenios de colaboración la herramienta más empleada. Sin embargo, en esta clasificación reconoce como el contrato de custodia la herramienta más empleada. Es sabido que esta tipología no existe en nuestro ordenamiento jurídico, a lo que se refiere realmente serían a convenios de colaboración, coloquialmente denominados “Contrato de custodia”. Sería interesante por parte de Fundación Biodiversidad adaptar esta tipología al ordenamiento jurídico. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017



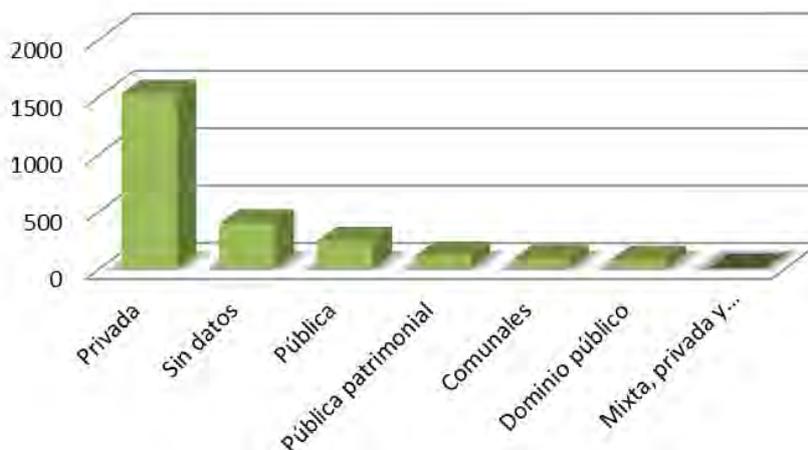
Gráfica n°7. Muestra la temporalidad de los acuerdos de custodia. Sin duda alguna uno de los principales desafíos para la custodia del territorio. Se aprecia las dificultades de mantener en el tiempo estos acuerdos por múltiples causas. Debilidad de las entidades de custodia, falta de financiación para invertir en la propiedad, etc. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017

Acuerdos en RED NATURA 2000 (V Inventario)



Gráfica n°8. Muestra la importancia que tiene la custodia del territorio para la gestión de los Planes de Gestión de la RN2000. Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017

Propiedad de los terrenos bajo acuerdos V Inventario



Gráfica nº9. Sin lugar a dudas la propiedad privada es la tipología de suelos sobre la que más acuerdos de custodia se han establecido, seguida de la propiedad pública, comunal y las zonas de dominio público (custodia marina y fluvial). Prada, O., Fundación Biodiversidad 2017. Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica. Cortesía de la Fundación Biodiversidad. 2017

Ante esta realidad, se está produciendo un creciente y amplio reconocimiento de las áreas protegidas de propiedad privada dentro las mencionadas Estrategias Generales de Conservación a distintas escalas de actuación. Según expertos en conservación privada como Stolton *et al*, se cuentan por millares los espacios protegidos de titularidad privada que existen en el mundo, y continuamente se van creando nuevos espacios a medida que estas herramientas son conocidas, tanto por propietarios como por administraciones -llegando a acuerdos con entidades conservacionistas- o por ONGs.

Para otros autores como Eagles *et al.*, abundan en destacar el papel de estos actores por la capacidad para poder implicarse en el desarrollo, planificación y gestión de estos espacios. Todo ello sin perder de vista muchos de los conflictos y debates que existen en torno a la conservación privada de la naturaleza y que es preciso tenerlos en cuenta para tratar de comprender el fenómeno en su totalidad.

A pesar de la importancia del aporte de la conservación privada o la custodia al mundo de la conservación, siguen siendo muchos los países que siguen sin prestar demasiada atención a la conservación llevada a cabo por estos actores privados. Son muchos los autores que opinan que las áreas

privadas “*han sido a menudo ignoradas por gobiernos, omitidas por los mecanismos de registro de conservación internacional y pasadas por alto en las estrategias conservación*” (Stolton *et al.*, 2014:viii). Y otro tanto de lo mismo sucede desde el punto de vista académico donde el Tercer Sector Social sigue siendo un objeto de análisis marginal (Cliford *et al.*, 2013:4) y este tipo de áreas han sido desatendidas y raramente estudiadas (Holmes, 2013:5), máxime si se comparan con el resto de espacios protegidos y gestionados por las autoridades regionales y nacionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, S.M. (2003): *Future Nature, a vision of conservation*. En: Earthscan, London, 1996.
- ÁLVAREZ, S.; HERNÁNDEZ S. (2011): “La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales”. En: *Revista catalana de derecho ambiental*. Vol. II, Núm. 1: 1-22.
- BANGHAM, G. (2015): “Conservation Advocacy: can NGOs retain their voice?” En: *Ecos*. Núm. 36 (2): 14-17.
- BASORA, X.; SABATÉ, X., (2006): *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Fundació Territori i Paisatge – Obra social Caixa Catalunya. Xarxa de custodia del territori.
- CAPDEPÓN, M. (2017): «Definición de modalidades de impulso turístico vinculadas a la custodia del territorio en espacios naturales: una revisión desde el análisis de experiencias». En: *Revista de análisis turístico*. Núm. 23: 14-22.
- DUDLEY, N. (Ed.) (2008): *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, UICN, England.
- DURÁ ALEMAÑ, C.J. (2015): “La custodia del territorio”. En: *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*, Núm. 23.
- EUROPARC-España (2010): *Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

- EAGLES, P. et al. (2012): «Non government organization member’s perceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial parks management models». En: Leisure/Loisir. Vol. 36. Núm. 3-4: 269-287.
- EUROPEAN Commission (2015): Alternative ways to support private land conservation.
- FUNDACIÓN Biodiversidad (2016): Integración de la custodia del territorio en la planificación y gestión de las políticas de conservación de la naturaleza, plataforma de custodia del territorio. Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente.
- JACKSON, S. F.; GASTON, K. (2008): «Incorporating private lands in conservation planning areas in Britain». En: Ecological applications. Vol. 18. Núm. 4: 1050-1060.
- KARRERA EGIALDE, M.M. (2015): Derecho de montes y propiedad privada. En: Derecho agrario y alimentario.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2018): La trayectoria española de los bancos de conservación. En: Revista aragonesa de administración pública. Núm.19.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2018): De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad. En: Revista aragonesa de administración pública. Núm. 17.
- STOLTON, S.; REDFORD, K.; H.; DUDDLEY, N. (2014): Áreas bajo protección privada: mirando al futuro, UICN, Suiza.
- YORK, A.; JANSSEN, M.; CARLSON, L. (2005): “Diversity of incentives for private forest landowners: An assessment of programs in Indiana”. USA. Land Use Policy.
- WELDON, A. (2010): “Conserving habitat through the federal farm bill. A guide for land trust and landowners”. Defenders of the wild.