

# LA CUSTODIA FLUVIAL Y SUS POSIBLE DESARROLLO A TRAVÉS DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

*Dra. Elisa Pérez de los Cobos Hernández*

Profesora Asociada

Universidad de Murcia

## ABREVIATURAS

BCN Bancos de conservación de la naturaleza

CA /CCAA Comunidad/es Autónoma/s

CF Custodia fluvial

CH/s Confederación/es Hidrográfica/s

DMA Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000

DPH Dominio Público Hidráulico

MAGRAMA Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

PAC Política Agrícola Común

RSC Responsabilidad social de las empresas

UE Unión europea

## I. LA CUSTODIA FLUVIAL COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSECUCCIÓN LOS OBJETIVOS AMBIENTALES PREVISTO EN LA DMA

La Directiva 2000/60/CE (DMA) especifica, entre sus objetivos a alcanzar, el buen estado ecológico de las aguas para el 2015. Sin embargo, la comprobación de la política de agua dulce de la UE, realizada en 2012, confirmó que a pesar de que los Estados miembros abordan los retos a los que se enfrentan las aguas dulces, aproximadamente la mitad de las aguas superficiales de la UE tenían pocas probabilidades de alcanzar este objetivo<sup>1</sup>. En el caso de España, se ha fijado el objetivo de alcanzar el buen estado de aquí a 2015 para 3.159 masas de agua superficial (61%), con un incremento del 18% en comparación con las cifras de 2009<sup>2</sup>.

El escenario creado por la DMA evidencia la necesidad de un nuevo enfoque en la gestión y aprovechamiento de las masas de agua en España más acorde con los principios de desarrollo sostenible y de conservación de la biodiversidad, coincidentes con los objetivos de la Directiva. Para ello, se precisa la creación de equipos multidisciplinares que aborden esta nueva

---

<sup>1</sup> COM (2015) 120 final, p. 3.

<sup>2</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. □ Estado miembro: España, que acompaña como Anexo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación, de 9 de marzo de 2015, p. 70.

planificación y gestión, “así como crear foros de encuentro y de debate que fomenten la participación ciudadana y la complicidad de los agentes sociales en la gestión de los sistemas fluviales y sus recursos naturales”<sup>3</sup>.

Para lograr esta meta, la Directiva apuesta, entre otras medidas, por la participación pública<sup>4</sup>. Al hablar de participación social se identifican distintos niveles, entre ellos, el de la custodia del territorio<sup>5</sup>. Se trata de una herramienta innovadora que implica a usuarios del territorio, además de propietarios públicos y privados, 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<sup>6</sup>. A su través, la responsabilidad de conservar el medio no descansa únicamente en la Administración Pública sino que se convierte en una responsabilidad compartida entre todos los afectados. Este instrumento de conservación, trasladado a la preservación de los ecosistemas fluviales nos permite hablar de la custodia fluvial (CF). Se propone un nuevo modelo de gestión que permite la recuperación progresiva de los espacios de libertad de los ríos, su vegetación, los caudales ecológicos, esto es, el patrimonio fluvial en su conjunto. Una estrategia complementaria no sustitutiva de otros medios de gestión.

## II. LA PROGRESIVA INCORPORACIÓN DE LA CUSTODIA FLUVIAL EN ESPAÑA

Este nuevo modelo ha tenido una acogida progresiva en España. En primer lugar debe señalarse, de aplicación estatal, la Estrategia Nacional de

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F. J., “La Estrategia Nacional de Restauración de Ríos”, V Congreso Forestal Español, Montes y sociedad: saber que hacer, Ávila, 2009, p. 2.

<sup>4</sup> Como señala GARCÍA ASENJO, “en la Directiva Marco del Agua, la participación pública es uno de los pilares fundamentales para el conocimiento de los diversos elementos constituyentes de los espacios además de ser fuente de solución de problemas y conflicto”. GARCÍA ASENJO, C. “Algunas experiencias de participación ambiental para la conservación fluvial aplicadas en la cuenca del Duero”, Centro Nacional de Educación Ambiental, Boletín único, 2015, p. 2.

<sup>5</sup> En materia de participación de la sociedad civil en la gestión del agua y los ríos se distinguen diferentes niveles de participación: a) *información pública*: obligatoria para proyectos públicos y privados; ii) *consulta pública*: obligatoria en los procesos de planificación; iii) *participación pública*: por el que se informa y consulta a la sociedad sobre la gestión haciéndola partícipe; iv) *la custodia del territorio*: se trata de una herramienta para cuidar el territorio que determina una mayor implicación de los actores clave presentes en el mismo. Cfr. WWF ESPAÑA CON EL APOYO DE LA FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, Recomendaciones y buenas prácticas de gestión en espacios fluviales, WWF España, Madrid, 2015, p. 23.

<sup>6</sup> Si bien en España la custodia del territorio, y por ende la custodia fluvial, es una medida innovadora, ésta ya es tradicional en países de nuestro entorno. Original de Estado Unidos, la primera entidad de custodia data de 1891, fundada en Massachussets por Charles Eliot bajo la denominación de *The Trustees of Reservation*. En Europa, fue pionero Reino Unido donde en 1895 se constituyó *Nacional Trust*. En España, el primer documento que formaliza el concepto y movimiento de custodia del territorio es la Declaración de Montesquiu de Custodia del Territorio de 2000 ratificado por entidades e instituciones de Cataluña y Baleares, si bien, gracias a organizaciones como WWF, ANDENEX o GOB, estas iniciativas existían en nuestro territorio 20 años antes. Vid. BASORA ROCA, X., X<sub>3</sub> ESTUDIS AMBIENTALS (coords.), 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 territorio, Barcelona, 2006.

Restauración de Ríos, puesta en marcha en el 2006, hoy integrada en los Planes Hidrológicos 2015-2021. Tiene como objetivo la mejora del estado ecológico de todos los cursos fluviales españoles<sup>7</sup>. Se concibe como un proceso de cambio en la gestión de los sistemas fluviales a través del cual lograr la mejora del estado ecológico de los ríos e integrar, cada vez en mayor medida, la participación social. Para ello incorpora los Planes de voluntariado y custodia del territorio fluvial y se pretende incentivar la participación pública en la gestión de los ríos, compartiendo la responsabilidad de su estado ecológico entre los responsables administrativos, los hábitos y costumbres de los ciudadanos y los intereses de los agentes económicos y sociales de mayor importancia en cada cuenca vertiente. También, con el objetivo de promover la implicación de los ciudadanos en la conservación del litoral y las zonas que integran las cuencas hidrográficas intercomunitarias, la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) inició en 2012 el Programa Playas, Ríos, Voluntariado y Custodia del Territorio con el que se han desarrollado actividades de voluntariado a través de cerca de 60 entidades diferentes de custodia del territorio, llegando a movilizar más de 16.000 voluntarios, lo que ha permitido constituir una red de voluntarios estable para el mantenimiento y la mejora de dichos espacios naturales<sup>8</sup>.

Por su parte, las Confederaciones Hidrográficas (CHs) han mostrado un gran interés en fomentar alianzas con la sociedad civil en la protección del medio ambiente asumiendo activamente su participación en la CF a través de acuerdos y convenios celebrados con entidades de custodia. La CH del Duero fue pionera en colaborar con una entidad privada. En concreto, el 4 de marzo del 2013, se firmó el primer convenio de colaboración entre la CH del Duero y la Fundación Tormes para la protección del río de mismo nombre<sup>9</sup>. A éste le han seguido varios sirviendo de ejemplo, por todos, el firmado el 20 de mayo de 2014 entre la CH del Duero y la Asociación La Barcaza para la custodia del Canal de Castilla a su paso por el término municipal de Valladolid, o el de 15 de julio de 2014, firmado entre esta misma CH y WWF para trabajar por la conservación de las Hoces del río Riaza, Segovia<sup>10</sup>. Siguiendo esta iniciativa, la CH del Júcar firmó, el pasado 5 de junio de 2015, un acuerdo con la fundación

---

<sup>7</sup> Sirva de ejemplo la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir que, en el Anejo núm. 10 del Plan Hidrológico, recoge en su apartado 2.1.2, la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos señalando que, “esta estrategia nace con el objeto genérico de cambiar la percepción social de los ríos siendo sus objetivos básicos los siguientes: realización de un diagnóstico objetivo del estado actual de nuestros ríos, analizando las causas de su degradación; diseñar estrategias de actuación para proteger, restaurar y mejorar nuestros ríos, con el objetivo de que puedan alcanzar los objetivos fijados en la Directiva Marco, definiendo proyectos iniciales que sirvan de formación y demostración inicial de las actuaciones a acometer; contribuir al mejor conocimiento del funcionamiento natural de los ríos, y a la conservación y valoración de nuestro Patrimonio Natural y Cultural asociado a los ríos”.

<sup>8</sup>El periodo de ejecución del programa para el 2015 abarca desde el 09 de marzo al 30 de noviembre de 2015.

<sup>9</sup>El área objeto del Convenio de custodia se encuentra incluida en Red Natura 2000 y los valores ambientales que alberga hacen de ella un lugar estratégico para el seguimiento de las especies de flora y fauna y del estado del río en este tramo bajo del Tormes. *Vid.* GARCÍA ASENJO, C. “Custodia fluvial en la cuenca del Duero: una herramienta eficiente de participación ciudadana en la restauración y conservación de ríos”, Programa de visitas institucionales: La aplicación y el desarrollo de la custodia del territorio en Cataluña, Manlleu, 2015, p. 8.

<sup>10</sup> *Vid.* GARCÍA ASENJO, C. “Custodia fluvial ...”, op. cit., p. 12.

Limne<sup>11</sup>. Por su parte, la CH del Segura ha suscrito un convenio con Earth Plan Association para la realización de acciones de CF en los términos municipales murcianos de Moratalla y Calasparra, en la Reserva Natural de Sotos y Bosques de Ribera de Cañaverosa<sup>12</sup>. A través de estos acuerdos de CF, las entidades de custodia, más allá de su participación a través del ya referido Programa de Voluntariado en Ríos, plantean iniciativas cada vez más ambiciosas que incluyen desde proyectos de restauración ecológica y paisajística, seguimiento, conservación y mantenimiento del Dominio Público Hidráulico (DPH), hasta estudios técnicos y propuestas sobre aspectos clave para la conservación de las especies fluviales, como la recuperación de los caudales ecológicos<sup>13</sup>.

Cada vez son más las iniciativas de CF en marcha en nuestro país, si bien, hasta no hace mucho la mayor parte de estas actuaciones eran promovidas por parte de las entidades de custodia. Éstas ha ido logrando, progresivamente, la firma de acuerdos para la conservación de los ríos y espacios fluviales sobre todo con propietarios privados o con Ayuntamientos, recayendo principalmente sobre terrenos ribereños y no sobre DPH<sup>14</sup>.

### III. LA FALTA DE FINANCIACIÓN COMO FRENO AL DESARROLLO DE LA CUSTODIA FLUVIAL

#### 1. Los beneficios de la Custodia Fluvial

Las políticas tradicionales de protección de los espacio naturales han venido siempre dirigidas por las Administraciones competentes sin que el resultado de su actividad haya sido plenamente efectivo. Para hacer frente a esta limitada eficacia surgen nuevos mecanismos complementarios como la CF, que incrementa el número de agentes implicados favoreciendo también la protección de los espacios privados. Para ello, la CF recurre a la celebración de acuerdos voluntarios entre entidades de custodia, CHs, propietarios privados y usuarios de los ríos, como regantes y pescadores. Se trata de una estrategia complementaria a la acción pública que propone soluciones a algunas de las limitaciones de la Administración, ya sean de tipo competencial o por la insuficiencia de recursos económicos y humanos. Como denunció la UE, “las CHs no cuentan con suficientes recursos para ejercer un control eficaz de los usos del agua en las demarcaciones hidrográficas”<sup>15</sup>. Para corregir esta situación, la CF resulta un elemento esencial dado que pone al servicio de la Administración, con el fin de garantizar la protección y conservación, un mayor número de recursos. Además, en muchas ocasiones, las entidades de custodia

---

<sup>11</sup> El convenio contempla como zona de actuación la totalidad de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, si bien, para este año ya se han delimitado los 11 primeros tramos de río en los que se actuará: el río Seco a su paso por Burriana, Mijares a la altura de esta localidad, de Villarreal y de Almasora, el río Turia en Manises, Paterna, Chulilla, Quart de Poblet y Ribarroja, el Albaida en Villanueva de Castellón, el Vinalopó en Elche, el Serpis en L'Alqueria d'Asnar y Alcoy, y el río Tarafa en Aspe.

<sup>12</sup> En este sentido, *vid.* GARCÍA RODRÍGUEZ, J. / DURÁN SANCHEZ, J. L., Manual de buenas prácticas para la implementación de la custodia del territorio en al entorno del Río Segura, Proyecto Life+ Segura Riverlink, Dirección General de Medio Ambiente, Murcia, 2014, p. 34.

<sup>13</sup> *Cfr.* WWF ESPAÑA, *Recomendaciones y buenas prácticas ...*, op. cit., p. 25.

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos...cit., p. 11.

son concedoras directas de las problemáticas específicas que afectan a los paraje custodiados, lo que repercute en un mejor logro de los propósitos ambientales. Por tanto, las ventajas que ofrece la CF a la Administración Pública son evidentes siendo éste el motor del cada vez mayor número de iniciativas de CF.

De otras parte, las entidades de custodia también resultan beneficiadas. El mayor número de recursos materiales de la Administración Pública repercute en un claro beneficio para éstas que, no solo disponen de asesoramiento, sino también que pueden recurrir a su uso para la ejecución de sus actividades (mediciones de calidad de agua, cesión gratuita de planta certificada de los viveros, etc.). Además, las entidades también ven minimizadas sus cargas administrativas reduciendo, por ejemplo, los trámites para adquirir los distintos permisos. Luego, la CF facilita y mejora la actividad desarrollada por las entidades generando un beneficio para la sociedad civil. Por último, la CF conlleva grandes beneficios para los propietarios. En España aun no se ha llegado al nivel de otros países en los que existen beneficios fiscales para aquellos propietarios que acojan este tipo de programas<sup>16</sup>. No existe un marco legislativo y fiscal específico que permita promover la CF pero si existen otras ventajas que pueden motivar a los propietarios, como son el asesoramiento que se ofrece por la entidad de custodia a los propietarios o la planificación futura de la finca que puede abarcar incluso la elaboración de un plan de gestión, entre otras<sup>17</sup>.

#### b) La falta de financiación entre las principales debilidades de la Custodia Fluvial

Sin embargo, pese a las indudables ventajas que la CF presenta, se identifican una serie de barreras que dificultan su desarrollo. De conformidad con el resultado del análisis DAFO de la Custodia Fluvial en España, elaborado por WWF, entre las principales debilidades que ésta presenta destacan los problemas de financiación para hacerla efectiva<sup>18</sup>. Es obvio que las entidades de custodia precisan un mínimo de recursos económicos para poder llevar a cabo sus objetivos. La gestión de fincas, el seguimientos de los acuerdos, la programación de actos, las campañas de comunicación, las formación técnica

---

<sup>16</sup> Como señalan BASORA ROCA, X., X<sub>3</sub> ESTUDIS AMBIENTALS “en Estado Unidos, por ejemplo, existen deducciones fiscales por el hecho de firmar acuerdos con entidades con fines conservacionistas , o para dejar en herencia propiedades a este tipo de entidades. BASORA ROCA, X. / X<sub>3</sub> ESTUDIS AMBIENTALS (coords.), Custodia del Territorio ..., op. cit., p. 21.

<sup>17</sup> En este sentido, *ibidem*, p. 22.

<sup>18</sup> De acuerdo con el análisis DAFO, además de la falta de financiación, entre las debilidades de la CF destacan: i) masas de agua muy degradadas, situaciones aparentemente irreversibles; ii) falta de delimitación del DPH; iii) división territorial y múltiples administraciones con competencias sobre un mismo espacio; iv) complejidad jurídica, conceptos legales complejos, y superposición de leyes sectoriales; v) ausencia de un verdadero desarrollo normativo específico sobre custodia del territorio; vi) escasa implicación de la empresa privada; vii) falta profesionalización de entidades y equipos □multidisciplinares, viii) falta de conocimiento generalizado sobre lo que es la □custodia del territorio (en administración, sociedad, □etc.); ix) falta de sensibilización social, falta una sociedad que □demande conservación de ríos, depuración de aguas, etc. *Vid.* WWF ESPAÑA, Recomendaciones y buenas ..., op. cit., p. 38.

(profesional o voluntario), entre otras actividades, requieren que las entidades de custodia dispongan de un fondo económico permanente<sup>19</sup>.

Sin embargo, el apoyo económico de las iniciativas de custodia es limitado. Entre las fuentes de financiación de la CF imperan, en primer lugar, las ayudas y subvenciones públicas que ocupan un lugar determinante en la configuración y conservación de los espacios agrícolas y naturales. Cada Administración es responsable de gestionar sus subvenciones y comprobar el debido cumplimiento de los objetivos que motivaron su concesión<sup>20</sup>. A nivel europeo, destacan las subvenciones enmarcadas en la Política Agrícola Común (PAC). La mitad de los recursos de la PAC se destinan al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que financia los programas de desarrollo rural de los Estados miembros, entre cuyos objetivos destaca la mejora del medio ambiente y el entorno rural<sup>21</sup>. En segundo término, las subvenciones asociadas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), por el que se financian actuaciones en materia de medio ambiente y cambio climático. Y por último, cabe mencionar el programa LIFE+, el 78% de cuyos recursos se destinan a subvenciones para proyectos relativos a la protección de hábitats o especies amenazadas<sup>22</sup>.

A nivel estatal son numerosas las medidas desarrolladas a favor de la custodia<sup>23</sup>. En especial, destacan las subvenciones derivadas de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, a través

---

<sup>19</sup> En este sentido, BASORA ROCA, X., X<sub>3</sub> ESTUDIS AMBIENTALS (coords.), Custodia del Territorio..., op. cit., p. 60.

<sup>20</sup> A diferencia de los acuerdos de custodia, en el caso de las subvenciones no se establecen acuerdos "a medida" de cada propietario, sino que se conceden de acuerdo con unos objetivos fijados previamente. Vid. BARREIRA LÓPEZ, A. (coord.), Estudio jurídico sobre la custodia del territorio, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Madrid, 2010, p. 236 y ss.

<sup>21</sup> Para cumplir con este objetivo se prevé la posibilidad de pagos a los agricultores que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales o compromisos relativos al bienestar de los animales. También podrán concederse ayudas para las medidas de apoyo a las inversiones que, no generando remuneración alguna, sean necesarias para cumplir los compromisos medioambientales adquiridos. Arts. 39 a 41 del Reglamento 1698/2005/CE del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

<sup>22</sup> Se trata del único instrumento financiero destinado exclusivamente al medio ambiente. Su objetivo general para 2014-2020 es contribuir a alcanzar los objetivos de la estrategia Europea 2020, el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los planes de la UE en materia de medio ambiente y clima. Cfr. BARREIRA LÓPEZ, A. (coord.), Estudio jurídico ..., op. cit., p. 237 y ss. En este sentido, el apartado j) del Anexo I del Reglamento (CE) 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+) establece, entre otras medidas elegibles específicamente en lo que se refiere al componente de naturaleza y biodiversidad, la compra de tierras, con las siguientes condiciones: "- la adquisición debe contribuir a mantener o restaurar la integridad de un sitio Natura 2000, (...) los Estados miembros interesados garantizarán, mediante transferencias u otros métodos, que dichas tierras se reserven a largo plazo para fines de conservación de la naturaleza".

<sup>23</sup> A modo de ejemplo, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, cuyo art. 60 prevé la posibilidad de conceder ayudas estatales a las actividades privadas que contribuyan al cumplimiento de las finalidades de esta ley. Asimismo, debe tenerse en cuenta, la Orden ARM/1426/2008, de 14 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a entidades y ONGs para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad y de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, entre cuyos objetivos destaca, ex art. 74.2, el de “financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio”<sup>24</sup>. Además, esta Ley recoge una referencia expresa a las posibles ayudas que el Ministerio de Medio Ambiente puede otorgar a entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal para el desarrollo de actuaciones que afecten a más de una Comunidad Autónoma (CA) y que tengan por objeto la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad<sup>25</sup>. De otra parte, la Fundación Biodiversidad concede ayudas anuales para la realización de actividades en los ámbitos de la biodiversidad, el cambio climático y el desarrollo sostenible<sup>26</sup>.

A nivel autonómico la custodia del territorio, en la que con carácter especial incluimos la custodia fluvial, cuenta con importantes apoyos. Por ejemplo, sirviendo por todas la Región de Murcia, el Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia prevé diversas medidas de fomento para potenciar la conservación del patrimonio y la biodiversidad<sup>27</sup>. En todo caso, será en los mecanismos de financiación de carácter privado en los que realmente el Anteproyecto de la Región de Murcia se muestre pionero en materia de custodia favoreciendo, como se verá, la creación de los bancos de conservación de la naturaleza.

Junto con las subvenciones, y a menor escala, se identifican otras fuentes de financiación como, por ejemplo, las personas afines a la entidad. Su participación puede ser a través de donaciones o como socios, (en caso de que la entidad se haya constituido como sociedad), lo que supone una fuente estable de apoyo económico<sup>28</sup>. Junto con ésta, la responsabilidad social de las empresas (RSC) es el reflejo del cada vez más acentuado interés privado en la participación de iniciativas ambientales, lo que redundará claramente en beneficio de las actividades de custodia. Finalmente, los productos propios de la entidad, esto es, las actividades o productos resultantes que ofrecen las entidades y que se comercializan en el mercado.

Las fuentes de financiación de las entidades de custodia son diversas pudiendo diferenciarse financiación pública y privada. Si bien, estos recursos económicos

---

<sup>24</sup> La creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad queda prevista en el art. 74 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, hoy art. 78 ex Ley 33/2015, de 21 de septiembre. Debe tenerse en cuenta que dicho Fondo aún no está en funcionamiento. Además, la gestión de las subvenciones que se otorguen con cargo al Fondo corresponderá a las CCAA, con las que previamente se habrán establecido mediante convenio las medidas a cofinanciar.

<sup>25</sup> Previa aceptación, en su caso, de las CCAA cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad sea afectada por las actuaciones. En este sentido, *vid.* art. 71 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, hoy art. 75 ex Ley 33/2015, de 21 de septiembre.

<sup>26</sup> El programa de ayudas de la Fundación Biodiversidad está orientado, preferentemente, a entidades y organizaciones sin ánimo de lucro de ámbito estatal o que participen en redes, programas o proyectos que hayan de llevarse a cabo en un ámbito superior al de la CA, así como a Entidades Locales que estén integradas en redes, programas o planes de ámbito estatal o que afecten a más de una Comunidad Autónoma. *Vid.* <http://fundacion-biodiversidad.es/convocatorias/convocatorias-de-ayudas>.

<sup>27</sup> En concreto, se destina el Título XI del Anteproyecto a los instrumentos económicos y de promoción para la conservación de la naturaleza, y dentro de este, el Capítulo II a la custodia del territorio.

<sup>28</sup> BASORA ROCA, X., X<sub>3</sub> ESTUDIS AMBIENTALS (coords.), *Custodia del Territorio...*, op. cit., p. 59.

no son suficientes para fomentar el adecuado desarrollo de la custodia del territorio en general, y fluvial en particular, que se muestra relativamente ralentizada respecto al desarrollo que ha tenido en países de nuestro entorno.

#### IV. LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA COMO MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LA CUSTODIA FLUVIAL: PUNTOS DE CONEXIÓN ENTRE LAS HERRAMIENTAS DE CONSERVACIÓN

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, introdujo, por primera vez en España, la figura de los bancos de hábitat, haciéndolo bajo la denominación de bancos de conservación de la naturaleza (BCN). Los BCN tienen un doble objetivo, de un lado, implicar a la sociedad y a las empresas en la conservación de los hábitats y especies amenazados, y de otro, facilitar y hacer más eficientes las compensaciones de impactos que se producen sobre la biodiversidad como consecuencia del desarrollo de proyectos que intervienen negativamente sobre el territorio<sup>29</sup>. Se definen en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, como un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el MAGRAMA y, en su caso, por las CCAA, que representan valores naturales creados o mejorados específicamente<sup>30</sup>. Es decir, títulos legales que certifican la generación de valores de conservación de la naturaleza. De este modo, las acciones que se llevan a cabo de creación, restauración, mejora, conservación de espacios naturales se cuantifican y generan a favor de sus promotores lo que se denomina créditos de conservación. Estos créditos se podrán comercializar para emplearse como medida complementaria o compensatoria en aquellos proyectos que lo precisen legalmente.

Aun cuando en España se encuentran en un estado embrionario, los BCN son un instrumento fuertemente arraigado en países de nuestro entorno. Originales de EEUU, surgen como un mecanismo para facilitar el cumplimiento de la *Clean Water Act*, de 1972, que regula la calidad de las aguas y fija la política de compensación de humedales<sup>31</sup>. La norma estipula que pueden otorgarse permisos especiales para “perforar, dragar o depositar materiales en humedales o aguas de la nación”, siempre y cuando el solicitante cumpla con la prevención y minimización de los daños y, en el caso de los impactos residuales, compense las pérdidas de recursos y servicios, bajo la premisa de “no pérdida neta de humedales”<sup>32</sup>. Entre las opciones para llevar a cabo esta compensación destacan los bancos de mitigación (*Mitigation banking*), que actúan como BCN sobre espacios fluviales, y que en Norteamérica se ha

---

<sup>29</sup> Documento final del Grupo de Trabajo de CONAMA 2014: GT-6 Bancos de Hábitat y Custodia del Territorio Documento Preliminar, Congreso Nacional del Medio Ambiente 2014, Madrid, del 24 a 27 de noviembre de 2014, p. 1.

<sup>30</sup> Disposición adicional octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

<sup>31</sup> Finalmente, los bancos de mitigación se extienden para la compensación de otros daños medioambientales, dando lugar a los bancos de conservación (*Conservation Banking*), amparados bajo la Ley de Protección de especies en peligro de extinción (*Endangered Species Act*).

<sup>32</sup> DE LA CALLE, M. A., “Bancos de hábitat, ¿se podrían implantar en nuestro país?, El País, 4 de junio de 2013. Disponible en: <http://blogs.elpais.com/green-jobs/2013/06/bancos-de-h%C3%A1bitat-se-podr%C3%ADan-implantar-en-nuestro-pa%C3%ADs.html>, (fecha de última consulta, 21 de octubre de 2015).

consolidado como la iniciativa dominante<sup>33</sup>. Si bien, aun cuando en nuestro país no exista ningún mecanismo de este tipo, los BCN se han ido integrando progresivamente en nuestro ordenamiento jurídico contando con un marco normativo que ampara su desarrollo<sup>34</sup>. Así, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que incorpora esta figura; Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que contempla la ejecución de medidas compensatorias y complementarias a la hora de reparar el daño medioambiental<sup>35</sup>; la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que, modificada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, incorpora un nuevo Capítulo III, en el que se hace directa alusión a los terrenos afectados por los BCN; y el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2011-2017), que junto con la anterior norma constituyen el eje principal para el desarrollo de las políticas en la materia. Este Plan estratégico

---

<sup>33</sup> Los bancos de mitigación (*Mitigation banking*) funcionan como humedales que ha sido restaurados, creados, mejorados o conservados y que se reservan para compensar futuros impactos en otros humedales. De esta forma, los adjudicatarios que pretendan efectuar acciones sobre otro ecosistema de este tipo pueden comprar créditos de este banco de mitigación para cumplir con los requisitos de compensación que les sean exigidos. La asignación de créditos se establece cuantificando las funciones o superficies creadas o restauradas. En este caso, la persona o entidad que representa el banco es la responsable del éxito del proyecto. Junto con estos, el sistema americano prevé otras medidas para lograr la compensación como por ejemplo, la mitigación por el adjudicatario (*Permittee-Responsible Mitigation*), en la que la persona autorizada es la encargada de realizar la mitigación y es la única responsable de su implementación y de su éxito; o la mitigación mediante tasa compensatoria (*In-lieu fee mitigation*), en la que el adjudicatario acuerda pagar una cantidad estipulada a un fondo, generalmente gestionado por una agencia pública o una organización no gubernamental, que suelen recolectar de varios adjudicatarios con objeto de crear un fondo común con recursos financieros suficiente para mantener el proyecto de mitigación. Este tipo de mitigación también es de tipo *off-site*, pero suele darse después de que se haya producido el impacto. *Vid.* DE LA CALLE, M. A., "Bancos de hábitat, ¿la respuesta para la conservación de la biodiversidad?", *Ecosostenible*, Grupo Wolters Kluwer, núm. 23, 2013, p. 49.

En la actualidad, existen en la nación norteamericana más de 1.200 bancos de mitigación que conservan una superficie de más de 182.000 ha al año y de los que el 98% ha logrado alcanzar los objetivos ecológicos para los que fueron diseñados. ECOACSA "Bancos de mitigación: equilibrio entre desarrollo económico y conservación de humedales", 3 de febrero de 2014. Disponible en: <http://bancodehabitablogspot.com.es/2014/02/bancos-de-mitigacion-equilibrio-entre.html>, (fecha de última consulta, 21 de octubre de 2015).

<sup>34</sup> En España no existe ningún mecanismo de este tipo, aunque el Libro Verde sobre la Utilización de Instrumentos de Mercado en la Política de Medio Ambiente y otras Políticas Relacionadas (COM(2007) 140 final), propone estudiar a fondo la posibilidad de introducir este tipo de sistemas a nivel comunitario, citando como ejemplo los "bancos de hábitats", al entender que "los instrumentos de mercado pueden resultar eficaces para animar a los propietarios de terrenos a mantener bosques o humedales, o para compensar el daño inevitable causado a la biodiversidad por los proyectos de desarrollo, creando hábitats similares en otras partes y evitando así pérdidas netas de biodiversidad". Se entiende su progresiva consolidación a la luz de que normas recientes como la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, recogen expresas alusiones a los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza. *Vid.* Plan estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO, Madrid, 2011, p. 89.

<sup>35</sup> El cálculo de estas medidas se basa en la metodología del Análisis de Equivalencia de Recurso, que constituye, a su vez, uno de los fundamentos sobre los que se asienta la constitución de BCN. *Cfr.* RABADE, J. M. et al. "Hacia la creación de Bancos de Habitat en España", *Ecosostenible*, núm. 39, 2008, pp. 31-39.

define metas, objetivos y acciones que promueven la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad, su uso sostenible y restauración y establece un modelo de planificación coherente. En concreto, la meta 8 y su objetivo 8.1, dedicado a asegurar la financiación de la política de conservación de la biodiversidad, cita entre sus acciones la de “estudiar y regular, si procede, la puesta en marcha de los bancos de biodiversidad”<sup>36</sup>. Junto con este marco normativo estatal, interesa destacar la propuesta de regulación de los BCN a nivel regional, donde la CA de la Región de Murcia es pionera. El anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia prevé la creación y regulación del Banco de Biodiversidad como registro público en el que constará la valoración ambiental y su cuantificación en créditos de los terrenos que voluntariamente se inscriban por realizar actuaciones positivas para la biodiversidad y los efectos y beneficios de esa inscripción (Título XI, capítulo IV).

Visto lo anterior, puede afirmarse que, la CF y BCN comparten un objetivo común como es el de implicar al sector privado en la conservación de la biodiversidad. Los BCN buscan la obtención de ingresos económicos por el desarrollo de acciones de conservación, financiación procedente de la necesidad de determinados operadores de compensar los impactos que generan sobre la biodiversidad. La CF establece acuerdos voluntarios entre entidades de custodia, CHs, propietarios privados y usuarios de los ríos, como regantes y pescadores a cambio de una serie de beneficios que, como se ha visto, no suelen ser económicos. Es aquí donde los BCN incrementan las oportunidades de la CF al ofrecer un incentivo más para los propietarios comprometidos. Los BCN procuran un lucro económico a través de la venta de los créditos de conservación que se puedan generar. Un acuerdo de custodia podría derivarse en un BCN cuando haya un compromiso por parte del propietario de conservar ese espacio a largo plazo y se establezcan las garantías necesarias para la obtención de créditos ambientales. Las entidades de custodia podrán actuar como garantes de los BCN, llevando a cabo un control del cumplimiento de los objetivos ecológicos del banco. Además, las entidades de custodia acompañarán en el proceso a los propietarios que quieran constituir BCN e, incluso, aportarán su conocimiento a los promotores de bancos para el adecuado diseño de las acciones de conservación<sup>37</sup>. El profundo conocimiento del territorio y el contacto directo con los propietarios convierten a la CF en la gran aliada de los BCN. Por tanto, nos encontramos ante dos herramientas de conservación de la naturaleza con objetivos comunes que se sirven de mutuo complemento para el logro de sus fines.

## V. CONCLUSIONES

1.- La Directiva 2000/60/CE recoge, entre sus objetivos a alcanzar, un buen estado ecológico de las aguas para el 2015. Para garantizar su éxito, la DMA apuesta por incrementar la participación pública a través de mecanismos como la custodia fluvial. Se trata de una herramienta innovadora que implica a las Administraciones públicas con competencias en la planificación y gestión de los

---

<sup>36</sup> Vid. Plan estratégico del Patrimonio Natural, ..., cit., p. 127.

<sup>37</sup> Vid. Documento final del Grupo de Trabajo de CONAMA 2014, ...cit., p. 26.

sistemas hídricos, a las entidades de custodia, y a los propietarios privados y usuarios de los ríos, como regantes y pescadores. De este modo, se rompe con el paradigma tradicional que hace descansar la responsabilidad de conservar el medio ambiente únicamente en la Administración. Se trata ahora de una responsabilidad compartida entre todos los afectados.

2.- Este nuevo modelo ha tenido una acogida progresiva en España. En primer lugar destaca la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos puesta en marcha en el 2006 hoy integrada en los Planes Hidrológicos en este segundo ciclo 2015-2021. También, con el objetivo de promover la implicación de los ciudadanos en la conservación del litoral y las zonas que integran las cuencas hidrográficas intercomunitarias, la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, inició en 2012 el Programa Playas, Ríos, Voluntariado y Custodia del Territorio. Por su parte, las CHs han mostrado un gran interés en fomentar alianzas con la sociedad civil dirigidas a mejorar la protección del medio ambiente. Asumen activamente su participación en la CF a través de acuerdos y convenios celebrados con entidades de custodia. Cada vez son más las iniciativas de CF en marcha en nuestro país, si bien, hasta no hace mucho la mayor parte de las actuaciones fueron únicamente promovidas por parte de entidades de custodia a través de acuerdos para conservar los ríos y espacios fluviales firmado sobre todo con propietarios privados o con Ayuntamientos.

3.- La CF presenta grandes beneficios para los agentes implicados pero aun se detectan determinadas limitaciones que dificultan un mayor desarrollo de este instrumento. Entre los beneficios, la CF propone soluciones a algunas de las limitaciones de la Administración, ya sean de tipo competencial o por la insuficiencia de recursos económicos y humanos. Asimismo, los mayores recursos materiales de la Administración Pública repercute en beneficio para las entidades de custodia no solo en el asesoramiento sino en la utilización de éstos para llevar a cabo sus acciones simplificando, además, los trámites administrativos. Por último, la CF conlleva grandes beneficios para los propietarios, si bien no económicos si genera para estos ventajas como el asesoramiento que se ofrece por la entidad de custodia o la planificación futura de la finca.

4.- Sin embargo, pese a las indudables ventajas que la CF presenta, los problemas de financiación para hacerla efectiva constituyen una seria dificultad para su desarrollo. La CF cuenta con diversas fuentes de financiación, entre otras, destacan las ayudas y subvenciones públicas, –comunitarias, estatales e incluso autonómicas–, las cuales ocupan un lugar determinante en la configuración y conservación de los espacios agrícolas y naturales. Junto con las subvenciones, y menor escala, se identifican otras fuentes como, por ejemplo, las personas afines a la entidad, la responsabilidad social de las empresas, o los productos propios de la entidad. Si bien, estas fuentes de ingresos, públicos y privados, no son suficientes para fomentar el adecuado desarrollo de la custodia del territorio en general, y fluvial en particular, que se muestra relativamente ralentizada respecto al desarrollo que ha tenido en países de nuestro entorno.

5.- La CF y los BCN son herramientas de conservación del patrimonio natural que presentan objetivos comunes y resultan recíprocamente complementarias. La CF podrá disponer de los BCN como vía de financiación implementando el

éxito de sus propuestas. Estos actúan como una herramienta que las entidades de custodia pueden utilizar para ofrecer a los propietarios un mayor beneficio, ahora sí, en forma de ingresos económicos derivados de sus acciones de conservación. Por ello, los BCN ayudan a fomentar el desarrollo de la CF. A su vez, el profundo conocimiento del territorio y el contacto directo con los propietarios convierten a la CF en la gran aliada de los BCN. Las entidades de custodia podrán intervenir para garantizar el cumplimiento de los objetivos ecológicos de los bancos así como apoyo para el diseño y ejecución de acciones de conservación de la biodiversidad.

## BIBLIOGRAFÍA

BARREIRA LÓPEZ, A. (coord.), Estudio jurídico sobre la custodia del territorio, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Madrid, 2010.

BASORA ROCA, X., X<sub>3</sub> ESTUDIS AMBIENTALS (coords.), 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, Barcelona, 2006.

DE LA CALLE, M. A., “Bancos de hábitat, ¿la respuesta para la conservación de la biodiversidad?”, Ecosostenible, Grupo Wolters Kluwer, núm. 23, 2013.

.- “Bancos de hábitat, ¿se podrían implantar en nuestro país?”, El País, 4 de junio de 2013.

ECOACSA “Bancos de mitigación: equilibrio entre desarrollo económico y conservación de humedales”, 3 de febrero de 2014. Disponible en: <http://bancodehabitad.blogspot.com.es/2014/02/bancos-de-mitigacion-equilibrio-entre.html>

GARCÍA ASENJO, C. “Algunas experiencias de participación ambiental para la conservación fluvial aplicadas en la cuenca del Duero”, Centro Nacional de Educación Ambiental, Boletín único, 2015.

.- “Custodia fluvial en la cuenca del Duero: una herramienta eficiente de participación ciudadana en la restauración y conservación de ríos”, Programa de visitas institucionales: La aplicación y el desarrollo de la custodia del territorio en Cataluña, Manlleu, 2015.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J., DURÁN SANCHEZ, J. L., Manual de buenas prácticas para la implementación de la custodia del territorio en al entorno del Río Segura, Proyecto Life+ Segura Riverlink, Dirección General de Medio Ambiente, Murcia, 2014, p. 34.

RABADE, J. M., *et al.*, “Hacia la creación de Bancos de Habitat en España”, Ecosostenible, núm. 39, 2008, pp. 31-39.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F. J., “La Estrategia Nacional de Restauración de Ríos”, V Congreso Forestal Español, Montes y sociedad: saber que hacer, Ávila, 2009.

WWF ESPAÑA CON EL APOYO DE LA FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, Recomendaciones y buenas prácticas de gestión en espacios fluviales, WWF España, Madrid, 2015.