

INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO HERRAMIENTA DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LA VEGA BAJA DEL SEGURA

Carlos Javier Durá Alemañ

Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alcalá.

Investigador del Centro Internacional de Estudios en Derecho Ambiental. Cieda. Ciemat. Soria.

Presidente de Amigos de Sierra Escalona (ASE).

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. La Vega Baja del Segura es un espacio privilegiado desde el punto de vista de la biodiversidad, mar, litoral, río, huerta, humedales, ramblas, palmerales y bosque mediterráneo se dan cita en este privilegiado espacio donde la custodia debe jugar un papel fundamental en su gestión en los próximos años.

Palabras clave: Custodia del territorio, conservación, biodiversidad, paisajes, Vega Baja, incentivos.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la conservación en espacios naturales privados con la participación de ONGs (lo que técnicamente se conoce como custodia del territorio), está teniendo un desarrollo exponencial en las estrategias conservacionistas de muchos países del mundo, entre ellos España, y se vislumbra como un mecanismo complementario a las herramientas públicas tradicionales desarrolladas por los distintos gobiernos, especialmente ante los nuevos retos existentes en el mundo de la conservación —red natura 2000, custodia marina, etc—. Paralelamente, estas herramientas de conservación favorecen 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 planteamientos, fundamentalmente por su gran transversalidad.

En este capítulo de libro, cuya vocación es meramente introductoria, se trata de dar a conocer estos conceptos y la actual situación en España, y más en concreto su potencial en la Vega Baja del Segura. Se pretende revisar los resultados de los informes publicados por organismos tanto públicos como privados, nacionales e internacionales y su potencial desarrollo en dicha zona del sureste peninsular pues se vislumbra como una estrategia novedosa de implicación social en la conservación de la biodiversidad, el reconocimiento legal existente y las principales iniciativas en los distintos ámbitos. Se trata de mostrar las importantes oportunidades que brindan estas herramientas de cooperación público-privada ante un escenario de lucha contra el cambio climático y pérdida de biodiversidad. 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».*

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.

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.

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 Sue Stolton, 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.

II. LA CUSTODIA DEL TERRITORIO A NIVEL MUNDIAL

A día de hoy, el desarrollo de la custodia del territorio es de ámbito internacional, como puede apreciarse en el mapa que se muestra justo a continuación. Es un movimiento que se expresa de manera transversal y adaptado a las distintas circunstancias de cada país, por supuesto con mayor o menos intensidad dependiendo de la ecología, el derecho, la sociología y la economía de cada país, compartiendo un denominador común, la importancia que conlleva la propiedad privada de la tierra, la insuficiencia de las iniciativas públicas tradicionales de conservación y un Tercer Sector Social, más o menos desarrollado.



Autor: Durá, C.J. Mayo 2019.

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 fenó-

meno 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.

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, Republica Checa, Polonia, etc, 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.

III. DESARROLLO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

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:

- a) Bienes colectivos: Presentes en la Vega Baja del Segura como los ríos, las zonas litorales.
- b) Bienes comunales. Presentes fundamentalmente en áreas del norte de la península ibérica cuya gestión mancomunada se remonta a la cultura germana de gestión del territorio, y que han ido derivando —y también desapareciendo— a través de los distintos avatares históricos que se han ido sucediendo.
- c) Bienes públicos: En la Vega Baja también tenemos una importante representación como son las lagunas de La Mata y Torrevieja, que son patrimonio del Estado.

- d) Bienes privados: Se trata de una gran parte del territorio peninsular y también en la Vega Baja como la Sierra de Escalona-Dehesa de Campoamor y sierras colindantes —el Cristo, Pujálvarez, La loma larga de Vistabella—, etc.

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.

Casi todos espacios 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

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.). Madrid: Editorial Fundación Fernando González Bernáldez, 2004.

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.

IV. DESARROLLO NORMATIVO DE LA CUSTODIA COMO HERRAMIENTA DE APOYO AL SISTEMA ESPAÑOL DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Como sucede en el día a día, en los distintos aspectos y materias, siempre los movimientos sociales han ido por delante de la administración y de las instituciones, así las primeras iniciativas de conservación en nuestro país 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), custodia marina, custodia fluvial² 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 Naturalesa (GOB Mallorca y GOB Menorca)³. 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

2 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.

3 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.

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 y leones, en la cornisa cantábrica y en Pirineos⁴.

Una de las metodologías más importantes que se ha implementado desde el movimiento de custodia es el trabajo en red, sobre todo a la hora de conseguir marcos normativos que favorezcan su implantación. 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 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.

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

4 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.

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 (Avinença⁵).



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

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:

⁵ Avinença se constituyó en el año 2007, cuenta con una veintena de entidades entre ONGs, ayuntamientos y otras entidades. Sus integrantes gestionan más de 10.000 hectáreas de territorio en la Comunidad Valenciana. Desde recuperación de cursos fluviales, zonas húmedas, monte mediterráneo, zonas de huerta, etc, etc. Véase www.avinenca.org.

Artículo 3. Definiciones:

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.

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. 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

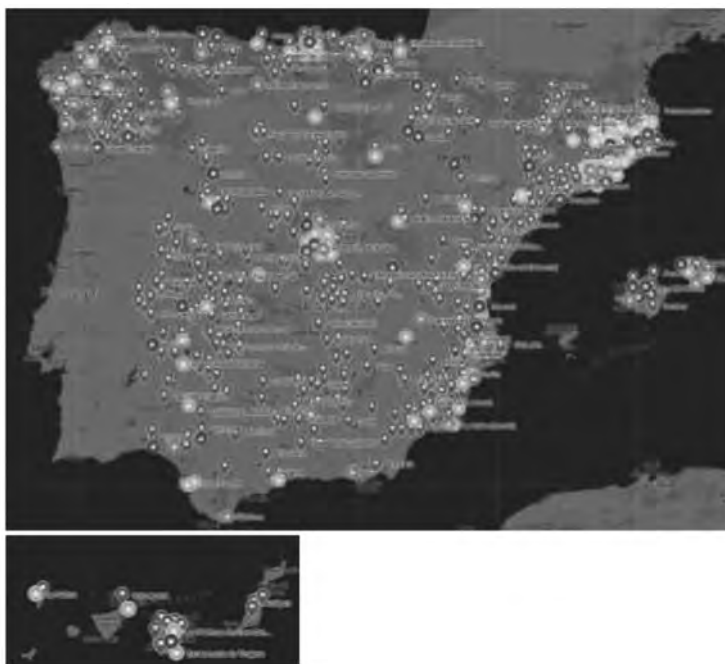
papel decisivo, en concreto dicho Plan hace referencia a la necesidad de “*fomentar y reconocer el papel que juegan los agentes sociales y privados en la gestión directa de la biodiversidad*” haciendo hincapié en la importancia de crear incentivos fiscales a los propietarios que establezcan acuerdos 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.

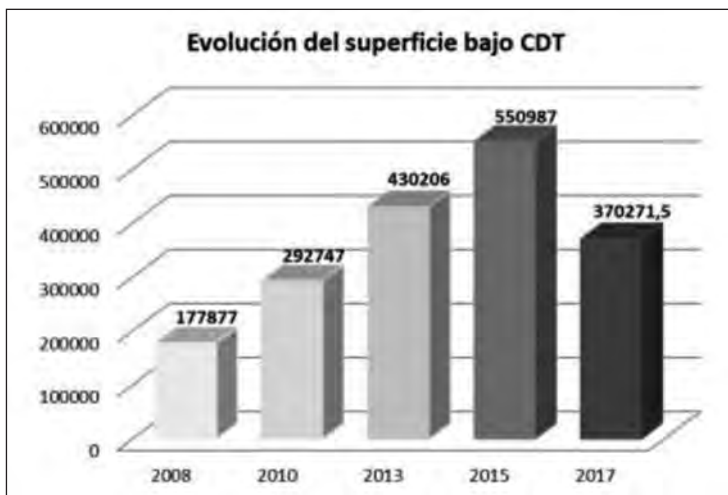
V. LA CUSTODIA EN CIFRAS. DATOS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

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 ha 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.

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.



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.



Gráfica n° 1. 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.



Gráfica n° 2. 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 n° 3. 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.

VI. POSIBILIDADES PARA SU DESARROLLO EN LA VEGA BAJA DEL SEGURA

La península ibérica es una de las regiones mundiales con mayor tasa de biodiversidad a nivel planetario. Acontecimientos naturales como la última glaciación, la ubicación biogeográfica, la geografía, el clima, la geología, la historia y la cultura han creado un escenario

privilegiado para que se desarrollen infinidad de formas de vida llegando a tener un total de cuatro regiones biogeográficas como son la alpina, la mediterránea, la macaronésica y la Atlántica. Más de 115 especies de mamíferos, 365 de aves, 56 de reptiles y 26 de anfibios. Más de 9.000 especies vegetales vasculares. Infinidad de paisajes y comunidades de vida. Un patrimonio cultural y natural del cual sentirse orgulloso y al mismo tiempo responsable para que las generaciones venideras puedan disfrutar de estos tesoros irrepetibles. La Vega Baja es si cabe una pequeña síntesis de todo este inmenso patrimonio así, por ejemplo, las sierras de Orihuela o la de Callosa, o la sierra de Escalona-Dehesa de Campoamor y sus vecinas sierras colindantes como la Loma Larga de Vistabella, Sierra de Pujálvarez, Cristo y el embalse de la Pedrera. Ejemplo de monte mediterráneo donde el bosque es el principal protagonista con pinares, zonas de matorral mediterráneo, cultivos tradicionales de secano formando un mosaico de gran belleza y funcionalidad ecológica con una abundancia de conejo sin igual. Ello permite que este espacio albergue una de las comunidades de aves rapaces más completa de la península ibérica tanto como zona de dispersión y nidificación. Águila perdicera, real, imperial, ratonero, águila calzada, azor, búho real, búho chico, gavilán, entre otras muchas. Así como de mamíferos carnívoros como el gato montés, zorro, garduña, tejón, gineta. Además de un privilegiado paisaje de bosque sobre areniscas con el mar de fondo. La presión ejercida por entidades como Amigos de Sierra Escalona o Asociación de Vecinos de San Miguel de Salinas ha conseguido su inclusión en la Red Natura 2000 y su declaración como paisaje protegido, estando en trámites avanzados su declaración como Parque Natural de la Comunidad Valenciana. Esta asociación ha llegado a acuerdos con numerosos propietarios implicados en la conservación de este espacio.

La sierra de Benejúzar es otro ejemplo con similares características a las de sierra Escalona, sin embargo, al ser de propiedad pública, podría favorecer los trámites para su gestión desde un punto de vista ecológico. En este sentido ya hay varias asociaciones locales trabajando para ello.

Pero además de los espacios naturales anteriormente mencionados existen en este rincón del sureste ibérico otros enclaves con unos paisajes de una destacada belleza y función ecológica, me refiero a la huerta de la vega baja y a los numerosos palmerales, saladares y zonas húmedas que salpican toda la comarca. En todos estos espacios es posible realizar actuaciones de custodia del territorio como ya lo vienen realizando entidades como Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) o Amigos de los Humedales del Sur de la Comunidad Valenciana (AHSA). A estos lugares debemos añadir el río Segura, en recuperación ecológica durante los últimos años, especialmente en la Región de Murcia donde gracias

precisamente a numerosas iniciativas de custodia del territorio (custodia fluvial⁷) financiadas con fondos europeos (Life-Proyecto Riverlink) se han recuperado zonas de gran belleza y función ecológica. La parte de este río que surca e hilvana el corazón de la vega baja está pidiendo a gritos este tipo de actuaciones.

No nos podemos olvidar de la franja costera marítimo-terrestre, lo que añade todavía más valor a esta privilegiada comarca. Precisamente en estos momentos se está avanzando de manera decisiva en la Gobernanza para la gestión del medio marino e incluso se han propuesto diversas áreas que bañan nuestras costas como reservas marinas protegidas, lo que subraya la importancia de nuestro litoral tanto emergido como la zona de costa. Por supuesto también iniciativas de custodia del territorio (custodia marina) tendrían una gran acogida en la gestión de estos espacios, como lo ha sido en la playa de las Canteras, en Gran Canarias.



Fotos nº 1 y 2. Cortesía de Pablo Perales. La Sierra de Escalona-Dehesa de Campoamor y sus vecinas Sierra del Cristo, Pujalvarez y Loma Larga de Vistabella albergan una enorme variedad de especies de fauna y flora. Al ser en su totalidad de titularidad privada, la custodia del territorio jugará un papel más que decisivo en las futuras herramientas de gestión.

7 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. Existen muchos ejemplos en España de custodia fluvial, que tienen como objetivo restaurar, mejorar estos lugares, tanto de propiedad pública como privada. El más conocido es el desarrollado por Proyecto Ríos en colaboración con otras entidades como la Fundación Limne, en la Comunidad Valenciana. Consistente en la adopción de distintos tramos de ríos, implicando en pro de la conservación tanto a la población local, empresas locales, Confederaciones, ONGs, etc. Para ello han utilizado tanto la técnica de los acuerdos de colaboración como las concesiones administrativas. Se trata de realizar actuaciones para estimular la participación activa de la sociedad a través de voluntariados sociales con labores de limpieza, recuperación de la vegetación autóctona, creación de itinerarios para su conocimiento, colocación de cajas nido para aves y quirópteros, identificar los puntos más degradados, seguimiento y evaluación de las poblaciones de anfibios, mamíferos y demás especies que se encuentren en estos lugares.



Fotos nº 3 y 4. Cortesía de Evaristo Rodríguez y Pablo Perales. Hermosos rincones de la Vega Baja donde podrían plantearse iniciativas de custodia fluvial. Río Segura y Embalse de La Pedrera.



Fotos 5, 6 y 7. Cortesía de Latizal S.L. y Evaristo Rodríguez. Le Vega Baja alberga una gran variedad de espacios donde poder implantar la custodia del territorio. Zonas de litoral, palmerales como Ferris o el de San Antón (Torrevieja y Orihuela). O la querida huerta, paisaje tradicional donde los haya en la Vega.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARREIRA, Ana (Coord.) et al. (2010). *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*. Madrid: Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad.
- BASORA, Xavier y SABATÉ, Xavier (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 Custòdia del Territori.
- CLIFFORD, David; et al. (2013). «Mapping the environmental third sector in England: a distinctive field of activity». *Voluntary Sector Review*, 4 (2), pp. 241-264.
- DUDLEY, Nigel (Ed.) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN en áreas marinas protegidas*. Suiza: UICN, Gland.
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier (2015): «La custodia del Territorio» [en línea]. *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*. Fundación Banco Santander, 23. Disponible: <https://www.asociacionanse.org/download/61/>
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier (2014). «Aplicación de la custodia del territorio en Sierra Escalona». En: PEDAUYÉ, Hilarión. y PÉREZ-GARCÍA, Juan Manuel (Coord.). *Historia natural de Sierra Escalona y Dehesa de Campoamor*. Orihuela: Ayuntamiento de Orihuela, pp. 155- 176.
- EUROPARC-ESPAÑA (2010). *Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad*. Madrid: Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez.
- EAGLES, Paul F.J. (2009): «Governance of recreation and tourism partnerships in Parks and protected áreas. *Journal of sustainable tourism*, 17 (2), pp. 231-248.
- EAGLES, Paul F.J. et al. (2012): «Non-government organization member's preceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial Parks management models». *Leisure/Loisir*, 36 (3-4), pp. 269-287.
- EUROPEAN COMMISSION (2015). *Alternative ways to support private land conservation*. http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/generalpublications/documents/support_land_conservation.pdf
- FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2017). *Informe del 5º inventario de iniciativas de Custodia del Territorio del Estado Español*. Plataforma de Custodia del Territorio.

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.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad». *Revista de Administración Pública*, 2016, mayo-agosto, 2000, pp. 213-230.

NACIONES UNIDAS (1993). *Convenio sobre la diversidad biológica*.

SABATÉ, Xavier et al. (2013). *Conservar la naturaleza entre todos. La Custodia del Territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio Natural de Europa*. Documentos LandLife.

STOLTON, Sue; REDFORD, Kent H. y DUDLEY, Nigel (2014). *Áreas bajo protección privada: mirando al futuro*. Suiza: UICN, Gland.

WELDON, Aimee (2010). *Conserving hábitat through the federal farm bill. A guide for land trust and landowners*. Washington: Defenders of the wild.