

De la práctica social al concepto jurídico: el marco jurídico de la Custodia del Territorio en la legislación sobre conservación de la biodiversidad

Antonio Ruiz Salgado

Abogado. Consultor jurídico ambiental

Asesor jurídico del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio

1. INTRODUCCIÓN.

La intervención de la ciudadanía en la defensa de los valores sociales es un rasgo distintivo de las democracias avanzadas. La conservación de la biodiversidad es un sector donde el interés de la sociedad civil también se manifiesta y confluye con otras iniciativas de ampliar la participación en las políticas públicas mejorando la gobernanza del territorio. En este contexto, la "custodia del territorio" ha permitido identificar prácticas sociales de co-producción de políticas públicas y co-gestión de la conservación de la biodiversidad de su restauración, y de la gestión sostenible los recursos naturales¹.

Este artículo pretende proponer unas claves personales extraídas de la experiencia que ayuden a comprender mejor qué es ese concepto de la "custodia del territorio", en ocasiones nebuloso pero a la vez útil para identificar unas formas de actuación social bien definibles. Venciendo el sesgo de persona jurista, un primer acercamiento a esta estrategia de conservación va a estar más vinculado a la antropología o sociología urbanas que al derecho porque, al fin y al cabo, el concepto de custodia del territorio ha sido una etiqueta, un constructo social, aplicado a unas prácticas que han surgido de la sociedad antes de que se explicitaran, conceptualizarán y se incorporarán a las normas.

En los apartados posteriores se analizará la regulación de la custodia del territorio en la legis-

1. Se genera "co-gestión" cuando las Administraciones cooperan con actores privados en la prestación de servicios públicos, lo que significa que los actores no gubernamentales tienen voz en el diseño del servicio, o dedican tiempo u

lación estatal y autonómica. Se parte del presupuesto de que es imprescindible una adecuada cobertura jurídica para que se mantengan las iniciativas a largo plazo, que es a donde debería tender la custodia del territorio para conseguir ese impacto social que realmente beneficia a la sociedad. Para eso vamos a necesitar orientar las figuras jurídicas que tradicionalmente preveía el ordenamiento jurídico para que se ajusten adecuadamente a los nuevos enfoques de la participación activa. Por ello, es relevante comprender cuáles sean esos rasgos caracterizadores esenciales de estas prácticas sociales para encajar adecuadamente tal realidad en las normativas estatal y autonómica con el fin de que el ordenamiento jurídico pueda contribuir a cuidar este tipo de iniciativas y le sirvan de marco adecuado en el que puedan contribuir, en unión de otros esfuerzos públicos y privados, a la conservación del patrimonio natural. Para finalizar se concluirá con unas reflexiones sobre aspectos que se consideran relevantes para un mejor enfoque de esta estrategia de conservación.

2. DE LA PRÁCTICA SOCIAL AL CONCEPTO JURÍDICO: DEL LAND STEWARDSHIP A LA CUSTODIA DEL TERRITORIO.

La conexión de la custodia del territorio con las políticas públicas requiere un mínimo de base conceptual para asegurar la igualdad y seguri-

otros recursos (por ejemplo, dinero, habilidades, experiencia) en la prestación de servicios públicos (Verschuere et al, 2012). Véase también Brandsen y Pestoff, 2006; Bovaird, 2007; Pestoff, 2012.

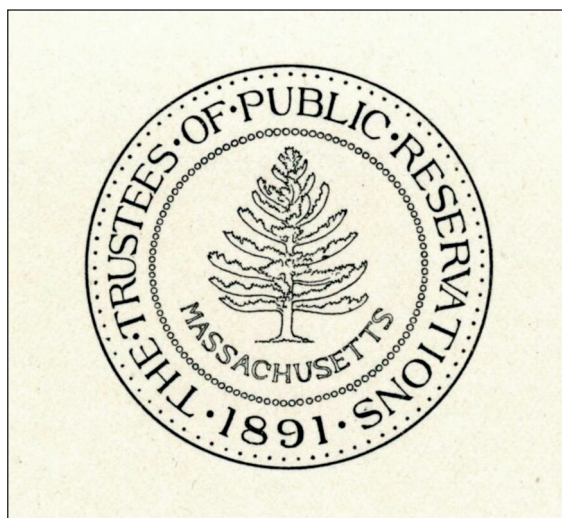
dad jurídica del trato de las Administraciones en este tipo de intervenciones. De ahí que intentemos destacar algunas características fundamentales que puedan servir para clarificar algo más este concepto a veces esquivo de la custodia del territorio.

El interés por incorporar a nuevos actores en la conservación, las altas expectativas generadas, la flexibilidad, aunque relativa ambigüedad de la custodia del territorio, unido a las características implícitas compartidas con las que ha trabajado el colectivo de la custodia, hace que sea recomendable explicitar más las características esenciales de esta estrategia de conservación. Esto serviría para poderla identificar respecto de otras formas de conservación y gestión afines y, concurrentes, e, incluso diferentes, todas ellas necesarias para la conservación, pero diferentes.

Las primeras iniciativas ciudadanas para la conservación de la naturaleza surgieron de forma casi coincidente con la aparición del primer Parque Nacional en los EEUU. Este es el caso de la creación en 1891 de *The Trustees of Public Reservations* en el Estado de Massachusetts que es considerada la primera entidad de custodia del territorio (*land stewardship*) en el mundo (Brewer, 2003; Basora y Sabaté, 2006)².

En España, se pueden rastrear desde los años 60 del siglo XX iniciativas con diferentes enfoques y contextos en el marco de lo que ahora llamamos custodia del territorio (Ruiz y Navarro, 2016). Sin embargo, no fue hasta el 11 de noviembre del año 2.000 cuando se formalizó, de forma coherente y explícita, el concepto de "custodia del territorio", mediante la "Declaración de Montesquiu", impulsada por la Fundación Territori i Paisatge y otras organizaciones públicas y privadas³.

2. No es posible abordar un estudio comparado de la custodia del territorio en otros países, especialmente cuando ya ha sido tratado con mayor profundidad en Barreira, A. (coord.), et al. 2010.



Actualmente y según el último inventario de la plataforma de custodia del territorio de la Fundación Biodiversidad, se encuentran inventariados 218 entidades de custodia de tipología muy variada, 3100 acuerdos de custodia del territorio que se han podido constatar, gracias a los cuáles se gestionan un total de unas 578.000 hectáreas⁴. Gracias a la explicitación del marco conceptual que se generó en torno a la "custodia del territorio", hoy podemos entender estas formas de implicación ciudadana; y, gracias a ello, también es posible que otras personas y organizaciones se sumen a esta forma de conservar. Por eso es relevante desde el punto de vista social tener un marco conceptual útil que oriente la interpretación de la realidad.

La custodia del territorio es un concepto que nos permite identificar unas prácticas sociales que tienen en común la implicación de la sociedad civil organizada en una dinámica de cuidado a futuro de nuestro entorno natural y humano. Enqvist et al. (2018) consideran que el término (*stewardship*), que es la raíz de lo que en España se ha entendido por "custodia del territorio", es un "*concepto frontera*" o "*boundary object*". Estos conceptos son marcos o herramientas lo suficientemente plásticos para

3. Puede consultarse en la Web de la Xarxa de Custòdia del Territori: http://www.xct.cat/mm/file/xct/declaracion_montesquiu_CAST.pdf.

4. Prada, 2019.

adaptarse a las necesidades locales y a las limitaciones de las distintas partes que los emplean, pero a la vez lo suficientemente robustos para mantener una identidad común. Los conceptos frontera ayudan a facilitar la comunicación entre disciplinas (interdisciplinariedad) y entre ciencia y política (transdisciplinariedad) hacia un objetivo común, sin necesidad de un consenso estricto sobre una definición final (Enqvist et al. 2018 citando a Baggio, Brown y Hellebrandt, 2015). También puede considerarse a la *"custodia del territorio"* como *"conceptos puente"* o *"shared-concepts"* conceptos, como expone Díez Sastre, elaborados en el marco de disciplinas distintas a la jurídica, cuya posterior inclusión en el Derecho les permite abrir un diálogo interdisciplinar. Estos conceptos suelen introducir también cierta carga axiológica positiva aunque no se conozca bien su significado (Díez Sastre, 2018: 138-139).

Es posible identificar y convenir unas características que permitan definir unas prácticas sociales distintivas en torno a la custodia del territorio. En este sentido Enqvist et al. han propuesto un marco para pensar y conectar los múltiples significados del *stewardship/custodia*, centrándose en las dimensiones a las que se hace mayor referencia en este tipo de iniciativas. Estas dimensiones (cuidado, conocimiento y agencia) facilitan comprender que en estas prácticas sociales la motivación ética, la acción práctica y el resultado son aspectos especialmente relevantes. Este modelo conceptual ayuda a comprender la interrelación entre los valores y motivaciones de las personas y los resultados de sus acciones. En la custodia del territorio el componente de la Acción orientada a contribuir en la mejora de los ecosistemas es

fundamental⁵, máxime cuando la necesidad de los retos planteados el Marco Global para la Biodiversidad post-2020, Objetivos para el Desarrollo Sostenible y Estrategia Europea de Biodiversidad, requieren una contribución significativa a la conservación a largo plazo de la biodiversidad.

De una manera más formal, ha habido varias propuestas de definiciones semejantes que son las que han venido utilizando para intentar concretar este enfoque de conservación (Mitchell y Brown, 1998; Basora y Sabaté, 2006; Basora et al., 2013; Sabaté et al., 2012). Citaremos sólo dos referentes significativos.

En la declaración de Montesquiu se definió por primera vez la custodia del territorio como: *"el conjunto de estrategias diversas (de educación, de gestión, de mediación, de desarrollo comunitario...), que pretenden favorecer y hacer posible la responsabilidad en la conservación y uso adecuado (sostenible) del espacio terrestre, fluvial y marino y de sus recursos naturales, por parte de propietarios y usuarios de este territorio, y se dirige principalmente a la propiedad privada"*⁶.

Igualmente, es obligado mencionar la definición de custodia del territorio, ampliamente conocida, que se recoge en el primer manual sobre esta materia en la que consideró que: *"La custodia del territorio es un 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"* (Basora y Sabaté, 2006: Pág. 9).

5. Aunque la custodia del territorio se desarrolla en el marco de la Ley 42/2007 y está vinculada a la conservación de valores, naturales paisajísticos y culturales, asociados a la gestión sostenible de recursos naturales, la ética y las prácticas de la custodia desbordan la conservación de la naturaleza y pueden ser extrapolables a otras normativas como iniciativas de conservación de

patrimonio histórico, gestión de espacios públicos o edificios, mantenimiento o recuperación de tradiciones culturales, etc., que no necesariamente están relacionadas con lo ambiental pero que, sin embargo, también deben destacarse por la defensa del interés general (Ruiz et al, 2021).

6. Ver: <https://www.custodia-territorio.es/content/declaraci%C3%B3n-de-montesquiu-2000>

Estas definiciones permiten profundizar en unos rasgos distintivos de la custodia del territorio porque, a pesar de la heterogeneidad de las iniciativas, todas mantienen en común unos valores y prácticas comunes que derivan en una conservación participativa y colaborativa.

Se plantean unas características principales comunes en las que pueden enmarcarse las iniciativas de custodia del territorio:

a) Una conservación enraizada en valores éticos: Ética de la tierra, Conservación dialogada, participativa y colaborativa.

A través de las iniciativas de custodia del territorio se desarrollan de forma corresponsable valores comunitarios de conservación y de respeto a todos los seres vivos y ecosistemas de los que las personas y las sociedades dependen para su subsistencia y bienestar. Ya sea mediante el acuerdo entre entidades de custodia del territorio y propietarios y usuarios, la adquisición de derechos con finalidad de conservación y posterior gestión colaborativa, o colaboraciones con administraciones, todas ellas tienen en común el carácter voluntario con el que se actúa en beneficio de la Sociedad y que responde a una finalidad altruista vinculada a sus fines constitutivos.

La custodia de la tierra y, especialmente, el "land stewardship" anglosajón, están profundamente enraizadas en la ética de la tierra de Aldo Leopold que sitúa al ser humano en el conjunto de una co-

munidad biótica de partes interdependientes y hace una síntesis entre antropocentrismo y biocentrismo⁷ (Riechmann, 2000; Callicot, 2001)⁸.

Los diferentes enfoques filosóficos sobre cómo entender la relación del ser humano con la Tierra van a impregnar de un cierto halo nebuloso las implicaciones morales y éticas de las obligaciones derivadas de la custodia del territorio. Sin embargo, no debería impedir valorar aquellos aspectos más tangibles que han servido de base a las iniciativas de conservación puestas en marcha, y mantener hacia el futuro aquellos que permitan definir con claridad la utilidad de un patrón de comportamiento social con rasgos característicos.

La ética de la custodia del territorio también afecta a los procedimientos utilizados para forjar las iniciativas porque en ellas el diálogo y la colaboración facilitan que la conservación sea inclusiva y abierta a la participación de la sociedad y de otros actores. Las iniciativas de custodia del territorio permiten generar espacios abiertos de diálogo en el territorio y mantener la confianza entre las personas. De esta forma pueden sumarse esfuerzos en conservación, de distintos colectivos sociales o personas individuales, dándole por tanto el protagonismo a la sociedad civil organizada y uniendo a los diferentes actores sociales en favor de unos objetivos comunes de conservación.

Sin perjuicio de todo lo anterior, los aspectos normativos deben centrarse en elementos ob-

7. "La ética de la Tierra simplemente amplía los límites de la comunidad para incluir los suelos, aguas, plantas y animales, o, colectivamente: la Tierra... [Una] ética de la Tierra cambia el rol del Homo sapiens desde conquistador de la comunidad de la tierra a simple miembro y ciudadano de ella. Esto implica un respeto por los otros miembros de la comunidad y también un respeto de la comunidad como tal.

"Si el propietario privado tuviese una mentalidad ecológica, se sentiría orgulloso de custodiar una razonable proporción de estas zonas, que añaden belleza y diversidad a su granja y a su comunidad."
"Un sistema de conservación basado únicamente en

el interés económico propio está desequilibrado sin remedio. [...]El único remedio a la vista para estas situaciones sería una obligación ética por parte de los propietarios privados" Extractos de Leopold, A. (1949) "Un almanaque del condado arenoso", en Riechman (Ed.) 2000.

8. Puede encontrarse en la literatura el uso de "stewardship" aplicado a escalas territoriales más amplias y ligado a acciones de carácter más general: "environmental stewardship" o "planetary stewardship" (Alpert, 2001; Chapin III et al. 2011; Steffen et al. 2011; Atfield, 2014).

jetivos, más que aspectos psicológicos o motivacionales, pero conocer ambas dimensiones ayuda a comprender mejor las prácticas sociales que analizamos.

b) Suma de esfuerzos a través de la orientación de derechos a la conservación.

Otro rasgo especialmente relevante que ha permitido estructurar iniciativas ha sido la capacidad de diferentes actores en formalizar acuerdos de custodia del territorio en base a la normativa que permite el Código Civil para establecer con fuerza de ley las cláusulas que consideren oportunas entre las partes intervinientes. En ámbito administrativo, aunque mucho más restrictivo y condicionado, también prevé cauces para la intervención voluntaria de actores privados en la actuación de las Administraciones, así como su actuación en los bienes públicos.

A diferencia de los contratos civiles entre las partes que se desarrollan continuamente en la vida diaria y basados en el interés mutuo, la peculiaridad de los acuerdos de custodia del territorio estriba, a juicio del autor, en que en estos contratos es fundamental la finalidad de conservación en beneficio de la sociedad y, en consecuencia, se trasciende el interés individual de las partes para alcanzar un fin de interés social. Esta defensa del interés general es también un puente para establecer colaboraciones con las Administraciones públicas.

Tomando como referencia los caracteres expuestos hasta el momento, las iniciativas existentes a las que se les puede dar el calificativo de custodia del territorio pueden englobarse en la siguiente tipología:

a) Contratos de custodia del territorio o contratos con finalidad ambiental. Adopción de acuerdos voluntarios entre las personas que sean propietarias de fincas privadas o titulares de derechos

(por ej. derechos de tala) y entidades de custodia del territorio.

b) Adquisición de derechos de propiedad (compraventa, donación, legado) u otros derechos de uso o aprovechamiento (derechos de pastos o tala, concesión salinera, etc.) para dotarles de una finalidad de conservación y posterior gestión participada.

c) La adopción de convenios de colaboración sobre terrenos de titularidad pública entre una administración y una entidad de custodia del territorio (Colaboración público-social mediante gobernanza compartida y/o gestión compartida o delegada).

Compartiendo el planteamiento de la IUCN (2019), el ideal sería la conservación efectiva a largo plazo gracias a la buena gobernanza de las áreas protegidas y conservadas. No obstante, sin perjuicio de que esté presente esa voluntad de orientar la conservación de la iniciativa a largo plazo para que los esfuerzos invertidos tengan sentido social y transcendencia ecológica, no puede olvidarse que el contexto puede requerir de acuerdos a corto plazo o informales para consolidar una iniciativa y la consiguiente construcción de confianza entre las partes. Estas iniciativas resultan también relevantes porque generan procesos de aprendizaje y experimentación que son igualmente valiosos porque pueden nutrir iniciativas sólidas de conservación a medio y largo plazo.

c) Intervención del Tercer Sector Ambiental:

En una iniciativa de custodia del territorio pueden intervenir múltiples actores realizando contribuciones para el buen fin de las actuaciones (conocimiento técnico, contactos, recursos económicos, medios materiales, etc.). En cualquier caso, dos actores son habitualmente

significativos: los titulares de derechos y la entidad de custodia⁹. Siendo claves ambos, nos centraremos en la sociedad civil organizada que lleva a cabo las funciones de entidades de custodia porque la presencia estable de estas organizaciones contribuye a que se catalice una iniciativa y también de su mantenimiento, más allá del corto plazo.

La LPNB define como “entidad de custodia” la *“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”* (art. 3.37 LPNB).

En algunos casos esta organización parte de la comunidad, grupo de vecinos o colectivo local, y en otros se identifica una organización formal más definida (asociación, fundación, etc.).

Estas organizaciones cívicas surgen en el ámbito local para promover una fuerte participación de las bases en la sociedad civil en torno a problemas que les afectan. Las asociaciones de base se caracterizan por formas de gobernanza y rendición de cuentas menos jerarquizadas, el predominio de voluntarios frente al personal remunerado y un mayor enfoque local, factores que las distinguen de otras organizaciones sin fines de lucro con personal más estable y definido¹⁰.

Las entidades de custodia son un ejemplo de organizaciones cívicas que forman parte del “Tercer Sector Ambiental” que conectan con los movimientos ecologistas y conservacionistas. Las entidades de custodia, como organizaciones cívicas suponen un catalizador de la preocupación por la conservación de la naturaleza, el interés por consolidar el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y la utilización racional de los recursos naturales en

un contexto de valores éticos y solidarios. La importancia que mantienen hoy día las organizaciones no lucrativas para afianzar el ejercicio de los derechos y la eficacia de las políticas públicas ambientales justifica el interés por su capacidad de aglutinar los esfuerzos colectivos y mantenerlos a lo largo del tiempo gracias a la solidaridad de sus fines constitutivos (Ruiz A. et al., 2016).

La importancia que pueden tener las organizaciones de defensa ambiental más formales, no puede perderse de vista la imprescindible presencia de colectivos vecinales, plataformas y otras formas de organización menos formales, que también catalizan la acción colectiva desde el nivel local para lograr cambios a escalas más amplias, que en determinados contextos como en el de la custodia urbana tendrán un enorme potencial de actuación, y que es necesario estimular y canalizar (Ruiz y Navarro, 2016).

La Ley 42/2007 reconoce igualmente a las organizaciones públicas para actuar como entidades de custodia del territorio y firmar acuerdos con propietarios y usuarios. La naturaleza pública de la entidad, aunque legalmente permitida, requeriría de una mayor reflexión sobre si el término “custodia del territorio” está más vinculado a visibilizar el dinamismo de la sociedad civil en conservación, a través de su compromiso ético, o si el término se liga más bien a la existencia o utilización de acuerdos voluntarios en conservación. Es una opinión personal que la actuación de la sociedad civil es un rasgo definitorio y no debería diluirse. Y ello no impide que las Administraciones públicas puedan utilizar mecanismos voluntarios con propietarios, pero debería enmarcarse en prácticas sociales que van más allá de la custodia, como la gobernanza más centrada en los poderes públicos y cómo se relaciona con otros actores del territorio.

9. Para profundizar en las relaciones privadas con los propietarios, nos remitimos a Asensio et al 2002; Basora y Sabaté, 2006; Barreira et al., 2010.

10. Smith, 2000; Kunreuther, 2011; Bevington, 2012.

3. La incorporación en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del patrimonio natural y de la biodiversidad.

La Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007), establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad. Incluye por primera vez en la legislación estatal la "custodia del territorio" aunque lo hace muy tímidamente.

El texto del Proyecto de Ley inició su tramitación administrativa en 2005¹¹ y presentado al Congreso de los Diputados el 08 de junio de 2007. Tras la aprobación en el Congreso y la introducción de enmiendas por el Senado, fue ratificado por el Congreso el 10 de diciembre.¹²

Debe decirse que la incorporación de la custodia del territorio en la LPNB ha sido tímida por escasa, aunque significativa porque ha supuesto el salto de la custodia al ámbito normativo y a la construcción más o menos definida de un concepto jurídico. A este respecto, ya advirtió el Consejo de Estado en su dictamen referente al anteproyecto de Ley¹³ que el expediente de elaboración del anteproyecto reflejaba *"una tramitación pendular donde en unos borradores se ha procedido a regular el fomento de la custodia de manera decidida y detallada y en otros desaparece, para quedar en un artículo muy limitado en cuanto a sus efectos que nada o poco tiene que ver con la custodia ya que se basa no en gestionar, mediante acuerdos, terrenos públicos [...] sino en posibilitar la gestión por*

privados [...] de terrenos privados mediante contratos y técnicas jurídicas que, al cumplir un fin social, reciben ventajas del ordenamiento [...]". Incluso llegaba a decir el Dictamen que *"para la regulación que se hace en el artículo [...] incluso resulta excesivo tener una definición como la del artículo 3, definición que obviamente ha quedado como reflejo de los momentos en que el anteproyecto abordaba esta cuestión más ampliamente."* Por tanto, ya adelantamos que la regulación contenida en la LPNB es mínima, incluso para una legislación básica, y que hay margen para dotar de mayor contenido en una norma legal a nivel estatal.

En lo sustancial la mención a la custodia del territorio se encuentra en el título V dedicado al fomento del uso sostenible, en conexión con las definiciones previstas en la norma:

a) Las definiciones de "custodia del territorio" y "entidades de custodia del territorio".

El artículo 3.37 LPNB prevé *qué se entiende por "custodia del territorio"* a los efectos de interpretación de las obligaciones que hagan referencia a ella en la norma. Se la define como *"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"* (art. 3.9 LPNB). Esta definición es coincidente en parte con la ya expuesta de Basora y Sabaté (2006) pero sin la mención, creemos necesaria, que estos autores hacen a que para conseguir la implicación *"se promueven acuerdos y mecanismos de colaboración continua"*.

11. Diario de sesiones del Congreso de los diputados. Año 2007 Núm. 284. Pág. 14007.

12. Puede consultarse la tramitación en las Cámaras y los Diarios de sesiones en la web del Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=o&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=VIII&iniciativas_id=121%2F000140 (última consulta 09/02/2023)

13. Dictamen nº 913/2007, de 17 de mayo de 2007.

La definición legal deja abiertas muchas cuestiones formales sobre la extensión y límites de la "custodia del territorio" pues la define de una forma excesivamente amplia que parece asimilarla a la "conservación privada"¹⁴. Queda pendiente una depuración más desarrollada entre conceptos afines y en muchas ocasiones convergentes, aunque con rasgos también diferentes entre "custodia del territorio", "conservación privada" e incluso en relación con las "áreas protegidas privadamente".

La definición de "custodia del territorio" se complementa con la de "Entidad de custodia", entendida como aquella "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.

b) La obligación de promover las custodia del territorio por parte de las Administraciones públicas y la facultad expresa.

En el anterior art. 72.1 (actual art. 76.1 LPNB)¹⁵ se incluye el llamamiento a las Administraciones Públicas para fomentar 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.

Este artículo incluido en la redacción final del anteproyecto resulta de gran utilidad práctica

14. En el ámbito de la Unión Europea, se ha definido la conservación en tierras privadas como "una actividad voluntaria llevada a cabo por individuos, comunidades, empresas u organizaciones no gubernamentales con el objetivo de proteger del daño a hábitats y especies de un terreno o para restaurar las propiedades naturales del mismo a una condición anterior. Lo opuesto a la conservación de tierras privadas es la conservación de tierras obligatoria por las autoridades públicas. La conservación en tierras privadas incluye la protección de la naturaleza y la biodiversidad en una propiedad que es propiedad privada, así como la adquisición

porque permite complementar jurídicamente la legitimación de la actuación de cualquier Administración pública territorial en relación con la custodia del territorio.

También se encuentra en este artículo la facultad expresa de AGE para poder "*llevar a cabo el desarrollo de acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial de los mismos, a entidades de custodia del territorio*" cuando sea titular de terrenos situados en "*espacios naturales*" (art. 72.2, actual art. 76.2 LPNB).

En futuras revisiones normativas podría revisarse el ámbito territorial al que se refiere porque el concepto de "espacio natural" que no es el mismo que el de "espacio natural protegido"¹⁶ introduce dificultades en su comprensión porque parece dar a entenderse que no existe tal facultad fuera de lo que sean esos "espacios naturales", que si son asimilables a los "espacios naturales protegidos" no tiene en consideración que la custodia del territorio es un complemento fundamental en los sistemas de áreas protegidas como conectores o zonas de amortiguación; y que literalmente parece no incluir los "espacios artificiales" que hoy día en el ámbito urbano, revisten cada vez más relevancia para renaturalizar tales lugares.

Entrando en los detalles de la forma en que la AGE puede llevar a cabo estos acuerdos, hay que indicar que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre¹⁷ añadió elementos que condicionan la actuación administrativa. La actual redacción establece los siguientes aspectos:

de una propiedad privada o de derechos de uso con fines de conservación". (Disselhoff, T. 2015).

15. Renumeración efectuada por el art. único.57 de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre.

16. El actual art. 28 LPNB define los "espacios naturales protegidos".

17. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha incorporado, parcialmente, al Derecho español, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en adelante la Directiva.

- La Administración General del Estado *"cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales"*, podrá llevar a cabo el desarrollo de 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 (inciso introducido por la Ley 17/2009).
- 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 (inciso introducido por la Ley 17/2009).
- 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.

Este apartado segundo es el artículo que mayor aplicación directa puede tener de entre todas las previsiones vinculadas con la custodia del territorio porque establecen un marco de aplicación vinculante que no puede dejar de aplicarse de llevarse a cabo una iniciativa de estas características.

La inclusión de mayores garantías relacionadas con la pública concurrencia puede aportar mayor igualdad, aunque también una mayor rigidez porque no parece tenerse en cuenta posibles excepciones justificables, como sí permite en algunos casos la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Pú-

blicas, y tampoco queda claro si estos mismos requisitos son aplicables a inmuebles de dominio público o demaniales o es aplicable también a las denominados bienes de dominio privado o patrimoniales de los que pueda ser titular la AGE. Pues ante la ausencia de diferenciación lo haría aplicable a todos los tipos de bienes.

Con respecto a la duración, sería relevante en el futuro se incluyera la posibilidad de que los convenios "de custodia del territorio" pudieran tener una duración superior a los cuatro años. El artículo 49.h. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, indica con respecto al contenido que *"los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años"* pero también permite uno superior si se establece en la normativa. La consecución de resultados con respecto a los objetivos de conservación recomendaría ser más flexible para que una limitación administrativa innecesaria impida ajustar las obligaciones de la Administración para una mejor consecución de los fines de interés general en función de las circunstancias que concurren y se motiven en cada caso individualizado.

c) La concesión de ayudas a las entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal y regulación de incentivar las externalidades positivas.

El Título V también incluye la posibilidad de 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 sea afectada por las actuaciones (art. 71 LPNB, actual art. 75 LPNB).

Se añade el artículo 75 que constituye un mandato dirigido a las Comunidades autónomas para

regulará 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 (art. 73 LPNB, actual art. 77 LPNB).

Se preveía también la creación del Fondo Nacional para la Protección del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que no llegó a materializarse, entre cuyos objetivos se incluía *“financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio”* (art. 74.2.m LPNB). Este Fondo ha sido sustituido por el Fondo de restauración ecológica y resiliencia en virtud del Real Decreto¹⁸ en la que no hay una mención expresa a la custodia del territorio.

Como desarrollo a la LPNB, el actual Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁹ está llamado a ser documento en el que se establezcan y definan de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad (art. 13 LPNB).

18. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

19. Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

20. El anterior Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, contempla la custodia del territorio de una forma estructurada y conectada con los antecedentes que se desarrollan en su texto. Entre los objetivos y medias se incluían las siguientes:

- Objetivo 2.1 Planificar y gestionar coherentemente las redes de espacios protegidos y promover el uso ordenado de los recursos naturales: Acción 2.1.12. Establecer acuerdos puntuales o convenios de colaboración para acciones de

Sin embargo, el texto aprobado en comparación con el anterior resulta una oportunidad perdida de poder haber incorporado los avances realizados en el sector. A pesar de haberse podido reiterar lo dispuesto en el anterior PEPN por su adecuación y necesidad²⁰, el actual plan estratégico es una regresión con respecto a lo contemplado en el anterior RD porque las medidas están redactadas de una forma general y descontextualizada, circunstancia especialmente manifiesta en la forma en que se definen las líneas con respecto a esta estrategia de conservación.

En la actual redacción, la custodia del territorio prácticamente se limita en relación con el apartado “Conservación de especies y de tipos de hábitat” dentro del capítulo 3.2. *“Protección y conservación de la naturaleza”*. ***Este enfoque de conservación puede ser aplicado tanto a la conservación de espacios, como de hábitats y, formar parte de las estrategias de conservación de restauración, gobernanza fluvial y marina. Así se puede observar por ejemplo en “Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas” (2021)²¹ o en el “Libro Verde de la Gobernanza del Agua” (2020)²², impulsadas ambas iniciativas desde el Ministerio para la Transición Ecológica.***

conservación de especies, acuerdos de custodia del territorio, etc., entre el Ministerio de Defensa y el de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

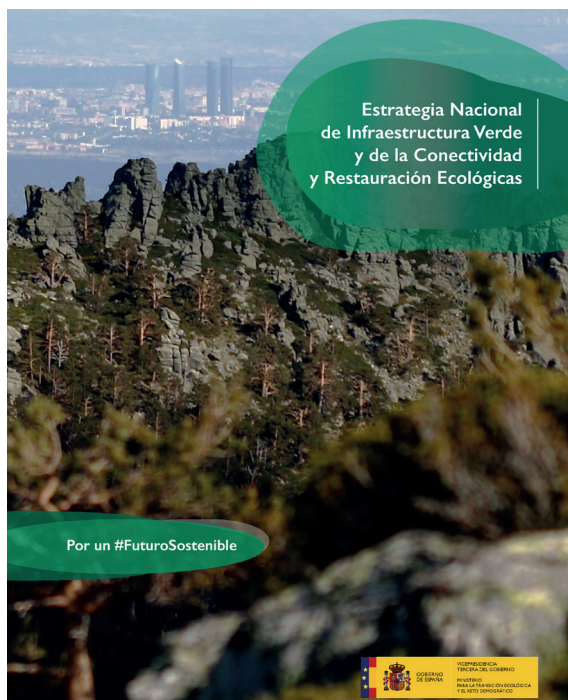
- Objetivo 2.5 Proteger las especies de fauna autóctona en relación con la caza y la pesca continental: Acción. 2.5.2 Impulsar el papel de entidades de caza y pesca en la custodia del territorio y la protección del patrimonio cinegético y piscícola español.

- Objetivo 5.1 Promover la custodia del territorio para la conservación de la biodiversidad: Acción 5.1.1 Crear un registro de entidades de custodia y determinar las tipologías y condiciones de entidades y acuerdos de custodia y formas de gestión concertada; Acción 5.1.2 Promover acuerdos de custodia del territorio en terrenos de titularidad estatal en el marco del artículo 72 de la Ley 42/2007; Acción 5.1.3 Desarrollar acciones para la promoción de la custodia del territorio.

21. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/Infr_verde.aspx

22. <https://www.miteco.gob.es/va/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/Libro-Verde-de-la-Gobernanza-del-Agua.aspx>

Parece no tenerse en consideración cómo la custodia del territorio está vinculada a la gobernanza y declaración de áreas que no son espacios naturales pero pueden contribuir a ampliar la superficie conservadas.



También se prevé en el objetivo 3.6 sobre financiación del patrimonio natural y la biodiversidad que *“se promoverá a las entidades de custodia del territorio, fundaciones y organizaciones no gubernamentales”*, en la línea de desarrollar mecanismos para facilitar y canalizar la financiación del sector privado de acciones de integración sectorial del patrimonio natural y la biodiversidad. Aspecto recogido de forma genérica sin que, por lo demás, se incluya una justificación de porqué y cómo se desarrollará.

4. La dispar incorporación autonómica de la custodia del territorio en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

La actuación normativa y administrativa de las Comunidades autónomas ha sido dispar, con notables avances, como es notorio, en Catalu-

23. Debemos dejar para un estudio con mayor profundidad la regulación por normas

ña que han unido el desarrollo legislativo con una decidida acción administrativa. Dada la limitada extensión de este artículo haremos un somero repaso de las leyes o normas con rango de ley autonómicas aprobadas en los últimos años²³:

a) Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi: mandato a las administraciones públicas vascas de fomentar la custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural (art. 89.1); posibilidad de constituir entidades de custodia del territorio (art. 89.2); facultad del departamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia de patrimonio natural, desarrolle reglamentariamente la Red vasca de custodia del territorio (art. 89.3); facultad de que las administraciones públicas vascas, cuando sean titulares de terrenos situados en espacios protegidos del patrimonio natural o de otros que puedan ser de utilidad para la protección del patrimonio natural, podrán concluir acuerdos de cesión de su gestión y conservación, total o parcial, a entidades acreditadas de custodia o conservación del territorio (art. 89.4); posibilidad de alcanzar acuerdos para la cesión de la gestión, estableciéndose el sistema de financiación para su desarrollo y las actuaciones de gestión (art. 89.5); facultad de suscribir acuerdos con personas propietarias para la protección del patrimonio natural (art. 90)

b) Comunidad Autónoma de Cataluña.

- Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje: encomienda al Gobierno potenciar las entidades

reglamentarias autonómicas y locales; y también de prácticas administrativas.

de custodia del territorio y apoyar sus actividades (art. 15.3)

- Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales: incluye los "derechos de aprovechamiento parcial". Artículo 563-1.

- Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales: considera a las entidades de custodia del territorio como colaboradores preferentes y como entidades tutoras de río.

- Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto: se incluye el "Contrato de Custodia del Territorio" (art. 623-34).

- Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña: función de promover la custodia del territorio, la conservación comunitaria y la conservación privada (art. 3.1.c); facultad de que la Agencia asesore y firme acuerdos de conservación (art. 5.4).

c) Comunidad Autónoma de Galicia.

- Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia: definiciones de "Acuerdo de custodia del territorio", "Custodia del territorio" y "Entidad de custodia del territorio" (art. 3); imperativo de que La Administración autonómica fomentar la custodia del territorio mediante acuerdos entre las entidades de custodia y las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, propietarias y usuarias del territorio cuyo objetivo principal sea la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad (art. 6.1); facultad de que La Administración autonómica, cuando sea titular de terrenos ubicados en espacios naturales, puede suscribir acuerdos de cesión de la gestión, total o parcial, de los mismos a entidades de custodia del territorio y forma de realizarlos (art. 6.2); se regulan los "Espacio natural de interés local" y la posibilidad

de que las entidades locales puedan suscribir acuerdos de cesión total o parcial de su gestión con entidades de custodia del territorio (art. 29); se prevé la figura de "Espacio privado de interés natural" promovidas por propietarias o titulares de un derecho de uso de los terrenos. (art. 30); posibilidad de que la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural pueda suscribir convenios o acuerdos con las personas propietarias o titulares de un derecho de uso de los terrenos o con entidades de custodia del territorio para la gestión de los espacios incluidos en la Red gallega de espacios protegidos (art. 72.1); facultad de que los responsables de la gestión de los espacios naturales de interés local y espacios privados de interés natural puedan suscribir acuerdos de gestión con entidades de custodia del territorio (art. 72.4).

d) Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección: prevé la figura de "reserva natural concertada" (art. 2).

- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestre de Andalucía: recoge expresamente la posibilidad de establecer una "*reserva ecológica*" sobre terrenos de su propiedad, o de propiedad de un tercero si dispone de autorización (art. 32).

e) Comunidad Autónoma de Cantabria.

- Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral: encomienda al gobierno formular un Proyecto de custodia del territorio para fomentar la suscripción de convenios entre los propietarios de los terrenos y las entidades de custodia (art. 74).

- Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria: facultad para suscribir acuerdos con las entidades locales, con los propietarios de terrenos y con asociaciones sin ánimo de lucro que promuevan la conservación de la naturaleza (art. 18.1).

f) Comunidad Valenciana.

- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana (modificada por Ley 13/2018, de 1 de junio): facultad para que la conselleria con competencias en medio ambiente promueva fórmulas de custodia del territorio mediante acuerdos entre las entidades de custodia y los propietarios de terrenos forestales públicos o privados, con los objetivos de defensa, conservación, restauración y gestión del patrimonio natural, y podrá concederles ayudas (art. 47. 2); imperativo de promover activamente las fundaciones, asociaciones y empresas sociales, existentes o de nueva creación, que tengan como objetivo las materias tratadas en la ley y que puedan colaborar con la administración en el ejercicio de sus competencias (art. 47. 3).

g) Comunidad Autónoma de Aragón.

- Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón. Regulación general de la custodia: definición de "custodia del territorio" (art. 88); fomento de la suscripción de acuerdos de custodia del territorio de carácter voluntario, con los propietarios de los terrenos y titulares de derechos (art. 89.1); ámbito de aplicación preferente de los acuerdos de custodia (art. 89.2), posibilidad de ayudas (art. 90); facultad para suscribir acuerdos de cesión con la Administración de la Comunidad Autónoma cuando sea titular de terrenos situados en una relación de espacios de valor natural con el alcance y en los términos pre-

vistos en la normativa reguladora del patrimonio de la Comunidad Autónoma (art. 90).

h) Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

- Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza: se prevé la categoría de "*Zonas sensibles de protección concertada*" (art. 105).

i) Comunidad Autónoma de Canarias.

- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (modificado por Decreto-ley 2/2019, de 25 de febrero,): define "Entidad de custodia del territorio" (art. 2.4.k); fomento de la custodia del territorio por parte de las Administraciones públicas (art. 3.7); se prevé el registro de colaboradores con el medio ambiente y la sostenibilidad territorial (193); se incluye la figura del "colaborador con el medio físico (art. 194).

j) Comunidad Autónoma de Extremadura.

- Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura (Modificada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre), Reconocimiento Áreas privadas de interés ecológico (de las Artículo 27 quinquies)

k) Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

- Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO): facultad de la administración ambiental para suscribir acuerdos o convenios con el fin de establecer medidas de conservación y de gestión y promoción ver la figura de entidad de custodia del territorio como fórmula efectiva para conseguir

los objetivos de esta ley, así como estimular la creación y el funcionamiento de entidades de custodia del territorio (art. 2).

- Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears: Incluye definición de "custodia del territorio" (art. 1.p); promoción de los acuerdos de custodia del territorio (art. 120.1); imperativo para incentivar las externalidades positivas de los terrenos agrarios que se encuentren ubicados en espacios protegidos o en los que existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por sus propietarios o gestores ante entidades de custodia (art. 120.2); previsión de reglamentar el contenido mínimo de los acuerdos de custodia del territorio (art. 120.3); actuaciones de información y promoción de los productos de fincas agrarias con acuerdo de custodia del territorio (art. 140.3).

l) Comunidad de Castilla y León.

- Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León: menciona la posibilidad de que la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural establezca convenios de colaboración con entidades de custodia del territorio (art. 14).

La normativa que brevemente se ha esbozado nos ofrece un panorama legislativo autonómico muy dispar entre las Comunidades que han incluido la custodia en su normativa a efectos de contextualizar esta estrategia en sus políticas de biodiversidad. Esta disparidad concurre con la incoherencia de los efectos porque el mandato de fomentar la custodia del territorio a nivel legal -obligación impuesta por los Parlamentos y Asambleas autonómicas a los Gobiernos- no es asumido en la práctica y materializado. No obstante, a pesar de que pueda existir un desfase entre el texto legal y su aplicación, sigue resultando conveniente que en la legislación de cabecera sobre biodiversidad -como de otras sectoriales: montes, agrarias, patrimonio histórico, etc.- contenga una regulación com-

pleta y sistemática que de soporte a las iniciativas en materia de custodia del territorio.

A lo largo de los últimos años y especialmente gracias a la profundización en la materia que permitió el grupo de trabajo sobre Administraciones públicas y custodia del territorio (2018) y la Hoja de ruta, se considera que deben estar contempladas en una Ley o norma con rango de ley a nivel autonómico los siguientes aspectos:

- Definición legal de custodia del territorio y otras fórmulas de conservación privada.
- El reconocimiento de la facultad para la firma de acuerdos de custodia del territorio por parte de la Administración autonómica y local como titular de bienes y derechos de interés natural.
- Posibilidad de suscripción de acuerdos sobre terrenos autonómicos y locales, señalando tipologías, procedimiento y contenido mínimo.
- Posibilidad de que los convenios administrativos en esta materia puedan tener un plazo superior a cuatro años.
- Indicación del contenido mínimo de los contratos (civiles) y convenios (administrativos) de custodia del territorio, así como de los instrumentos o planes de conservación.
- Creación de registro de iniciativas de custodia del territorio y conservación privada.
- Indicación del establecimiento de incentivos fiscales y mandato de considerar la custodia del territorio en el diseño de las subvenciones autonómicas y otros incentivos económicos.
- Posibilidad expresa de cesión de bienes y derechos patrimoniales a fundaciones o asociaciones declaradas de utilidad pública para la conservación, uso sostenible, mejora

y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Contrastando este borrador de cuestiones con el desarrollo autonómico actual, también llegamos a la conclusión de que en las Comunidades autónomas, ámbito con la mayor capacidad de desarrollo competencial en la materia, el encaje de la custodia del territorio tiene un amplio margen de mejora.

5. Reflexiones finales.

Los sucesivos datos de los inventarios de iniciativas de custodia que ha llevado a cabo la Fundación Biodiversidad revelan, más allá del dato concreto, una tendencia al alza que resulta llamativa ante la escasa regulación de la custodia del territorio o nulo desarrollo de aquella que afecta a los incentivos económicos y fiscales.

Todo el que está vinculado a la conservación de la naturaleza y/o entidades sin ánimo de lucro sabe lo difícil que es poner en marcha y mantener una iniciativa de estas características que tiene escaso o nulo apoyo económico y fiscal aunque sí que lo tiene social. Por eso, al margen de que podamos hablar de seguridad jurídica en los acuerdos, de cómo mejorar las iniciativas o de los diferentes instrumentos que se pueden impulsar, puede decirse que la implicación de la ciudadanía en la conservación a través de la custodia del territorio es una realidad y que a pesar del difícil contexto socio-económico existe una inquietud en la sociedad de implicarse activamente en la conservación de las cosas que consideramos valiosas cuando podemos identificar cómo resultar útiles.

Una segunda idea que me gustaría plantear es que existe una firme resolución en ampliar

la extensión y calidad de las áreas ligadas a la conservación de la biodiversidad. El actual Marco Mundial de la Biodiversidad Post-2020, el plan estratégico que intenta impulsar la ejecución del Convenio de Biodiversidad Biológica plantea que para 2030 al menos el 30 % de la superficie terrestre y al 30 % de la marina de la UE, tengan algún tipo de protección jurídica ya sea como áreas protegidas o como Otras como "Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas". Estas prioridades son coincidentes también con el objetivo 15 sobre ecosistemas terrestres de los ODS y también con el objetivo de la Estrategia Europea para la Biodiversidad. Al margen de porcentaje mayor o menor terreno me gustaría destacar que para ampliación no sólo se plantea utilizar áreas protegidas, sino también esa otra figura de "Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas" (OMEC) que ya introdujo la meta 15 de Aichi en 2010. Estas OMEC están ligadas claramente a la custodia del territorio y a la conservación privada²⁴ porque no son "áreas protegidas", Al estilo de los espacios naturales protegidos, como figura de carácter público y uso de las potestades administrativas asociadas a ellos; y tienen que estar gobernada y gestionada para que haya resultados positivos sostenidos y duraderos para la conservación de la biodiversidad. Por tanto, profundizar en España sobre las figuras complementarias a las áreas protegidas no ayuda a cumplir las prioridades internacionales en conservación.

El interés en profundizar en custodia del territorio, en generar las fórmulas de gobernanza en el territorio es una realidad porque desgraciadamente está ligado al reto que plantea la pérdida de diversidad biológica, de adaptación al cambio climático y en definitiva al reto de la supervivencia y sostenibilidad (en un marco de

24. "una zona delimitada geográficamente que no sea un área protegida y que esté gobernada y gestionada de manera tal de lograr en forma sostenida resultados positivos y duraderos para la conservación de la diversidad biológica in situ, con funciones y servicios

asociados de los ecosistemas y, donde proceda, valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores pertinentes a nivel local". Decisión 14/8. COP14 CDB, Sharm El-Sheikh, Egipto. 2018

justicia y de minimización del sufrimiento humano). Ampliar nuestra caja de herramientas es fundamental para afrontar estos retos.

Como jurista la verdad es que tengo que reconocer que el momento actual de la custodia del territorio es muy retador y motivador porque no es una cuestión teórica, sino tangible y práctica. Existe una masa crítica de iniciativas de la que poder extraer aprendizajes y plantear cómo mejorar el marco jurídico, cómo poder mejorar también la calidad de los acuerdos o cómo impulsar los instrumentos que son necesarios para mejorar la seguridad, estabilidad y confianza del conjunto.

Esta seguridad y estabilidad no sólo depende del acuerdo jurídicamente sólido, sino también de que la gestión que permite el acuerdo realmente conlleve una mejora ambiental. Y para ello el propietario tiene que sentir un apoyo real y tangible como para que se involucre a corto, medio y largo plazo en estas iniciativas.

Una cuestión clave es que los acuerdos, la forma jurídica, son un medio y no un fin en sí mismos. En ocasiones da la sensación de que la construcción social del significado de custodia parece centrarse en el "acuerdo/contrato" como elemento central de la caracterización de la custodia del territorio, quedando a veces desdibujada la motivación ética de la implicación de los actores en estas situaciones o dejando al margen iniciativas de adquisición de terrenos por parte de entidades de conservación.

El acuerdo de carácter jurídico permite el orientar derechos de terceros hacia la conservación de la naturaleza pero el objetivo debería ser la conservación a largo plazo o por lo menos, la vocación de conservación a largo plazo y para ello, se deben dar la mano el Derecho con su perspectiva de dotar de estabilidad los derechos y compromisos de las partes y por otro lado, la Ecología que debe informar sobre cómo afrontar la realidad cambiante de los socio-eco-

sistemas y cómo gestionar un territorio para alcanzar un impacto ecológico significativo.

Es por todo esto que en los contratos deben estar bien especificados los objetivos de conservación para que guíen la iniciativa pero este contrato debe ser complementado con un instrumento de gestión, plan de gestión o como se le quiera llamar donde se incluyan las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de conservación y un plan de seguimiento con sus indicadores de evaluación. Porque la orientación a largo plazo necesariamente tiene que basarse en la gestión adaptativa y en el aprendizaje continuo y para ello, es necesario del contrato y el instrumento de gestión.

En relación con los acuerdos de custodia todavía hay un margen de mejora para que pasen de ser acuerdos genéricos y basados en buenas intenciones a verdaderos contratos que sean soporte de compromisos jurídicamente vinculantes. A ello contribuirá claramente el que haya una normativa que contribuya a definir mejor cómo estas iniciativas pueden contribuir a los esfuerzos públicos en conservación o cuáles son los requisitos para que haya unos incentivos fiscales a los propietarios. Un listado de propuestas de desarrollo se incluye en el anexo.

Por último, tampoco hay que olvidar que aunque la custodia del territorio se desarrolla en el marco de la Ley 42/2007 y está vinculada a la conservación de valores, naturales paisajísticos y culturales, asociados a la gestión sostenible de recursos naturales, la ética y las prácticas de la custodia desbordan la conservación de la naturaleza y pueden ser extrapolables a otras normativas como iniciativas de conservación de patrimonio histórico, gestión de espacios públicos o edificios, mantenimiento o recuperación de tradiciones culturales, etc., que no necesariamente están relacionadas con lo ambiental pero que, sin embargo, también deben destacarse por la defensa del interés general (Ruiz et al, 2021).

ANEXO. Propuestas para la mejora de las políticas públicas en relación con la custodia del territorio.

A modo de cierre de este estudio, se enumeran las áreas de mejora que afectan al marco jurídico que han sido identificadas tanto en el **grupo de trabajo sobre Administraciones Públicas y Custodia del Territorio**²⁵ de las VII Jornadas Estatales de Custodia en Valencia organizadas en Valencia (2018), como en el Libro que sirvió para madurar la **Hoja de Ruta para el Fortalecimiento de la Custodia del territorio hasta 2030**, resultado final de las VIII Jornadas Estatales celebradas a lo largo de 2021²⁶:

1. Definir un marco conceptual de la custodia del territorio claro, sencillo, compartido y difundido.

1.1. Concretar los principios fundamentales de la custodia del territorio y sus semejanzas y diferencias con otras fórmulas también valiosas de implicación de la propiedad en la conservación y de colaboración público-privada.

1.2. Identificar los criterios fundamentales que sirvan para categorizar las iniciativas de custodia en función de su contribución a la conservación y modelizar, si fuera posible, diferentes tipologías de iniciativas para facilitar su uso.

1.3. Identificar las limitaciones y oportunidades de las iniciativas de custodia del territorio impulsadas por organizaciones públicas cuando actúan como entidades de custodia.

1.4. Clarificar y diferenciar tipologías de colaboración entre Administraciones públicas y sociedad civil: acuerdos de custodia del territorio, áreas privadas protegidas o áreas

protegidas privadamente, acuerdos entre Administraciones públicas con propietarios privados o gestores de terrenos, acuerdos de colaboración público-social.

1.5. Concretar las definiciones y criterios en España de las "Áreas Privadas Protegidas" o "Áreas Protegidas Privadamente" y "Otras Medidas Eficaces de Conservación Basadas en Áreas" recomendadas por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza.

2. Establecer un marco normativo completo de la custodia del territorio y de otras fórmulas contractuales públicas o privadas para la conservación del patrimonio natural.

2.1. Desarrollar y reconocer fórmulas contractuales civiles con finalidad de conservación y, en su caso, reconocer normativamente en el ámbito civil del contrato de custodia del territorio como forma de contratación privada con objetivo de conservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico y, por tanto, con interés social.

2.2. Utilizar y promover la custodia incorporándola en las diferentes instituciones de derecho público (autorizaciones, concesiones, convenios administrativos) aplicables en los distintos ámbitos competenciales con incidencia en la gestión del territorio y la conservación (montes, aguas, costas, espacios agrarios, pesca, etc.).

2.3. Tipificar formas de colaboración público-social y desarrollar modelos-tipo.

2.4. Reconocer expresamente las formas de colaboración de la sociedad civil en la conservación del dominio público natural (forestal, hidráulico, marítimo-terrestre y

25. La documentación de este grupo de trabajo puede consultarse en <http://www.frect.org/viiyecdt/>

26. <http://www.frect.org/hojaderuta2030/>

marino) e incluir la posibilidad de que los convenios administrativos en este ámbito puedan tener un plazo superior a cuatro años.

2.5. Elaborar un borrador de posibles contenidos de una Ley de Conservación Privada y Custodia del Territorio mejorando y completando las previsiones que ya existen en la LPNB e impulsar su aprobación.

2.6. Definir e impulsar un marco legislativo y reglamentario autonómico sistemático y completo que pueda facilitar la seguridad jurídica de las iniciativas de custodia del territorio y de colaboración público-social en conservación de ecosistemas y especies y gestión sostenible de los recursos, que incluya:

3. Impulsar el conocimiento de la custodia del territorio en la actividad de las Administraciones públicas para mejorar el encaje, uso eficiente y aprendizajes en relación con la custodia del territorio y las colaboraciones público-sociales en conservación.

3.1. Crear grupos de trabajo interdepartamentales, a escalas estatal y autonómica, que analice los cauces adecuados para la formalización de acuerdos con entidades de custodia, así como de acuerdos dirigidos a la conservación con propietarios privados o gestores de terrenos.

3.2. Promover desde las Administraciones públicas la integración de la custodia del territorio en el desarrollo y aplicación del Convenio Europeo del Paisaje y de la infraestructura verde estableciendo, además, y fundamentalmente, los instrumentos financieros necesarios.

3.3. Incluir explícitamente la promoción de la custodia del territorio en las funciones

del ministerio y consejerías competentes en materia de biodiversidad y patrimonio natural.

3.4. Integrar y promover las iniciativas de custodia del territorio en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos, la Red Natura 2000 y otros instrumentos de conservación.

3.5. Clarificar los presupuestos para la utilización de los convenios administrativos en el ámbito de la conservación de la naturaleza, y su diferenciación de los contratos del sector público.

3.6. Elaborar un programa de difusión dentro de las propias Administraciones públicas sobre el marco normativo de la custodia del territorio y las colaboraciones-público sociales en conservación y gestión sostenible de los recursos

3.7. Incorporar la custodia del territorio y la conservación privada en la oferta formativa de los diferentes institutos de Administraciones públicas.

3.8. Incluir información sobre custodia del territorio en las páginas web de las respectivas Administraciones autonómicas y estatal.

3.9. Agregar conocimientos mínimos sobre custodia del territorio y colaboración público-social en los programas correspondientes a las pruebas selectivas para acceso a la función pública.

3.10. Fomentar la creación de espacios de encuentro entre los diferentes actores interesados, especialmente las Administraciones públicas, para el seguimiento conjunto de las iniciativas de custodia del territorio como ejemplos de colaboración público-social.

4. Financiación e incentivación de las actividades de conservación privada y custodia del territorio con interés social.

4.1. Desarrollar un marco regulador de incentivos tributarios fiscales, autonómicos y locales, para incentivar inversiones, actuaciones o medidas de gestión en fincas con acuerdos de custodia o conservación privada, y la reducción de los impuestos que graven la transmisión de bienes y derechos con objetivos de conservación.

4.2. Integrar plena y explícitamente la custodia del territorio y conservación privada en el diseño y definición de las ayudas de la Política Agraria Común, tanto en el primer pilar como específicamente en los Programas de Desarrollo Rural Nacional y aquellos autonómicos y europeos.

4.3. Regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas que permitan la conservación de forma activa de los valores naturales, culturales y paisajísticos, la conservación de terrenos en los cuales existan acuerdos de custodia debidamente formalizados e implantados.

4.4. Modificar la Ley 49/2002 de Mecenazgo e Incentivos a las Entidades no Lucrativas, mejorando el marco de desgravación actual e incorporando mejor el patrimonio natural y la biodiversidad.

4.5. Activar el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, en desarrollo del artículo 78 de la LPNB.

4.6. Explorar formas de financiación al Tercer Sector Ambiental (sorteos dedicados, Lotería Nacional, etc.).

4.7. Explorar nuevos modelos de financiación de la custodia, conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales.

Bibliografía

Alpert, P. (2001). Stewardship, Concept of Encyclopedia of Biodiversity, volumen 7.

Basora, X. y 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 y Paisatge – Caixa Catalunya y Xarxa de Custòdia del Territori.

Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public management review*, 8(4), 493-501.

Bevington, D. (2012). The rebirth of environmentalism: Grassroots activism from the spotted owl to the polar bear. Island Press.

Brewer, R. (2003) *Conservancy – The Land Trust Movement in America*. Dartmouth College – University Press of New England, 363 pp.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.

Callicott, J. B. (2001). The land ethic. *A companion to environmental philosophy*, 204-217.

Barreira, A. (coord.), et al. 2010. *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*. Fundación Biodiversidad".

Díez Sastre, S. (2018). *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid.

- Enqvist, J. P., West, S., Masterson, V. A., Haider, L. J., Svedin, U., & Tengö, M. (2018). Stewardship as a boundary object for sustainability research: linking care, knowledge and agency. *Landscape and Urban Planning*, 179, 17-37.
- IUCN-WCPA Task Force on OECMs. (2019). Recognising and reporting other effective area-based conservation measures.
- Kunreuther, F. (2011). Grassroots associations. *The Oxford handbook of civil society*.
- Mitchell, B. & Brown, J. (1998). Stewardship: a working definition. *Environments*, 26(1), 8.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102-1118.
- Prada, O. (2019). *Informe del 6º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España*. Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. 223 pp.
- Riechmann, J. (2000). Introducción: Aldo Leopold, los orígenes del ecologismo estadounidense y la ética de la Tierra. En Riechmann, J. (ed) *Una ética de la tierra*. Los libros de la Catarata.
- Smith, D. H. (2000). Grassroots associations. Sage Publications.
- Ruiz, A. Arias, F. Navarro, A. (2016). El Tercer Sector Ambiental: Un enfoque desde las entidades no lucrativas. Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza, Madrid.
- Ruiz, A., Cruz, A., Navarro, A., Gómez, J.I. (2020) "Custodia urbana. Diálogo y acción para la conservación de la naturaleza en el medio urbano". Foro de Redes y Entidades de Custodia del territorio.
- Sabaté, X., Basora, X., O'neil, C., & Mitchell, B. (2013). Conservar la naturaleza entre todos. *La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa*.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101.