

La custodia fluvial, una nueva estrategia de gestión y colaboración para los municipios

Sales Tomàs Pons

Directora-gerente de la Fundación Limne

David Campos Such

Responsable de proyectos de la Fundación Limne

INTRODUCCIÓN

¿De quién es la responsabilidad de velar por la conservación de los espacios acuáticos? Esta pregunta, nada baladí, sigue trayendo de cabeza a algunas administraciones públicas, especialmente en los tramos de río cercanos a poblaciones, pese a que la legislación es clara en este aspecto: las competencias para las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponden a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (corporaciones locales y comunidades autónomas) según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, del 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (modificado por la Ley 11/2005, de 22 de junio), sin perjuicio de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico. Por tanto, estas actuaciones de competencia municipal requerirán siempre la autorización previa de la Confederación Hidrográfica que proceda, en aplicación del artículo 126 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Esta dualidad o incremento competencial ha sido, bastante a menudo, fuente de ciertas disfunciones y problemas de discrepancias entre las Administraciones Locales y el Organismo de Cuenca debido, fundamentalmente, al desconocimiento de las atribuciones que corresponden localmente o la dificultad para diseñar y hacer realidad los proyectos de conservación y restauración fluvial. Por otro lado, la ausencia

de deslinde en algunos tramos de río incrementa malentendidos y entorpece la gestión de estos espacios. A todo ello se suma, además, la escasez de medios y recursos existentes en muchos municipios de tamaño medio o pequeño, que dificultan o imposibilitan la experiencia en esa área.

Así, tanto la conservación como la gestión sostenible de los ecosistemas fluviales, especialmente en los lugares que tengan un interés natural o paisajístico, son, sin duda, algunas de las dificultades a las que se enfrenta la Administración Local. Estas problemáticas pueden acogerse a mecanismos de gestión como la Custodia Fluvial, modalidad enfocada a ríos y humedales de la llamada Custodia del Territorio, una técnica de gestión territorial amparada en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, que la reconoce como una herramienta óptima para asegurar la colaboración entre Administración, propietarios y usuarios de los terrenos vinculados a los ecosistemas fluviales. La custodia fluvial favorece una buena gestión y fomenta la protección permanente de los valores naturales, contribuyendo a la consecución del buen estado ecológico de las masas de agua que exige la Directiva 2000/60/CE o Directiva Marco del Agua.

Partiendo de estas premisas, el objetivo de establecer modelos de gestión responsable y compartida mediante participación ciudadana, sobre espacios fluviales de uso público, convierte la custodia del territorio, en su mo-

alidad fluvial, en un instrumento interesante y eficaz para conseguir compromisos y acuerdos voluntarios basados en la confianza y valores ambientales, que nos ayudan a preservar la biodiversidad de estos hábitats.

¿QUÉ ES LA CUSTODIA FLUVIAL?

El objetivo de la custodia fluvial es promover la gestión compartida de ecosistemas acuáticos incluidos en el Dominio Público Hidráulico,

PROMOTOR	ÁMBITO COMPETENCIAL	NORMATIVA	ACTUACIONES
Organismos de cuenca	Las actuaciones en cauce fuera de suelo urbano o actuaciones en cauces no ordinarios en tramo urbano sujetas a convenio o por iniciativa del Organismo de Cuenca.	- Texto Refundido de la Ley de Aguas. - Reglamento del Dominio Público Hidráulico (art. 126 y 126bis). - Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación (apart. I.h) Anexo I). - Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas (art. 4.k).	Cualquier actuación en cauce en función de las prioridades, salvo la retirada de residuos sólidos urbanos y tratamientos de vegetación en cauce para la prevención de incendios.
Entidades locales y Comunidades Autónomas	- Las actuaciones en espacios materialmente urbanos. - La retirada de residuos sólidos urbanos en cauce y - El tratamiento de vegetación en cauces y zona de policía para la prevención de incendios. Si estas afectaran a la vegetación en cauce o zona de policía o a la morfología del cauce, requieren autorización del Organismo de Cuenca.	- Ley de Bases de Régimen Local (art. 25, 26 y 36). - Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional (art. 28.4). - Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados (art. 12.5.a) - STS 4626/2017 y STS 1489/2012.	Actuaciones ordinarias en cauces: - Retirada de residuos asimilables a urbanos (basuras, escombros, restos de mobiliario, etc.). - Mantenimiento de la vegetación de ribera, que por su densidad pueda dar lugar a tapones, malos olores encharcamientos, etc. - Obras de protección frente a riesgos de inundación en espacios urbanos. - Tratamientos de vegetación en cauce para evitar la propagación de incendios, cuando proceda.
Otros solicitantes (persona física, jurídica o administración)	En todo caso requerirán autorización del Organismo de Cuenca	- Texto Refundido de la Ley de Aguas. - Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. - Reglamento del Dominio Público Hidráulico.	Para cualquier tipo de actuación en cauce, ya sea dentro o fuera de espacio urbano.

Tabla 1. Ámbito competencial de las actuaciones de mejora y conservación de cauces

FUENTE: Aparicio et. al. (2019)

bienes demaniales bajo la tutela de los Organismos de Cuenca, vinculando así a la Administración Hidráulica con corporaciones locales y/o entidades de custodia, que también podrán concurrir en acuerdos con otros propietarios en caso de querer incluir terrenos en Zona de Policía, a fin de favorecer la conservación y mejora de la biodiversidad y el buen estado ecológico de estos ecosistemas adyacentes al río o humedal.

Las Entidades de Custodia suelen ser organizaciones conservacionistas especializadas en la gestión territorial y que actúan como un engranaje entre las diferentes administraciones vinculadas a la gestión fluvial.

Los Ayuntamientos pueden involucrarse en la custodia fluvial de tres maneras diferentes: como promotores, como propietarios o como custodios. Así, pueden ver en la custodia un mecanismo útil para la gestión y promocionar-

lo a través de estrategias, planes municipales, incluyéndola en el planeamiento territorial, llevando a cabo campañas informativas, generando vías de colaboración y financiación o simplemente facilitando el contacto entre la Propiedad y la Entidad de Custodia. Pueden, asimismo, ser propietarios de terrenos adyacentes al Dominio Público Hidráulico y firmar convenios con Entidades de Custodia para la gestión del patrimonio municipal vinculado a ríos, barrancos o humedales. Finalmente, los Ayuntamientos podrían ser también Entidades de Custodia y materializar sus compromisos y responsabilidades con los ecosistemas acuáticos del municipio a través de un convenio con la Propiedad, esto es, con la Administración Hidráulica. Esta vía, actualmente poco explotada, podría ser interesante para municipios de cierta envergadura, recomendando siempre la intermediación de una Entidad de Custodia en aquellos municipios de tamaño medio o pequeño.



Figura 1. Sección tipo de un cauce

FUENTE: Elaboración propia a partir de López et al. (2009)

La gestión compartida de estos espacios se materializa a través de la firma de un convenio, que es la herramienta básica de la custodia fluvial. Esta tipología de convenios de custodia fluvial que promueven los Organismos de Cuenca tiene como objetivo promover la conservación de un determinado ecosistema acuático que sea Dominio Público Hidráulico o de las zonas de influencia vinculadas directa o indirectamente en la mejora y conservación del estado de una determinada masa de agua.

El convenio de custodia fluvial recoge la voluntad de todos los firmantes de colaborar de forma conjunta en la realización de actividades de interés general para la conservación, protección y recuperación de los ecosistemas acuáticos y, al mismo tiempo, hacer difusión, sensibilización y educación ambiental en relación con aquellos valores ambientales que presentan los espacios fluviales o humedales objeto de actuación. Los convenios que se firman con el Organismo de Cuenca correspondiente tienen normalmente una duración de cuatro años, pudiendo prorrogarse por otro ciclo de cuatro años cuando ambos firmantes, antes de la finalización del periodo de vigencia, expresen su voluntad expresa de continuidad mediante la suscripción de una adenda de prórroga conforme a los requisitos legalmente establecidos, siendo necesario obtener, para aquellas Administraciones Hidráulicas de competencia estatal, la autorización preceptiva del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en virtud del artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Con el objeto de asegurar el correcto desarrollo de los convenios, desde el momento en que éstos sean eficaces, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, procede la constitución de una Comisión de Seguimiento, integrada por dos representantes de cada entidad firmante (esto es, dos representantes de la Confederación Hidrográfica y dos representantes de la Entidad de Cus-

todia). Las reuniones de la Comisión de Seguimiento conforman un espacio de intercambio de información y sinergias entre los diferentes actores implicados en la conservación del espacio fluvial, ya que pueden participar otros organismos relacionados con la gestión del ámbito del convenio. Además, en el marco de estas reuniones, se valora y aprueba el Plan de Trabajo Anual vinculado al convenio. Dicha aprobación hace que no sea necesario solicitar la autorización administrativa para ejecutar cada una de las actuaciones, ya que el informe de conformidad de la memoria anual equivale a dichas autorizaciones, agilizando sobremanera las intervenciones en ríos, barrancos y humedales.

¿QUÉ TIPO DE ACCIONES LLEVAN A CABO LAS ENTIDADES DE CUSTODIA?

Si bien la Custodia de Territorio tiene buena implantación en nuestro país, apenas hay casos de entidades especializadas en su variante fluvial. En la Demarcación Hidrográfica del Júcar, por ejemplo, existe tan sólo una entidad exclusivamente encarada a su desarrollo: la Fundación Limne, organización privada, sin ánimo de lucro, que tiene como objetivo promover el conocimiento y la protección de los ecosistemas acuáticos, continentales y de transición, y de los terrestres relacionados, en el ámbito que comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Sénia, incluida su cuenca, junto con sus aguas de transición.

Recientemente (cfr. Boletín Oficial del Estado, 248, de 15 de octubre de 2022) Limne ha suscrito un convenio con la Confederación Hidrográfica del Júcar para la realización de actuaciones de custodia fluvial, para el mantenimiento, conservación, recuperación, restauración y mejora del dominio público hidráulico.

Dicho convenio viene a dar continuidad a la colaboración iniciada en un convenio previo de las mismas características, iniciado el 5 de junio de 2015 y extinguido años más tarde, de acuerdo con el artículo 49.h de la Ley 40/2015.

A lo largo de estos años y al amparo del convenio entre ambas entidades, la Fundación Limne ha realizado diversas tipologías de actuaciones, con cargo a fondos propios o externos de la Fundación, en varios tramos de ríos y barrancos de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

Las actividades que se desarrollan en el marco de los acuerdos de custodia fluvial pueden ser muy diversas. Aquí debe tomarse en consideración que el movimiento de la custodia fluvial nació de la mano del voluntariado ambiental, por lo que muchos proyectos implican acciones puntuales y sencillas, como limpiezas de residuos, repoblaciones con árboles de ribera como apoyo a actuaciones de Administraciones Públicas y similares. Este tipo de actuaciones siguen siendo cruciales para fomentar la participación pública, a efectos de los dispuesto en la Directiva 2000/60/CE y conforman un altavoz excelente para dar a conocer los espacios fluviales y las actuaciones que se llevan a cabo en un tramo de río concreto.

Con todo, en los últimos años, las entidades que coordinamos iniciativas de custodia fluvial optamos por poner en marcha estrategias de gestión más complejas, que tienen una voluntad de profesionalización y especialización del sector, sin desdeñar procesos participativos paralelos. Las actuaciones técnicas incluyen, si las condiciones hidromorfológicas lo permiten, intervenciones basadas en técnicas de Bioingeniería, una disciplina que se basa en el uso de materiales vivos, solos o en combinación con materiales inertes, como elementos constructivos para la consolidación de taludes, la restauración de riberas o el control de la erosión, entre otros objetivos técnicos y ecológicos.

Son de uso común en proyectos de custodia fluvial técnicas de estabilización (biorrollos vegetados, fajinas, estaquillado, empalizadas, deflectores, rampas, escolleras y similares) o de revestimiento (geomallas, mantas orgánicas, geoesteras u otras). Además, se fomenta la plantación de especies de ribera como técnica de recubrimiento cuya misión es evitar la erosión superficial: proteger y estabilizar los suelos mediante los sistemas radiculares de las plantas, dado que la aplicación de estas técnicas en los ríos disminuye la velocidad de la corriente en la ribera en caso de avenidas. Para la revegetación de taludes y márgenes, se eligen especies autóctonas de la zona, con pasaporte fitosanitario de la cuenca objeto de restauración, para asegurar el acervo genético. Las plantas se escogen mediante reconocimiento de campo, sin olvidar la adaptación que puedan presentar a la dinámica fluvial del tramo de río que se restaura. Para ello se estudian las propiedades biotécnicas de las plantas, su ubicación, marco de plantación, distancia al freático, orientación de solana/umbría, etc.

Se lucha, asimismo, contra la caña Arundo donax, una de las plantas alóctonas invasoras más nocivas a la que se enfrentan los ríos y barrancos mediterráneos: crece en monocultivo y desplaza a la vegetación autóctona de su margen e incluso se apodera del cauce en ríos de poco caudal o barrancos, reduciendo notablemente la capacidad de desaguar ante grandes avenidas. La caña almacena reservas bajo tierra, en sus rizomas, por lo que quitar simplemente la parte aérea no siempre presenta resultados satisfactorios, ya que la planta rebrota con facilidad al poco tiempo. Por este motivo, en los últimos años, con el fin de minimizar la capacidad de rebrote, se ha optado por luchar contra la invasora mediante el desbroce y posterior solarización, una técnica que consiste en aplicar una cobertura de plástico o geomalla cuya función es agotar el rizoma de la caña, evitando los posteriores rebrotes. Dentro de esta malla sintética se disparan las tempera-



Figura 2. Diferentes tipologías de actuaciones enmarcadas en convenios de custodia fluvial. A: retirada de invasoras mediante retroexcavadora; B: colocación de malla para solarización; C: plantación de helófitos en primera línea de ribera; D: Colocación de biorrollos vegetados; E: desbroce de cañaverales.

FUENTE: Elaboración propia

turas del sustrato edáfico alcanzando, en días de máxima insolación, temperaturas de hasta 70 grados bajo los plásticos, que abrasan los rizomas e impiden su posterior rebrote.

Todas estas actuaciones técnicas es frecuente que se acompañen, como se ha comentado an-

teriormente, de actividades demostrativas que sirvan para acercar e implicar a la ciudadanía con los sistemas hídricos.

En otras ocasiones, los proyectos de custodia fluvial pueden encararse o complementarse con la promoción de prácticas agrarias en las

fincas colindantes que disminuyan los contaminantes que llegan al cauce, la implicación de pescadores en el control de fauna exótica invasora o el fomento de buenas prácticas en las comunidades de regantes, que pueden ir desde la reducción de captaciones de agua a la naturalización de balsas de riego o acequias, entre otras actuaciones.

Otra estrategia frecuente es impulsar la declaración de un espacio fluvial como área protegida. Desde la Fundación Limne, por ejemplo, se asesora a administraciones locales para la tramitación de figuras de protección y se colabora en las tareas de mantenimiento, búsqueda de financiación y gestión de trámites y/o permisos frente al Organismo de Cuenca y el Organismo Ambiental. Esta labor de asesoría frente a las administraciones locales es de vital importancia para involucrarlas en la conservación del territorio y para consolidar en el tiempo las actuaciones que puedan llevar a cabo las Corpo-

raciones Municipales o el propio Organismo de Cuenca.

Recapitulando, la custodia fluvial se beneficia de la existencia de entidades especializadas en esta herramienta innovadora que permite la integración agua-territorio-sociedad, ofreciendo soluciones técnicas de calidad para la conservación de los ecosistemas acuáticos y que complementan estas tareas de conservación y mantenimiento de ríos con acciones de formación, educación y sensibilización social.

La custodia fluvial es, en todo caso, una estrategia complementaria a la acción pública que puede aportar soluciones alternativas a las limitaciones que encuentran algunas administraciones, ya sean de tipo competencial o por la insuficiencia de recursos económicos, técnicos o humanos, pudiendo apoyarse en este mecanismo de gestión compartida para asegurar la conservación y mejora de los ecosistemas acuáticos.

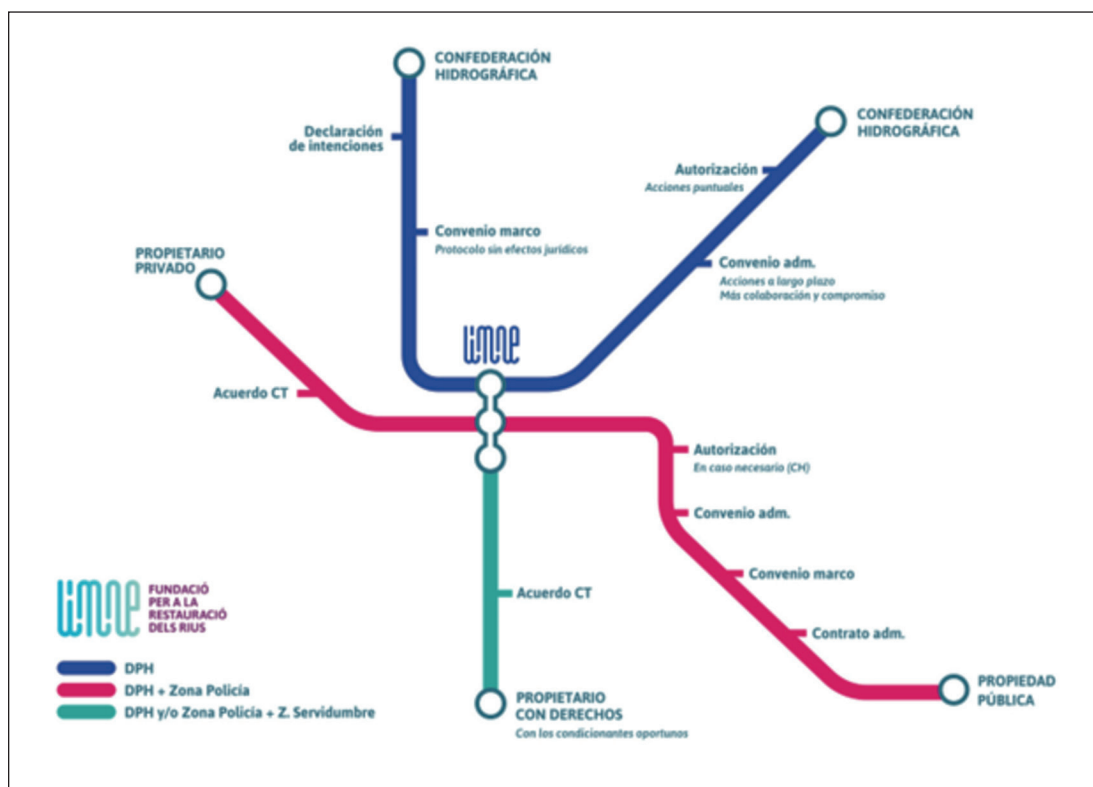


Figura 3. Modelos de relación de una entidad de custodia

FUENTE: Elaboración propia

CUSTODIA PARA LA RESILIENCIA

La promoción de la custodia fluvial es crucial, no sólo para la conservación y rehabilitación de ecosistemas fluviales, sino también para aumentar su resiliencia al cambio climático y la provisión de servicios ecosistémicos. Esta necesaria tendencia, cada vez más acuñante en un escenario de cambio climático, ha cristalizado recientemente en un proyecto denominado Fluviatilis, desarrollado por cinco conocidas entidades conservacionistas y que se beneficia de una convocatoria de ayudas, impulsada por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), para grandes proyectos transformadores de índole científico-técnica enfocados a la promoción de la bioeconomía y la contribución a la transición ecológica, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.

Fluviatilis nace con una visión conjunta, si bien cada entidad coordinará las actuaciones en su territorio: Asociación para la Defensa Ecológica de Galiza (ADEGA) en Galicia, Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) en la Región de Murcia, Grup de Natura Freixe (GNF) en Catalunya, Fundación LIMNE en la Comunitat Valenciana y Red Cambera en Cantabria. Dicho colectivo de entidades creará y comparará sus proyectos de custodia fluvial para establecer medidas encaminadas a la provisión de Soluciones Basadas en la Naturaleza o de adaptación al cambio climático, valorando cuáles funcionan mejor en cada uno de los ámbitos de actuación del proyecto.

Crear y nutrir una alianza estratégica entre entidades de custodia de territorios tan diversos ha de aportar nuevos mecanismos y técnicas para la promoción de esta estrategia de gestión que redundará en beneficios para los gestores municipales que apuesten por su promoción y que, a la postre, aportará claves para que los proyectos de restauración de ríos y humedales se adapten mejor al cambio climático.

Bibliografía

López, B.; Nebot, J.R.; Ruiz, A.; Sendarrubia, J.M. & Tomàs, S. (2010). *Manual d'Adopció de Rius*. 32 pág. Fundació Limne.

Aparicio et. al. (dir.)(2019). *Buenas prácticas en actuaciones de conservación, mantenimiento y mejora de cauces*. Ministerio para la Transición Ecológica.
https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-buenas-practicas-en-actuaciones-conservacion-mantenimiento-mejora-cauces_tcm30-503733.pdf

Resolución de 3 de octubre de 2022, de la Confederación Hidrográfica del Júcar, O.A., por la que se publica el Convenio con la Fundación Limne, para la realización de actuaciones de custodia fluvial, para el mantenimiento, conservación, recuperación, restauración y mejora del dominio público hidráulico. *BOE* 248, de 15 de octubre de 2022.
<https://www.boe.es/boe/dias/2022/10/15/pdf/BOE-A-2022-16892.pdf>