



ORGANISMO
AUTÓNOMO
PARQUES
NACIONALES



FRECT
Foro de Redes y Entidades
de Custodia del Territorio



FUNDACIÓ
PER A LA
RESTAURACIÓ
DELS RIUS



AJUNTAMENT DE
Quart
de Poblet

Seminario CENEAM de Custodia del Territorio en el ámbito fluvial (Custodia fluvial) 17 y 18 de octubre de 2019

Centro de Interpretación de la Naturaleza
C/ Pintor Ribera, 2ª
El Quart de Poblet (Valencia)

El presente seminario ha sido coordinado por Sales Tomás Pons (Fundación Limne), Antonio Ruiz Salgado (Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio) y Pilar Monterrubio Salido (Sección de Educación Ambiental y Cooperación, CENEAM).

El Seminario se ha centrado en torno a cuatro puntos principales:

- Situación y avances de la custodia del territorio en España. El Libro blanco para el fortalecimiento de la custodia del territorio.
- Tipologías de actuación en custodia fluvial y buenas prácticas en función de la tipologías expuestas
- Instrumentos jurídicos de formalización de iniciativas de custodia fluvial en las que intervienen Administraciones Públicas
- Retos y oportunidades de la custodia fluvial para las Administraciones Públicas

1. Situación y avances de la custodia del territorio en España. El Libro Blanco para el fortalecimiento de la custodia del territorio

Antonio Ruiz Salgado. Abogado ambiental y asesor jurídico del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio

La necesidad de mejorar la aplicación de la CdT (custodia del territorio) nos lleva a reflexionar sobre cómo seguir mejorando las iniciativas y el marco de la CdT. Ante los retos, actuales el Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio está impulsando la definición de un marco estratégico que sirva para mejorar la custodia del territorio como herramienta eficaz de conservación del patrimonio natural en el marco de las políticas públicas.

Durante 2017 y comienzos de 2018, se ha desarrollado el trabajo de una comunidad de práctica con perfiles heterogéneos y procedencias diversas que ha desarrollado un borrador del “*Libro Blanco para el fortalecimiento de la Custodia del Territorio*”. Este documento de síntesis pretende ser un conjunto de propuestas que permita el debate sobre cómo mejorar la custodia del territorio como estrategia de gestión colaborativa y participativa de la naturaleza que

contribuye de forma eficaz, visible y clara a las políticas públicas de conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos. Como propuesta de trabajo necesita seguir profundizando en ella conjuntamente y requiere de una mayor implicación de todos los actores interesados.

Como punto de partida interesa destacar los aspectos a mejorar y a mantener que se han identificado y que destacamos aquí de forma sintética. Entre los primeros están: marco conceptual y jurídico no desarrollado completamente, falta o insuficiencia de recursos e incentivos, desconocimiento y desinterés entre muchos actores presentes en el territorio, dificultad en el trabajo conjunto y coordinado entre diferentes agentes, trabajo a escala pequeña y/o discontinuo para contribuir significativamente a la conservación.

Por otra parte, los aspectos a mantener e impulsar son los siguientes: Se cuenta con amplia experiencia en España porque hay muchas organizaciones cívicas ya formadas y con experiencia. Parte del protagonismo de la persona y de su capacidad de poder contribuir desde su pequeña actuación responsable. Integra aspectos sociales y económicos en la conservación prestando especial importancia a las personas y a la importancia de los propietarios y usuarios en la gestión. Impulsa la organización entre la sociedad civil. Fomenta la organización territorial y el trabajo en red, amplía el alcance territorial más allá de las áreas protegidas incorporando la conservación en otros espacios también relevantes (agrario, urbano, fluvial,...), Se utilizan mecanismos de trabajo flexibles y seguros que permiten adaptarse a cada situación.

Ante el contexto actual esbozado anteriormente, no hay una sola palanca de cambio o responsable que pueda por sí sola impulsar los cambios necesarios para fortalecer la CdT. Para que este tipo de iniciativas tengan capacidad de contribuir a una mejor conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales en el marco de las políticas públicas es necesario alcanzar o mejorar los siguientes “presupuestos clave”:

- Conocimiento e interés de los propietarios y usuarios del territorio en desarrollar iniciativas de CdT.
- Apoyo público y social a la CdT.
- Contribución significativa de la CdT a la conservación de la naturaleza por sus efectos y por su capacidad de generar un aprendizaje sobre la gestión sostenida en el tiempo.
- Confianza en las iniciativas de CdT como instrumento de conservación.
- Existencia de masa crítica de iniciativas de CdT.
- Sostenibilidad a medio y largo plazo de las entidades de custodia que permitan mantener las iniciativas.
- Disponibilidad de incentivos éticos, sociales, económicos y fiscales así como de modelos alternativos de gestión sostenible de los recursos y conservación de la naturaleza.

Para intentar dar respuesta a la pregunta de cómo mejorar la CdT como herramienta eficaz de conservación del patrimonio natural en el marco de las políticas públicas, y teniendo en cuenta la situación actual y la visión de futuro de la CdT, se han plantean de cinco áreas estratégicas en torno a las siguientes metas estratégicas:

1. Mejora del marco conceptual y normativo.
2. Iniciativas de custodia sólidas y contrastables.

3. Instrumentos complementarios de gestión y conservación de la naturaleza y los recursos naturales.
4. Fortalecimiento de las entidades de CdT.
5. Desarrollo de la gobernanza del conjunto de la CdT.

La brevedad de este texto nos obliga a remitirnos a las propuestas del Libro Blanco para profundizar y justificar las mismas [1]. A lo largo de 2019 seguiremos contrastando los aspectos clave de este Libro Blanco para alcanzar una estrategia compartida para mejorar la custodia del territorio como estrategia de conservación participativa y colaborativa del patrimonio natural.

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

La Administración Pública es uno de los actores clave para contribuir al fomento de la custodia del territorio en España. En los últimos años, se viene mostrando desde diferentes Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Extremadura, Canarias) un creciente interés por esta estrategia de conservación. Por ello, con motivo de la organización de las jornadas de Valencia que se celebrarían los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2018, se constituyó y desarrolló el grupo de trabajo sobre Administraciones Públicas y Custodia del territorio que tenía como objetivo profundizar en las diferentes iniciativas de Custodia del Territorio (CdT) en las que de una forma u otra intervienen las organizaciones del sector público con el fin de clarificar la normativa aplicable y detectar propuestas para generar iniciativas sólidas de CdT en el marco de las políticas públicas.

Las Administraciones son, sin duda, un actor muy importante y fundamental para el desarrollo de iniciativas de custodia sólidas y eficaces en términos de efectiva conservación de los elementos naturales, culturales y paisajísticos. En el seno del grupo de trabajo se han localizado cinco funciones que pueden ejercer las administraciones públicas para conseguir el fin señalado en el apartado anterior: 1) función reguladora, 2) función como titular de derechos de propiedad o de su gestión, 3) función como entidad de custodia [2], 4) función facilitadora y 5) función como gestora de conservación (páginas 12 del documento de trabajo).

Respecto a las propuestas concretas para la mejora de las políticas públicas en relación con la custodia del territorio, agrupadas en cuatro líneas [3]:

- Marco conceptual claro sencillo compartido y difundido de la custodia del territorio.
- Marco normativo completo de la custodia del territorio y de otras formas de conservación privada de conservación del patrimonio natural.
- Impulso y promoción de la custodia del territorio en la actividad de las Administraciones Públicas.
- Financiación e incentivación de las actividades de custodia del territorio y de otras formas de conservación del patrimonio natural con interés social.

Con el impulso de las redes de custodia se seguirán definiendo acciones para poder desarrollar estas líneas para lo cual toda propuesta será bienvenida.

El recorrido hasta ahora demuestra la madurez de la organización del colectivo de la custodia del territorio y se ha comprobado que la conservación de la naturaleza por parte de la sociedad civil es una realidad. Por todo ello, sin lugar a dudas, el trabajo necesariamente debe continuar.

También comprobamos que necesitamos romper el círculo vicioso del desconocimiento, desconfianza y desinterés. Mejorar la implicación de la ciudadanía, de las Propiedad y de las Administraciones Públicas es complicado. Es cierto que es difícil y también es cierto que es posible cuando tenemos claridad en las necesidades y cómo abordarlos.

A pesar de las circunstancias difíciles por las que atraviesan muchas organizaciones, el compromiso de las personas permite que las iniciativas sigan adelante y eso es lo más destacable de la custodia del territorio, ya que su principal motor es el compromiso ético en la conservación participada y colaborativa con otros agentes.

Hemos hecho un trabajo colectivo, el Libro Blanco de la custodia y vamos a trabajar en él para tener conceptos sólidos y una hoja de ruta. Entre todas seguiremos trabajando en la consolidación de la conservación participativa de la naturaleza que tan conectada está con la búsqueda de diversos tipos de gobernanza adaptados a cada realidad territorial y social (línea 5 del Programa 2020 Sociedad y Áreas Protegidas 2020[4].

[1] <http://www.frect.org/libroblanco/>

[2] No hay consenso todavía sobre la función como entidad de custodia de las AAPP. Se trata por tanto, de una cuestión que está pendiente de abordar.

[3] El desarrollo puede ser consultado en el documento de trabajo. <http://www.frect.org/viiyecdt/>

[4] EUROPARC-ESPAÑA 2016. Programa Sociedad y Áreas Protegidas 2020. Áreas protegidas para el bienestar humano. Ed. Fundación González Bernáldez. Madrid.

2. Tipologías de actuación en custodia fluvial

Sales Tomás Pons, directora-gerente de la Fundación Limne – Francisco Almansa Paredes, TRAGSATEC - Celia García Asenjo, Geógrafa y Consultora Ambiental (CEGA)

Se presentó a los participantes la tabla de tipologías de custodia fluvial en función de la zonificación (Dominio Público Hidráulico, Zona de servidumbre y Zona de policía) y los actores (Confederación Hidrográfica del Júcar, entidad de custodia, usuario privado....), indicándose el reglamento jurídico que podía desarrollarse en cada uno de los casos.

Tras reflexionar y debatir sobre las diferentes tipologías se llegó a la siguiente conclusión:

Denominación	Orden	Contraparte	Instrumento jurídico	Medidas de conservación	Tipo de propiedad	Ejemplos
	1	Organismo de cuenca	Convenio administrativo + autorización/concesión	Actuaciones sólo en DPH de conservación de cauce (¿aprovechamiento de las aguas?)	Dominio Público	Restauración bosque de ribera
	2	Organismo de cuenca + terceras partes con derechos	Convenio administrativo + contrato/acuerdo con el privado	Actuaciones sólo en DPH. Conservación de cauce (¿aprovechamiento de las aguas?)	Dominio Público	Comunidad de regantes agua asignada a riegos del bosque de ribera hidroeléctricas
	3 (idem que 1 pero sin convenio)		Autorización	Actuaciones en DPH	Dominio Público	
	4 (idem que 2 pero sin convenio)		Autorización	Actuaciones en DPH	Dominio Público + propiedad privada	
	5	Propietario público/privado fuera de DPH	Acuerdo privado (o según naturaleza de propietario)	Conservación de DPH desde zonas colindantes	Fuera de DPH Propiedad privada. Zona de servidumbre y policía	Restauración bosque de ribera en zona de policía
	6	Organismo de cuenca + propietarios colindantes (públicos/privados)	Convenio administrativo + contrato/acuerdo	Actuaciones dentro y fuera de DPH	Dentro y fuera de DPH	Restauración bosque de ribera en dph y zona de policía
	7	Organismo de cuenca + admin. ambiental	Convenio administrativo individual o conjunto	Actuaciones dentro de DPH	Dentro de DPH	Restauración bosque de ribera donde las plantas son cedidas por el org. ambiental
	8	Organismo de cuenca + admin. ambiental + propietarios colindantes (públicos/privados)	Convenio administrativo individual o conjunto + contrato/acuerdo	Actuaciones dentro y fuera de DPH	Dentro y fuera de DPH	Restauración bosque de ribera donde las plantas son cedidas por el org. ambiental y se hace en dph y zona policía

¶

3. Instrumentos jurídicos de formalización de iniciativas de custodia fluvial en las que intervienen Administraciones Públicas

Belén López Precioso. Consultora y docente en derecho ambiental. Directora de Bondret, atelier jurídico

En esta parte del seminario se trabajaron los distintos roles que las administraciones hidráulicas pueden realizar en materia de custodia y sobre todo se analizaron las posibilidades que la vigente legislación ofrecía a la hora de desarrollar iniciativas de custodia en terrenos fluviales, intentando diferenciar los convenios de los contratos del sector público y buscar argumentos que señalaran los pros y los contras de cada figura. Como conclusión de esta parte del seminario, se llegó a la conclusión que los cuerpos funcionariales vinculados a subsecretarías e intervención tenían dificultades para entender esa relación de igualdad y cooperación entre formantes que se busca en los acuerdos de custodia y se acordó avanzar en la elaboración de un argumentario que ayuda a comprender estas iniciativas y los instrumentos jurídicos para eficaces e igualitarios para desarrollarlas.

4. Conclusiones

Los aspectos recopilados en el seminario, resultado de las diferentes intervenciones, tanto de los técnicos de las CCHH asistentes (*Eva Beltrán Nadal, Confederación Hidrográfica del Júcar y Eduardo Lafuente Sacristán, Confederación Hidrográfica del Segura.* como de Paco Almansa y Celia García Asenjo conocedores también del desarrollo y evolución de la custodia fluvial en CHSegura y CHDuero respectivamente, se han basado en los siguientes elementos clave:

- **Custodia fluvial como mediadora de conflictos en el espacio fluvial**

Custodia fluvial como medida de gobernanza para la reducción de conflictos, que aunque se encuentren estas medidas explícitas en los planes hidrológicos suelen ser difíciles de comprender por el resto de agentes existentes sobre el espacio fluvial
Custodia fluvial sería una herramienta socioterritorial a la hora de comprender la problemática del espacio fluvial ya existente y nuevos problemas que surjan consecuencia de las intervenciones en dicho espacio
Custodia fluvial aplicada al DPH estrictamente así como a las zonas aledañas (policía y servidumbre)

- **Elección de la Figura jurídica de establecimiento de acuerdos o convenios de Custodia Fluvial**

Dificultades de consecución de convenios o la figura que se considere (acuerdos, convenios, protocolos, etc.) según la diferente interpretación jurídica que se haga lo que entorpece el logro de un acuerdo fluvial.

- **Papel de las Entidades de Custodia Fluvial**

Claves por tener el papel de mediadores estrictamente en el juego de custodia
Importancia de tener un interlocutor en el territorio fluvial y la figura legal de los convenios puede contemplarlo lo que reforzaría en la capacidad de gobernanza que tiene en sí misma la Custodia Fluvial

- **Financiación de la Custodia Fluvial**

Dificultades de obtener fondos de las propias administraciones implicadas y/o competentes (CCAA, CCHH, Agencias del agua según la denominación o CCAA correspondiente) por las dudas o desconocimientos que la figura territorial de la custodia representa a pesar de su ya dilatada historia y referentes internacionales así como nacionales de éxito garantizado.

El establecimiento de la fórmula de colaboración es esencial y prioritario para llevar a buen término un acuerdo de custodia fluvial. Dependiendo de qué fórmula se asigne puede considerarse tener financiación o no, y por ende de mayor o menor cuantía. Es difícil en la actualidad hacer entender que la custodia da resultados ambientales rentables en el territorio.

De ahí el siguiente punto esencial surgido del seminario.

- **Comunicación de la Custodia Fluvial**

Fundamental la difusión de esta herramienta territorial tanto dentro de las administraciones como a la sociedad en su conjunto.

Relación de propuestas para siguientes pasos

- Revisar y difundir esquema de tipologías y guía/folleto con aclaraciones acompañantes.
- Impulsar que MITECO traslade importancia de la custodia fluvial a las Confederaciones Hidrográficas
- Revisar la temporalidad de los acuerdos y convenios en función de los objetivos de conservación.
- Estudiar posibilidades de fondos Europeos Horizonte 2020,... en este ámbito
- Mostrar acciones concretas a interventores, Secretarios, servicios jurídicos,...
- Clarificar fórmulas contractuales con Administración
- Argumentario para determinar contrato público, convenio o subvención
- Estudiar posible Grupo de restauración fluvial
- Validar funciones de Entidades de Custodia como facilitadoras y mediadoras en el territorio
- Alentar figura de Entidades de CdT (ECdT) basadas en la ciudadanía activa como preferibles a Entidades de custodia públicas.
- Adaptar la figura de ECdT e iniciativas de CdT en dominio Público (Aguas, montes, litoral...)
- Incorporar CdT en planes de cuenta
- Comunicación /difusión de iniciativas