CUSTODIA DEL TERRITORIO

Un modelo de gestión dentro de Red Natura 2000

Proyecto fin de Master en Espacios Naturales Protegidos, promovido por Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Alcalá, junto con Fundación Fernando González Bernáldez y EUROPARC-España.

LAURA DONADA MAYA ORMAZÁBAL Septiembre 2005

Proyecto coordinado por Jordi Pietx i Colom, Director de la Xarxa de Custòdia del Territori

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. Justificación	3
1.2. Objetivos	4
1.3. Metodología	4
2. CUSTODIA DEL TERRITORIO	6
2.1. Fundamentos	7
2.1.1. Los actores de la custodia	8
2.2. Entidades de custodia	12
2.2.1. Como trabaja una entidad de custodia en líneas generales	14
2.2.2. Caminando hacia el futuro	17
2.3. Técnicas de custodia	19
2.3.1. Tipología de los acuerdos de gestión	20
2.3.2. Acuerdos y participación	24
2.4. La custodia del territorio en España	26
3. RED NATURA 2000	29
3.1. Qué es la RN2000	30
3.1.1. Origen y objetivos	30
3.1.2. Creación de la Red Natura	31
3.1.3. RN2000 en España	32
3.2. Estrategias de gestión y cofinanciación	34
3.2.1. La gestión en España	37
3.2.2. Financiación europea de la RN2000	40
3.3. RN2000 y sociedad	49
4. OPORTUNIDADES DE LA CUSTODIA EN RN2000	53
4.1. Instrumentos administrativos	54
4.1.1. Ejemplos concretos de custodia	61
4.2. Herramientas legales	71
4.3. Instrumentos económicos y fiscales	75
4.3.1. Gastos e inversiones de la custodia	77
4.3.2. Cofinanciación comunitaria	80
4.3.3. Financiación estatal, autonómica y local	88
4.3.4. Incentivos fiscales	91
4.3.5. Financiación privada	96
4.3.6. Incentivos no monetarios	98
4.4. Aspectos sociales	99
5. RETOS PARA LA IMPLANTACIÓN (VIABILIDAD) DE LA CUSTODIA EN RN2000	105
5.1. Análisis DAFO	106 107
5.1.1. Debilidades 5.1.2. Amenazas	107
5.1.3. Fortalezas	110
5.1.4. Oportunidades	111
5.1.5. Cuadro DAFO	113
6. CONCLUSIONES	115
6.1. Conclusiones	116
6.2. Propuesta	120
ANEXO 1	122
BIBLIOGRAFÍA	133

1. INTRODUCCIÓN

Justificación Objetivos Metodología

1.1.

Justificación

La Red Natura 2000 (en adelante RN2000, Natura 2000 o Red Natura 2000) se muestra hoy día como una oportunidad para conservación de la naturaleza en el entorno de la Unión Europea. Pero más allá de este objetivo principal, se presenta también como una realidad territorial con una amplia afección social y económica, que requerirá de todos los actores sociales y económicos para su implementación.

La Declaración del Teide (mayo 2002) sobre Natura 2000 "Todo juntos por la Naturaleza", reconoce que "el éxito de Natura 2000 requerirá el apoyo de los ciudadanos europeos, especialmente de la población y de los propietarios locales, así como de su participación en las decisiones sobre la puesta en práctica de medidas de conservación y de gestión de los espacios implicados". Reconociendo, además, la importancia de presencia antrópica en los mismos al afirmar que "muchos de nuestros hábitats valiosos son el resultado del uso tradicional y que su conservación depende de prácticas y saberes tradicionales."

Yendo un paso más allá, los Estados firmantes de dicha Declaración del Teide se comprometen a "promover el desarrollo de iniciativas conjuntas que reúnan de la manera más amplia posible todos aquellos actores interesados en la conservación y gestión de los sitios Natura 2000". La Administración, los propietarios, las empresas privadas, asociaciones, consorcios y ONGs son conscientes del reto que supone la RN2000, y si bien cada uno tiene sus propios objetivos e intereses, esta Red no será posible si cada actor no asume las responsabilidades que le corresponden en su desarrollo.

Son muchas las carencias actuales para lograr una adecuada implementación de la Red, y que sin duda podrán soslayarse en la medida que se aprovechen las sinergias y oportunidades que cada uno de los implicados pueda aportar.

En este contexto la RN2000 se encuentra con el siguiente escenario:

- Falta de recursos económicos, humanos y materiales de la Administración para gestionar la red. Un alto porcentaje de la RN2000 se encuentra en manos de propietarios privados y entidades locales. Apareciendo así los propietarios y usuarios como los responsables primeros de la gestión de su territorio, y los actores más cercanos al mismo.
- Los ecosistemas cuyo origen es en cierta medida antrópico, principalmente los mediterráneos, requieren que se sigan desarrollando en las fincas los usos tradicionales que hasta ahora se han venido realizando para su conservación. La Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad en Europa (4 de febrero de 1998, Ministerio de Medio Ambiente) proclama en su preámbulo que "ciertos hábitats seminaturales solo se pueden preservar si se mantienen las actividades agrícolas adecuadas..., en muchas situaciones el abandono agrícola determinaría la destrucción irreversible de la biodiversidad".

Justificación:

La RN2000 se presenta como una realidad territorial con una amplia afección social y económica que requerirá de todos los actores sociales y económicos para su implementación. La CdT un instrumento de gestión participativa

- La sociedad, principalmente a través de los propietarios, los usuarios, y las ONG demanda una participación activa en el desarrollo de la RN2000.
- Hasta este momento las posibilidades de participación de la sociedad, y en concreto de propietarios y usuarios del espacio han sido escasas, lo que está provocando un amplio rechazo en el mundo rural por la RN2000.

La custodia del territorio (en adelante también CdT o custodia) propone alternativas y nuevas oportunidades para la planificación y gestión del territorio. Se trata de un instrumento de gestión participativa que puede ayudar a resolver en cierta medida la problemática planteada.

Partiendo de esta compleja realidad, este estudio pretende analizar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la custodia del territorio como uno de los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000.

1.2. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es hacer una reflexión sobre la necesidad de definir metodologías más participativas en la gestión de la RN2000 y la oportunidad que supone la utilización de técnicas de custodia del territorio en este contexto.

De este objetivo principal se derivan tres objetivos específicos:

- Partiendo del análisis de la situación actual de la RN2000 y de la Custodia del Territorio, desde un punto de vista económico, legal y social, analizar las sinergias que entre ellas existen, enfocado a determinar si la custodia se presenta como una de las herramientas viables para la planificación y gestión de la RN2000.
- 2. Estudiar la viabilidad y necesidad de la utilización de técnicas de custodia del territorio para gestionar la Red Natura 2000.
- Establecer las condiciones sociales, económicas, ambientales y administrativas más idóneas para aplicar la custodia del territorio en la gestión de la RN2000 en España.

Objetivo:

realizar una reflexión sobre la necesidad y la oportunidad que supone la utilización de técnicas de custodia en el contexto de la Red Natura 2000.

1.3.

- Metodología

Este trabajo se ha abordado desde el análisis y la reflexión de la custodia del territorio en el contexto de la Red Natura 2000. Para conseguir los objetivos planteados se han seguido tres vías metodológicas: análisis documental (véase bibliografía y páginas web), entrevistas con personas de la Administración Pública responsables de la RN2000 y Entidades de Custodia, y asistencia a jornadas y seminarios relacionados con la problemática.

Metodología:

Este trabajo se ha abordado desde el análisis y la reflexión de la custodia del territorio en el contexto de la Red Natura 2000. Son muy destacables, por su interesante aportación a este trabajo, las reuniones y contactos establecidos con la Xarxa de Custòdia del Territori.

En cuanto al estudio documental se ha realizado un análisis bibliográfico y de Internet de la custodia del territorio, su origen e implementación en España y en el Mundo, así como de la RN2000 en España y en Europa. Se ha analizado la normativa existente de la RN2000, tanto a nivel Europeo como en España, y se ha realizado un estudio de los recursos económicos, legales y sociales disponibles para la gestión de la RN2000.

Se han analizado además una serie de experiencias de custodia del territorio en España y de las técnicas más idóneas para la gestión RN2000.

Por otra parte se han realizado diversas entrevistas y contactos con entidades dedicadas a la custodia en España y en América Latina, y personas responsables de la RN2000 a nivel Estatal y Autonómico, como son Jordi Pietx de la Xarxa i Custòdia del Territorio, Rafael Hidalgo del Ministerio de Medio Ambiente, Alberto Tacón de Corporación Parques para Chile, Juan Luis Castanedo de la Fundación Global Nature, Ignacio Atance del Área de Economía Agraria de la ETS de Ingenierías Agrarias de Palencia (Universidad de Valladolid), Jesús Valiente de ADNEX, Carlos Javier Durá de la Universidad Rey Juan Carlos y Michael Greenland del Reino Unido.

Durante el desarrollo de este trabajo destaca la asistencia a dos eventos relacionados con el mismo: Primero Congreso Estatal de Custodia del Territorio (Murcia, Mayo 2004), y Nueva economía del bosque, organizado por asociaciones de propietarios forestales (Barcelona, Noviembre 2004).

Además, se han identificado las principales Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que supondría el uso de la Custodia del Territorio en la gestión de la RN2000. Este análisis contribuye a la reflexión final de tipo propositivo en la cual pretenden establecerse bajo que condiciones sociales, económicas, ambientales y administrativas la custodia se muestra como una opción viable y necesaria para la consecución de los objetivos de la RN2000.

2. CUSTODIA DEL TERRITORIO

Fundamentos Entidades de custodia Técnicas de custodia La custodia en España

2.1.

Fundamentos

El concepto de custodia del territorio aparece por primera vez en el contexto conservacionista norteamericano por los años 70, presentándose como una nueva filosofía en el marco de la preservación del patrimonio natural y cultural en la que, tanto la conservación como la ordenación del territorio, juegan un papel importante. En la actualidad y desde hace ya unos años, este mismo concepto de custodia empieza a aparecer en España, introduciendo en el debate nuevos modelos de gestión y nuevas iniciativas vinculadas, sobre todo, a la propiedad privada.

En líneas generales, la custodia del territorio se puede definir como un conjunto de estrategias y técnicas diversas que pretenden favorecer y hacer posible la responsabilidad de los propietarios o usuarios del territorio en la conservación de sus valores naturales, culturales y paisajísticos y en el uso adecuado (sostenible) de sus recursos. Se trata de una filosofía de conservación de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio cultural, adecuada principalmente a las fincas de propiedad privada y que se concreta en diferentes mecanismos de acuerdo entre propietarios y entidades públicas o privadas de custodia, que se corresponsabilizan de la protección de los valores de cada finca (Basora y Sabaté, 2003).

Pero esta definición de custodia, lejos de ser estanca, pretende tener una visión global, haciendo que dicho concepto de custodia tenga un carácter dinámico y flexible, que englobe al mismo tiempo un sinnúmero de técnicas muy diferentes por estar adaptadas a las realidades tan diversas de cada país. Incluso específica para cada lugar dentro de esos países, esto es, adaptadas al espacio o la finca concreta, sus propietarios, su patrimonio natural y cultural, los diferentes planes de desarrollo implantados, los incentivos disponibles para los propietarios, la cultura...

De este modo, la custodia es una nueva forma o filosofía de gestión y conservación dentro del contexto español, igualmente viable en una finca de estepa cerealista en Castilla La Mancha que en una finca de explotación forestal de Cataluña, o incluso en Canadá. Las estrategias y las herramientas a aplicar en cada una de ellas serán totalmente diferentes o no, pero en todo caso, atenderán todas ellas a esta filosofía que encierra la custodia del territorio, que pretende introducir nuevos modelos de gestión en los que sean los propietarios y usuarios públicos o privados los que puedan aprender a plantear el manejo de su propia finca, manteniendo al mismo tiempo las funciones y los procesos ecológicos del territorio sin que ello tenga que suponer una afección negativa a los beneficios económicos que ésta proporciona en la actualidad.

La custodia del territorio es especialmente útil como un mecanismo de conservación en aquellos lugares donde el objetivo, más que la preservación absoluta y estricta de los valores naturales y/o culturales, es la gestión "meditada" de los recursos existentes. Así, se trata de un modelo perfectamente viable en zonas donde la tierra, las aguas y sus recursos se trabajen, exploten y comercialicen y de los cuales los propietarios, o usuarios, esperen un rendimiento. La idea es, simplemente, hacer un uso racional y planificado de las propiedades rurales que prevea también la conservación a largo plazo de sus otros recursos: los valores naturales, paisajísticos y culturales.

Custodia del territorio: conjunto de estrategias y técnicas diversas que pretenden favorecer y hacer posible la responsabilidad de los propietarios o usuarios del territorio en la conservación de sus valores naturales, culturales v paisajísticos y en el uso adecuado (sostenible) de sus recursos.

Pese a la multitud de técnicas que la custodia del territorio ha ido utilizando y la flexibilidad del concepto, toda esta variedad tiene algunos aspectos comunes que marcan las directrices y las principales características del conjunto (Arquimbau, Pietx y Rafa, 2001):

- Carácter voluntario, tanto por parte de la propiedad como de la entidad que promueve el acuerdo. El contenido del acuerdo debe de ser negociado y aceptado por ambas partes.
- El promotor de un acuerdo de custodia es una entidad privada (ONG, asociación o fundación), o una entidad pública (Ayuntamiento, consorcio, espacio natural... e incluso en algunas ocasiones la Comunidad Autónoma).
 En ambos casos el promotor se denomina entidad de custodia del territorio.
- Busca acuerdos privados para fijar condiciones de gestión y protección que aplique la propiedad.
- Se basa en un modelo de conservación coparticipada entre la propiedad y la entidad de custodia, donde las decisiones de ordenación y gestión son guiadas por un acuerdo ágil, un contacto regular, y un seguimiento anual de la finca y de los acuerdos por parte de la entidad de custodia.

La custodia del territorio es un hecho ya o comienza a serlo con fuerza en más de 30 países del mundo (Pietx, 2003), demostrando de esta forma el hecho de que cada vez más, se entiende el reto de la conservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico desde el punto de vista de la necesidad de implicar a la propiedad privada. En este sentido, ya son numerosos los casos de propietarios españoles que se suman a estas nuevas propuestas, algunos ejemplos de los cuales se detallan en los apartados 2.4 y 4.1.1 del presente documento.

2.1.1. Los actores de la custodia

Dentro de la metodología de la custodia del territorio, se dan cita tres actores principales:

- La Sociedad civil. Dentro de ella se encuentran los usuarios de la tierra y también aquellas personas que están interesadas en la preservación del entorno, de la que partirán las iniciativas de conservación, entre ellas, la custodia del territorio. Dentro de la sociedad civil se encuentran igualmente las entidades de custodia.
- Las personas o entidades públicas o privadas propietarias de fincas. Tienen un papel importante puesto que son los destinatarios fundamentales dentro del modelo de custodia, en el que se intenta promover una gestión de la tierra en la que se consigan compaginar objetivos de conservación y usos de la misma.
- <u>La Administración Pública</u>. Su papel es fundamental, ya que está en su mano diseñar los elementos de planificación del territorio y desarrollar todas aquellas herramientas legales, fiscales, políticas, administrativas, etc., que

Perfil básico:

- Carácter voluntario.
- El promotor es una entidad de custodia.
- Busca acuerdos privados
- Se basa en un modelo de gestión coparticipativa.

Actores de la custodia:

- La sociedad civil.
- Los propietarios de fincas.
- La Administración
 Pública

sirvan como telón de fondo y en las que pueda apoyarse la custodia del territorio para llegar a acuerdos con los propietarios y usuarios del terreno. Igualmente, la Administración Pública, especialmente la de carácter local más próxima al territorio, puede hacer las veces de entidad de custodia, llegando a tomar acuerdos con la propiedad privada.

La fortaleza de la custodia es la de ofertar un nuevo modelo de conservación en el que estos tres sectores implicados trabajen conjuntamente aplicando las diferentes técnicas y estrategias disponibles con el objetivo de llegar a acuerdos voluntarios, en los que las tres partes participen desde la total libertad de acción y desarrollen nuevas propuestas y vías de acción fruto de la sinergia de sus esfuerzos. La diversidad de colectivos que implica la custodia, con capacidades jurídicas y administrativas diferentes, facilita los acuerdos mediante transacciones complejas con diferentes participantes.

Los acuerdos de custodia no son nada fáciles de poner en práctica, pues suponen tiempo, material, recursos económicos y conocimientos suficientes para su diseño y utilización. Deben tener en cuenta un montón de externalidades que están dándose cita en cada espacio y para ello, las entidades de custodia deben conocer bien y saber combinar los tres principales elementos de los que dispone para trabajar:



Figura 1: elementos con los que la custodia cuenta para trabajar.

En la relación entre el gestor público y los otros agentes, es preciso avanzar hacia una mayor relación cooperativa (de socios) y menos paternalista. Y la cooperación debe existir para cada espacio al menos en relación a cuatro grupos de agentes (Esparc, 2003):

- Los propietarios privados.
- Las entidades con capacidad de decisión (administraciones locales, administraciones sectoriales,...).
- Los gestores de actividades (agricultores, ganaderos, pescadores, ...) y las entidades conservacionistas sin ánimo de lucro que operan en el territorio
- Los usuarios del territorio (turistas, naturalistas, científicos,...).

De acuerdo a la Xarxa de Custòdia del Territori, se entiende por alianza o partenariado:

"1. Acuerdo de colaboración voluntario entre diferentes agentes públicos o privados para conseguir objetivos comunes y que se concreta en diversas acciones puntuales o alianzas estratégicas. A las alianzas, la suma de recursos y mecanismos les permiten conseguir objetivos que ninguna de las

Las entidades de custodia deben conocer y saber combinar los tres elementos de los que dispone para trabajar: entidades y voluntarios, territorio y herramientas disponibles.

Alianza o partenariado: Acuerdo

de colaboración
voluntario entre
diferentes agentes
públicos o privados
para conseguir
objetivos comunes y
que se concreta en
diversas acciones
puntuales o alianzas
estratégicas

partes podría alcanzar por sí misma (...). 2. Alianza estratégica entre diferentes agentes, típicamente diversas administraciones públicas, una o más entidades de custodia y patrocinadores privados (...)".

Desde el punto de vista de las administraciones, los partenariados o alianzas con una o diversas entidades de custodia privadas presentan la ventaja de agilizar las operaciones de protección de las tierras y de superar los obstáculos de los trámites administrativos que pueden suponer los acuerdos o transacciones entre fincas, además de permitir alcanzar objetivos de conservación en zonas donde las figuras existentes previstas por la legislación vigente pueden no ser aplicables. Todo esto con la colaboración voluntaria de la propiedad como principio básico. Igualmente, las entidades de custodia privadas, tienen la capacidad de aportar gente entusiasta comprometida con el medio ambiente y la conservación de los recursos, dispuesta a colaborar cuando sea necesario tanto en tareas relacionadas con la búsqueda de financiación como en aportar trabajo voluntario.

Para las entidades de custodia, los acuerdos con los propietarios son el principio básico de su funcionamiento hacia la conservación del entorno, mientras que los partenariados con la administración y el sector privado (empresas, instituciones, etc.) suponen la disponibilidad de un apoyo institucional, técnico y económico indispensable para llevar a cabo actividades de custodia, además de suponer un marco legal y político favorable.

Para los propietarios, los acuerdos con las entidades de custodia suponen la posibilidad de compaginar la conservación de los valores naturales y culturales de las fincas con el uso de sus recursos, que les permitan obtener un beneficio. Los acuerdos de custodia se establecen directamente con un propietario de una finca y a veces, con más de uno al mismo tiempo. También se pueden establecer partenariados con organizaciones de propietarios (asociaciones y sindicatos del mundo rural, asociaciones de propietarios forestales, sociedades de pesca fluvial, cofradías de pescadores marítimas, etc.) para facilitar la difusión de la custodia del territorio. De cara a los propietarios, las administraciones o las entidades de custodia, tendrán que establecer incentivos (ventajas fiscales, compensación, incentivos no monetarios), según sus competencias, para estimular la participación en programas de conservación de las fincas gestionadas desde las entidades de custodia.

Respecto a este punto, en algunos países con más experiencia en este tipo de metodologías de gestión ya se han establecido beneficios fiscales al respecto, como es el caso por ejemplo de Estados Unidos, que permiten a los propietarios acogerse a una serie de ventajas que suponen para ellos un incentivo importante a la hora de plantearse este tipo de técnicas. Es difícil y poco preciso establecer una comparación directa entre EEUU y Europa en general, ya que existen grandes diferencias jurídicas, de régimen de propiedad, de planeamiento urbanístico y de régimen fiscal, entre ambos. De este modo, sólo es válida la comparación conceptual pero de ninguna manera la transposición práctica de los mecanismos de incentivo fiscal, así que las referencias a la situación americana sólo sirven de ilustración a un modelo diferente que está funcionando en un país con más experiencia, no del todo útil para ser importado a este continente con realidades muy diferentes y necesidades concretas.

La coparticipación permite a la administración agilizar las operaciones de protección y alcanzar objetivos de conservación en lugares donde no existen figuras de protección.

Los partenariados permiten a las entidades de custodia disponer de un apoyo institucional, técnico y económico, además de suponer un marco legal y político.

Para los *propietarios* supone poder compaginar la conservación con el uso de la finca y en un futuro, contar con ventajas fiscales y compensaciones como incentivos por parte de la administración.

Así, en Estados Unidos, los acuerdos de custodia con las diferentes entidades pueden llegar a suponer para los propietarios la misma deducción fiscal que una donación a una entidad sin ánimo de lucro (en EEUU cualquier deducción fiscal es del 100% de la aportación social mientras que en España es solo del 20%), siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos generales necesarios. De este modo, se plantea por ejemplo la posibilidad de:

- Deducciones fiscales por el hecho de firmar acuerdos con entidades con fines conservacionistas que recaigan sobre la conservación del hábitat, el patrimonio cultural e histórico, los valores paisajísticos, corredores biológicos, áreas de recreo o con fines educativos o lugares con algún valor ecológico en general.
- Puesto que el hecho de que un acuerdo de custodia puede suponer una limitación de usos ligados a la tierra y por tanto, un menor valor de mercado de la finca, se plantean deducciones fiscales en el caso de las herencias, de modo que los herederos puedan retener la finca en propiedad que en otras circunstancias debería ser vendida.
- Igualmente, la reducción del valor en el mercado libre de la finca, repercute en los impuestos sobre la tierra que el propietario debe pagar. Cuanto menos valor tiene una propiedad, menores son los impuestos que gravan la misma.

Los partenariados no pueden implicar que una Administración simplemente descargue su responsabilidad en la gestión y preservación del patrimonio en las entidades de custodia sin dotarlas de un apoyo adecuado. Incluso teniendo este apoyo, si no sienten que tienen una oportunidad legítima de influir en un programa o plan futuro, es muy posible que tengan menos interés de ponerlo en práctica. Los ingredientes básicos para que un partenariado funcione son la capacidad de escuchar y la oportunidad de compartir al menos parte de la autoridad a la hora de decidir.

Se consideran funciones irrenunciables del gestor público (y más concretamente de la administración autonómica) las siguientes (Esparc, 2003):

- La tutela del cumplimiento del marco legal y normativo.
- La función de coordinación (al menos en una fase inicial).
- La participación en la planificación estratégica.
- La promoción de iniciativas y proyectos.

Desgraciadamente, la voluntariedad política, el conocimiento de la clase política en lo referente a temas de custodia del territorio así como la creencia en su potencial dentro del marco de la conservación que hasta ahora se han reflejado, son escasos en España y todavía queda mucho camino por andar al respecto. Son muy pocos los casos en los que la administración, a cualquiera de sus niveles, participa y se implica de forma activa en proyectos de este tipo, bien como entidad de custodia en sí misma o desarrollando el soporte institucional en el que enmarcar las diferentes iniciativas que van surgiendo para aprovechar las potencialidades que tiene la realidad española. No obstante, con el ánimo de ser positivos y ver una luz bajo la cual seguir avanzando, ya se han comenzado en diferentes autonomías experiencias

Los partenariados no pueden implicar que una Administración simplemente descargue su responsabilidad en la gestión y preservación del patrimonio en las entidades de custodia sin dotarlas de un apoyo adecuado

de este tipo, que deberían suponer no sólo una plataforma sobre la que seguir avanzando en base al aprendizaje acumulado, sino un impulso para que se implanten en el territorio nuevas estrategias de custodia, que permitan renovar e innovar el escenario de la conservación del legado cultural, natural y paisajístico del territorio español.

2.2. Entidades de custodia

La custodia del territorio se alimenta, entre otros, de las distintas iniciativas que desde la sociedad civil se mueven a favor de esta nueva filosofía de conservación del patrimonio cultural, paisajístico y natural de la tierra. Todas estas iniciativas se canalizan y toman forma a través de las entidades de custodia, entendidas como organizaciones privadas sin ánimo de lucro o públicas de estructura diversa (ONG, fundaciones, asociaciones, consorcios, organismos municipales, administraciones públicas, ayuntamientos, etc.), que participan activamente en la conservación del territorio, de sus recursos y de sus valores naturales, sociales o históricos. Hoy en día, en España, estas entidades de custodia no tienen una figura jurídica propia.

De este modo, las entidades de custodia velan por la conservación de espacios muy variados que tengan por ejemplo un elevado valor paisajístico, masas forestales maduras, humedales, zonas desérticas, vías verdes, explotaciones agrarias... no existiendo una tipología concreta de espacios a los que atender. Igualmente, no existen por lo menos en España, unas características comunes que definan la naturaleza tipo de las entidades de custodia y por lo tanto, se engloban dentro de esta denominación organizaciones públicas y privadas no lucrativas de diferente envergadura, con un abanico de disponibilidad de recursos muy amplia, con unas vías de financiamiento distintas, con un ámbito de acción diferente... Todo ello hace que pueda encontrarse un amplio inventario de organizaciones con proyectos de diferente naturaleza y coste económico. Se pueden encontrar así iniciativas que optan por la compra directa de los terrenos a gestionar por parte de aquellas entidades con un mayor respaldo económico y técnico y con una mayor cobertura geográfica en cuanto a su actuación, frente a aquellas de carácter más local que buscan llegar a acuerdos con los propietarios de las fincas de su comarca y cuentan con el apoyo de voluntarios para el desarrollo de sus actividades.

Las ventajas que introduce una entidad de custodia a la hora de establecer los acuerdos con los propietarios son:

- Conocimiento de las necesidades concretas de la población local.
- Asesoramiento técnico y profesional a los propietarios.
- Proporcionar una respuesta rápida, flexible y confidencial que introducen una ventaja frente a los mecanismos administrativos generalmente más complejos y lentos.
- Proporcionan estudios de coste-beneficio de las actividades de conservación.

Entidad de custodia:

organizaciones
privadas sin ánimo de
lucro o públicas de
estructura diversa que
participan activamente
en la conservación del
territorio, de sus
recursos y de sus
valores naturales,
sociales o históricos

Ventajas a la hora de establecer acuerdos:

- Conocimiento de las necesidades de la población local.
- Asesoramiento técnico.
- Respuesta rápida, flexible y confidencial frente a mecanismos administrativos más complejos.
- Estudios de costebeneficio.
- Enfoque coparticipativo.

 Ofrecen un enfoque coparticipativo y eficaz en temas de conservación y explotación de los recursos.

Las entidades utilizan todos los mecanismos que tienen a su disposición en función de su capacidad de actuación y de sus recursos, promoviendo y aplicando técnicas de custodia (desde contactos y acuerdos con los propietarios hasta la compra de fincas, sin olvidar los convenios con la administración, la adquisición de donativos, la educación y sensibilización y el asesoramiento técnico entre otros), basándose siempre en el principio de voluntariedad. Mediante la intervención de las entidades de custodia, la conservación de la tierra se lleva a cabo acompañada de un marco legal, social y político que permite a las organizaciones sin ánimo de lucro beneficiarse de los fondos públicos, apoyarse en los incentivos fiscales propios de cada país y realizar contratos de carácter privado con los propietarios de las fincas rurales.

Los fines de las entidades de custodia, así como sus metodologías, están siempre relacionadas con la tierra y se aplican a espacios concretos. Por ello, dichas entidades de custodia trabajan en estrecha colaboración con la propiedad privada, buscando siempre formas de colaboración voluntaria entre ambas partes que tienen su reflejo en distintas formas de acuerdo, utilizando para ello todas las herramientas que tiene a su disposición. Igualmente, estas entidades de custodia realizan un importante esfuerzo en tareas de educación y sensibilización de la población y de los demás agentes implicados en la conservación, organizando conferencias, elaborando publicaciones, abriendo debates... creando en definitiva, un contexto favorable y receptivo a esta nueva iniciativa que comienza a tomar cuerpo en España desde hace unos años.

Por tanto, las entidades de custodia privadas no siempre trabajan con el fin directo de establecer contactos con los diferentes propietarios de las fincas, sino que en ocasiones, trabajan para facilitar un acercamiento o para actuar de interlocutor entre la población local propietaria de la tierra y la administración, en momentos en los que esta última puede intervenir ella misma como entidad de custodia y ser la que firme los acuerdos. De este modo, las administraciones locales más próximas al territorio (ayuntamientos, consorcios, comisiones locales de agenda 21...) también pueden convertirse en entidades de custodia, dado que trabajan para la gestión responsable del territorio rural privado en sus ámbitos de actuación.

Esto no quita que las administraciones como por ejemplo las Consejerías, con un carácter no tan marcadamente local y por tanto, más alejadas del territorio, puedan también ejercer un papel importante como entidades de custodia en algunos casos concretos. Ejemplos de ello se recogen en el apartado 4.1.1 para el caso del lince en Andalucía. No obstante, para que una Administración Autonómica pueda llevar a cabo este tipo de acuerdos de custodia, siempre es mucho más eficaz que se establezcan los mecanismos necesarios o las vías para que las diferentes técnicas aplicadas para los fines conservacionistas se elaboren en estrecho contacto con la propiedad, ajustándose a el espacio en particular y la persona concreta, de acuerdo a la filosofía principal de la custodia del territorio.

Las administraciones locales también pueden convertirse en entidades de custodia dado que trabajan para la gestión responsable del territorio rural privado en sus ámbitos de actuación.

En definitiva, de acuerdo a la definición recogida por la Xarxa de Custòdia del Territori, una entidad de custodia puede entenderse como:

"Organización pública o privada sin ánimo de lucro que participa activamente en la conservación del territorio y de sus valores naturales y culturales mediante las técnicas que facilita la custodia del territorio. Las entidades de custodia utilizan los mecanismos que tienen a su disposición en función de su capacidad de actuación y de sus recursos, pero en todos los casos buscan el intercambio de opinión y los acuerdos con los propietarios, basándose siempre en el principio de voluntariedad. Las asociaciones y fundaciones privadas más próximas a la conservación del patrimonio natural y cultural pueden dar lugar a las entidades de custodia más clásicas. Del mismo modo, las administraciones locales más próximas al territorio (ayuntamientos, consorcios...) también pueden convertirse en entidades de custodia puesto que trabajan para la gestión responsable del territorio rural de su ámbito de actuación y tienen la capacidad para conseguir acuerdos de custodia con la propiedad privada".

2.2.1. Cómo trabaja una entidad de custodia en líneas generales

La toma de acuerdos con los propietarios de una finca por parte de las entidades de custodia es una responsabilidad muy grande, puesto que implica aceptar la obligación de vigilar y promover los términos de dicho acuerdo a largo plazo, dependiendo este plazo de la tipología del acuerdo establecido. Igualmente, el contacto con el propietario, en el caso de que no haya una transmisión de la propiedad, debe ser continuo y deben establecerse las vías y los mecanismos que aseguren una adecuada comunicación por ambas partes para velar de esta forma por la mayor eficacia de las técnicas de custodia aplicadas.

Un acuerdo de custodia en sí mismo, por muy bien establecidas que estén sus cláusulas y el respaldo legal o técnico que tenga a sus espaldas, no puede proteger aisladamente el patrimonio cultural, natural o paisajístico contenido en una finca, sino que éste debe venir acompañado de un esfuerzo y una serie de implicaciones que van más allá que la firma del acuerdo por parte de la entidad de custodia. La toma de un acuerdo con un propietario, cualquiera que sea su naturaleza, no es más que el principio del trabajo de la conservación del patrimonio, que desencadena un futuro esfuerzo de control, defensa y aplicación de lo establecido, con el fin de alcanzar los fines conservacionistas perseguidos.

Es necesario por tanto que antes de llegar a la firma de un acuerdo, las entidades determinen los costes y las necesidades de gestión que suponen cualquier actividad que desarrollen dentro del marco de la custodia, para evaluar si cuenta con los fondos necesarios para aplicar estos acuerdos y supervisar su cumplimiento en un futuro a largo plazo así como con los recursos materiales y el personal necesario para desarrollar su actividad. En algunos países, como por ejemplo Estados Unidos, los costes derivados de las actividades de vigilancia y seguimiento son muchas veces cubiertos por fondos permanentes de reserva que se crean mediante aportaciones del propietario en el momento de establecerse el acuerdo de custodia. En España, sin embargo, hoy por hoy, son las propias entidades las que deben obtener los recursos necesarios para poder desarrollar esta parte importante de su

Los acuerdos de custodia, no pueden proteger aisladamente los recursos de una finca, sino que implican aceptar responsabilidades en el largo plazo, vigilando y promoviendo los términos del acuerdo y manteniendo un contacto continuo con la propiedad.

Antes de llegar a la firma de un acuerdo, las entidades deben determinar los costes y las necesidades de gestión que suponen la futura actividad, para evaluar si cuentan con los fondos necesarios para aplicar estos acuerdos v supervisar su cumplimiento en un futuro a largo plazo, así como con los recursos materiales v el personal necesario para desarrollar su actividad.

compromiso. Pese a ser un punto muy importante dentro del proyecto de custodia, según lo recogido en una encuesta elaborada a 18 organizaciones por la Xarxa de Custòdia del Territori en el año 2002, se observó que un alto porcentaje de las mismas no tienen una estructura de funcionamiento basada como mínimo en un presupuesto anual y que simplemente el 55% de las mismas había buscado algún tipo de financiación para proyectos de custodia durante los dos años anteriores.

Igualmente, deben considerar otras externalidades que van a influenciar también el buen desarrollo del programa de conservación. De este modo, debe plantearse por ejemplo si verdaderamente un acuerdo de custodia es el mecanismo idóneo para conservar el recurso o quizás otras técnicas de conservación serían más apropiadas, qué tipo de acuerdo es el más adecuado, el contexto en el que se sitúa la finca (la actitud de la población local, los usos en fincas colindantes...) para establecer las posibilidades de que las cláusulas establecidas se vean infringidas constantemente en el futuro, si la entidad de custodia tiene la experiencia necesaria para responsabilizarse de las implicaciones que supone un programa de custodia, si cuenta con el personal necesario...

Una vez tomada la decisión de llevar adelante un proyecto, debe entenderse que los acuerdos con los propietarios son la base de la custodia y por ello, deben estar redactados con precisión y ser claros y concisos en las cláusulas que contienen. Puesto que además la entidad de custodia debe velar por su cumplimiento, deben ser de fácil supervisión (fácilmente cuantificables si es necesario) y fácilmente aplicables por parte de la propiedad, para no dar lugar a futuras interpretaciones y problemas a la hora de llevarlos a cabo. Desde el momento en que le se cierra el acuerdo de custodia, la propiedad habrá de consultar con la entidad cualquier duda o decisión que afecte a la gestión o la protección de la finca. Por otro lado, la entidad debe comprometerse a ofrecer una vía de contacto regular y a mantener informada a la propiedad de las novedades que afecten a la finca o a los términos del acuerdo, como pueden ser por ejemplo determinados ajustes a realizar, desgravaciones que puedan interesar al propietario, nuevas técnicas de gestión aplicables...

Los acuerdos con los propietarios son la base de la custodia y por ello, deben estar redactados con precisión y ser claros y concisos en las cláusulas que contienen, ser fácilmente aplicables y ser de fácil supervisión.

A la hora de llevar a término la toma de acuerdos con la propiedad privada, desde la Xarxa de Custòdia del Territori, se han desarrollado una serie de consejos básicos o líneas de actuación que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Es adecuado documentarse sobre técnicas de contacto con los propietarios, apoyándose en diferentes manuales recogidos en la bibliografía disponible.
- Definir inicialmente los lugares y los valores prioritarios dentro de los mismos para definir los objetivos últimos de los acuerdos de custodia.
- Presentarse al propietario con un dossier completo informativo de la entidad, alguna información sobre la finca y si es posible una guía de opciones de custodia que expliquen el abanico de técnicas que pueden utilizarse.
- Ser honestos en todo momento con el propietario, respondiendo de manera sincera en las entrevistas y siendo sobre todo realistas en relación a los fondos que se pueden obtener y sin descartar que el propietario contribuya económicamente al acuerdo

- Preparar un modelo de acuerdo de forma conjunta con el propietario.
- Cumplir siempre con el compromiso de seguimiento anual del acuerdo, que incluye una visita anual a la finca y el desarrollo de una base documental de las visitas efectuadas.
- Invitar a la propiedad privada a establecer encuentros por lo menos anuales y a mantener contacto periódico por cualquier otro medio como el correo electrónico o el teléfono, prestando un canal de comunicación recíproca activo.
- Establecer colaboraciones con otras entidades de custodia en el caso de que la complejidad del acuerdo supere los recursos disponibles o la experiencia necesaria por parte de la entidad de custodia promotora del acuerdo.

La entidad de custodia debe hacer valer su compromiso de aplicar los acuerdos establecidos con la propiedad y estar dispuesta a tomar las acciones pertinentes en caso de incumplimiento del contrato, no solamente para detectar los problemas sino para buscarles solución en caso de que sea necesario. El control y seguimiento de los acuerdos de custodia debe ser periódico y estar lo más documentado posible. Un buen seguimiento permite a las entidades de custodia poder en algunos casos prever con anticipación cualquier irregularidad que se pueda estar llevando a cabo cuanto antes, lo que muchas veces supone una reducción de costes.

Pero también, las actividades de seguimiento y control permiten establecer un contacto periódico con el propietario, lo que mejora la relación y fomenta la cooperación entre las dos partes, permitiendo tareas de asesoramiento, discutir posibles dudas que puedan desencadenar problemas en el futuro, adaptar la custodia de forma activa y revisar los acuerdos de forma más operativa... redundando todo ello en el éxito de la custodia del territorio en su conjunto en incluso conseguir reconocimiento social y poder extender sus actividades a las fincas vecinas.

En toda técnica de custodia del territorio, la buena relación con el propietario de la finca es fundamental para que el objetivo sea conseguido. Además, no hay que olvidar que la filosofía que encierra la custodia no persigue otra cosa que implicar a la propiedad privada en posesión de fincas con un patrimonio natural, cultural o paisajístico de elevada riqueza, en la gestión de las mismas, para que sea ella la que vele por la conservación de sus recursos y se implique en su mantenimiento a largo plazo. Por muy específicos que sean los acuerdos adoptados y por muy estrecha que sea la vigilancia que la entidad de custodia logre realizar a posteriori, los esfuerzos serán ineficaces si el propietario no muestra una actitud de cooperación y abandona a lo largo de la duración del contrato ese principio de voluntariedad en el que se basa la custodia del territorio. Una entidad de custodia no debe presentarse ante el propietario como un mero supervisor de las actividades de la propiedad, sino que debe trabajar en estrecha relación con la misma para conseguir entre ambos objetivos que deben ser comunes o que por lo menos, no deben enfrentarse.

Un buen seguimiento permite a las entidades de custodia poder en algunos casos prever con anticipación cualquier irregularidad que se pueda estar llevando a cabo cuanto antes, lo que muchas veces supone una reducción de costes, y mantener un contacto periódico con la propiedad.

ineficaces si el propietario no muestra una actitud de cooperación y abandona a lo largo de la duración del contrato ese principio de voluntariedad en el que se basa la custodia del territorio.

Los esfuerzos serán

Las entidades de custodia por lo tanto, tienen un reto importante en este aspecto que se extiende en el largo plazo, debiendo visitar con regularidad (como mínimo una vez al año) las propiedades con las que tiene establecido algún tipo de acuerdo para asegurar que se están llevando a cabo las acciones necesarias para la conservación del espacio en los términos establecidos. Igualmente, los miembros de la entidad deben establecer un contacto periódico con la propiedad y desarrollar como resultado de sus visitas, diferentes documentos o informes con las conclusiones y observaciones recogidas.

2.2.2. Caminando hacia el futuro

Pese a que el fin último de una entidad de custodia es establecer convenios con la propiedad privada, mirado de forma conjunta, las diferentes organizaciones que trabajan bajo este tipo de técnica también persiguen otros objetivos más a largo plazo. Estos objetivos están encajados en un marco más global y permiten un avance en la consolidación de la filosofía de la custodia del territorio en el estado español en este caso y en última instancia, revierten una serie de beneficios en la propia entidad o en todo el conjunto de entidades. Así, las entidades podrán tomar la fuerza suficiente para que cada vez sea más el número de personas interesadas en desarrollar este tipo de iniciativas y en mostrar su apoyo a las entidades que trabajan en este campo, facilitando con ello además los mecanismos para conseguir la financiación necesaria para los proyectos. Y, más allá, permitirá a las entidades y los colectivos cada vez estar más implicados en los procesos de elaboración de las diferentes políticas directamente de conservación de la naturaleza u otras que indirectamente también marcan el futuro posible de la custodia en España.

Y esto se consigue cuando las entidades llevan a término las iniciativas y acuerdos de custodia en un marco de trabajo riguroso y hacen una adecuada difusión pública de su actuación, comenzando a situarse de cara a conseguir el reconocimiento social. En definitiva la consolidación del movimiento de la custodia del territorio, desde las entidades más pequeñas hasta las más grandes, pasa por conseguir cada una y como colectivo un umbral suficiente de profesionalización que de estabilidad, continuidad, rigor y calidad a los objetivos y las iniciativas de cada entidad de custodia. Esto, finalmente, repercute en el reconocimiento social dentro del ámbito de actuación de cada entidad y, como colectivo, en el conjunto de país (Pietx, 2003).

Tal y como se recoge en la ponencia de la III Reunión de la Xarxa de Custòdia del Territori (2003), desde el punto de vista de esta organización, que trabaja para promover el uso de la custodia como una herramienta más en la estrategia para conservar los valores naturales, culturales y de paisaje del territorio, hay una serie de retos y pasos que las entidades de custodia han de plantearse de cara al futuro en este aspecto:

Desarrollar organizaciones sólidas en cuanto a la estructura y al funcionamiento, independientemente del grado de profesionalización, que tengan motivación, una buena dirección, con una cultura organizativa, recursos humanos y mecanismos de gestión, evaluación y toma de decisiones claros. Todo ello contribuye a la cohesión, hace que las organizaciones sean más efectivas en su actividad y refleja una imagen positiva de cara a la captación de recursos.

- Desarrollar entidades con una cultura organizativa dinámica y positiva, que es un concepto poco tangible pero que es clave para la implicación de profesionales y voluntarios y para el éxito de la organización. Hay que saber encontrar un punto que genere una dinámica en la que las personas estén motivadas, dedicadas y convencidas de la misión de la entidad.
- Entender la profesionalización como una inversión y tener una disposición a invertir en este sentido, bien sean recursos económicos, esfuerzos, ilusión...
 Este es un punto que se vuelve fundamental a la hora de establecer alianzas y relaciones con la sociedad.
- La aceptación del modelo de voluntarios-asalariados como un elemento estratégico fuerte. La profesionalización de la entidad no debe suponer nunca una renuncia a la base participativa y voluntaria de la entidad. La entidad debe establecer políticas que clarifiquen y definan el rol de los asalariados, los voluntarios y las políticas de relación entre ambos tipos de personal. Para tener un equipo humano preparado, la formación tanto del voluntariado como del equipo asalariado será esencial para conseguir equipos motivados y comprometidos con el proyecto de forma continua.
- Mantenimiento de la coherencia interna en todas las actividades desarrolladas. En relación a este punto, es importante la planificación estratégica de la entidad como la base para gestionar el crecimiento y mantenerse centrado en la misión. Las formas de financiación y las actividades pueden afectar o cuestionar la propia filosofía, razón de ser o sentido inicial de la organización. La coherencia constante en la planificación en relación a la misión es esencial.
- La importancia de la comunicación y el marketing. Dado que la custodia del territorio es un concepto relativamente nuevo, es necesario hacerlo llegar de manera clara y homogénea a los propietarios y al público en general. Una buena estrategia de comunicación ha de generar interés público en el trabajo de la entidad, ha de promover la entidad y atraer a personas interesadas en colaborar y ha de aumentar el reconocimiento de su labor, generando una imagen pública.
- Presencia de la innovación y mirada hacia fuera. La velocidad de los cambios de hoy en día, plantea que las entidades sean capaces de seducir, innovar y ofrecer proyectos diferentes, arriesgados, que consigan atraer a los diferentes agentes implicados. La presencia de profesionales en las diferentes organizaciones ha de permitir analizar informes y estudios relacionados y que orienten la finalidad, investigar el comportamiento de las personas que ofrecen su apoyo, hacerse presentes en debates y actos públicos, estar abiertos a nuevas ideas... solamente así, se podrá mejorar en la tarea de sensibilización, llegar mejor a la sociedad y por tanto, caminar hacia el reconocimiento social.

2.3.

Técnicas de custodia

La finalidad básica de la custodia del territorio es establecer una colaboración entre la entidad de custodia y el propietario de la finca, reflejada en un acuerdo voluntario entre ambas partes en el que el objetivo final es la conservación o el uso responsable del territorio, tanto de la totalidad de una finca como de una parte nada más. Estos acuerdos son de una naturaleza muy diferente y, puesto que deben ser adaptables a una situación concreta en un momento concreto con un propietario concreto, no tienen una estructura cerrada ni contienen en todos los casos las mismas cláusulas, estando éstas adecuadas a cada caso en particular. De este modo, el documento del acuerdo de custodia es abierto, porque las condiciones son diferentes para cada finca.

Los acuerdos de custodia no tienen una estructura cerrada ni contienen todos las mismas cláusulas, sino que son documentos abiertos adaptables a las condiciones de cada finca.

Los diferentes tipos de contrato que se pueden establecer entre una entidad de custodia y un propietario de una finca están basados principalmente en el Derecho Privado y tienen la característica común, cabe recordar, de que son acuerdos totalmente voluntarios, es decir, que se llevan a cabo porque existen unas personas que los impulsan (miembros de entidades de custodia) y otras que los aceptan (propietarios de terrenos con valores naturales, culturales o paisajísticos).

Cabe destacar aquí, por la posible confusión que puede desencadenar el papel de la Administración pública en los diferentes mecanismos de custodia, que esta tipología de acuerdos basados en el derecho privado también pueden ser firmados por la Administración en calidad de entidad de custodia, actuando en este caso como un sujeto privado en las relaciones jurídicas y no estando dichos contratos, por su carácter o por su cuantía, sometidos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

En concreto, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 88 que:

"Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin"

De este modo, la Administración puede también en su tarea de entidad de custodia, firmar acuerdos con los diferentes propietarios apoyándose en el marco del derecho público. El contrato administrativo es el que la Administración celebra con otra persona pública o privada, física o Jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública. Contratos de derecho público "son todos aquellos en que aparece la imposición unilateral de obligaciones estatales por medio de las funciones de creación normativa y ejecutiva que se complementan por actos jurídicos bilaterales

Las administraciones públicas pueden establecer acuerdos con los propietarios basados en el derecho privado, actuando como sujeto privado y no estando dichos acuerdos sometidos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y también dentro del marco del derecho público.

en forma de contratos, convenios, acuerdos etc., todos los cuales tienen de común el emanar de la manifestación de una voluntad coincidente de las partes"(Lira Ubidia en: http://www.monografias.com/trabajos13/losconpb/losconpb.shtml). El contrato administrativo comporta no sólo la decisión de la Administración a través de un acto administrativo, sino que hay una expresión de voluntad del contratante, sin cuyo elemento no se generaría el acto bilateral que es el contrato.

2.3.1. Tipología de los acuerdos de gestión

Los acuerdos de los que se sirven las entidades de custodia para la consecución de sus objetivos de forma general, se pueden dividir entre aquellos que son verbales, en los que existe únicamente el compromiso mutuo entre la entidad de custodia y la propiedad sin un reflejo en un documento formal, y los escritos, que sí que quedan perfectamente definidos en un documento escrito y que se apoyan en diversos instrumentos administrativos existentes.



Arrendamiento
Usufructo

Servidumbres

Con transmisión de la propiedad

Títulos de conservación

Donación

Adquisición directa

Permuta

Herencia o legado

Figura 2: clasificación de los diferentes acuerdos.

En los acuerdos de custodia del territorio sin transmisión de propiedad, se fijan unos términos de gestión y protección que de manera participativa, la propiedad aplicará y la entidad velará que se cumpla, mediante un contacto regular con la propiedad y un

seguimiento periódico de la finca y de los términos de acuerdo. En los acuerdos con transmisión de la propiedad, la entidad obtiene la propiedad plena y con ella, la plena capacidad de decisión sobre le futuro de la finca, y ha de velar también por la conservación a largo plazo de sus recursos y de los valores previstos en el acuerdo de transmisión (comunicación personal con Carlos Javier Durá Alemañ, Doctorando en Derecho Ambiental, Cátedra UNESCO Medio Ambiente).

Siguiendo el esquema recogido en la figura 2, a continuación se detallan las características fundamentales de cada uno de los diferentes acuerdos de gestión escritos que pueden alcanzarse, destacando sus características fundamentales y los diferentes vínculos que se establecen en ellos entre las dos partes que los firman, la entidad de custodia y la propiedad. Ejemplos reales de algunos de estos acuerdos se presentan más adelante en este el capítulo (ver apartado 2.4), detallando los diferentes proyectos que están llevando a cabo diversas entidades de custodia dentro del territorio español.

Contrato

Los contratos que pueden establecerse entre un propietario y una entidad de custodia son acuerdos privados que se establecen en términos de libertad entre ambas partes.

Los contratos son acuerdos totalmente flexibles y no atienden a una estructura o un modelo tipo, de modo que los que los contratantes pueden establecer en cada ocasión los pactos, cláusulas y condiciones que estimen oportuno para regular la gestión de las actividades a realizar. Igualmente, la duración de dichos contratos no está estipulada y por lo tanto, puede ser establecida por parte de la entidad de custodia y la propiedad de acuerdo a sus intereses mutuos.

Convenio de colaboración o gestión

Los convenios de colaboración se rigen por las mismas formas que los contratos arriba explicados y establecen de forma general, un marco de colaboración entre la entidad y la propiedad. Son por tanto acuerdos que tienen una naturaleza menos específica, ya que las cláusulas o condiciones que recogen son menos concretas y alcanzan un menor grado de definición. Por lo tanto, suponen un menor compromiso por ambas partes.

Arrendamiento

Contrato privado por el que un propietario (arrendador) cede el uso de la tierra a una entidad de custodia (arrendataria), que previamente ha evaluado el valor ecológico de dicha propiedad y que de esta forma, adquiere el uso de la tierra por un periodo de tiempo determinado a cambio de un precio establecido que a acordado pagar.

Cesión de usos o arrendamiento de usos

El contrato de arrendamiento puede establecerse para la finca al completo pero también, el propietario puede ceder simplemente algunos de sus derechos. De este modo, cualquier propietario de una finca rústica puede ceder o arrendar la totalidad o

Las *contratos* son acuerdos privados se establecen en términos de libertad entre ambas partes y son totalmente negociables, tanto en las cláusulas que contienen como en su duración.

El contrato de arrendamiento es un contrato privado por el que un propietario cede el uso de la tierra a una entidad de custodia por un periodo de tiempo determinado a cambio de un precio establecido. Igualmente puede simplemente arrendar algunos de sus derechos

(arrendamiento de uso) o incluso ceder los derechos correspondientes que no quiera utilizar (cesión de usos).

una parte de los derechos correspondientes a sus terrenos que no quiera utilizar de modo que son las entidades de custodia las depositarias de estos derechos que a cambio, ayudan al propietario a gestionar su finca de acuerdo con las cesiones que se concretan.

Títulos de conservación

Los títulos de conservación, también conocidos en inglés como "conservation easements", componen un mecanismo de custodia que no está recogido actualmente por la legislación española. Tienen sin embargo una gran popularidad y auge en EEUU desde los años 80, país en el cual el sistema de incentivos fiscales apoya mucho este tipo de iniciativas (comentados brevemente en el apartado 2.1.1) de modo que la Administración americana ha creado incentivos basados en desgravaciones fiscales que permiten obtener a los propietarios reducciones en los impuestos patrimoniales. Su aplicación por las entidades de custodia en ese país sigue siendo un mecanismo muy extendido hoy en día como una herramienta muy útil desde el punto de vista de la conservación de los recursos naturales.

Un título de conservación es un documento legal creado con una finalidad exclusivamente conservacionista, con una reglamentación y unos incentivos específicos para los propietarios. Mediante el establecimiento de este acuerdo legal entre un propietario, una entidad de custodia privada o la administración, se limitan algunos de los usos de la propiedad para proteger sus valores ecológicos. El propietario puede hacer un uso normal de su propiedad, puede venderla, vivir en ella, pero cede determinados derechos que son depositados en estas asociaciones. Por ejemplo, el derecho a urbanizar, a desecar ciertas zonas, roturar determinadas zonas importantes de la finca.

Mediante un título de conservación se limitan algunos de los usos de la propiedad para proteger sus valores ecológicos, que son depositados en entidades de custodia.

Usufructo

El usufructo en uno de los Derechos Reales que junto con la servidumbre ecológica podemos vincular a la conservación. Mediante su implantación nos permite usar y gozar de una cosa ajena (un bosque por ejemplo) de manera indefinida o determinada pero separándolo de su derecho de propiedad. Es por tanto posible que una persona sea dueña de la propiedad, pudiendo por ello realizar todos los actos de disposición establecidos por la Ley, y que otra sea dueña del usufructo, pudiendo entonces hacer uso de la misma.

Servidumbres ecológicas o servidumbres de conservación.

Se entiende por servidumbre ecológica un mecanismo por medio del cual un propietario decide de forma voluntaria limitar el uso de su finca con el fin de proteger el patrimonio natural, cultural o paisajístico que ésta alberga en beneficio de otro. El dueño de la finca sobre la que se está limitando el uso básicamente tiene la obligación de cumplir la servidumbre ecológica mientras que el dueño de la otra finca tiene la obligación de vigilar que esté cumpliendo la servidumbre.

La servidumbre ecológica es una técnica de custodia que no está muy extendida en España ya que no cuenta con el amparo legal pero, sin embargo, la metodología utilizada bajo el concepto de servidumbre ecológica así como la reflexión de las

El usufructo es un contrato que nos da el derecho de usar y gozar de una cosa ajena de manera indefinida o determinada pero separándolo de su derecho de propiedad.

La servidumbre ecológica es un mecanismo por el cual un propietario decide limitar el uso de su finca en beneficio de otro, que puede ser una entidad de custodia.

experiencias y modelos que se están desarrollando en otros países con un éxito significativo, puede abrir nuevos debates de conservación interesantes para el objetivo del presente documento.

Los acuerdos de servidumbre ecológica tienen gran flexibilidad, pues mediante su establecimiento pueden alcanzarse objetivos muy distintos dependientes de la voluntad del propietario de la finca (a qué derecho quiere voluntariamente renunciar) y, lógicamente, de las características particulares de la finca.

Para llevar a cabo un acuerdo de servidumbre ecológica son necesarias por tanto dos partes: una a la que se llama *fundo sirviente* (el gravado sobre el que se constituyen las servidumbres y que por tanto que es la que tiene el uso planificado) y otra a la que se llama *fundo dominante* (aquel en cuyo beneficio se han establecido los derechos reales y por tanto se va a ver favorecido por la servidumbre ecológica).

Algunos países han amparado con herramientas legales esta técnica de custodia del territorio de modo que el propietario de la finca sigue manteniendo el título de la propiedad y por tanto, puede venderla o transmitirla libremente de acuerdo a su voluntad pero esos derechos a los que renuncia mediante acuerdos de servidumbre ecológica están ligados a la tierra, de manera que las diversas limitaciones de uso aparecen en el registro de la propiedad y por ello, se conocen por parte del comprador y deberán ser cumplidos por éste una vez adquiera el terreno. Este hecho habilita también a las entidades de custodia a desarrollar estrategias de conservación que les permiten comprar fincas de elevado valor patrimonial, establecer en ellas servidumbres ecológicas que van ligadas a la propiedad y luego venderlas a nuevos propietarios que están obligados a cumplir con lo establecido a través de dichas servidumbres.

En Latinoamérica, la legislación permite igualmente que se adopten servidumbres ecológicas no a favor de un fundo dominante sino de una entidad de custodia o gobiernote organismos públicos, lo que supone un impulso enorme a la custodia del territorio como una herramienta de gestión y conservación de los recursos en estos países. Estados Unidos no existen las servidumbres ecológicas sino que los sustituyen los títulos de conservación del ordenamiento jurídico anglosajón.

Donación

Una donación es un acto liberal por el cual una persona (propietario) dispone gratuitamente de una cosa (una finca en este caso) a favor de otra que la acepta (entidad de custodia). Así, la entidad de custodia pasa inmediatamente a ser propietaria de la finca y por tanto, a velar por el futuro de la misma dentro del contexto de la conservación de su patrimonio. También se puede donar la propiedad a una persona y el usufructo a otra u otras.

En el caso de que la entidad de custodia adquiera una finca mediante una donación que no posee ningún valor ecológico, puede permutarla o venderla y destinar los fondos obtenidos a la compra de otra parcela, con el objetivo de conseguir fincas con un atractivo mayor desde el punto de vista de la conservación.

Una donación es un acto liberal por el cual un propietario dispone gratuitamente de una finca a favor de una entidad de custodia.

Son pocos los casos en España en los que los propietarios han donado sus tierras a favor de una entidad de custodia con fines conservacionistas. No obstante, la Fundación Territori i Paisatge, la Fundación Global Nature o el Grupo Ornitológico Balear han sido depositarios de diferentes donaciones. Estas iniciativas tienen su origen bien en la concienciación conservacionista del propietario y su deseo de ejercer su compromiso con el medioambiente o bien por los incentivos que supone esta técnica de acuerdo a las herramientas fiscales que se recogen en la Ley de mecenazgo 49/2002, cuyo contenido será analizado con mayor detalle en capítulos posteriores del presente documento.

Adquisición directa

Mediante la compraventa, la entidad adquiere plena capacidad de decisión sobre el futuro de la finca y ha de velar por la conservación a largo plazo de los recursos que alberga la misma.

Permuta

La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra. Es un mecanismo jurídico por el cual los propietarios o las entidades de custodia interesadas en la conservación de una determinada finca pueden llegar a acuerdos para obtener lugares de un valor ecológico mayor que las que ellos poseen.

Herencia o legado

Los testamentos son las disposiciones que una persona toma para que se ejecuten después de su muerte. El testador puede disponer que al ocurrir su muerte, todo o parte de su patrimonio pase a ser propiedad de una entidad de custodia, con el propósito de que este se destine a proyectos para proteger el medio ambiente.

Lo más habitual en el campo de la custodia del territorio es que el testamento transmita una finca concreta de valor ecológico a una entidad determinada, y no todo un patrimonio en conjunto. Las entidades de custodia de EEUU orientan a los propietarios en los términos de este tipo de legados o testamentos.

2.3.2. Acuerdos y participación

Los diferentes acuerdos que engloban las técnicas de custodia del territorio implican diferentes grados de participación en la gestión de las tierras por parte del propietario y en general, en el conjunto de decisiones que se toman respecto a ella. Por ejemplo, es fácil pensar que en el caso de que la entidad de custodia adquiera totalmente la finca mediante una compraventa, el propietario pierde toda capacidad de decisión y participación en el momento en el que la propiedad cambia de mano, cediendo de este modo el futuro de la misma a favor de la entidad. Es importante tener en cuenta en este caso, no obstante, que el propietario asegura la conservación a perpetuidad en el momento que acepta la transmisión de la propiedad a la entidad, y esta le da seguridad social y jurídica de que va a conservarla para siempre. Pero su papel activo no se prolonga en el tiempo y es la entidad la que toma las decisiones en

Una permuta es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a dar una finca para recibir otra...

Una herencia es un mecanismo por el cual el testador, al fallecer, cede todo o parte de su patrimonio a una entidad de custodia.

Las diferentes técnicas de custodia del territorio implican diferentes grados de participación, efectividad, coste y compromiso por parte de los propietarios.

cuanto al futuro de la finca, siempre dentro de los ideales conservacionistas que persigue.

Por lo contrario, si lo que se llega es a un convenio entre las dos partes, deberá existir a lo largo de la duración del mismo y mediante su diseño, una coparticipación y un diálogo fluido entre la entidad de custodia y el propietario que contribuyan al establecimiento de dicho convenio, ya que será en todo momento necesario llegar a un punto de común entendimiento entre la entidad y la propiedad.

Generalmente, las diferentes técnicas también tienen un reflejo en cuanto a la efectividad y al coste de forma inversa al de la participación. Cuánto más peso tenga la entidad de custodia en la toma de decisiones en relación a la gestión de la finca, esto es, cuanto menos coparticipativa sea la metodología empleada, generalmente más efectiva será dicha técnica en términos de conservación pura de los valores patrimoniales de la finca. No obstante, también el coste que supone la aplicación de la técnica será mayor. De este modo, y siguiendo con el ejemplo de la compra de la finca, la técnica empleada podrá en cierto sentido parecer más efectiva en términos conservacionistas, puesto que será la entidad de custodia la que velará en todo momento por su adecuada gestión, pero no se dará pié a la participación y el capital necesario será elevado.

En la siguiente figura (figura 3) se refleja una gradación de algunas técnicas que pueden emplearse en función del espacio que dejan a la participación de la población local en contraposición a la efectividad, coste y compromiso que presentan.



Figura 3: Mecanismos de custodia del territorio. Fuente: modificado de Hilts y otros.

Cabe destacar, que esta idea está sujeta a múltiples variaciones y que la realidad no tiene por qué atender siempre a este modelo. Muchas veces, el contexto en el que se lleven a cabo las diferentes estrategias (por ejemplo si se diera el apoyo explícito de la Administración Autonómica y el desarrollo de planes específicos por parte de ésta) pueden ayudar a potenciar el establecimiento de las diferentes técnicas dentro de la población local y hacer por tanto que el consolidar acuerdos con los propietarios sea mucho más efectivo que la compra de terrenos por parte de la entidad de custodia. Igualmente, la labor de difusión y sensibilización que realizan las entidades de custodia, tal y como se vio en capítulos anteriores, fomentan el sentido de pertenencia al espacio por parte de la población local y ayudan a desarrollar un

vínculo afectivo con la tierra que habitan, haciéndoles entender su papel como eslabón fundamental en la cadena de la conservación y creando por tanto el caldo de cultivo idóneo para que a posteriori se pueda llegar a la toma de acuerdos con los propietarios en cualquiera de sus formas, con resultados altamente positivos. Todo depende entonces de los puntos de vista, de los plazos de tiempo en los que medir la eficacia y de los indicadores utilizados para evaluar la misma.

2.4. La custodia del territorio en España

Pese a no existir un inventario concreto que recoja todas las iniciativas de custodia que se están desarrollando en España y que permita un estudio de la evolución que ha seguido recientemente, sí que se puede estimar que a partir de los años 90 las iniciativas de custodia se han consolidado y han aumentado en el territorio español y que cada vez son más los proyectos que incluyen dentro de sus diferentes estrategias, el contacto y la toma de acuerdo con los propietarios de las fincas. También es posible afirmar que pese a que es en Cataluña y Baleares donde la custodia del territorio tuvo mayor acogida en un principio, y por tanto, en la que se podían encontrar más hectáreas cubiertas por diferentes acuerdos establecidos con los propietarios de fincas, hoy en día también se pueden identificar este tipo de iniciativas en otras comunidades autónomas como por ejemplo y sobre todo Andalucía, Extremadura y Murcia.

A continuación se recogen algunos ejemplos de iniciativas de custodia que se están desarrollando en España a cargo de diferentes organizaciones, sin el ánimo de hacer un análisis exhaustivo de los diversos proyectos que abordan las diferentes entidades sino más bien, intentando destacar la variedad de técnicas de custodia que se han venido aplicando en todas ellas como conjunto.

ORGANIZACIÓN	PROYECTO	ÁMBITO DEL PROYECTO	TÉCNICA DE CUSTODIA	FINANCIACIÓN
Fundació Territori i Paitsatge		Cataluña	Desde hace unos años, la Fundación ha ido adquiriendo partes de territorio que representan ambientes naturales bien conservados para gestionarlos posteriormente con la colaboración de entidades conservacionistas, otras organizaciones no gubernamentales y de las administraciones públicas.	Caixa Catalunya
La Fundación Oso Pardo (FOP)	Acciones para la conservación del oso pardo y su hábitat en la Cordillera Cantábrica	Cordillera Cantábrica	Compra de porciones de montes proindivisos en el entorno del futuro Parque Natural de las Fuentes del Narcea y del Ibias (Asturias), compras totales de 17 fincas abandonadas y adquisición de los derechos de caza	LIFE
CBD-Hábitat	Recuperación de las poblaciones de Lince Ibérico en Andalucía	Andalucía	Acuerdos de colaboración con 13 fincas de titularidad privada habiéndose establecido en 11 de ellas también arrendamientos de la caza del conejo, parcial o total.	LIFE
Consejería de Medio Ambiente – Junta de Andalucía.	Recuperación de las poblaciones de Lince Ibérico en Andalucía	Andalucía	Convenios con la Administración vinculados a proyectos concretos que suponen mejoras de fincas por parte de la Administración a cambio de un cese en la actividad cinegética que en ellas se desarrolla y convenios con las sociedades de cazadores.	LIFE
Fundación Global Nature	Proyectos de gestión agroambiental	Asturias	La Finca "El Porral", de 3 hectáreas y situada en el Concejo de Proaza (Asturias), ha sido donada a la Fundación Global Nature con el fin de recuperar su valor productivo y ecológico.	Recursos propios
Fundación Global Nature	Conservación de <i>Hieraaetus</i> fasciatus-Almenara. Murcia	Murcia	Convenios o acuerdos de colaboración con los propietarios de los cotos de caza, Refugios de Caza y explotaciones agrícolas incluidas en la ZEPA, coherentes con un plan de gestión anteriormente redactado para el espacio RN2000.	LIFE
GOB Menorca	Acords de Pràctiques Agràries Sostenibles a Menorca	Menorca	Firma de acuerdos bajo el concepto de Custodia del Territorio (Acords de Pràctiques Agràries Sostenibles a Menorca) con fincas con diferentes tipos de explotación que ofrecen un escenario de futuro favorable hacia este tipo de gestión compartida.	LEADER

ORGANIZACIÓN	PROYECTO	ÁMBITO DEL PROYECTO	TÉCNICA DE CUSTODIA	FINANCIACIÓN	
ADENEX	Red de reservas para la protección de las grullas	Extremadura	Compra de terrenos (55 ha), arrendamiento de derechos de caza (creación de Refugios de Caza), arrendamiento de usos agrícolas (para aplicación de manejos favorables a las grullas) y convenios con los propietarios de terrenos.	Recursos propios	
Fundación Natura	Compra de los derechos de tala del bosque de Puigforniu	Cataluña	Fundación Natura compró en el año 2000 los derechos de tala por un periodo de 25 años de un bosque maduro en el término municipal de Soriguera, en la comarca de el Pallars Sobirà (Pirineo catalán).	Recursos propios	
SEO-Birdlife	LIFE del Delta del Ebro	Cataluña	Incluye compra de arrozales para restaurar zonas húmedas, alquiler de arrozales para experimentar alternativas de cultivo y labores de divulgación y sensibilización.	LIFE	
Asociación amigos de las Salinas	Salinas de Imón y La Olmeda.	Guadalajara	La Asociación, como intermediaria, ha propuesto que los condueños (propietarios) cedan la propiedad de las salinas (permanente o por un tiempo determinado) a una entidad pública (ayuntamiento, diputación provincial, Junta, Estado) siempre y cuando se vaya a realizar un proyecto de recuperación de las mismas que respete el patrimonio natural y cultural. No existe ningún contrato de cesión, puesto que no se ha formalizado con ninguna entidad en concreto.	Recursos propios	

Fuente: elaboración propia

3. RED NATURA 2000

Qué es la RN2000 Estrategias de gestión RN2000 y sociedad

3.1.

— Qué es la RN2000

3.1.1. Origen y objetivos

La Red Natura 2000 (RN2000) surge en 1992, año de la Cumbre de Río de Janeiro sobre Desarrollo Sostenible y del Convenio de Diversidad Biológica, fruto del compromiso de los países miembros de la Unión Europea para garantizar la conservación de la biodiversidad dentro de su territorio. Tiene su origen en la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida también como Directiva Hábitats.

El espíritu de esta Directiva es contribuir a la conservación de la diversidad biológica a través de la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de las especies silvestres en sus ambientes naturales. Para ello, a parte del establecimiento de áreas protegidas persigue la integración de esas áreas en la planificación territorial y en las políticas de gestión de los usos del suelo y de los recursos naturales, así como el establecimiento de redes ecológicas que aseguren la conservación de los ecosistemas.

RN2000 es una red ecológica cuyo ámbito es la Unión Europea, compuesta por las denominadas Zonas de Especial Conservación (ZEC), que albergan tipos de hábitats naturales del anexo I de la Directiva 92/43/CEE y de hábitats de especies del anexo II, y también por las Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA), designadas por los Estados miembros conforme a la Directiva 79/409/CEE. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los ecosistemas más amenazados de Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Representa, además, un elemento vertebral en la ordenación y la gestión sostenible del territorio.

El principal objetivo de la RN200 es por tanto garantizar el mantenimiento, o en su caso, restablecimiento, de un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y especies silvestres de interés comunitario (identificados en las Directivas Hábitats y Aves). Además, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben tener en cuenta, según la Directiva Hábitats, las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

De todo ello se infiere que si bien se trata de una apuesta clara por la conservación dentro del territorio de la Unión, y frenar así para el año 2010 la pérdida de biodiversidad (Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente), la RN2000 debe conciliar la conservación de la biodiversidad con el desarrollo de actividades socioeconómicas compatibles.

En este sentido, el preámbulo de la Directiva Hábitats deja claro que el mantenimiento de la biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas, aspecto clave para enmarcar la Custodia del Territorio en la Red.

Red Natura 2000:

Tiene su origen en la Directiva 92/43/CEE, y su finalidad es contribuir a la conservación de la diversidad biológica.

Red Natura 2000:

Red ecológica europea coherente de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y que incluirá así mismo las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

3.1.2. Creación de Red Natura

El proceso de aprobación de la RN2000, está siendo más largo del que inicialmente se planificó y estableció en la Directiva. Una de las características del mismo ha sido que no se ha invertido en procesos de participación de los actores sociales afectados, lo que como se verá, ha redundado en deficiencias en la RN2000, y sí se ha dedicado tiempo y recursos a procesos técnicos y administrativos, de carácter científico y político.

Las fases necesarias para la designación de un espacio como ZEC son:

Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)

A partir de una valoración científica los ecosistemas y las especies de interés comunitario los Estados Miembros, en el caso de España, las Comunidades Autónomas, a través del Ministerio de Medio Ambiente, proponen a la Comisión Europea listas de los lugares que deben formar parte de Natura 2000

Aprobación de la Lista de LIC:

A partir de las listas remitidas por los Estados, la Comisión Europea elabora una lista LIC para cada una de las regiones biogeográficas en que se encuentra dividida la Unión Europea.

Los LIC son una denominación transitoria de los espacios incluidos en Natura 2000, si bien desde el momento en el que un lugar figura en una lista de LIC aprobada por la Comisión queda sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva, que impone la obligación jurídica de evitar el deterioro de los lugares de la RN2000.

Declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC):

Por último, los Estados miembro, o las Comunidades Autónomas en el caso español, tienen la obligación de designar esos LIC como Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y deben articular las medidas de gestión necesarias que garanticen su conservación.

El caso de las ZEPAs es más sencillo, ya que la declaración de un espacio como ZEPA es responsabilidad de la Comunidad Autónoma correspondiente, quien comunica, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la designación a la Comisión Europea.

Más de diez años después, y con un retraso considerable respecto a la planificación inicial, la Red Natura empieza a ser hoy una realidad tangible. En estos momentos han sido aprobadas por la Comisión Europea las listas de LIC de cinco de las seis regiones biogeográficas iniciales, la región Macaronésica (diciembre 2001), la región Alpina (diciembre 2003), la Región Atlántica (Diciembre 2004), la Región Continental (Enero 2005) y la Región Boreal (Enero 2005). Con la ampliación de la UE se ha incorporado una séptima región biogeográfica.

Creación RN2000:

No se ha invertido en procesos de participación de los actores sociales afectados, y sí en procesos técnicos y administrativos.

3.1.3. RN2000 en España

La aportación de cada Estado miembro a RN2000 está condicionada por la representación que tenga en su territorio de los hábitats y especies de las Directivas, que es bastante desigual en el conjunto de la Unión Europea. España, cuya futura RN2000 supondrá el 24.3% del territorio nacional, con un total de 12.932.196 Ha, es el Estado que más superficie aporta. (Ver figura 4, barómetro de la Comisión Europea). Cómo se verá más adelante en detalle este hecho es de suma importancia de cara a los recursos necesarios para planificar y gestionar la Red, ya que cada Estado miembro es, conforme a la normativa comunitaria, el responsable de asegurar el buen estado de conservación de los espacios de la RN2000 en su territorio.

En España están presentes el 58% de los tipos de hábitats del Anexo I de la directiva, y un 40% de los hábitats prioritarios, además del 38% de los taxones de flora y el 48% de los de fauna recogidos en el Anexo II. 460 espacios actualmente protegidos bajo distintas figuras (parques, reservas, paisajes, monumentos, etcétera) coinciden total o parcialmente con ZEPAs o LIC o ambas designaciones simultáneamente. Es muy gráfico el dato de que la RN2000 en España triplicará la superficie protegida actual. (Conclusiones ESPARC 2003)

Las competencias de gestión en materia de medio ambiente corresponden en España a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148 de la Constitución de 1978, si bien el Estado tiene competencia para dictar legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, así como ejercer labores de coordinación entre las distintas CCAA.

La normativa básica en materia de conservación de la naturaleza en España la forman: la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre; su reforma de 1997; el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que transpone la Directiva Hábitats; y la Ley 43/2003, de 21 de Noviembre, de Montes, que en su disposición final primera modifica la Ley 4/1989 para incorporar al ordenamiento jurídico español consideraciones para implantar la RN2000, dejando muchas cuestiones abiertas para que cada Comunidad Autónoma las desarrolle del modo que considere más adecuado.

Algunas comunidades autónomas ya han recogido en sus leyes de conservación los espacios de la RN2000 y los han incorporado de diferentes formas en sus sistemas de áreas protegidas. Por ejemplo (Taller 3. Europarc-España 2004):

- Extremadura, ley de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de 1998, incluye como categoría de espacio natural protegido las Zonas Especiales de Conservación. El instrumento de gestión para estas zonas será obligatoriamente el Plan Rector de Uso y Gestión
- La Comunidad Autónoma de Galicia incorpora en su ley de 2001 la figura de Zonas de Especial Protección de Valores Naturales que incluye las zonas

RN2000 España:

La RN2000 supondrá el 24.3% del territorio, con un total de 12.932.196 Ha. Las competencias de gestión corresponden a las Comunidades Autónomas. especiales de conservación que conforman la red Natura 2000. El requisito mínimo de planificación de la gestión en estas áreas recibe el nombre de Plan de Conservación destinados a establecer el régimen de usos y actividades permisibles.

 La Rioja ha creado la figura de Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria en su reciente ley de 2003, adoptando el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumento de planificación y gestión.

Es muy relevante la falta de una estrategia común en el territorio español, que ha dado como resultado hasta ahora a una Red Natura poco coherente como red, y con pocos criterios comunes en ámbitos como la declaración, planificación y gestión. Habrá que ver cómo se van dando respuestas a las siguientes cuestiones: ¿Cuáles son las figuras de protección más adecuadas para alcanzar los objetivos de red Natura?, ¿Cuáles son los instrumentos de gestión adecuados para las diferentes figuras de protección existentes y las previstas en red Natura 2000?, ¿Qué elementos deben contener los planes de gestión para cumplir el objetivo de asegurar el estado de conservación favorable de hábitats y especies?

La siguiente tabla presenta la situación a julio de 2004 de la RN2000 España. Recoge la superficie propuesta y en algunos casos aprobada de LIC y ZEPA en cada Comunidad Autónoma (Fuente Dirección General de Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SUPERFICIE	% TERRITORIO			
COMUNIDAD AUTONOMA	TERRESTRE	MARINA	TOTAL	COM. AUT.	
Andalucía	2.517.084	77.085	2.594.169	28,7	
Aragón	1.354.515	-	1.354.515	28,4	
Asturias	230.842	17.165	248.007	21,7	
Baleares	79.186	91.364	170.550	15,8	
Canarias	316.090	171.796	487.886	42,4	
Cantabria	143.327	1.000	144.327	26,9	
Castilla y León	2.198.499	-	2.198.499	23,3	
Castilla - La Mancha	1.641.858	-	1.641.858	20,7	
Cataluña	610.673	9.090	619.763	18,9	
Ceuta	631	836	1.467	32,1	
Extremadura	1.067.175	-	1.067.715	25,6	
Galicia	342.918	28.597	371.515	11,6	
La Rioja	166.359	-	166.359	33,0	
Madrid	324.875	-	324.875	40,5	
Melilla	99	500	599	7,1	
Murcia	263.449	181.062	444.511	23,3	
Navarra	251.885	-	251.885	24,2	
País Vasco	145.281	1.214	146.495	20,1	
Com. Valenciana	635.542	62.199	697.741	27,3	
ESPAÑA	12.290.288	641.908	12.932.196	24,3	

SITES OF COMMUNITY IMPORTANCE

Update of March 2005

MS	MS Area (km²)	Total Number	Total Area (ha)	Total Area (km²)	Terrestrial Area (ha)	Terrestrial Area (km²)	% Terrestrial (1)	No. of sites in which a marine part is noted	Marine Area (ha)	Marine Area (km²)	MS
AT	83.859	164	888.393	8.884	888.393	8.884	10,6			-	AT
BE	30.528	278	322.088	3.221	303.968	3.040	10,0	1	18.120	181	BE
CY	9250	26	50.952	510	45.919	459	5,0	5	5.033	50	CY
CZ	78866	864	724.413	7.244	724.413	7.244	9,2			-	CZ
DE	357.031	3535	3.214.628	32.146	2.495.647	24.958	7,0	49	718.981	7.190	DE
DK	43.093	254	1.113.595	11.136	317.696	3.177	7,4	118	795.899	7.959	DK
EE	45226	509	1059108	10.591	717.223	7.172	15,9	34	341.885	3.419	EE
ES	504.782	1382	11.912.184	119.122	11.393.065	113.931	22,6	88	519.119	5.191	ES
FI	338.145	1660	4.793.224	47.932	4.279.054	42.791	12,7	94	514.170	5.142	FI
FR	549.192	1219	4.220.108	42.201	3.729.544	37.295	6,8	86	490.562	4.906	FR
GR	131.940	239	2.764.097	27.641	2.164.296	21.643	16,4	102	599.801	5.998	GR
HU	93030	467	1302497,08	13.025	1.302.497	13.025	14,0				HU
IE	70.280	413	1.056.074	10.561	717.450	7.175	10,2	92	338.624	3.386	IE
IT	301.333	2256	4.397.779	43.978	4.175.072	41.751	13,9	162	222.707	2.227	IT
LT	65200	276	140886,33	1.409	138.862	1.389	2,1	1	2.024	20	LT
LU	2.597	47	38.311	383	38.311	383	14,8				LU
LV	64589	331	765091,29	7.651	709.461	7.095	11,0	6	55.631	556	LV
MT	316	23	3.935	39	3.935	39	12,5			0	MT
NL	41.526	141	750.837	7.508	395.497	3.955	9,5	24	355340	3.553	NL
PL	312685	184	1171549,6	11.715	1.171.550	11.715	3,7			0	PL
PT	91.990	94	1.650.250	16.503	1.601.235	16.012	17,4	23	49015	490	PT
SE	414.864	3903	6.235.623	62.356	5.652.319	56.523	13,6	320	583304	5.833	SE
SI	20273	259	635961,99	6.360	635.944	6.359	31,4	3	18	0,2	SI
SK	48845	382	573936,22	5.739	573.936	5.739	11,8				SK
UK	244.820	610	2.510.046	25.100	1.599.146	15.991	6,5	42	910900	9.109	UK
EU	3.944.260	19.516	52.295.564	522.956	45.774.433	457.744,33	11,61	1.250	6.521.131	65.211	EU

^{(1) %} of SCI terrestrial area compared to MS terrestrial area

Figura 4: Barómetro RN2000. Fuente: Comisión Europea

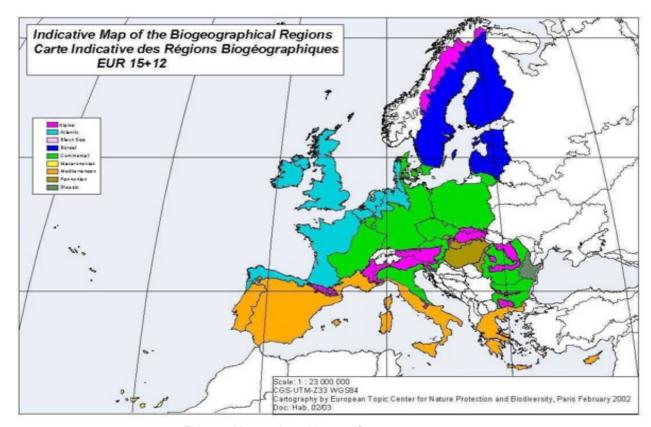


Figura 5: Mapa regiones biogeográficas

3.2. Estrategias de gestión y cofinanciación

La Unión Europea, a través de la Comisión y distintos grupos de trabajo de expertos está dando recomendaciones o pautas generales sobre cómo gestionar la RN2000. (Ref: Gestión de lugares de la red Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directivas de Hábitats).

El artículo de 6.1 de la Directiva Hábitats (92/43/CEE) establece que los Estados miembros tendrán que fijar "...las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares".

Dichas medidas, conforme al Art. 2 tendrán que garantizar la conservación o en su caso restauración de los espacios de la Red, sin olvidar la que tienen que tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Los planes de gestión y las medidas reglamentarias son las medidas más usadas hasta ahora en España para conservación, sin embargo la Directiva nos presenta otras con un amplio potencial y escasamente utilizadas hasta ahora en nuestro entorno como las medidas administrativas (por ejemplo: provisión de fondos necesarios para la gestión) o contractuales (por ejemplo: acuerdos de gestión con propietarios). Estos últimos, pueden ser de índole muy diversa, pero entre ellos se encuentra también la propuesta de gestión que analiza este trabajo, la Custodia de Territorio.

Estas medidas de conservación se aplicarán a las ZEC, y en similar medida a las ZEPAs, si bien hay Comunidades Autónomas en España que van a aplicarlas ya en los LIC para prevenir posibles deterioros de los mismos, ya que como ha mencionado con anterioridad, el artículo 6 establece que se tomarán medidas para evitar el deterioro de los hábitats y especies desde el momento de la declaración del espacio como LIC.

Las obligaciones de los Estados miembros y medios para cumplirlos se pueden resumir en la siguiente tabla:

Gestión RN2000:

El artículo de 6.1 de la Directiva Hábitats (92/43/CEE) establece que los Estados miembros tendrán que fijar "...las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Permite adaptar la gestión de cada lugar a la realidad local.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBRO	REQUISITOS Y HERRAMIENTAS DISPONIBLES
Mantener los hábitats en un estado de conservación favorable (Art. 2.2, Art. 6.1)	Conocer su estado, funcionamiento y necesidades. Adopción de medidas de conservación adecuadas, planes de gestión o medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.
Tener en cuenta aspectos sociales, culturales y económicos (Art. 2.3)	Diseño de medidas de integración que permitan un desarrollo sostenible (Plan de uso y gestión, divulgación, sensibilización)
Adoptar las medidas necesarias para prevenir el Deterioro de los hábitats (Art. 6.2)	Conocer los riesgos potenciales (Invest., vigilancia). Conocer la capacidad de carga (Investigación) Adopción de medidas (Plan de uso y gestión)
Mantener la integridad de LICs y ZECs frente a planes y proyectos (Art. 6.3 y 6.4)	Evaluar el impacto de actividades y proyectos (Evaluación de impacto, EIA, EAE) (Medidas correctoras). Adopción de medidas compensatorias, en caso de que por razones de interés público de primer orden, se vaya a dañar o alterar un espacio incluido en Natura 2000.
Vigilancia del estado de conservación (Art. 11)	(Seguimiento) (Investigación)
POSIBILIDADES DE LA DIRECTIVA SOLICITAR COFINANCIACIÓN (NO ES OBLIGATORIO) (ART 8)	Determinar las medidas indispensables de conservación y sus costes.

Basado en: Sunyer (2000). Guía para la financiación de la Red Natura 2000 en la región biogeográfica Macaronésica.

Las recomendaciones de la Comisión Europea en cuanto la gestión de la Red, reflejadas en el informe de expertos *Gestión de lugares de la red Natura 2000*: Disposiciones del artículo 6 de las Directivas de Hábitats, consideran que los planes de gestión son la medida de conservación con mayor potencial. Sin embargo sostiene, igualmente, que pueden no ser siempre necesarios, tal y como se infiere de la lectura del Art.6. El Informe anota que si la Administración competente opta por los planes de gestión, en muchos casos será conveniente elaborarlos antes de concluir las demás medidas mencionadas, en especial las medidas contractuales, que implicarán, con frecuencia, una relación entre las autoridades competentes y propietarios particulares y que estarán limitadas a terrenos que, en general, son más pequeños que el espacio de la RN2000. En tales circunstancias, un plan de gestión centrado en el espacio proporcionará un marco más amplio y su contenido constituirá un punto de partida de gran valor para desarrollar los pormenores de las medidas contractuales.

Por otro lado, tiene que existir una integración de dicho plan con las demás políticas sectoriales de dimensión territorial, lo que contribuirá a dar coherencia a la RN2000 y a multiplicar su efecto sobre un desarrollo sostenible. La Comunidad Foral de Navarra ha utilizado la planificación en cascada para dar respuesta a esta premisa

Gestión RN2000:

un plan de gestión centrado en el espacio proporcionará un marco amplio y su contenido constituirá un punto de partida de gran valor para desarrollar los pormenores de las medidas contractuales. (véase García Fdez.-Velilla. Guía Metodológica para la elaboración de los planes de gestión de los lugares Natura 2000 en Navarra).

Aún cuando un Estado miembro considere innecesario un plan de gestión, tendrá, sin embargo, que tomar este otro tipo de medidas reglamentarias, administrativas o contractuales antes mencionadas.

Conforme al principio de subsidiariedad, la Administración competente, Comunidades Autónomas en España, elegirán entre planes de gestión, medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Por consiguiente, tienen que decidir si en un espacio de Natura 2000 aplican sólo una categoría de medidas (por ejemplo: medidas contractuales) o una combinación de medidas (por ejemplo: medidas reglamentarias y contractuales).

En principio, se entiende que se deben adoptar medidas de gestión activa sin embargo, en casos excepcionales, puede optarse por medidas pasivas, es decir que no exijan una acción o actuación. Por otra parte, no tienen por qué ser nuevas medidas, siempre que las existentes se consideren adecuadas para cumplir el objetivo.

Entre las medidas que llevan aparejada una gestión activa, encontramos las medidas agroambientales o silviambientales, que sirven de ejemplo para ilustrar cómo pueden tenerse en cuenta los requisitos socioeconómicos, ya que no cabe olvidar que la Red debe conciliar en la medida de lo posible la conservación con los elementos socioeconómicos y culturales del espacio.

- 1. Medidas agroambientales (ver con más detalle en el anexo 1 en el apartado dedicado a la PAC): en el caso de algunos tipos de hábitats seminaturales del anexo I (prados, pastos, etc.) y de especies del anexo II presentes en ellos, los acuerdos con agricultores en el marco del nuevo reglamento sobre desarrollo rural podrían ser en muchos casos medidas contractuales suficientes para mantener un «estado de conservación favorable» de tipos de hábitats y especies.
- Medidas silviambientales: una medida adecuada, también incluida la propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo rural, puede ser una iniciativa de una empresa forestal en el marco de un régimen de certificación dado, siempre que dicha iniciativa garantice el mantenimiento de un «estado de conservación favorable»

La Custodia del Territorio queda recogida en la Directiva Hábitats a través de las medidas contractuales, y en algún caso las medidas administrativas, y que se aplicarán a través del derecho público y el derecho privado. Pudiendo ir ambas acompañadas de otro tipo de medidas como planes de gestión o medidas reglamentarias

3.2.1. La Gestión en España

En las Conclusiones de los Talleres del Esparc-2003 (Tarazona 2003) se describe el escenario de partida con el que se encuentra la gestión de la RN2000 en España:

Gestión RN2000:

La Custodia del Territorio queda recogida en la Directiva Hábitats a través de las medidas contractuales, y en algún caso las medidas administrativas, y que se aplicarán a través del derecho público y el derecho privado.

- El aumento de los requerimientos de gestión (particularmente asociados a la puesta en marcha de la Red Natura 2000) requiere un aumento de la capacidad de gestión.
- La tendencia en el gasto público no se está incrementando en el mismo orden de magnitud que el aumento cuantitativo y cualitativo que la gestión requiere.
- Nuevos actores reclaman un nuevo papel en la gestión del territorio.
- Hay que abordar nuevas estrategias para aumentar la capacidad de gestión.

A estos condicionantes hay que sumar el retraso que lleva España en el diseño de la gestión de la Red respecto a otros países europeos, consecuencia del arduo proceso seguido en la selección de los espacios. En países como Reino Unido, Holanda o Francia se observan grandes progresos respecto al desarrollo de la gestión, por ejemplo en el Reino Unido, se han elaborado una serie de planes de gestión de espacios marinos sobre la base de un proyecto LIFE, y la elaboración de planes de gestión en general en el Reino Unido se encuentra muy avanzada. En Holanda se ha trabajado mucho en la integración de la RN2000 en otras políticas sectoriales. Y por último, el ejemplo de Francia resulta muy interesante para este trabajo, ya que se implementa la Red a través de unos documentos de gestión que proporcionan orientaciones generales a las personas involucradas en los lugares Natura 2000, los denominados "documents d'objectifs" o DOCOB. Los DOCOB además recogen las medidas de financiación específica para las medidas contractuales que luego desarrollan las actividades concretas. Estos medidas contractuales tienen la forma de "Contratos Territoriales de Explotación" que como se verá es una figura contractual que está comenzando a aplicarse en España. (Ref: Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 92/43/CEE, Bruselas, 5.1.2004 COM (2003) 845 final).

En España no existen directrices comunes para el diseño de la gestión de la Red y por tanto la situación es muy desigual en todo el territorio. Si bien en los congresos anuales de Europarc-España, y el grupo de trabajo coordinador por el Ministerio de Medio Ambiente se avanza para tratar de establecer entre todos criterios comunes. En el taller 3 del Congreso que tuvo lugar en Cuenca en Junio de 2004 se recomienda avanzar en la dirección que Francia, con la elaboración de manuales de gestión de los diferentes hábitat y especies protegidos por las Directivas Hábitat y Aves, en los que se recopile toda la información existente que sea útil para su gestión, debidamente ordenada y jerarquizada, y se establezcan una serie de directrices de actuación fundamentadas en el mejor conocimiento disponible. Se indica que en la medida que estos manuales existan, se estará en mejor disposición para abordar la elaboración de los planes de gestión de una manera sólidamente fundamentada. Además los manuales de gestión permiten sintetizar y divulgar entre los agentes implicados en la gestión, incluidos los actores sociales, el conocimiento de los hábitat y especies objeto de protección.

Pero como ya se ha comentado la situación es muy diversa dentro del territorio nacional, así por ejemplo tenemos el caso excepcional de Navarra, que está apostando por una gestión activa y dinámica de la RN2000. Navarra ha diseñado la gestión de la Red con un Sistema de ENP que incluye los LIC y ZEPAs, y utiliza la planificación en cascada con tres niveles: Plan Director del Sistema Regional de

Gestión en España:

todavía hoy son muchas las incertidumbres sobre cómo se va a planificar y gestionar la Red, la falta de criterios unificados y el trabajo dedicado hasta hoy a la delimitación de los espacios hace que no se hayan volcado esfuerzos en ello.

Gestión en España:

Navarra considera que los planes de gestión son la mejor forma de vertebrar de manera coherente las medidas activas que deban acometerse para los distintos espacios, entre ellas los Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones agrarias y forestales.

Espacio Naturales, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para comarcas ecológicas y Plan de Gestión del espacio natural protegido. Considera que los planes de gestión son la mejor forma de vertebrar de manera coherente las medidas activas que deban acometerse para los distintos espacios. Entre las medidas que contemplan están los Contratos territoriales Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones agrarias y forestales. Por lo tanto Navarra es un claro ejemplo de una gestión que combina distintas medidas (planes y medidas contractuales), pero que además dota de coherencia a la Red al aplicar la planificación en cascada y subordinar los contratos a todos los planes. En apartado 4.1 se exponen estos contratos.

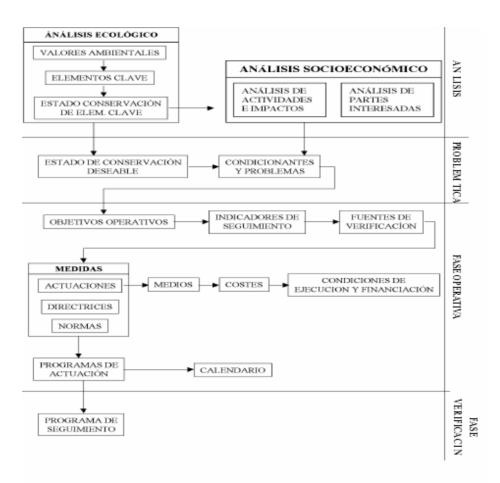


Figura 6: Secuencia lógica de la elaboración de un plan de Gestión Fuente: Esparc 2003. Los Planes de Gestión de RN2000 en Navarra.

Otro modelo, el sistema catalán, mucho menos definido que el anterior, es el Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN), del cual forman o formarán parte los espacios Red Natura, con lo que se acogerán al rango legal que este tiene y a sus objetivos y gestión. Este procedimiento asimila los espacios de la RN2000 a los espacios naturales protegidos, lo que en principio podría contribuir a una articulación operativa de la Red con los instrumentos de planificación territorial y sectorial, y un mayor control de las actividades susceptibles de producir impactos significativos sobre los valores protegidos, si bien no cuenta con un diseño de la gestión estructurado como el Navarro.

En términos generales, ante la falta de estructuras de gestión para RN2000, actualmente las medidas de conservación consisten, a parte de planes de gestión de espacios naturales protegidos, cuando existían, en una combinación de proyectos de restauración, acuerdos de usos del suelo, medidas agroambientales, y de gestión sostenible de bosques, regímenes de gestión de recursos hídricos y disposición de visitantes. Aunque, cada vez son más las Comunidades Autónomas que comienzan a elaborar planes de gestión aislados de algunos de sus LIC, como el recientemente aprobado Plan de Acción Territorial del Área de Especial Protección de encinares cantábricos y sus Zonas de Protección, en el País Vasco, Plan que se entenderá asimismo como Plan de Gestión Específico para la Zona de Especial Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000.

Pese a todo la RN2000 se presenta como la mejor oportunidad para la conservación en Europa. Algunos de sus efectos positivos vendrán sin duda de la:

- Necesidad de aplicar medidas de conservación, pueden ser planes de gestión, medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.
- Obligación de aplicar medidas de precaución y prevención, como evaluaciones de impacto ambiental o certificados de no afección a la Red.
- Posibilidad de aplicar medidas de cofinanciación, solo para especies y hábitats prioritarios, en principio

3.2.2. Financiación europea de RN2000

La Directiva Hábitats, a diferencia de otro tipo de Directivas, establece en su Art. 8, la posibilidad de cofinanciación Europea para llevar a cabo los objetivos de conservación, ya que reconoce que puede producirse una excesiva carga financiera en determinados Estados, habida cuenta de la desigual distribución de los hábitats y especies prioritarios. La Comisión Europea ha estimado en 6 billones de euros los costes totales de la RN2000, si bien existen opiniones diversas que consideran que este valor puede estar por debajo del valor real, que BirdLife Internacional ha estimado en 13 billones de euros. (Seminario "Challenges of financing Natura 2000. Bruselas mayo 2005).

Sin embargo, hasta el momento no se ha tomado una decisión final sobre cuál va a ser esa forma de cofinanciación, que en el caso español adquiere una relevancia excepcional. En el estudio que cada país elaboró para estimar las necesidades de financiación de la Red Natura, el resultado en España mostró que serán necesarios 100 €/Ha año, sin contar con las medidas agroambientales, para lograr los objetivos de la Directiva. El presupuesto actual que destinan las administraciones españolas a la gestión de áreas protegidas es muy inferior al que se ha estimado necesario para gestionar la Red, según el informe de expertos sobre la financiación de Natura 2000 (véase: *Informe final sobre la financiación de Natura 2000*. Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre Hábitats. Comisión Europea), por lo que la cofinanciación europea va a resultar primordial si se quiere asegurar el estado de conservación de los espacios Natura 2000.

Financiación RN2000:

La Directiva Hábitats establece en su Art. 8 la posibilidad de cofinanciación Europea para llevar a cabo los objetivos de conservación, ya que reconoce que puede producirse una excesiva carga financiera en determinados Estados.

En el *Informe final sobre la financiación de Natura 2000* del grupo de expertos del artículo 8 se barajaban tres posibilidades para cofinanciar la Red:

- Utilizar fondos europeos existentes, modificando los reglamentos, especialmente el de Desarrollo Rural, para que contengan entre sus objetivos la RN2000.
- Ampliar y modificar el LIFE, utilizándolo como primer mecanismo de financiación.
- Crear un nuevo fondo específico para RN2000.

En estos momentos la propuesta de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo "Construir nuestro Futuro Común- retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013), [COM (2004)101], y complementada por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo "Perspectivas financieras 2007-2013", de 14 de julio 2004, [COM (2004)487], y la propuesta de Reglamento del mismo día para cada uno de los Fondos [COM (2004)490, FEADER], para ese periodo, indican que la postura que ha defendido, y todavía defiende España, de la creación de un nuevo fondo específico para la Red Natura 2000, está muy lejos de convertirse en realidad, por la negativa de los países contribuyentes netos.

Sin embargo este periodo de cambios en la UE parecen optimistas desde el punto de vista ambiental, el Consejo Europeo de primavera celebrado en marzo de 2004 llegaba a la conclusión de que «para que el crecimiento sea sostenible, debe ser racional desde la perspectiva medioambiental».

El medio ambiente quedará integrado en las diferentes políticas prioritarias y se financiará principalmente a través de la Línea 1, "desarrollo sostenible (Línea 1A, que incluye el programa marco de competitividad e innovación en el mercado único y los programas de investigación y desarrollo, y la Línea 1B, en materia de cohesión para el crecimiento y el empleo), a través de la Línea 2, conservación y gestión de los recursos naturales, incluidos los programas agrarios y de desarrollo rural, y de la Línea 4, Europa como socio a escala mundial, que incluye los programas de preadhesión y ayuda exterior. En la actualidad, por ejemplo, un 16,5% del FEDER y un 50% del Fondo de Cohesión se dedican al medio ambiente. Por otro lado, todas las intervenciones del ámbito de la cohesión y el desarrollo agroambiental, rural y pesquero deben integrar la protección del medio ambiente con objeto de promover un desarrollo sostenible. De conformidad con las perspectivas, en el próximo período financiero 2007-2013 deberán mantenerse y, en caso necesario, aumentarse los niveles de financiación destinados a actividades medioambientales, reflejando así la importancia de este ámbito como clave del desarrollo sostenible.

En el contexto de Red Natura la Comisión Europea se inclina por la opción de integración de la RN2000 en los fondos existentes, modificando los mismos. La propuesta actual, que todavía puede ser debatida y modificada en parte, incluye la creación de dos nuevos fondos, el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP), ninguno de ellos pertenecerá a los Fondos Estructurales sino que serán instrumentos dependientes de sus propias Políticas. En este contexto la cofinanciación de la Red Natura 2000 vendría

Cofinanciación:

La Comisión Europea se inclina por la opción de integración de la RN2000 en los fondos existentes, principalmente a través del nuevo Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural.

Cofinanciación:

La cofinanciación de la Red Natura 2000 vendría principalmente del FEADER, y como fuentes complementarias estarían los Fondos Estructurales y el LIFE+. principalmente del FEADER, y como fuente complementarias estarían los Fondos Estructurales y el LIFE +.

Para comprender cual puede ser el panorama futuro para la cofinanciación de la RN2000, y porque a día de hoy todavía no son efectivos dicho fondos, se tratará de explicar ambos periodos de financiación. El marco actual de financiación ayudará a ver las posibilidades que tiene el futuro, aunque serán en muchos casos conjeturas ya que el Reglamento del FEADER, así como las modificaciones de los demás están en fase de propuesta.

Hasta ahora la realización de actividades socioeconómicas medioambientalmente compatibles y de labores de conservación, dentro y fuera de espacios Red Natura, se han podido cofinanciar a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión, provenientes de la Política Estructural, fondos de la Política Agraria Común (PAC), y la iniciativa europea LIFE. Han sido fondos apropiados para aplicar las medidas de conservación mencionadas, si bien no son suficientes para gestionar la Red, y habrá que analizar como contribuirá en este sentido el FEADER y los cambios en el resto de Fondos.

En el Anexo 1 se muestran los aspectos clave de cada uno de los fondos y las Políticas de las que provienen, en los siguientes apartados se resumen algunos elementos del anexo.

Política Agraria Común (PAC)

La política europea que recibe mayores fondos en la Unión Europea es la PAC, alrededor del 50% del total de presupuesto de la Unión Europea. En las últimas décadas la PAC, nacida en 1962, ha sufrido cambios de orientación, en los que ha ido ganando terreno el enfoque hacia una PAC que apoye y fomente un desarrollo rural sostenible

Uno de los más destacables se produjo en 1992 con la introducción de las Medidas de Acompañamiento de las políticas de mercado, cuyo objetivo era compensar la pérdida de renta del agricultor, entre ellas las <u>medidas agroambientales</u>. Es indispensable mencionar que España está a la cola en superficie agraria acogida a medidas agroambientales. Estas medidas de carácter voluntario que comprometen al agricultor a modificar y mantener sus prácticas agrarias en interés de la conservación de la flora, fauna o paisaje, vienen ligadas a la desintensificación. El programa agroambiental español también contempla medidas de mantenimiento de prácticas tradicionales y elementos paisajísticos valiosos, muy usados en el entorno de parques nacionales y naturales.

Existen iniciativas muy interesantes sobre la aplicación de las medidas Agroambientales para la CdT, por ejemplo: fomento del asociacionismo entre agricultores frente a una medida agroambiental o una planificación territorial que favorece sinergias positivas entre diferentes explotaciones (como los planes de gestión a nivel de LIC, la planificación en cascada o los contratos territoriales de explotación), ya que si no los beneficios ambientales de una medida podrían verse anulados por el perjuicio de una actividad en la explotación colindante.

La Agenda 2000, estructura la PAC en dos pilares:

Primer pilar- Organizaciones Comunes de Mercado.

Segundo pilar- El Reglamento de Desarrollo Rural RDR, que incluye entre otras medidas orientadas al medio ambiente – indemnización áreas desfavorecidas, programas agroambientales y bienestar animal, reforestación de tierras agrarias – y medidas orientadas a la economía rural- renovación y desarrollo de pueblos, conservación patrimonio, diversificación de actividades, fomentos del turismo y la artesanía, y se financiará hasta 2006 a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación, y a partir de entonces a través del FEADER.

La estrategia medioambiental actual de la UE en el marco de la PAC se articula en torno a medidas agroambientales, parte integrante de los Programas de Desarrollo Rural.

El futuro fondo FEADER también se articulará en torno a los Programas de Desarrollo Rural (PDR), que pondrán en aplicación una estrategia de desarrollo rural a través de una serie de medidas reunidas en torno a los ejes prioritarios, que se exponen más adelante. En España los PDR son presentados por cada CCAA y elaborados y gestionados por las administraciones de agricultura, excepto en algún caso reciente y extraordinario como Aragón. El papel de los Programas de Desarrollo Rural ha sido muy importante en el desarrollo socioeconómico y medioambiental de los espacios rurales españoles y ha contribuido en cierta medida a la sostenibilidad de los mismos.

La reforma actual, lo que pretende es aumentar la orientación de la PAC hacia el desarrollo rural. El carácter complementario de los dos pilares de la PAC ha sido acentuado por la reciente reforma de la PAC, que introduce la disociación de las ayudas (pago único por explotación" desligándolo de la producción y vinculándolo al respeto del medio ambiente, la seguridad alimentaria para el consumo y el bienestar animal, y no a la producción), la condicionalidad y la modulación (es decir, la transferencia de los fondos del primer al segundo pilar), cuya aplicación está prevista a partir de 2005.

Identificados los problemas principales para el desarrollo del mundo rural, el futuro FEADER tiene los siguientes ejes de actuación, entre los que se incluyen menciones específicas a RN2000:

Eje 1: Mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura Ejemplos:

- mejora y desarrollo de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y la silvicultura
- apoyo a los agricultores que participen en los programas de calidad de los alimentos

Eje 2: <u>Medio ambiente y gestión del suelo</u> Ejemplos:

Programas Desarrollo Rural:

FEADER también se articulará en torno a los Programas de Desarrollo Rural, que pondrán en aplicación una estrategia de desarrollo rural a través de una serie de medidas reunidas en torno a los ejes prioritarios definidos.

- ayudas para compensar las desventajas naturales para los agricultores de las zonas de montaña
- ayudas de NATURA 2000
- medidas agroambientales

Las medidas agroambientales seguirán siendo obligatorias. Los beneficiarios tendrán que cumplir los requisitos obligatorios comunitarios y nacionales para la agricultura y la silvicultura.

Eje 3: Mejora de la calidad de vida y diversificación Ejemplos:

- diversificación hacia actividades no agrícolas
- ayuda para la creación de micro-empresas
- promoción del turismo

Nuevo enfoque LEADER

Cada PDR debe tener un elemento LEADER para la aplicación de las estrategias de desarrollo local de los grupos de acción local.

Política Estructural y de Cohesión

La Política Estructural y de Cohesión, la segunda gran política en cuanto a fondos se refiere, nace en 1975 con el objetivo de lograr una cohesión política y social en el proceso de integración europea. Uno de los pilares que la componen es la política Regional, para luchar contra los desequilibrios regionales y el otro la política Social. Hasta 2006 esta Política tiene tres objetivos prioritarios, una serie de iniciativas comunitarias y unos fondos que gestionar, que también van a sufrir modificaciones en el periodo 2007-2013.

La reforma de la Política de Cohesión establece un conjunto de normas comunes a todos los instrumentos, y Reglamentos específicos para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. También se propone un nuevo Reglamento destinado a la cooperación transfronteriza (AECET).

Las <u>Iniciativas Comunitarias</u> hasta el 2007 son (de ellas solo la iniciativa LEADER está previsto que continúe debido a la simplificación de los instrumentos):

- LEADER (esta iniciativa formará parte del FEADER a partir de 2007), dirigida a fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas de Grupos de Acción Local (GAL). Esta iniciativa ha tenido mucho éxito en España, desde que comenzó el LEADER I. Además, su carácter innovador por la gestión a nivel local, que ha propiciado un desarrollo endógeno participativo, ha consolidado nuevas instituciones rurales gracias a los GAL.
- El PRODER, con un funcionamiento similar al LEADER, es un programa operativo de desarrollo rural que solo opera en España, no se trata de una iniciativa comunitaria pero opera con Fondos europeos.

- INTERREG, la Comisión ha establecido que en el nuevo contexto de la Europa ampliada, hasta 2006 la prioridad principal ha de ser la actuación en relación con las fronteras y las zonas fronterizas entre los Estados Miembros y entre la UE y terceros países, con especial atención a las fronteras exteriores a la Comunidad, las regiones ultraperiféricas y las regiones insulares.
- EQUAL, con el objetivo de fomentar prácticas nuevas de la lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado laboral.
- URBAN, destinada a favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y las áreas periféricas urbanas en crisis.

Los <u>Fondos estructurales</u> actuales, de los que solo el FSE y el FEDER permanecerán en 2007 son:

 FEDER: financia infraestructuras, inversiones productivas, proyectos de desarrollo local. Interviene en el marco de los objetivos 1 y 2 y las iniciativas INTERREG, LEADER y URBAN. Es el Fondo Estructural con mayores recursos y ha financiado algunos proyectos ambientales y de conservación.

Las acciones financiables de interés para este trabajo son por ejemplo:

Objetivo de "Convergencia":

- Medio ambiente.
- Turismo: promoción de bienes naturales y culturales para un turismo sostenible.

Objetivo de "Competitividad Regional y Empleo":

- Promover el desarrollo de infraestructuras vinculadas a la biodiversidad y Natura 2000, contribuyendo al desarrollo económico sostenible y a la diversificación de áreas rurales
- Recuperación de suelos contaminados.
- Energías renovables y eficiencia energética.

Objetivo de "Cooperación Territorial Europea":

- Protección conjunta del medio ambiente.
- Aguas transfronterizas, gestión de residuos y sistemas energéticos.
- Gestión integrada del agua (protección de cuencas hidrográficas, costas, recursos marinos, servicios, humedales).
- Prevención de riesgos naturales y ecológicos.
- Colaboración e intercambio de experiencias entre las autoridades locales y regionales.
- FSE: fomenta la inserción profesional de los desempleados y de grupos con handicaps específicos a través de acciones de formación y ayudas a la

FEDER:

Actuaciones que financiará de cada Obietivo:

- -Promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza.
- -Promover el desarrollo de infraestructuras vinculadas a la biodiversidad y Natura 2000, contribuyendo al desarrollo económico sostenible y a la diversificación de áreas rurales
- -Protección conjunta del medio ambiente

FSE:

Reforzar la capacidad institucional, y la eficiencia de las Administraciones públicas en material medioambiental. contratación. También favorece nuevos yacimientos de ocupación como los relacionados con la conservación de la naturaleza.

Bajo el objetivo de "Convergencia" es una acción prioritaria de este fondo a partir de 2007 "reforzar la capacidad institucional y la eficiencia de las administraciones públicas y servicios públicos a nivel nacional, regional y local con el fin de incluir reformas y buen gobierno, especialmente en materia económica, de empleo, social, medioambiental y jurídica.

- IFOP: fondos de desarrollo regional y política pesquera. Este fondo será sustituido por el FEP, perteneciente a la Política Pesquera Común.
- Sección Orientación FEOGA: financia el desarrollo rural principalmente en zonas menos desarrolladas, entre ellas la iniciativa LEADER y el PRODER. Este Fondo desaparecerá en 2007 y será sustituido por el FEADER.
- Sección Garantía del FEOGA: financia los gastos resultantes de la política común de mercados y de precios agrarios, y las acciones de desarrollo rural que las acompañan en regiones no incluidas en zonas objetivo 1. Es un fondo específico de la PAC, en 2007 FEAGA.

Así el panorama de 2007 a 2013 quedaría de la siguiente forma (Figura 7):

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	ZONAS ELEGIBLES	PRIORIDADES	ASIGNACIÓN	
Objetivo de "Convergencia	"	78.5% (264.000 Meuros)		
FSE Y FEDER	Regiones con PIB <i>per</i> capita < 75% de medio de UE-25	- Innovación - Medio Ambiente/Prevención de riesgos - Accesibilidad	67,34 % (177.800)	
	Efecto Estadístico: regiones con PIB <i>per</i> <i>capita</i> <75% de EU-15 y >75% de EU-25	- Infraestructuras - Recursos Humanos - Desarrollo de capacidades	8,38% (22.140)	
FONDO DE COHESIÓN	Estados Miembros con PNB < 90% media comunitaria	- Redes de transporte - Transporte sostenible - Medio Ambiente - Energías Renovables	23,86% (62.990)	
Objetivo de "Competitivida	ad Regional y Empleo"	17,2% (57.900 Meuros)		
Programas Regionales (FEDER) y nacionales (FSE)	Los Estados Miembros proponen una lista de zonas (NUTS1 O NUTS2)	- Innovación - M. Ambiente/ Prevención de riesgos	83,44% (48.310)	
	Regiones "phasing in" (Objetivo 1 entre 2000 y 2006) y no cubiertas por objetivo de "Convergencia"	- Accesibilidad - Estrategia Europea para el Empleo	16,56% (9.580)	
Objetivo de "Cooperación Territorial Europea"			3,94% (13.200 Meuros)	
Programas Transfronterizos y Transnacionales y redes (FEDER)	Regiones fronterizas y de cooperación transnacional	- Innovación - M.Amb./Prevención de riesgos - Accesibilidad - Cultura, educación	35,61% Coop. Tranfr. 12,12% Vecindad y partenariado 47,73% Coop. Trans. 4,54% Redes	

Fuente: Comisión Europea

Cualquiera de los fondos está abierto a medio ambiente, dentro de lo que cada uno financia, por supuesto, y la pertenencia a la Red Natura 2000 constituye un factor de competitividad, aunque hasta el momento esta prioridad sólo estaba especificada en el LEADER, y a partir de 2007 lo estará en todos ellos en alguna medida.

LIFE

Finalmente el más importante hasta ahora de los Fondos para la conservación por lo específico del mismo, ha sido el LIFE-Naturaleza. Se trata de un instrumento de la UE, nacido en 1992, cuyo objetivo es contribuir a la aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats. España ha recibido aproximadamente el 20% del total concedido por este instrumento (640 m€ entre 2000-2004). El LIFE financia proyectos demostrativos, con una duración de ente 3 y 4 años, un presupuesto que oscila de 500.000 a 5.000.000 € y una financiación máxima de 50-75%.

Por otra parte, los costes financiables por el LIFE son muy diversos, desde personal, viajes, material consumible o asistencia externa, y en algún caso la compra de tierras. No permite el pago compensatorio por pérdida de uso o un uso más sostenible, lo que si va ser financiable por el FEADER en el contexto de RN2000 a partir de 2007.

Pero las reformas previstas también afectan al LIFE. El nuevo fondo, conocido como LIFE+ refundiría los antiguos programas LIFE, Naturaleza y Medio Ambiente, y eliminaría la financiación comunitaria directa y la cofinanciación con los Estados para la puesta en marcha, conservación y mantenimiento de la Red Natura 2000 de espacios protegidos, sino que iría encaminado a la financiación de actividades de sensibilización, redes de trabajo y actuaciones divulgativas.

Seis países --entre ellos España-- ya denunciaron en el Consejo que el nuevo reglamento financiero les dejaría prácticamente solos en los gastos relativos al patrimonio natural europeo. Ya que los fondos que antes eran de designación directa para conservación pueden perderse en un laberinto de la financiación del desarrollo rural (FEADER) y supongan, finalmente, un sobrecoste excesivo para los países y regiones que cuentan con mayor superficie protegida, como España y que dejarían de recibir ayudas comunitarias proporcionales a las áreas que tienen a su cargo.

Por ejemplo, .si los fondos para la conservación de la situación del lince ibérico en Andalucía tienen que derivarse de partidas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, se corre el riesgo de que nunca se destinen ayudas suficientes pues los agricultores, como es muy legítimo, necesitan prioritariamente el dinero de este fondo para desarrollar y reconvertir las regiones en las que habitan y que pasan por serias dificultades.

Como consecuencia de estas demandas la Comisión Europea ha aceptado reconsiderar determinados aspectos concretos de la financiación de Natura 2000, entre ellos la búsqueda de alternativas para las acciones directas de conservación de las especies y los hábitats.

LIFE:

El nuevo fondo, conocido como LIFE+, refundiría los antiguos programas LIFE, Naturaleza y Medio Ambiente, y eliminaría la financiación comunitaria directa y la cofinanciación con los Estados para la puesta en marcha, conservación y mantenimiento de la Red Natura 2000

Conclusiones de la cofinanciación de RN2000

Las reformas previstas en las Políticas y Fondos Europeos para el siguiente periodo de programación (2007-2013) han tenido en cuenta algunas de las recomendaciones que el grupo de expertos del artículo 8 realizó en su informe.

- Así, se ha introducido una referencia clara a la naturaleza y el medio ambiente en el nuevos FEADER y FEP, en el FEDER, el FSE y se la incluido medidas específicas para cofinanciar la gestión de la red Natura 2000 en el FEADER y se ha incluido a todos los actores del mundo rural como posibles beneficiarios (aunque principalmente se dedica a propietarios agrícolas y forestales), por ejemplo:
- concederá ayudas para las inversiones no remuneradoras en caso de que contribuyan a reforzar en la explotación el carácter de utilidad pública de la zona Natura 2000 de que se trate. (más ejemplos en el capítulo 4).
- Se han simplificado los instrumentos financieros.

Sin embargo no están resueltas todas las incertidumbres en la financiación de la Red, ya que:

- Será necesario el apoyo de los Estados miembros al 'sistema de modulación dinámica obligatorio' para transferir fondos del presupuesto del primer pilar de la PAC al segundo.
- La propuesta de aumentar considerablemente los fondos de que dispone LIFE-Naturaleza, se ha visto truncada ya que el LIFE+ va a disponer de menor presupuesto y no va a estar destinado a la gestión de la RN2000.
- En el caso español, donde las necesidades de gestión de una Red tan extensa son enormes, la cofinanciación a través del FEADER es necesario que tenga en cuenta esta situación a la hora de hacer el reparto del mismo entre los Estados, y la percepción es que no se va considerar en la medida que se debería. Esta demanda es realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, pero también por colectivos de agricultores y administraciones autonómicas de medio ambiente.
- Además, en España este fondo, a no ser que se avance en la dirección contraria, es gestionado por las Administraciones de Agricultura y la competencia en materia de RN2000 es de las Administraciones de Medio Ambiente. Ello puede provocar incongruencias en el destino de los fondos, y que por otra parte no se priorice la gestión y conservación de la RN2000 frente a otras necesidades del mundo rural. Por ejemplo Los beneficios ambientales de algunas medidas agroambientales son cuestionables y parecen más pensadas por las autoridades agrarias para mantener las rentas de los productores, con escasa exigencia hacia los mismos, que a aplicar modelos agrarios sostenibles

- Si bien los fondos existentes pueden ser muy útiles para contribuir a la integración de las consideraciones ambientales en los sectores que tratan de regular, carecen de mecanismos efectivos para financiar los costes directos de la conservación no ligados a otras actividades sectoriales.
- La baja cofinanciación de las medidas de conservación frente a las ayudas directas, que no requieren cofinanciación nacional, desaniman al uso de estos fondos y penalizan a los estados miembros que más aportan a la red, puesto que cuanto más aportan, más financiación nacional necesitan en programas cofinanciados.

En cualquier caso, habrá que estar atentos a cómo se resuelve la propuesta actual. Igualmente, habrá que observar como se articulan los fondos europeos y las políticas ambientales en nuestro país, a nivel Estatal y a nivel autonómico, confiando en que la colaboración entre ellas las distintas administraciones sea mayor y que se empiece a tomar el ejemplo de algunas Comunidades Autónomas, como Aragón, donde ya hay fondos de la PAC gestionados por las administraciones ambientales.

Para finalizar, resaltar que la cofinanciación europea debería garantizar según el grupo de expertos: una financiación suficiente, que abarque toda la UE, fondos para todos los agentes implicados en la RN2000 (agricultores, cazadores, usuarios, ONG...), garantizar fondos a medio-largo plazo (>10 años), cubrir todo tipo de costes, enfoque por programas no por proyectos y reconocer la conservación de la naturaleza como un uso legítimo de los fondos de desarrollo regional y rural.

3.3.

RN2000 y sociedad

La presencia humana ha resultado clave para crear o conservar ecosistemas seminaturales de gran valor ambiental, como las dehesas, los prados de siega o algunos pastizales extensivos. Prueba de ello es que el preámbulo de la Directiva Hábitats expone que el mantenimiento de la biodiversidad requerirá en ocasiones el mantenimiento de las actividades humanas. En el caso de los sistemas mediterráneos con usos y tradiciones ancestrales este hecho se acrecenta.

Una parte importante de los espacios de la Red Natura 2000 ha surgido y se ha mantenido en su estado actual gracias a los usos agrícolas, silvícolas y ganaderos tradicionales. De ahí que las actividades que han conseguido coexistir en armonía con la naturaleza deban proseguir, e incluso ser estimuladas, para garantizar el mantenimiento de esos valiosos sistemas seminaturales.

La declaración de la Red Natura 2000 no debe suponer en principio una modificación ni abandono de actividades, en la medida en que no afecte negativamente al buen estado de conservación de los ecosistemas y las especies que contiene.

En el informe *Promoting the socio-economic Benefits of Natura 2000* del Instituto Europeo de Política Ambiental, se presenta la Red Natura 2000 como un recurso potencial para la creación de empleo y riqueza y para la diversificación de la economía rural, y sostiene que no debe ser vista no como una amenaza genérica

RN2000 y propiedad:

El mantenimiento de muchos de los hábitats de la Red dependerá del mantenimiento de los usos.

La participación de la sociedad en general y de los propietarios y usuarios en particular resulta vital para el futuro de la Red. para todas las actividades productivas en el medio rural, sino como una oportunidad de promover modelos de desarrollo sostenible.

Sin embargo, los propietarios privados y usuarios como cazadores, pescadores, agricultores y silvicultores no perciben la Red de esta forma debido principalmente a la falta de información y participación que han tenido en el proceso de concepción de la misma. Uno de los elementos tristemente común a toda la Red Natura española, y en muchos casos para el conjunto de la Unión Europea, ha sido la falta de participación pública en el proceso de designación y delimitación de los espacios de la Red. Esto contradice el espíritu de la RN2000 y hace más difícil conseguir los objetivos que persigue, máxime teniendo en cuenta el alto porcentaje de la Red que depende de actores privados, ya sean propietarios o usuarios del espacio. La participación de todos los estamentos sociales en la toma de decisiones se constituye así como un pilar básico que sustentará el funcionamiento de la Red Natura 2000.

Según información del Ministerio de Medio Ambiente no existen datos de la distribución de la propiedad en la Red Natura 2000 a nivel Estatal, ya que en las fichas de descripción de cada LIC se trataba de un campo opcional y muchas CCAA no lo han completado. Sin embargo se estima que hay un altísimo porcentaje de la Red en terrenos de titularidad privada o municipal, especialmente de ecosistemas agrosilvopastoriles. Asociaciones como la Confederación Española de Silvicultores (COSE) sostiene que el 76% del territorio Natura 2000 en España es forestal y de ellos el 60 % es propiedad privada. Según datos de Europarc, casi el 50% de la superficie de lugares declarados bajo la figura de parque natural están sobre terrenos de propiedad privada.

Esta distribución nos ratifica en dos cuestiones fundamentales de cara al futuro de la RN2000:

- El mantenimiento de muchos de los hábitats de la Red dependerá del mantenimiento de los usos tradicionales que sobre los recursos de esos hábitats se venían haciendo.
- El hecho de que la propiedad se encuentre en manos de particulares en un alto porcentaje hace que la participación de la sociedad en general, y de los propietarios y usuarios con derechos particulares en concreto, resulte vital para el futuro de la Red. Y pone de manifiesto la necesidad de establecer fórmulas de cooperación, coordinación y participación entre distintas entidades, públicas y privadas

A esto hay que unir además que la escasez de recursos públicos para gestionar de forma directa la RN2000 hacen necesario desde un punto de vista económico y práctico incluir a otros actores sociales en la gestión y futuro de RN2000.

La Red Natura 2000 ofrece una gran oportunidad para la conservación de determinadas especies y hábitats, aunque también puede ser una herramienta que permita modificar patrones de desarrollo más allá de la Red, sobre todo en el caso español por la enorme superficie propuesta. Como ya se ha visto, los modelos de gestión que se tendrán que barajar deberán estar adaptados a las condiciones

RN2000 y propiedad:

La escasez de recursos públicos para gestionar de forma directa la RN2000 hacen necesario desde un punto de vista económico y práctico incluir a otros actores sociales en la gestión y futuro de RN2000.

sociales, económicas, ambientales y culturales. Como alternativa a los planes de gestión, que no siempre serán necesarios ni operativos, se ha visto que se podrán integrar medidas y buenas prácticas en la legislación sectorial, planes o medidas técnicas para cazadores, propietarios forestales, etc. Para implantar la Red Natura por tanto será necesaria la participación de todos los colectivos que se dan cita en el medio rural y la implicación de los propietarios de forma muy directa, lo que puede conducir a cambios de actitudes frente a los espacios naturales protegidos si se realiza adecuadamente

El papel que juegan y pueden jugar los distintos actores (Administración Estatal, Comunidad Autónoma, Entidades Locales, Propietarios, cazadores, pescadores y otros usuarios, ONGs, empresas privadas) en la RN2000 todavía está por definir en muchos casos.

Conforme se ha ido avanzando en la identificación de los futuros espacios Natura 2000 y se han ido inventariando y declarando estos espacios, han ido surgiendo más voces que preguntan cómo se va a gestionar esta red y qué implicaciones va a tener para los propietarios y usuarios actuales. En el caso de España, cuyo territorio vinculado a RN2000 es el mayor de Europa, son muchos los colectivos que reclaman información sobre gestión, restricciones futuras y repercusiones económicas que la Red va a tener, en positivo y negativo.

Algunas de estas plataformas que se muestran por el momento reacias la RN2000 están constituidas por propietarios forestales, ganaderos, agricultores, cazadores, como COSE, ASAJA, RFEC (Real Federación Española de Caza), ONC (Oficina Nacional de Cazadores), GEA (Grupo de Empresarios Agrarios) o el Foro Red Natura (plataforma que pretende reivindicar el papel los derechos de los usuarios del mundo rural de cara a la implantación en España de la RN2000), donde se encuentran todos ellos y muchos más.

En este escenario surge sin duda la necesidad de acercar la RN2000 al territorio y sus habitantes, algo a lo que en principio la CdT podría contribuir en mucha medida, a través de los instrumentos que se comentan en el apartado 4.

Las ONG está jugando en este sentido un papel fundamental para la implantación de la Red Natura. Una de sus labores más importante está siendo la divulgación de la Red y la concienciación social con su conservación, actuaciones de las que está adoleciendo en general la Administración pública. Encontramos alguno ejemplos en: SEO Birdlife, ADENA, ADENEX,.... Pero además, son muy destacables, como se ven en ejemplos de este documento, las interesantes aportaciones de entidades sin ánimo de lucro al diseño de la gestión de RN2000. Así, se pueden encontrar varios ejemplos de ZEPAs y LIC que cuentan con un plan o medidas de gestión elaboradas e implantadas por este tipo de organismos y no por las Administraciones competentes.

En definitiva, es evidente que la RN2000 puede ser contemplada desde ópticas muy distintas, todas ellas en principio igual de válidas siempre que no perjudiquen el objetivo de conservación. La CdT se presenta desde esta perspectiva como una posible herramienta que involucre a todos los actores implicados en la búsqueda de

Papel ONG:

El papel de las ONG está siendo fundamental para la implantación de la Red Natura. Una de las labores más importante está siendo la divulgación de la Red y la concienciación social con su conservación, actuaciones de las que está adoleciendo en general la Administración pública

RN2000 y propiedad:

La RN2000 puede ser contemplada desde ópticas muy distintas, todas ellas en principio igual de válidas siempre que no perjudiquen el objetivo de conservación. La CdT se presenta desde esta perspectiva como una posible herramienta para asegurar la conservación de la Red a largo plazo.

soluciones bajo estrategias ganar-ganar que disminuyan el riesgo de conflictos, y que sin duda puede contribuir a asegurar la conservación de la Red a largo plazo.

4. OPORTUNIDADES DE CUSTODIA EN LA RN2000

Instrumentos administrativos
Herramientas legales
Instrumentos económicos y
fiscales
Aspectos sociales

4.1.

— Instrumentos administrativos

A lo largo del territorio español, son muchos los ejemplos de entidades de custodia trabajando actualmente en espacios RN2000. A través de diferentes técnicas, se están llegando a acuerdos con los propietarios con el fin de preservar los valores ecológicos y culturales que engloban estos espacios, ayudando a asegurar el adecuado estado de conservación que exige la directiva Hábitat.

No obstante, aunque muchas veces estas diferentes entidades de custodia tienen su ámbito de aplicación en LICs y ZEPAs en general, su objetivo básico o su fin último no es el cumplimiento de la Directiva, sino que pese a estar actuando en dichos espacios, sus fines tienen un objetivo más conservacionista y persiguen la preservación de los valores naturales o culturales que encierran las fincas rústicas. El ámbito de actuación no es por tanto seleccionado por el grado de protección que albergan sino por las cualidades y el patrimonio que encierran, puesto que su compromiso con la sociedad civil no es el de la adecuada gestión de los espacios naturales, cuya competencia recae en las diferentes administraciones autonómicas, sino el de la preservación de los valores ecológicos del territorio en su conjunto.

A la hora de aplicar técnicas de custodia en el territorio, las entidades utilizan las diferentes herramientas disponibles a su alcance para llevar a cabo estos acuerdos en cualquiera de sus formas, ya que a priori, todas ellas son perfectamente aplicables en los espacios RN2000 (ver apartado 2.3.). En un principio, y de acuerdo a las características presentes o futuras de lo que se espera sea la red de espacios europea, no se presentan incompatibilidades con ninguna de estas herramientas administrativas posibles. De este modo, tanto los contratos, los acuerdos verbales, la gestión de fincas heredadas, las donaciones, la compra, el alquiler, etc. son técnicas perfectamente viables que aportarán cada una de ellas una serie de ventajas e inconvenientes de acuerdo a la disponibilidad de medios por parte de la entidad de custodia y las particularidades del espacio y la propiedad en concreto.

En la siguiente tabla, se recoge una breve síntesis de las características principales de cada una de las técnicas, destacando aquellos aspectos que se presentan relevantes desde el punto de vista del enfoque de este trabajo. Se han excluido de la tabla los títulos de conservación por no estar actualmente reconocidos en España por la legislación vigente.

Todas las diferentes técnicas de custodia (contratos, arrendamientos, compraventas, donaciones...) son a priori aplicables en los espacios RN2000 y aportarán cada una de ellas una serie de ventajas e inconvenientes de acuerdo a la disponibilidad de medios por parte de la entidad de custodia y las particularidades del espacio y la propiedad

Tipo de acuerdo	Definición	Duración	Incentivos monetarios y no monetarios	¿Transmisión de la propiedad?	Costes asociados	¿Elevada al registro de la propiedad?
Contrato	Acuerdos privados que se establecen en términos de libertad entre un propietario y una entidad de custodia.	Limitada, necesita renovación periódica	Apoyo técnico, seguimiento. también incentivo monetario, pero no es habitual.	NO	De seguimiento y derivadas de acciones necesarias.	NO
Convenio	Establecen de forma general, un marco de colaboración entre la entidad y la propiedad.	Limitada, necesita renovación periódica	Apoyo técnico, seguimiento	NO	De seguimiento y derivadas de acciones necesarias.	NO
Arrendamiento	Contrato privado por el que un propietario cede el uso de la tierra a una entidad de custodia que adquiere el uso de la tierra por un periodo de tiempo determinado a cambio de un precio establecido.	Limitada, necesita renovación periódica	Incentivo monetario	NO	Propios del alquiler y la gestión de la finca.	NO
Arrendamiento o cesión de uso	El propietario cede o arrienda una parte de los derechos de sus terrenos de modo que son las entidades de custodia las depositarias de estos derechos.	Limitada o indefinida.	Apoyo técnico, incentivo monetario	NO	Alquiler en su caso y derivados de la gestión del recurso.	NO
Usufructo	Mediante su implantación la entidad de custodia puede usar y gozar de una cosa ajena (un bosque por ejemplo) de manera indefinida o determinada pero separándolo de su derecho de propiedad.	Limitada o indefinida.	Incentivo monetario y/o no monetario	NO	Gestión del recurso	NO
Servidumbre	Un propietario decide de forma voluntaria limitar el uso de su finca con el fin de proteger el patrimonio natural, cultural o paisajístico que ésta alberga en beneficio de otro	Indefinida	Incentivo monetario y/o no monetario	NO	El propietario sigue gestionando	SÍ

Tipo de acuerdo	Definición	Duración	Incentivos monetarios y no monetarios	¿Transmisión de la propiedad?	Costes asociados	¿Elevada al registro de la propiedad?
Donación	Un propietario dispone gratuitamente de una finca a favor de una entidad de custodia que la acepta.	Indefinida	Compromiso de que se destine a proyectos para proteger el medio ambiente. Desgravación fiscal por donación	SÍ	Derivados de la gestión e impuestos por la propiedad y donación	SÍ
Compra	Adquisición directa	Indefinida	Dinero	SÍ	Derivados de la gestión e impuestos sobre la propiedad.	SÍ
Permuta	Contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una finca para recibir otra.	Indefinida	Otra finca	SÍ	Derivados de la gestión e impuestos sobre la propiedad.	SÍ
Herencia / legado	El propietario dispone que al ocurrir su muerte, todo o parte de su patrimonio pase a ser propiedad de una entidad de custodia.	Indefinida	Compromiso de que se destine a proyectos para proteger el medio ambiente	SÍ	Derivados de la gestión e impuestos sobre la propiedad.	SÍ

Fuente: elaboración propia

Haciendo un análisis global y general de todas las técnicas de custodia posibles para ver su adecuación más concreta a la Red Natura 2000 como herramientas de gestión, se barajan sobre todo los parámetros relacionados con la duración del acuerdo y los costes asociados a ellos en cada uno de los casos, pues son los dos factores principales a evaluar y que marcarán su grado de adecuación para los fines perseguidos, que en este caso es una gestión de la red a largo plazo y con el menor coste posible. Se entiende que ninguna de las técnicas es a priori mejor que otra, puesto que depende en gran medida de factores que a esta escala no se pueden valorar debido a que son muy concretos del espacio y de las oportunidades que se presentan en cada caso. No obstante, se ha intentado hacer una breve reflexión de las ventajas e inconvenientes que cada una puede suponer.

Antes de esta reflexión, cabe señalar aquí que, tal y como se organiza en estos momentos la RN2000 en España, son las comunidades autónomas las que tienen transferidas las competencias en cuanto a la gestión de estos espacios y por tanto, son las que en última instancia deben definir y acotar los diferentes planes de gestión y los programas a realizar al amparo de dichos planes. Es por ello que, de desarrollarse los mecanismos de gestión pertinentes en los LICs o las ZEPAS declarados, todas las actividades que se desarrollen en las fincas privadas deberán ser coherentes con los objetivos marcados por el espacio y atender a las especificaciones que pudieran marcarse por las administraciones autonómicas competentes en la materia. Con esto quiere decirse que la actuación de las entidades de custodia en los espacios RN2000 y los diferentes acuerdos que se adopten con los propietarios de los terrenos, deberán ser en todo caso compatibles con dichos planes y adaptarse de forma dinámica a los mismos a lo largo del tiempo (sea cual sea su forma), asumiendo las desventajas y aprovechando las ventajas que ello les proporcione para la gestión compartida del espacio.

Los contratos privados con los propietarios son una de las técnicas de custodia más extendidas y más utilizadas a la hora de llegar a la toma de acuerdos con los propietarios de las fincas rústicas. La ventaja que aportan frente a otras técnicas disponibles es quizás el grado de flexibilidad que tienen respecto a sus cláusulas y la cabida que ofrecen a que sean redactados junto con la propiedad de forma muy participativa, haciendo en seguida al propietario formar parte de la gestión. No atienden a una estructura o un modelo tipo y son por lo tanto muy adaptables a cada situación y permiten quizás conseguir acciones muy concretas por parte de la propiedad, muy útiles cuando hay un plan de gestión redactado por ejemplo y se buscan unos objetivos muy concretos en las fincas sobre los que se aplica el plan (como se espera sea la futura Red Natura 2000). Además, el seguimiento periódico necesario de los mismos por parte de la entidad de custodia y las regulares visitas a la finca también fomentan la relación entre las dos partes que ayudan a fomentar el espíritu de la custodia en el terreno.

Por otra parte, los contratos son de duración limitada y por lo tanto, es necesario un esfuerzo continuado por parte de la entidad de custodia a lo largo del tiempo para que estos sean renovados periodo tras periodo, lo que introduce un riesgo a largo plazo en la gestión sólida del espacio, puesto que puede ocurrir que el propietario decida no renovar el compromiso por las razones que sean. Igualmente, las cláusulas recogidas en los contratos no se elevan al registro de la propiedad sino que es un compromiso entre dos personas (o entre una persona y una entidad de

Ninguna de las técnicas es a priori mejor que otra, puesto que depende en gran medida de factores que a esta escala no se pueden valorar debido a que son muy concretos del espacio y de las oportunidades que se presentan en cada caso.

Todas las actividades que se desarrollen en las fincas privadas en los espacios RN2000 deberán ser coherentes con futuras medidas de gestión adoptadas por las administraciones autonómicas y la actuación de las entidades de custodia y los diferentes acuerdos que se adopten con los propietarios, deberán ser compatibles con las mismas y adaptarse de forma dinámica a lo largo del tiempo.

Los *contratos* tienen una gran flexibilidad y la cabida a la participación de la propiedad privada pero tienen una duración muy limitada.

custodia en este caso) y por lo tanto, no están ligadas a la tierra. Esto quiere decir que en caso de que la finca cambie de manos, el nuevo propietario no está obligado a su cumplimiento aumentando el factor de riesgo mencionado de que la gestión deseada sea interrumpida. Hay que considerar además que la entidad de custodia debe disponer de los recursos necesarios para acometer los compromisos adquiridos con la firma del convenio, cualesquiera que sea, y para realizar el seguimiento posterior del cumplimiento del contrato y tomar las acciones necesarias en caso de que las cláusulas sean infringidas.

El convenio, tiene las mismas particularidades que el contrato, con el factor añadido de que los compromisos entre las dos partes implicadas son menores y las cláusulas menos específicas, lo que es menos eficaz a la hora de conseguir objetivos muy concretos.

El arrendamiento de una finca privada por parte de una entidad de custodia permite realizar una gestión en la misma de forma totalmente coherente con las metas de la organización y por lo tanto, es una técnica efectiva a la hora de conseguir que en la finca en cuestión, todas las actividades realizadas sean compatibles con los objetivos de conservación. Igualmente, en caso de existir un plan superior de gestión sobre el espacio, esta técnica permite realizar un uso de la finca totalmente coherente con dicho plan y desarrollar en ellas actividades programadas deseadas para el adecuado estado de conservación de los recursos. Normalmente, los arrendamientos tienen mayor duración que los contratos, pero también tienen un plazo determinado que hay que ir renovando en el tiempo. La desventaja que presenta además es que supone unos costes añadidos para la entidad arrendadora que pueden superar la capacidad de acción de muchas organizaciones que operan en el territorio y para la Administración Autonómica, en la que recae en última instancia la gestión de estos espacios. Es por tanto una técnica que tiene una limitación importante a la hora de plantearse la gestión de la Red Natura en su conjunto, pudiendo servir de apoyo a las estrategias generales pero no siendo útil por los costes que supone para la gestión completa de la Red. Igualmente, esta técnica no presenta a priori unos canales muy amplios de participación de la propiedad en la gestión, esto es, de la población local.

Mediante el arrendamiento la entidad gestiona la finca, pudiendo adaptarse a medidas de gestión de rango superior y tienen mayor duración que los contratos pero suponen un coste elevado para la entidad.

La cesión de usos o el arrendamiento de los mismos por parte de una entidad de custodia permiten al igual que el arrendamiento de la finca completa, una elevada libertad de acción pero solo en cuanto a la gestión de ese recurso en particular. Es por tanto más limitado que el arrendamiento y pese a que estas técnicas pueden ir acompañadas de una serie de cláusulas que intenten adquirir algunos compromisos por parte del propietario respecto a otros usos que puedan estar desarrollándose en la finca a cambio de un apoyo técnico, normalmente la capacidad de actuación fuera de los límites de ese uso es poca. Pueden por tanto ser útiles para conservar recursos concretos, como pueden ser por ejemplo las masas forestales de una determinada zona o para la conservación de una especie prioritaria, reduciendo los costes que supondría arrendar las fincas al completo, sobre todo si se contempla la cesión de ese uso por parte del propietario. Cabe señalar que la cesión o el arrendamiento de un uso supone para las entidades un compromiso de gestión del recurso, lo que lleva unos costes añadidos que deben ser asumidos por la las mismas.

El arrendamiento o la cesión usos la pueden ser útiles para conservar recursos concretos (las masas forestales de una determinada zona o para la conservación de una especie prioritaria), reduciendo los costes que supondría arrendar las fincas al completo

Es de especial mención en este apartado el concepto de servidumbre ecológica, debido a que es una técnica de custodia que no está muy extendida en España pero que, sin embargo, sí que está siendo aplicada en otros países de Latinoamérica, en Estados Unidos y en Canadá, amparada con herramientas legales, y en algunas ocasiones también fiscales, favorables para el desarrollo de estas iniciativas. La metodología utilizada bajo el concepto de servidumbre ecológica, así como la reflexión de las experiencias y modelos que se están desarrollando en estos países con un éxito significativo, puede abrir nuevos debates de conservación interesantes para el objetivo del presente documento que es la adecuación de estas técnicas a la gestión de los espacios RN2000.

Los acuerdos de servidumbre ecológica tienen gran flexibilidad, pues mediante su establecimiento pueden alcanzarse objetivos muy distintos dependientes de la voluntad del propietario de la finca (a qué derecho quiere voluntariamente renunciar) y, lógicamente, de las características particulares de la finca. En algunos casos, los propietarios optan por la servidumbre ecológica a cambio de un pago convenido para ese efecto o para elevar el valor de su finca al albergar en ella particularidades que levantan un elevado interés por parte de la sociedad. En algunos modelos de servidumbres que se han estado aplicando en otros países, en muchos casos se adoptan esta serie de acuerdos para recibir un derecho recíproco entre las dos partes, caso en el cual pasan a llamarse servidumbres recíprocas o mancomunadas.

Esta idea puede ser interesante dentro del territorio e igualmente, dentro de RN2000, sobre todo en espacios por ejemplo en el que se hayan planteado diferentes iniciativas de ecoturismo con el fin de activar la actividad económica de la zona. En ellas, los propietarios de fincas vecinas pueden llegar a establecer servidumbres recíprocas de modo que se establezca un mutuo acuerdo para conservar el patrimonio de las diferentes propiedades, asegurando de este modo la perdurabilidad de la fuente de ingresos a largo plazo.

Igualmente, en la mayoría de estos países se han amparado con herramientas legales esta técnica de custodia del territorio de modo que los acuerdos de servidumbre ecológica están ligados a la tierra (al igual que ocurre con otras servidumbres en España), apareciendo las diversas limitaciones de uso en el registro de la propiedad. Así, el propietario de la finca sigue manteniendo el título de la propiedad y por tanto, puede venderla o transmitirla libremente de acuerdo a su voluntad, pero esos derechos a los que renuncia se conocen por parte del comprador y deberán ser cumplidos por éste una vez adquiera el terreno. Esto, puede llegar a suponer una ventaja a la hora de la gestión en la RN2000 puesto que supone una continuidad en el tiempo de los acuerdos firmados por el propietario, asegurando de este modo la conservación de los valores ecológicos o culturales de la finca en futuras generaciones.

Otra estrategia utilizada en Estados Unidos por ejemplo para abaratar los costes de la gestión por parte de las entidades de custodia, es la compra de parcelas con alto interés naturalístico. Una vez en su poder, establecen una serie de servidumbres ecológicas sobre la tierra que son automáticamente elevadas a escritura pública, con el fin de vender posteriormente la parcela con dichas servidumbres a un nuevo dueño, obligado a cumplirlas y asegurando así el buen estado de conservación del

La servidumbre ecológica tiene una elevada flexibilidad, dando cabida a desarrollar multitud de estrategias por las entidades de custodia, está elevada al registro de la propiedad (permite planificación a largo plazo) y en muchos países, goza de unas ventajas fiscales interesantes.

patrimonio natural. Esta estrategia, es muy interesante igualmente para el caso de la RN2000 en España.

En Estados Unidos y Latinoamérica, la legislación permite igualmente que se adopten servidumbres ecológicas no a favor de un fundo dominante sino de una asociación conservacionista o del gobierno, siendo por tanto, un impulso a nuevas iniciativas de custodia en el terreno. Nuevamente esto introduce una oportunidad en los espacios RN2000 desde el punto de vista de la participación de la sociedad civil, pues esta técnica permitiría a las diferentes entidades, o a las administraciones depositarias de esas servidumbres, participar en la gestión activa del espacio pero dando cabida también al papel fundamental que debe tener la propiedad privada en la gestión, todo ello minimizando los costes frente a otras técnicas de custodia posibles. Sin embargo, como se ha especificado anteriormente, la legislación española no permite este tipo de iniciativas y por lo tanto, la técnica no es una oportunidad actual para RN2000.

Aplicando las técnicas del usufructo, las entidades de custodia pueden llegar a acuerdos con los propietarios que les permiten de este modo disfrutar de un recurso de la finca pero estos están limitados en tiempo, bien por existir un periodo concreto establecido en el propio acuerdo o porque este se extingue al morir el usufructuario (propietario). De este modo, existe un riesgo en la gestión a largo plazo de las fincas.

Las técnicas de custodia que suponen la compra de la propiedad, permiten a la entidad de custodia realizar una gestión muy libre de la finca en cuestión y por tanto, adaptar esta con total eficacia a los fines concretos perseguidos para el espacio, acordes con un posible plan de gestión superior. Introduce además la ventaja de que la propiedad de la finca pasa a manos de la entidad de forma indefinida, hasta que decida venderla, de modo que la gestión se hace eficaz a largo plazo. No obstante, no deja mucho margen a la participación de la sociedad que tiene que canalizarse a través de su participación en la entidad de custodia o a través de la implicación por parte de dicha entidad de otros colectivos en la gestión. Además, supone unos elevados costes para las entidades de custodia y por tanto, no es una estrategia posible de forma global. A parte del coste de la adquisición, la entidad asume los costes de la gestión de los recursos presentes en la propiedad y también los derivados de los impuestos que recaen sobre ella. No obstante, la Ley de Mecenazgo 49/2002, prevé incentivos fiscales para aquellas fundaciones que persigan fines de interés general, como puede entenderse que es la conservación de la naturaleza, de modo que entre otros beneficios, están exentas de pagar algunas rentas como el pago del Impuesto sobre Bienes e Inmuebles o del de Transmisiones Patrimoniales.

Pese a todo y al igual que en el arrendamiento, esta técnica supera la capacidad de acción de muchas organizaciones que operan en el territorio y para la Administración Autonómica como entidad de custodia, supondría un aumento de los costes inabarcable. Es por tanto una técnica que tiene una limitación importante a la hora de plantearse la gestión de la Red Natura en su conjunto, pudiendo servir de apoyo a las estrategias generales pero no siendo viable por los costes que supone para la gestión completa de la Red.

La compraventa permite una gestión muy eficaz de los recursos a largo plazo pero supone un coste elevadísimo para las entidades y prolongado en el tiempo y por tanto, no es una estrategia posible de forma legal.

Tanto la donación como la herencia plantean las mismas cuestiones que la compra aunque tienen la ventaja añadida que no suponen un coste tan elevado de adquisición inicial. De todos modos, sí que requieren una cantidad de recursos económicos, materiales y humanos, no sólo para su gestión sino también para hacer frente a los impuestos que recaen sobre ellas y sobre los procesos de donación y herencia. En la actualidad, en el caso de la donación, el donante puede disfrutar de deducciones fiscales al establecer dicha donación a una entidad declarada como de utilidad pública. En el caos de la herencia sin embargo, no se plantea una reducción de la carga fiscal del impuesto de sucesiones en fincas con acuerdos de custodia, lo que sería un impulso fiscal importante. Estas técnicas también se presentan como muy limitadas en cuanto a la visión de conjunto de la gestión de la Red Natura 2000 por parte de las Administraciones, siendo más bien una estrategia de apoyo en el caso de que las beneficiarias fueran entidades de custodia.

La permuta se utiliza en otros países por parte de la Administración, como por ejemplo Estados Unidos, que se encuentra autorizada para cambiar tierras públicas de escaso valor patrimonial por otras privadas más interesantes desde el punto de vista ecológico, de modo que ambas se compensen por la extensión y la potencialidad de explotación económica. Esta estrategia podría ser interesante en el caso de la Red Natura en el futuro, en la que podrían plantearse este tipo de estrategias a nivel local en el caso de que la comunidad autónoma, administración competente en la materia, dispusiera de la capacidad de realizar este tipo de actuaciones y que contara con propiedades que permutar. Es una estrategia que en casos concretos supondría un impulso y una capacidad de conservación concreta para espacios concretos pero que no puede plantearse como estrategia a escala global.

4.1.1. Ejemplos concretos de custodia

A continuación se destacan tres ejemplos de iniciativas de custodia que se han desarrollado en España relacionados con la Red Natura 2000, interesantes por recoger diferentes estrategias en las que las Administraciones Autonómicas juegan un papel importante, activo y comprometido con la gestión de estos espacios implicando en todas ellas los acuerdos con la propiedad privada como pilar fundamental de dichas estrategias.

Conservación de Hieraetus fascinatus – Almenara. Murcia.

En el contexto de este documento, se ha considerado interesante destacar a modo de ejemplo iniciativas como es el proyecto desarrollado por al Fundación Global Nature que lleva por nombre "Conservación de *Hieraetus fasciatus*-Almenara. Murcia" (a cargo de los fondos LIFE), en la ZEPA Sierra de Almenara, Moreras y Cabo COPE. Este proyecto, solicitado por la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de la Región de Murcia, es un ejemplo de iniciativas en España de partenariados entre una Fundación y la Administración Regional, lo que permite a la entidad de custodia disponer de un apoyo institucional, técnico y económico, además de suponer un marco legal y político a la hora de operar, a la vez que permite a la administración agilizar las operaciones de protección y de superar los obstáculos de los trámites administrativos que pueden suponer los acuerdos o transacciones entre fincas.

Como primera fase del proyecto, se redactó un Plan de Gestión Integral de la ZEPA, con el fin de desarrollar una herramienta válida para el manejo, mejora y conservación de los hábitats y especies presentes en este espacio RN2000. Igualmente, este Plan de Gestión definió el contexto y los objetivos perseguidos, en el cual se desarrollaron los diferentes acuerdos con la propiedad privada que se adoptaron en fases posteriores.

Una vez desarrollado el plan, por tanto, se establecieron convenios o acuerdos de colaboración con los propietarios de los cotos de caza, Refugios de Caza y explotaciones agrícolas incluidos en la ZEPA, seleccionado aquellos que contuvieran hábitats prioritarios desde el punto de vista de la conservación del águila-azor perdicera (*Hieraaetus fasciatus*) y demás especies protegidas de este espacio natural. La mayoría de estos propietarios/as ya estaban integrados en la "Red de Reservas Biológicas" (a fecha de hoy ya son más de 70 fincas incluidas y recientemente se firmó otro acuerdo por 260 ha) que promueve el Área del Sureste de la Fundación Global Nature, por lo que ésta puso a disposición de la Administración todas sus fincas conveniadas. No se contempló ni la compra ni el arrendamiento de terrenos.

Estos acuerdos firmados se realizaron de forma voluntaria con la Administración Regional, siendo para ésta una fórmula para poder participar en la gestión de dichas fincas teniendo en cuenta en esa gestión a la propiedad privada. A cambio de una serie de cláusulas recogidas en los contratos según las cuales el propietario se comprometía a una serie de acciones, dicha Administración Regional se comprometía a su vez a realizar las actuaciones necesarias para mejorar el entorno natural con cargo a sus propios presupuestos y conservando en particular todos los aprovechamientos de que fuera susceptible el terreno cedido, así como las rentas que generara el mismo para que esto no supusiera carga económica alguna para los propietarios.

Del mismo modo, se estableció la necesidad de acometer algunas acciones relacionadas con la adecuación ambiental de las líneas eléctricas que discurrían por el interior del espacio (instalación de posaderos en postes de media tensión - en especial en las zonas próximas a las balsas de riego-, sustitución o modificación de apoyos y/o crucetas, así como instalación de dispositivos tipo salvapájaros entre otras). Para ello, la Administración Regional firmó un convenio con cada una de las compañías eléctricas propietarias de las líneas, esto es Iberdrola Distribución S. A. España y la Red Eléctrica de España, con el objetivo de que ellas mismas fueran las que ejecutaran las acciones de corrección y acondicionamiento medioambiental de acuerdo a los fines que perseguía el proyecto LIFE.

El papel fundamental de la Fundación Global Nature fue servir de intermediario entre la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de la Región de Murcia y los propietarios privados de las fincas implicadas en el proyecto, para salvar las diferencias que pudieran existir entre este colectivo y la Administración y así facilitar el establecimiento de acuerdos de gestión y mejora de sus propiedades. De este modo, se contactó con los propietarios de dichos terrenos mediante reuniones y entrevistas en las que se les informó de las ventajas que les suponía su participación

en el proyecto LIFE y se estudiaron las fórmulas para el establecimiento de los convenios o acuerdos de colaboración.

Igualmente, la Fundación se encargó de desarrollar algunas de las tareas técnicas que se financiaron en las diferentes fincas, como puede ser la instalación de estructuras para el reforzamiento de las poblaciones de conejo de monte (*Oryctolagus cuniculus*), la siembra de parcelas para alimentación de especies cinegéticas, la asistencia técnica para el manejo compatible con la conservación, la puesta en marcha y funcionamiento de la Oficina Local LIFE, el reforzamiento de las poblaciones de perdiz roja (*Alectoris rufa*) y el mantenimiento de áreas de suelta y parcelas de siembra, así como actividades de difusión de carácter general.

Como conclusión, en este ejemplo, la Administración con competencias en la gestión concreta del espacio es la que ha actuado como entidad de custodia, firmando acuerdos directamente con los agentes implicados, esto es, la propiedad y las compañías eléctricas propietarias de las líneas. Igualmente, se ha apoyado para el desarrollo técnico de la propuesta en una organización privada, la Fundación Global Nature en este caso. También cabe destacar que la Fundación ya estaba presente antes en este territorio mediante su proyecto de tortuga mora, lo que facilitó su papel ante la propiedad.

Por contra, este tipo de proyectos enmarcados dentro de la financiación LIFE con acuerdos y contratos, tienen una desventaja en cuanto a la continuidad futura de los acuerdos una vez acabado el periodo de la financiación y finalice el proyecto. Actualmente la Comisión Europea es más exigente en este aspecto y pide acuerdos lo más largos posibles con propietarios, a 25 o más años si es posible, sin haber establecido criterio o normativa concreta al respecto.

Contratos territoriales en Navarra

Hasta el momento, son pocos los ejemplos en los que las administraciones públicas se hayan comprometido activamente con la tarea de desarrollar la gestión adecuada y concreta para los espacios Red Natura 2000. Dentro del contexto español, es Navarra la que lleva en este tema la bandera pionera y la que actualmente, no sólo ha presentado una guía metodológica para la gestión de la red, sino que además está aplicando modelos de contratos con la propiedad privada como parte de esta gestión actuando como entidad de custodia, cuyo análisis resulta muy interesante desde el enfoque de este documento. De este modo, el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra ha apostado por los Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones (CASE) como uno de los instrumentos básicos de gestión concertada en los espacios pertenecientes a su sistema regional de áreas protegidas, entre ellos, la Red Natura 2000

El primer paso a desarrollar, dentro de lo que se ha definido como una gestión en cascada de los espacios naturales, es el de elaborar los planes de gestión de los diferentes LICs y ZEPAs, en los que se recojan unos objetivos muy concretos, acompañados de una definición clara de las actuaciones que hay que realizar para conseguir el buen estado de Conservación perseguido en los fines de la gestión de acuerdo al artículo 6 de la Directiva Hábitats.

Estas medidas necesarias quedarán explícitas tanto en los Códigos de Buenas Prácticas como en los Contratos territoriales antes mencionados. Por una parte, los Códigos de Buenas Prácticas recogerán todas aquellas actuaciones que el propietario deberá acometer para poder ser beneficiario de subvenciones europeas vía el Programa de Desarrollo Rural, siendo por tanto de obligado cumplimiento para recibir este tipo de fondos. Por otro lado, los Contratos Territoriales o Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones, establecerán el marco de actuación más allá de las buenas prácticas, para otro tipo de acciones complementarias relacionadas con el medio ambiente que se puedan acometer en la finca, ya que desde el punto de vista medioambiental, las medidas subvencionables tienen que ir más allá de los códigos de buenas prácticas.

El contrato territorial tiene que ser compatible en toda la explotación con el Plan de Gestión. En definitiva, el contrato, a partir del análisis de potencialidades de la explotación debe "sugerir" al propietario las posibilidades de mejora de rentabilidad de la explotación e indicar a la administración las subvenciones públicas que serían justas y coherentes con los servicios sociales y ambientales que suministra la actividad agraria concreta. Así por ejemplo, se indicarían los subsidios públicos para la mejora de la productividad o de las infraestructuras productoras a los que ha tenido acceso una explotación y la cuantía de los mismos, así como las contrapartidas que le serían exigibles por esa inversión pública, en forma de porcentaje de la ayuda solicitada que debe ser invertido en medidas ambientales. Para ello, cada plan ofrece el "menú" de actuaciones agroambientales o forestales que pueden ser de aplicación en cada parcela en función de los objetivos de conservación del área donde se inscribe cada explotación. De esta manera, sería posible acogerse al programa de "Reforestación de Tierras Agrarias" en una explotación de una comarca agraria donde el objetivo ambiental fuera la recuperación de masas arboladas autóctonas, y no ser de aplicación en otra explotación de la misma comarca agraria donde el objetivo fuera la conservación de la avifauna esteparia. En consecuencia, a través de los contratos se mejora la adecuación de los modelos de aprovechamiento de cada explotación a la diversidad de situaciones y problemática ambiental del territorio atendiendo a la variabilidad local.

Estos contratos tendrán vigencia de 5 años, existiendo controles que comprueben la aplicación de los compromisos, y son voluntarios e individuales, aunque se propone que el contrato sea obligatorio y se incluya en la solicitud de la ayuda pública. Se convertiría así en un mecanismo para el establecimiento de contraprestaciones de carácter ambiental por la percepción de ayudas públicas.

El contrato ambiental tiene tres componentes indisolubles que se tienen que tomar en su totalidad:

1. Una componente ambiental, que discrimina positivamente subvenciones e inversiones propias de la Administración que tiene que ver con mejoras del Hábitat. Dentro de ellas se encuentras las referentes a Zonas con Limitaciones Medioambientales, la reforestación de tierras agrarias, áreas recreativas, la ordenación forestal, cinegética y piscícola, guardería y limpieza...., así como actuaciones de recuperación y corrección del medio degradado. (Subvenciones o inversiones directas de la Administración).

- 2. Una componente Agroambiental, que comprende el desarrollo de contratos agroganaderos y silvícolas, apoyos a la Agricultura Ecológica y la Certificación Forestal, Indemnizaciones compensatorias y subvenciones para la mejora de la Biodiversidad y el Paisaje.
- Una componente económica, que discrimina positivamente en lo referente a las inversiones en explotaciones agrarias y en las ayudas a la selvicultura (dotación de infraestructuras, impulso a la fusión, actividades complementarias y mejoras en los medios de producción) contempladas en el PDR.

El tomador del contrato tiene que hacer para la totalidad de las acciones concretas diseñadas en cada LIC y el plus que cobra por ello es en definitiva, la suma de la discriminación positiva de las medidas económicas más lo que percibe por las medidas ambientales y agroambientales. La idea es pagar en función del cumplimiento de las actividades contratadas (seguimiento con indicadores) siendo pues un compromiso voluntario, en donde el propietario, a cambio de más dinero, realiza en el conjunto de su explotación una gestión encaminada a producir un determinado bien público (el objetivo de conservación) del que en principio no tiene ninguna obligación de realizar a menos que él acepte a través del contrato.

Los contratos buscan la sostenibilidad y coherencia global de la explotación por lo que se formalizarán en toda su superficie y no en una parte marginal de la misma. Esto viene al caso porque muchas explotaciones agrarias tienen parte de su terreno en regadío y parte en secano. No tiene sentido y resulta económicamente inviable mantener generosas subvenciones a la intensificación en una parte de la explotación, sin contraprestación alguna y establecer en la superficie de secano de las mismas explotaciones nuevas ayudas a la extensificación. Para ello sería necesario incrementar las ayudas a los productores marginales cuya actividad tiene una incidencia positiva en el medio natural y redistribuir los actuales recursos agrarios entre el conjunto de los productores de manera equilibrada.

La financiación pública necesaria para la dotación de estos contratos se obtendrá con cargo al Plan de Desarrollo Rural de Navarra y a las inversiones que los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra realizan para promover la integración ambiental de sus políticas sectoriales y que se desarrollan reglamentariamente mediante Órdenes Forales. Los contratos ambientales encuentran su suporte financiero en las Órdenes Forales de Subvenciones y las inversiones públicas que se materializan en forma de convenios

- A las actividades forestales
- A las medidas agroambientales
- A la reforestación de tierras agrarias
- A la restauración de los ríos
- A las mejoras de los hábitats cinegéticos y piscícolas
- Convenios con propietarios par mejora del hábitat y regulación de uso público

En resumen, los contratos permiten establecer un equilibrio entre los subsidios públicos a los que una explotación agraria puede acceder sobre la base de objetivos de productividad (por ejemplo ayudas a la superficie o primas por UGM) y aquellos que percibe sobre la base de objetivos de conservación (ayudas a áreas desfavorecidas, agroambientales, etc.). Así podrá hacerse más efectivo el trasvase de fondos públicos de la PAC al Desarrollo Rural.

De forma general, estos contratos territoriales pretenden:

- Favorecer el que los propietarios puedan establecer sistemas de producción que rindan servicios a la Sociedad (los bienes públicos que se quiere conservar), servicios que hoy día son sólo externalidades positivas y que no están remuneradas por el mercado.
- Dar Coherencia Ecológica al afectar a la explotación en su conjunto y no solo a una parcela o a una porción más o menos marginal de la misma.
- Establecer un compromiso voluntario que combine actividades productivas, mantenimiento o desarrollo del empleo, reforzando los lazos sociales y de producción de servicios ambientales no remunerados por el mercado.
- Mejorar la rentabilidad de las explotaciones.
- Atender a la demanda de mayor calidad en los productos primarios.
- Disminuir los impactos de la agricultura y silvicultura en el medio ambiente y apoyar a los sistemas extensivos de explotación, reduciendo los subsidios públicos a actividades agrarias con impacto negativo en el medio ambiente e implantando la eco-condicionalidad en la percepción de subsidios públicos.
- Favorecer un reparto más equilibrado de los subsidios públicos en los sectores agrario y forestal.

En este ejemplo, destaca el papel de la Administración como único agente propulsor de la custodia del territorio, siendo ella misma la que firma los contratos y la que ha establecido los mecanismos de colaboración con la propiedad. Esto le confiere a dichos contratos un peso y una consolidación elevada de cara a la población local pero por otra parte, no permiten un grado de participación de la propiedad en la redacción de los mismos. Se trata de documentos tipo, no muy flexibles y con una estructura cerrada con poco margen para la variación. Es por ello que estos acuerdos se engloban más bien dentro del concepto de los contratos administrativos clásicos y no son exactamente acuerdos de custodia, y por tanto, tienen que ser tratados con cuidado de acuerdo a la visión de la custodia en este trabajo.

Andalucía Lince

Con el fin de trabajar por la conservación de ciertas especies emblemáticas reconocidas e inventariadas en el territorio andaluz, la administración central, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en este caso, ha puesto en marcha diferentes mecanismos de gestión. De este modo, se han elaborado

diferentes Convenios de Colaboración en el marco de las técnicas de custodia del territorio, implicando en el proyecto a diferentes entidades, sociedades de cazadores y particulares en los objetivos de conservación.

Dentro de toda la gama de proyectos realizados, se ha destacado a modo de ejemplo el proyecto para la recuperación del Lince ibérico en Andalucía, proyecto en el que también participan la Asociación de Propietarios rurales, Productores de caza y conservadores del Medio Natural de Andalucía (Aproca), Asociación Empresarial de Criadores y Titulares de cotos de caza de Andalucía (Ateca), Ecologistas en Acción Andalucía, Federación Andaluza de Caza, Fundación para la Conservación de la Biodiversidad y su Hábitat (CBD-Hábitat) y el Ministerio de Medio Ambiente - Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

Cabe destacar que el 70% de la población de Lince ibérico objetivo de este plan encuentra su área de distribución en fincas rurales privadas, especialmente en aquellas en la que la actividad principal es la cinegética, y por tanto, es imprescindible contar con la población civil propietaria y de los acuerdos que se puedan establecer con ella para la conservación de la especie. De este modo, el sector cinegético (cazadores, gestores, propietarios de fincas, guardas....) es uno de los sectores más directamente relacionados con la conservación de la especie. Igualmente importante para este trabajo es el hecho de que una elevada proporción de los terrenos a los que afecta el proyecto están propuestos hoy en día como LICs por parte del Estado Español a la Comisión, destacándose por tanto este ejemplo como una posible estrategia de gestión futura de la RN2000 por parte de las administraciones autonómicas, que no suponen un plan detallado de cada uno de los espacios declarados LIC o ZEPA sino una gestión conjunta de varios de ellos, afectados por un plan superior que como en este caso, engloba el área de distribución de una especie objetivo, y que marca las futuras acciones a desarrollar en dichos espacios.

El fin último del proyecto Lince Ibérico (*Lynx pardinus*) es el de alcanzar un estado de conservación favorable para la especie y asegurar así la viabilidad a largo plazo de las poblaciones. Para ello, de forma general, se han establecido entre otras unas líneas de trabajo que intentan favorecer la conexión ente las distintas poblaciones que hoy en día pudieran estar aisladas, intentando incentivar los usos tradicionales del bosque y matorral para conservar el hábitat adecuado uniforme que permita la movilidad y refugio de la especie, así como mantener viables las poblaciones de conejos para su alimento. Esta estrategia queda englobada dentro de la Estrategia Global que la Consejería de Medio Ambiente ha iniciado, ligada toda ella al Plan de Acción para la Conservación del lince en Europa, a la Estrategia para la Conservación del lince ibérico y, sobre todo, con el Plan de Recuperación del Lince Ibérico en Andalucía.

Una de las estrategias fundamentales y que ha pasado a ser el mecanismo básico de gestión del proyecto LIFE son los distintos Convenios de Colaboración que han sido firmados con los propietarios de las fincas privadas, entidades y sociedades de cazadores para el desarrollo de actividades de conservación.

Los convenios con la Administración se caracterizan por estar vinculados a proyectos concretos y no son inferiores a cuatro años. Cada uno es específico para cada finca

y en general, se basan en mejoras de fincas por parte de la Administración a cambio de un cese en la actividad cinegética que en ellas se desarrolla, como contraprestación por parte de la propiedad. Igualmente, se establecen convenios con las sociedades de cazadores y si bien es muy difícil exigir a este sector el cese de su actividad, sí que se intenta conveniar con ellos la reducción de la superficie de caza (del 10 al 15%) y se les exige, entre otras, un mayor compromiso en las tareas de control y vigilancia, ordenar la actividad cinegética en las zonas más sensibles o apoyar las actividades del lince y el conejo.

Los convenios se desarrollan por parte de la Administración para intentar conseguir una mejora del hábitat, definiendo qué actividades son necesarias para ello. Supone por tanto una inversión por parte de la Administración que necesita tener una contraprestación por parte de propietario, como es el cese de la caza del conejo, que va aparejada al libre acceso a la finca, autorizar y colaborar en las actividades de vigilancia y control, así como asumir que las actuaciones se desarrollan según la metodología establecida por la Administración y permitir disponer del terreno para poder ejecutar dichas actuaciones. Estas actuaciones, de todos modos, se acuerdan inicialmente con la propiedad, de cara a definir cuáles son necesarias, cuál es el momento óptimo para su desarrollo, en qué consisten exactamente... realizándose una cartografía temática de dichas actuaciones por finca.

Este tipo de convenios además, se aplican siguiendo una zonificación definida según criterios de distribución de la especie, habiéndose distinguido entre:

ZONAS A: Áreas de presencia segura de la especie. Distribución actual.

ZONAS B: Áreas con posibles poblaciones aisladas de muy baja densidad.

ZONAS C: Otras áreas de distribución de 1990 sin poblaciones actuales.

De esta forma, se prioriza la gestión activa en aquellas zonas que se han identificado como las zonas clave para la conservación y la recuperación de la especie.

Todos los convenios están supervisados y aprobados por una gestoría jurídica del departamento de medio ambiente de la Consejería y por una contraparte europea. La estructura interna del convenio más o menos atiende a una serie de puntos:

- Contexto expositivo, en el que se describen las competencias de la Consejería y los argumentos jurídicos que permiten realizar las actividades de conservación mediante convenios de colaboración con la propiedad privada, incluyendo también el interés del particular en realizar el mismo.
- Objetivo del convenio, es decir, el interés de aplicar medidas de conservación para el lince. También se incluyen aquí los términos del convenio, las características de la finca, la duración del convenio, el alcance...
- Definición de las medidas o actuaciones a desarrollar, acompañada de una cartografía de las mismas, que se van revisando cada periodo. Se trata así de una planificación activa y flexible.

Contrapartidas, tanto de la Administración (ejecución de medidas, compromiso de no interferir en los aprovechamientos actuales de la finca compatibles con el programa, elaboración de informes...) como del propietario (permitir el acceso, poner a disposición los terrenos, compromiso de respetar las acciones acometidas, cese de la caza de conejo...)

Las distintas ONGs que se dan cita en el territorio establecen diferentes acuerdos con los propietarios a otra escala, centrándose sobre todo en intentar que en determinadas fincas se lleve a cabo el cese de la caza menor, de modo que su actividad sirve como sinergia y es importante dentro del proyecto. La Junta de Andalucía, los de CBD-Hábitat y los de WWF son proyectos independientes, en un mismo territorio, con fines casi idénticos, y con cierta cooordinación entre ellos.

Reserva Marina Ses Negre, ES 5120015

También es importante estudiar aquellas iniciativas que están siendo llevadas a cabo por diferentes entidades de custodia es espacios Red Natura 2000, en proyectos que llevan implícito el trabajo conjunto con Administraciones de marcado carácter local.

La reserva marina de Ses Negre es una zona de 80 ha de superficie, que alberga una gran variedad de ecosistemas y especies marinas, muchas de ellas representativas del patrimonio natural de la costa catalana. Esta riqueza ecológica ha servido de justificación para que sea reconocida su importancia a nivel nacional e internacional, lo que ha llevado a la catalogación de la zona como espacio perteneciente a la RN2000, siendo en la actualidad una zona vedada ya que en la actualidad presenta síntomas de degradación evidente.

La fundación NEREO tiene actualmente un acuerdo de gestión con la DGPiAM, siendo dicha fundación la encargada de la gestión de los estudios de la zona protegida. El ayuntamiento está implicado también puesto que aporta parte de la financiación al proyecto y participa en las tareas de vigilancia y mantenimiento de las instalaciones. Por otra parte, el equipo de investigadores y gestor del espacio ha conseguido hacer partícipes a los pescadores de la zona, con tareas de sensibilización y educación, de modo que su participación es fundamental a la hora de recogida de datos necesarios para el estudio y el monitoreo de las poblaciones vegetales y animales. Igualmente, los hoteles, así como los puntos de información turística de la zona, permiten direccional visitantes a los centros de interpretación y exhibición, aportando un importante impulso en tareas de sensibilización y divulgación de la población.

Acciones para la conservación del oso pardo y su hábitat en la Cordillera Cantábrica

Igualmente, cabe destacar el papel fundamental que juegan algunas de las entidades de custodia que operan en España, que de forma directa, ayudan con sus acciones a mantener el patrimonio natural, dentro y fuera de los espacios protegidos. Sus actividades, no respaldadas o apoyadas por la Administración, son un claro ejemplo de cómo estas entidades, de forma individual, aportan un gran esfuerzo a la tarea conservacionista que tiene España por delante.

La Fundación Oso Pardo, viene desarrollando una importante labor para la conservación del oso pardo en España y dentro de este contexto, está implicado en una serie de proyectos y acciones dentro de sus actividades orientadas a dicho fin, como es el proyecto para la conservación del oso pardo y su hábitat en la Cordillera Cantábrica. El objetivo general es contribuir a la recuperación de la población de osos cantábricos, realizando acciones para evitar la degradación de hábitats y la caza furtiva y llevando a cabo campañas de sensibilización dirigidas a la sociedad en general y a escolares y cazadores de las zonas oseras en particular.

Dentro de las acciones principales desarrolladas en el marco del proyecto cabe destacar desde el punto de vista de la custodia del territorio, la compra de porciones de montes proindivisos en el entorno del futuro Parque Natural de las Fuentes del Narcea y del Ibias (Asturias). Gran parte de los terrenos de titularidad privada que existen en Asturias son propiedad de un número variable de personas, de modo que cada una de ellas tiene una cuota de monte (tanto por ciento). Esta cuota de monte no tiene un reflejo físico ya que no responde a una porción determinada dentro de la finca y por tanto, no puede acotarse ni delimitarse en la propiedad. Se expresa sin embargo, en forma de cuota participativa en los derechos de voto en todas aquellas juntas de propietarios. La medida de la cuota o participación de cada comunero se expresa mediante una proporción relativa que mide el valor del derecho de cada partícipe.

De esta forma, la FOP basó su estrategia de conservación haciéndose con diferentes cuotas en diversos montes proindivisos, lo que le permitió tener un papel importante dentro de la gestión de la tierra desembolsando una cantidad significativamente inferior a la cuantía que supone la compra total de la finca. Su peso relativo en la toma de decisiones es tanto superior cuanto mayor sea la proporción relativa de cuotas que tenga en propiedad. Con esta estrategia se tiene un dominio menor sobre las decisiones tomadas en relación a la gestión específica de cada finca pero por el contrario, permiten abarcar un mayor número de hectáreas con la misma inversión que la compra total. Se han adquirido porciones en cinco montes proindivisos que totalizan una superficie de 5.670 has de excelente calidad osera

Dentro de la estrategia conservacionista empleada, también se han realizado compras totales de 17 fincas abandonadas (4,5 ha), sobre las cuales se ha planteado la repoblación con aquellas especies que suponen una fuente de alimento para el oso contribuyendo así al mantenimiento de un hábitat favorable para la reproducción y proliferación de la especie.

Igualmente, uno de los objetivos ha sido eliminar la caza furtiva de osos, actividad que pone en grave peligro la viabilidad de la especie, estableciendo sin embargo un equilibrio entre esta regulación y la caza, actividad muy arraigada entre la población local de las zonas oseras. Para ello, inicialmente se adquirieron los derechos de caza de una superficie de 10.751 has enclavada en el Alto Sil leonés (que gradualmente fueron extendiéndose hasta totalizar 18.661 has) y se creó un servicio propio de guardas para su vigilancia.

La iniciativa desarrollada por la FOP dentro del marco del proyecto LIFE se ha querido destacar dentro de este documento puesto que supone una técnica que se adapta a la situación particular que existe en el régimen de propiedad de la zona de

interés, suponiendo una estrategia original en España. La compra de cuotas en montes proindivisos supone un acuerdo con transmisión de la propiedad pero, a diferencia de la compra total de la finca, la entidad de custodia no tiene la plena capacidad de decisión sobre el futuro de la finca, sino que el peso de ésta dependerá de las participaciones adquiridas. Con esto queda reflejado, una vez más, cómo las técnicas de custodia pueden y deben ser flexibles y saber aprovechar las ventajas que se presentan en el territorio, apoyándose en todas aquellas herramientas que considere oportunas y que faciliten al máximo la consecución del fin conservacionista.

4.2.

——— Herramientas legales

Como se ha visto anteriormente, la Administración puede ser una parte activa de la custodia, estableciendo a título privado acuerdos con los propietarios de las tierras de diferente tipo. Pero igualmente, la Administración puede promover y consolidar la custodia del territorio como herramienta de gestión en el contexto conservacionista desde otra perspectiva, puesto que a ella le competen en última instancia el desarrollo de los diferentes planes, leyes, o programas que incluyan específicamente este tipo de técnica dándole así un respaldo legal adecuado. Es decir, propiciando el empleo de herramientas legislativas que de manera indirecta, se introducen en otros sectores del ordenamiento jurídico, por ser su fin principal la regulación de otros contenidos. Actualmente, son pocos los casos en los que la constitución de un acuerdo de custodia entre una entidad y un particular queda reflejada en la legislación.

Dentro de los textos recogidos en las leyes que actualmente están vigentes en España, hay que hacer un especial hincapié en aquellas formas de contrato administrativo que favorecen la toma de acuerdos entre la Administración de diferente rango y la propiedad (no considerados exactamente como custodia del territorio en este documento), y aquellas formas de contrato que sí se ajustan más al concepto de custodia y que son prácticamente nulas en la legislación Española.

Formas de contrato administrativo

Pese a la poca voluntariedad política que todavía se experimenta en este campo, no obstante, empiezan a aparecer alguna legislación medioambiental que reconoce los acuerdos entre la Administración y la propiedad privada.

Este tipo de contratación no es considerada estrictamente custodia del territorio en este documento, ya que no deja mucho margen de participación al propietario, obviando de este modo uno de los principios básicos de la filosofía de la custodia del territorio en la que son los propios propietarios los que velan y se hacen cargo de la gestión sostenible de la tierra de forma conjunta con la entidad de custodia, sea pública o privada. Estos acuerdos entre un ente público que contempla la legislación actual, responden a documentos que tienen una estructura cerrada no abierta a la negociación conjunta.

La Administración

puede establecer acuerdos con los propietarios de las tierras pero igualmente puede promover y consolidar la custodia del territorio desarrollando los diferentes planes, leyes, o programas que incluyan específicamente este tipo de técnica dándole así un respaldo legal y político adecuado.

Empieza a aparecer alguna *legislación* concreta en la que se contempla a la propiedad privada y los acuerdos con la misma. Es necesario, no obstante, distinguir entre los contratos administrativos y los contratos de custodia propiamente dichos, en los que la flexibilidad y la participación de la propiedad privada son mucho mayores

Sin embargo, se recoge una breve mención a los mismos por poder tratarse de un primer paso en un largo camino por recorrer hacia formas futuras de custodia en espacios en los que es la Administración la que tiene conferidas las competencias de la gestión y por tanto es responsable de su adecuada conservación, como es el caso de los LIC y las ZEPA que conforman la Red Natura 2000.

Para poder conseguir una verdadera cogestión del espacio, de forma que sean los propios propietarios o usuarios del mismo los que se impliquen en la conservación mediante las técnicas de custodia disponibles, sería necesario que la Administración Autonómica competente en la gestión de la Red Natura 2000 experimentara una reorientación y estableciera de forma sólida y clara los mecanismos necesarios que le permitieran acercarse al territorio y con ello a la población local. Este acercamiento podría ser mediante la inversión en recursos humanos, canales de comunicación, técnicas de participación... pero también tienen un potencial actor en las entidades de custodia privadas presentes en el territorio mediante la creación de los partenariados.

La Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, de Castilla la Mancha, en su Artículo 104, establece que "la Consejería podrá suscribir convenios específicos con los propietarios de terrenos u otros titulares de derechos al objeto del mejor cumplimiento de los fines de dicha Ley", esto es, "el establecimiento de normas para la protección, conservación, restauración, gestión y mejora de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales en Castilla-La Mancha, y en particular de los espacios naturales, las especies de fauna y flora silvestres, sus hábitats, los elementos geomorfológicos y el paisaje". Igualmente, dicha Ley 9/1999 establece en este mismo Artículo 104 que "la Consejería podrá otorgar ayudas a los propietarios o titulares de derechos que voluntariamente se comprometan a aceptar las obligaciones o las renuncias a los aprovechamientos que en cada caso se estipulen". Pese a que dicha Ley establece acuerdos poco flexibles y a que dentro de la definición que recoge de las categorías de espacios naturales protegidos sobre los que aplica no se incluye a la Red Natura 2000, sí que puede suponer un impulso a que en estos enclaves puedan promoverse medidas contractuales en un futuro dentro de la filosofía de la custodia, sentando un precedente legislativo y administrativo que pueda ser aplicable de igual forma a dichos espacios.

Igualmente, en cuanto al desarrollo de un marco legislativo de referencia que impulse la Red Natura 2000 en el estado Español, existe el anteriormente comentado caso de Navarra. No se hará de nuevo una exposición del caso de los Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones (CASE) que pone en práctica el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, pero sí es necesario dejar constancia de su presencia en este apartado para que su importancia dentro del contexto conservacionista y de gestión de la Red Natura quede reflejado. Para un mayor detalle de estos Contratos Ambientales, este ejemplo ha sido expuesto en el apartado anterior (4.1.1) del presente documento.

Por otra parte, la Ley Estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, incluye como novedad los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF), elaborados por las comunidades autónomas a propuesta de su órgano forestal y que se configuran como instrumentos de planificación forestal de ámbito comarcal integrados en el marco de la ordenación del territorio. Por lo que respecta a los aprovechamientos

Las iniciativas adoptadas por el *Gobierno de Navarra* en relación a los *CASE* también suponen un importante impulso de las técnicas de custodia del territorio en RN2000.

forestales, la ley incide en la importancia de que los montes cuenten con su correspondiente instrumento de gestión, de tal manera que para montes ordenados o, en su caso, incluidos en el ámbito de aplicación de un PORF, la Administración se limitará a comprobar que el aprovechamiento propuesto es conforme con las previsiones de dicho instrumento. Entre los contenidos de ese PORF, se definirá el marco en el que podrán suscribirse acuerdos, convenios y contratos entre la Administración y los propietarios para la gestión de los montes.

También es importante quizás hacer una breve mención al caso catalán, concretamente a la Ley catalana 18/2001 de Orientación Agraria. Pese a no ser específica de Red Natura, es importante por establecer un modelo de convenios desarrollado por la Administración con la propiedad privada que podría extrapolarse para ser aplicados en una futura gestión estratégica en dicha Red. Estos contratos, al igual que las iniciativas mencionadas en Navarra con los CASE, tienen mucha relación en cuanto a estructura y planteamiento con los contratos territoriales que han sido desarrollados y están siendo aplicados en Francia y, reconociendo el papel mutifuncional de la agricultura, tienen una componente ambiental importante.

De este modo la Ley establece que se trata de un contrato entre la Administración competente y el agricultor o ganadero titular de la explotación (que en su caso extrapolable podría ser el propietario de una finca rústica en la Red Natura 2000 en un futuro) con el objeto de establecer un modelo de explotación específico recogido en el acuerdo por parte de dicho titular a cambio de una contraprestación económica por parte de la administración, con cargo a los fondos comunitarios, estatales en materia de agricultura o de fondos obtenidos como consecuencia de la modulación. Muy similar en su planteamiento de base al de los CASE de Navarra.

Pero más allá de establecer y consolidar este tipo de medidas, la Ley catalana pretende introducir una modernización de la administración agraria, no simplemente en cuanto a los recursos tanto materiales como humanos, sino desde su actividad de servicio y su relación con los administrados, tal y como se detalla en el artículo 19 de dicha Ley. Pretende de algún modo crear el contexto adecuado para poder desarrollar una estructura administrativa favorable al desarrollo y puesta en práctica de esos contratos de explotación, lo que la hace interesantes desde el punto de vista de este documento ya que prevé una modificación de las Administraciones públicas que pueden suponer un impulso en un futuro a los contratos de custodia del territorio.

La directiva hábitats y la custodia

Este respaldo legal se hace mucho más estrecho cuando se circunscribe el ámbito de análisis a los espacios Red Natura 2000, intentando hacer un recuento de aquellas herramientas legales que puedan de alguna forma avalar la toma de acuerdos como una estrategia de gestión adecuada y válida para estos enclaves y por tanto, dando un impulso a la custodia del territorio en los mismos.

En este aspecto, la propia directiva Hábitats, en su Artículo 6 especifica:

"Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los

La Directiva Hábitats

supone un apoyo y un respaldo, de manera muy somera, a la posibilidad de establecer acuerdos con los propietarios como una de las medidas de conservación aplicables (Art.6).

lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares".

Dando por tanto un apoyo y un respaldo, de manera muy somera, a la posibilidad de establecer acuerdos con los propietarios como una de las medidas de conservación aplicables.

El proyecto de Ley de la Conservación de la Biodiversidad de las Islas Baleares,

El proyecto de Ley de la Conservación de la Biodiversidad de las Islas Baleares finalmente no fue aprobado por el Gobierno Balear y no forma parte actualmente de su agenda institucional. No obstante, es interesante elaborar un análisis del texto que recogía dicho borrador porque de haber sido aprobado, habría supuesto un primer e importante paso hacia la consolidación de la custodia del territorio en España y por tanto, el modelo que marca y las directrices que contiene, pueden ser un buen ejemplo para acciones futuras a desarrollar por las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente desde el punto de vista de la custodia.

El proyecto de Ley ya especifica en su exposición de motivos su compromiso con la participación pública en la conservación de la biodiversidad, abriendo así nuevas vías para la iniciativa privada ya que además de instaurar el derecho a solicitar la declaración de zonas protegidas, regula la posibilidad de suscribir acuerdos voluntarios y acuerdos de custodia. Más allá, las organizaciones ecologistas y conservacionistas, entre las que se encuentran las entidades de custodia, ven reconocido su derecho a la participación clave en la declaración, evaluación y petición de adopción de medidas de prevención en materia de la defensa de la biodiversidad.

Este proyecto de Ley reconoce a los espacios Red Natura como parte integrante de la Red Balear de Espacios Protegidos y por tanto, los incluye dentro del ámbito de su aplicación. Desarrolla para ellos las medidas de gestión adecuadas para la conservación de los valores que encierran, cuya competencia recae en la consejería competente en materia de medio ambiente, reconociendo que en dichos espacios se pueden llevar a término convenios o acuerdos de gestión compartida con otras administraciones públicas así como con las entidades de custodia, suponiendo un amplio impulso y un marco de referencia legal a la creación de partenariados (Artículo 39). Para los espacios Red Natura, la Consejería ha de elaborar planes de gestión y fomentar la aplicación de las medidas contractuales especificadas en el mismo proyecto de Ley.

Según lo establecido en el Artículo 97, de dicho proyecto de Ley, que trata los acuerdos voluntarios y alianzas, se establece que:

1. La consejería competente en materia de biodiversidad puede suscribir unos convenios específicos con los propietarios de bienes o titulares de los derechos, o con los diferentes sectores

El Proyecto de Ley

Balear regula la posibilidad de suscribir acuerdos voluntarios y acuerdos de custodia con los propietarios de en espacios protegidos, entre ellos, específicamente la RN2000.

- económicos y sociales, con la finalidad de llevar a cabo acuerdos voluntarios para cumplir mejor el objetivo de esta ley mediante la puesta en marcha de buenas prácticas de uso de los recursos naturales.
- 2. Si los convenios incluyen nuevas obligaciones o la renuncia a derechos, estos han de prever las compensaciones correspondientes.

Este proyecto de Ley supone un impulso específico e importante para el desarrollo de las técnicas de custodia en los espacios protegidos, entre los que reconoce a la Red Natura 2000. Muestra un claro interés por la integración de la participación pública y sobre todo de los propietarios o actores implicados, arrojando una lanza importante para el desarrollo de las técnicas de custodia del territorio como una herramienta a fomentar en dichas áreas. De este modo, en su Artículo 98, específico para los acuerdos de custodia, recoge los siguientes puntos:

- 1. Los titulares de los derechos de los terrenos incluidos en algunas de las zonas protegidas establecidas en esta Ley, pueden suscribir con la administración competente en materia de biodiversidad, acuerdos de custodia del territorio, mediante los cuales se establecen los mecanismos concretos de gestión y conservación. Estos acuerdos, los pueden firmar los titulares de los derechos, bien directamente o a través de entidades de custodia.
- 2. La suscripción de un acuerdo de custodia comporta el acceso a todas las ayudas establecidas para desarrollar esta Ley y, en particular, el acceso a las desgravaciones fiscales establecidas.
- 3. Los acuerdos de custodia son compatibles en un mismo territorio con los acuerdos voluntarios del artículo anterior.
- 4. Reglamentariamente se han de regular la constitución y el funcionamiento de las entidades de custodia del territorio, como también el Registro de Acuerdos de Custodia de las Islas Baleares. En todo caso, estas entidades, para que sean reconocidas como entidades de custodia del territorio y puedan gozar de los beneficios que la legislación pueda otorgarles, han de ser entidades sin ánimo de lucro con finalidades ambientales, que puedes representar o integrar a los propietarios privados en el desarrollo de acuerdos de custodia.

4.3. Instrumentos económicos y fiscales

En el ámbito de la Red Natura 2000, como en casi cualquier otro lugar, las iniciativas privadas en pro de la conservación, incluso el mantenimiento de las actividades tradicionales, requieren de algún tipo de incentivo o motivación, muchas veces más allá de lo puramente económico buscan por ejemplo un reconocimiento social.

Hasta ahora, las externalidades positivas que produce el uso de los recursos compatible con la conservación, el uso extensivo, tradicional o "sostenible" de la tierra, no son repercutidas de ninguna forma al que produce esos beneficios para la

Incentivos:

Iniciativas privadas en pro de la conservación, incluso el mantenimiento de las actividades tradicionales, requieren de algún tipo de incentivo, no necesariamente económico, para su continuidad

sociedad en general, a través de los distintos bienes y servicios ambientales que genera su actividad. De igual forma que los costes derivados de la contaminación y esquilmación de los recursos naturales no son repercutidos en el ciclo económico actual.

La legislación ambiental, principalmente la europea, está tratando de invertir estos procesos de manera que se cumpla el principio de quien contamina paga y consigamos que sea "rentable" económicamente una gestión más sostenible del territorio. Por supuesto, la rentabilidad no económica, o económica a largo plazo, nos sitúa siempre a favor de un uso moderado del territorio y sus recursos, pero no es el largo plazo lo que persiguen muchos de los propietarios, y si cubrir sus necesidades presentes.

La CdT se sirve de todo tipo de incentivos para lograr su fin, como se analizará en este apartado. Algunos de estos incentivos derivarán de las políticas europeas que tratan de compensar un mercado que no incluye las externalidades ambientales (positivas y negativas) en sus precios, mientras que otros, por el contrario, serán medidas de índole no económico, como ayuda técnica o especializada de algún tipo o medidas encaminadas al reconocimiento social de una labor bien hecha.

En este apartado se analizará los incentivos existentes para aplicar la CdT en el caso concreto de la RN2000 en el Estado español, y por tanto cómo es de viable desde este punto de vista y también si ofrece ventajas por tener otros recursos no disponibles en otros modelos de gestión.

Pero primero veamos qué tipo de incentivos existen y que uso les podemos dar dentro del marco de la conservación y gestión de la RN2000. El siguiente esquema muestra los tipos de incentivos, clasificándolos en monetarios y no monetarios, y dentro de los monetarios por el nivel de implicación y efectividad de la gestión de la conservación.

Resulta muy clarificador ya que posteriormente se verá como hay incentivos que compensan el lucro cesante, y que por tanto no incentivan la gestión sino que simplemente compensan a un propietario por una situación que a él le perjudica y a la sociedad le beneficia. Por otro lado existen incentivos que fomentan una gestión activa, y que por lo tanto pueden enmarcar la CdT. Son las iniciativas que persiguen una actuación en pro de la conservación las que podrán ser útiles en el marco de la CdT. Por último tenemos incentivos que premian la gestión bien hecha, es decir aquella que repercute en un bien ambiental que somos capaces de medir de alguna manera. Este último enfoque es bastante más novedoso, pero en España ya hay voces que lo proponen a la Comisión Europea "Se asignará un fondo de Reserva de Eficacia para aquellos estados que consigan resultados medibles para los objetivos de conservación establecidos." (Santiago García Fernández-Velilla. 2004).

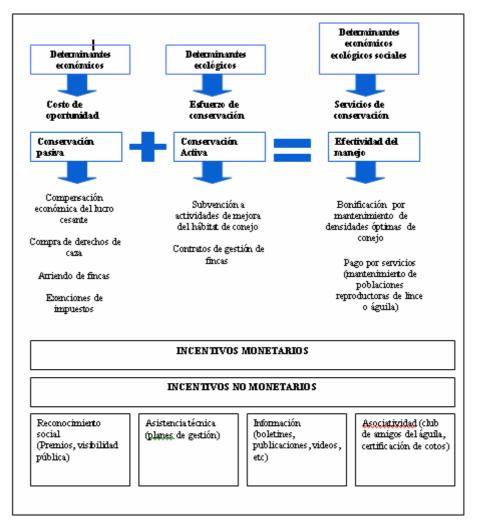


Figura 8: Fuente: Tacón y Sepúlveda, 2004.

4.3.1. Gastos e inversiones de la custodia

Como ya se ha visto se denomina custodia a todo tipo de acuerdo o colaboración con un propietario o usuario de un espacio encaminado a mejorar o mantener un buen estado de conservación. Los gastos e inversiones necesarios para llevar a cabo estos acuerdos o colaboraciones pueden ser tan diversos como lo son en sí los tipos de acuerdos de custodia.

En términos generales se podría decir que las necesidades mayores serán para gastos corrientes, aunque si el acuerdo de CdT requiere la compra de una propiedad esta inversión puntual puede ser muy elevada. Se pueden identificar tres tipos de gastos: gastos de restauración, gastos de planificación y gastos de gestión corriente.

En la siguiente tabla se recogen los gastos asociados a un acuerdo de CdT tipo:

ACTIVIDADES DE LA CUSTODIA	TIPO DE GASTOS O INVERSIÓN		
Identificación de lugares de interés y fincas a contactar	Gastos de personal, material y administración.		
Contacto con propietarios, comunicación, encuestas, etc.	Gastos de personal experto y material de comunicación y educación. Gasto puntual, pero que se puede repetir en el medio plazo.		
Elaboración de plan o medidas de gestión para la propiedad	Gastos de personal experto y material (fotos, mapas). Gasto puntual		
Inversión en restauración del espacio o en infraestructura que ayude a la conservación del espacio (camino, cartel)	Inversión puntual		
Implantación del plan o medidas de gestión	Gastos corrientes de gestión. Puede ser un trabajo llevado a cabo por el propietario o una entidad colaboradora		
Alquiler, o en su caso compra.	Si el tipo de acuerdo incluye el arrendamiento de una propiedad o del uso de un recurso, se tratará de un gasto de gestión.		
Compensación económica al propietario	Este tipo de gastos pueden ser puntuales o corrientes, y además pueden estar asociados a otra actividad como la restauración de un camino o se un pago directo.		
Formación y sensibilización de propietarios y usuarios.	Gastos de personal experto y material. Gasto puntual		
Seguimiento y medición de la implantación	Gastos de personal experto y material (fotos, mapas). Gasto anual		

Fuente: elaboración propia

En los siguientes apartados se desarrolla el origen de los fondos necesarios para desarrollar la CdT en el entorno de la RN2000, y también cuales pueden ser los incentivos no económicos, en definitiva el origen de los recursos cuyos beneficiarios serán en algunos casos los propietarios y usuarios, y en otros las entidades de custodia. El siguiente esquema anticipa el origen de los recursos económicos para financiar la custodia: (basado en la fuente: web XcT):

- 1. <u>Ayudas y subvenciones</u>: se trata del recurso que puede suponer una mayor aportación económica en principio, aunque no siempre es fácil de conseguir, hay que estar atento a las convocatorias, preparar la documentación necesaria y cumplir los requisitos, sin embargo hay ayudas y subvenciones muy diversas y en ocasiones bastante accesibles. El origen de las ayudas y subvenciones puede ser:
 - a. <u>Público</u>: Comisión Europea (cofinanciación junto con administraciones españolas o subvención directa a proyectos o actividades ambientales de ONG), Estatal, Autonómico, local, otras instituciones y administraciones públicas...
 - b. <u>Privado</u>: fundaciones privadas, obras sociales, instituciones locales y comarcales...

- 2. Patrocinio, mecenazgo o responsabilidad social de las empresas: el sector privado tiene un interés creciente en participar en iniciativas sociales como la que ahora nos ocupa. Es necesario buscar propuestas imaginativas y adecuadas a cada organización, no limitarse a la demanda de una contribución económica. Algunos ejemplos son:
 - a. Patrocinio y mecenazgo de entidades y proyectos
 - b. Colaboración a través de recursos en especies, como ordenadores, creación de páginas web, comercialización de los productos que se pueden generar en la parcela dentro de su organización...
 - c. Voluntariado social corporativo
 - d. Relaciones de múltiples formas con empresas
 - e. Promoción a sus clientes
 - f. Marketing medioambiental, aquí hace falta imaginación.
- 3. Capital propio (de la entidad de custodia, del propietario o de ambos): para financiar primero hay que arriesgar e invertir. La creación de unos fondos con recursos propios
- 4. **Personas particulares:** todo el mundo valora determinadas cosas en la vida y está dispuesto a contribuir con tiempo o dinero en las mismas. Es importante saber llegar a estas personas y ofrecerles la manera de satisfacer su necesidad de colaborar con la conservación del patrimonio natural a través de las entidades de custodia. Estas personas pueden ser:
 - a. Mecenas personales
 - b. Donaciones
 - c. Bonos de contribución (por ejemplo a la compra de un terreno)
 - d. Socios (una fuente estable de recursos).
- 5. **Productos financieros:** las entidades e instituciones financieras tiene un amplio abanico de productos para financiar las inversiones o gastos a este tipo de entidades, y muchas veces en condiciones ventajosas. Estos productos permiten:
 - a. Solucionar problemas temporales de desajuste entre ingresos y gastos o inversiones.
 - b. Financiar las subvenciones, a intereses bastante favorables.
 - c. Créditos para inversión
 - d. Inversión de capital, como la Banca Ética o cooperativas de financiamiento de economía social.

e.

- 6. **Merchandising:** Venta de productos de la entidad de custodia o de la propiedad, si es que esta tiene actividad productiva ligada a la conservación.
- 7. **Colaboración entre organizaciones:** las alianzas entre organizaciones, y redes, permiten asumir de manera conjunta lo que las partes no pueden sumir por separado. Además compartir experiencias puede ahorrar costes. Algunos ejemplos:
 - a. Alianzas temporales entre organizaciones para proyectos determinados.
 - b. Alianzas a largo plazo
 - c. Avales financieros de otras organizaciones o instituciones.
 - d. Compartir personal o servicios para rebajar los costes estructurales.
- 8. **Otras formas de apoyo:** la obtención de recursos para la actuación o proyecto no se acaba en el financiamiento directo, siempre hay otras posibilidades que pueden requerir más imaginación.

- a. Voluntariados
- b. Donativos y colaboraciones en especie
- c. Avales
- d. Difusión de la actividad de custodia

4.3.2 Cofinanciación comunitaria

Ya se ha mencionado en el capítulo 3 dedicado a Red Natura que el artículo 8 de la Directiva Hábitats reconoce la excesiva carga financiera que la RN2000 puede suponer para ciertos países, debido a la desigual distribución de los hábitats y especies de la Directiva, y consecuencia de ello prevé la cofinanciación comunitaria de las medidas necesarias para el funcionamiento y gestión de los elementos prioritarios de la Red. La cofinanciación nunca superará el 85% como máximo, con arreglo a las disposiciones vigentes.

En este apartado se estudiarán en más detalle qué posibilidades hay de cofinanciación para la Custodia del Territorio en la RN2000, de acuerdo al informe del grupo de expertos del capítulo 8, a las propuestas actuales de fondos para el periodo 2007-2013, y a experiencias existentes en el uso de los fondos comunitarios (véanse los fondos comunitarios en el apartado 3.2.2 y el anexo 1).

No se van a analizar las ayudas que existen de la Comisión Europea a ONG, con las cuales es posible la ejecución de algún proyecto pero que en ningún caso sirven para la gestión de la RN2000 a lago plazo ya que la financiación es por un año. Si bien es interesante tener en cuenta que es una posible fuente adicional de recursos que solo es posible si participa en el espacio una entidad sin ánimo de lucro, que podría perfectamente ser una entidad de custodia. (Información sobre convocatorias anuales- http://europa.eu.int/comm/environment/).

PAC, Segundo Pilar. Desarrollo Rural

La financiación comunitaria que en principio va a tener una mayor repercusión para la gestión de la RN2000 a través de la CdT será la proveniente del Reglamento de Desarrollo Rural, a través del FEOGA sección Orientación hasta el 2007, y a través del FEADER a partir de entonces, y sus principales beneficiarios son agricultores, ganaderos y silvicultores. Se verán los dos periodos de programación para observar una evolución positiva de cara a la gestión de la RN2000.

RDR 2003-2006.

Las medidas que contempla el reglamento son (no todas ellas han sido incluidas en España): agroambientales, indemnizaciones para "zonas con limitaciones ambientales", ayudas para aumentar el valor ecológico de los bosques, ayudas para la protección del medio ambiente y ayudas a la formación profesional de agricultores y silvicultores en gestión ecológica de tierras.

El Programa de Medidas de Acompañamiento (o Complementarias) contiene muchas medidas que pueden ser aplicables como medidas de conservación dentro de espacios de la RN2000, si bien el Reglamento europeo no hace referencia explícita a la RN2000. Sin embargo existen ejemplos como el de la CA. de Aragón que si ha considerado la pertenencia a la RN2000 como un incentivo para acceder a las medidas.

FEOGA:

agroambientales, indemnizaciones para "zonas con limitaciones ambientales", ayudas para aumentar el valor ecológico de los bosques, ayudas para la protección del medio ambiente y ayudas a la formación profesional de agricultores y silvicultores en gestión ecológica de tierras

Las actuaciones agroambientales vigentes en España están divididas en nueve medidas principales con sus correspondiente submedidas. Estas medidas son:

- 1- Extensificación de la producción agraria: mejora del barbecho tradicional, sistemas de extensificación para la protección de la flora y la fauna, mantenimiento e impulso de las rotaciones de cultivos, retirada de tierras de la producción para la creación de espacios reservados para la fauna y la conservación de la biodiversidad.
- 2- Variedades autóctonas de especies vegetales con riesgo de erosión genética.
- 3- Técnicas ambientales de racionalización del uso de productos químicos: control integrado de tratamientos fitosanitarios, producción integrada, producción ecológica.
- 4- Lucha contra la erosión en medios frágiles: zonas de cultivos leñosos en pendientes o terrazas, cultivos herbáceos, zonas agrarias marginales abandonadas durante al menos tres año.
- 5- Protección de flora y fauna en humedales: arrozales, caña de azúcar, sobresiembra de cereal.
- 6- Sistemas especiales de explotación de alto interés medioambiental.
- 7- Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación en la producción.
- 8- Protección de paisaje y prevención contra incendios: protección del paisaje, compatibilización de los sistemas de pastoreo tradicionales con los hábitats de oso y lobo, mantenimiento de cultivos alternativos en perímetros de protección prioritaria.
- 9- Gestión integrada de explotaciones ganaderas: mejora y conservación del medio físico, mantenimiento de razas autóctonas, ganadería ecológica, reducción de cabaña ganadera bovina y ovina por unidad de superficie forrajera, gestión racional de sistemas de pastoreo trashumante para protección de flora y fauna.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el año 2001 se firmaron 31.531 contratos para aplicar medidas agroambientales. El gasto público español comprometido fue de 64.639 miles de euros, y la aportación del FEOGA fue de 45.129 miles de euros.

En principio todas estas medidas pueden usarse para lograr los objetivos de conservación de la Directiva, si bien habrá que analizar cada caso concreto y ver los objetivos de conservación del ZEC o ZEPA de qué se trate. Hasta el momento estas medidas son Administradas por las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas, excepto en el caso de Aragón y Castilla León, donde son administradas en parte por Medio Ambiente.

De cara a la articulación de estos fondos ambientales resultan muy interesantes los "contratos territoriales de explotación" implantados en Francia y que en Cataluña están en fase de definición. Estos contratos son de gran utilidad para asegurar el objetivo de conservación de los fondos, ya que exigen un plan de gestión y una serie de medidas, además pueden condicionar su aprobación al lugar de ubicación (como RN2000). Contemplan la figura de organismos colaboradores de la administración que podrían ser entidades de custodia que certificaran la correcta implantación de las medidas, etc. Este tipo de articulación es válida igualmente para el FEADER que se explicará a continuación.

Otros incentivos, en este caso indemnizaciones, incluidos en las Medidas de Acompañamiento (o Ayudas Complementarias) cofinanciadas por el FEOGA, tienen como objetivo fundamental el mantenimiento de la actividad agraria, de las comunidades rurales y del paisaje en zonas con especiales problemas, haciendo especial hincapié en los aspectos ambientales de las actuaciones. Estos incentivos son para tres zonas:

- a. Zonas desfavorecidas de montaña
- b. Zonas con riesgo de despoblación
- c. Zonas con dificultades especiales: cuyas actividades productivas están limitadas para evitar su impacto ambiental, zonas donde la actividad agraria está limitada a los usos tradicionales,...

En el caso Español, el Ministerio contempla que en estas ayudas tendrán preferencia las explotaciones ubicadas en la RN2000. La cuantía por explotación oscilará entre los 300 y 2000 euros, en principio cuantía bastante insuficiente para gestionar una explotación media con vistas a su conservación.

FEADER (2007-2013)

Las ayudas que propone el fondo contemplan de forma específica la RN2000:

- Concederá ayudas para las inversiones no remuneradoras en caso de que contribuyan a reforzar en la explotación el carácter de utilidad pública de la zona Natura 2000 de que se trate.
- Se concederán ayudas anualmente a los agricultores por cada Ha de superficie agrícola utilizada a fin de indemnizarles por los costes adicionales y la pérdidas de ingresos derivados de su pertenencia a la RN2000. Lo mismo para propietarios forestales.
- Permanecerán las ayudas agroambientales, en el marco de acuerdos voluntarios por un periodo de 5 años. Igualmente se establecen ayudas a los propietarios forestales que realicen medidas a favor del medio forestal más allá de los requisitos obligatorios.

Medidas ambientales:

para la articulación de estos fondos resultan muy interesantes los "contratos territoriales de explotación" Estos contratos son de gran utilidad para asegurar el objetivo de conservación, ya que exigen un plan de gestión y una serie de medidas, además pueden condicionar su aprobación al lugar de ubicación (como RN2000). Contemplan la figura de organismos colaboradores de la administración que podrían ser entidades de custodia que certificaran la correcta implantación de las medidas, etc.

- Además habrá ayudas encaminadas a cubrir campaña de sensibilización en materia medioambiental y elaboración de planes de protección y gestión de las zonas Natura 2000.
- El Fondo establece que no se podrá dedicar al mismo a la adquisición de terrenos cuyo coste resulte superior al 10% del total de los gastos subvencionables de la operación de que se trate.

El FEADER por tanto compensa por una parte un lucro cesante y por otra incentiva la gestión activa, aunque el primero en mayor medida que el segundo y no establece el fondo de reserva de eficacia (Santiago García Fernández-Velilla 2004).

La propuesta de este nuevo fondo, como principal elemento para cofinanciar la RN2000 tiene como ya se ha comentado en el capítulo 3 muchos inconvenientes. Veamos una enumeración de los mismos (basada en García Fernández-Velilla 2004) adaptada al ámbito de la CdT:

- El RDR está administrado por el Ministerio de Agricultura, con criterios agrarios, que persiguen objetivos agrarios, con limitada experiencia en proyectos multifuncionales y baja capacitación en conservación.
- Las medidas agroambientales sólo compensan el lucro cesante con un incremento como valor de incentivo. En áreas desfavorecidas esto no es suficiente para frenar el abandono de sistemas tradicionales que generan bienes y servicios ambientales. Las ayudas por medidas agroambientales, indemnizaciones compensatorias o áreas desfavorecidas no son lo suficientemente altas como para competir con otras ayudas a la producción, por lo que han sido aprovechadas por pocos estados.
- El estímulo de nuevas actividades terciarias no siempre es posible y aun cuando sí lo son, no siempre pueden ser asumidas por el mismo sector que genera los beneficios ambientales y soporta los costes.
- No se han aprovechado las posibilidades del artículo 33 del RDR para apoyar la producción y comercialización de productos de calidad, bajo regímenes de elevados estándares de protección animal en áreas desfavorecidas y Natura 2000.

POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN

FONDOS ESTRUCTURALES

FEDER: este fondo por la naturaleza del mismo podrá ser usado sobre todo para inversiones puntuales más que para apoyo a la gestión corriente de la RN2000.

FSE: podrá usarse para financiar proyectos de formación y sensibilización a favor de conservación de la naturaleza, así como para la creación de empleo (existen ejemplos de entidades de CdT que han utilizado este fondo para cofinanciar creación de empleo).

IFOP: puede financiar una amplia gama de actividades relacionadas con la reducción del esfuerzo pesquero y la promoción de una industria pesquera más sostenible, que pueden incluir aspectos relacionados con la gestión de espacios marinos. Será sustituido por el FEP a partir de 2007.

INICIATIVAS COMUNITARIAS:

LEADER + (Financiado por FEOGA – orientación) e INTERREG III (financiado por FEDER) pueden usarse para la gestión de espacios Natura 2000, el primero cuando tengan algún carácter innovar y el INTERREG para regiones fronterizas o proyectos transnacionales o interregionales.

LIFE

Es muy específico de RN2000, pero solo financia proyectos con una duración limitada, que tengan carácter de innovación, demostración o activación. No sirve para la gestión corriente de los espacios a medio plazo. Todos los proyectos deben incluir la participación de partes interesadas y acciones de sensibilización. Hasta ahora se ha usado mucho para elaborar e implementar planes de gestión en RN2000, por el carácter demostrativo y de innovación de los mismos. Hay que tener en cuenta las modificaciones que se prevén en el mismo, ya que el LIFE + prevé un cambio de enfoque y no está contemplado de momento el mantenimiento de la financiación de proyectos demostrativos e innovadores, sino la financiación de actividades de sensibilización, redes de trabajo y actuaciones divulgativas.

Fondo	Observaciones sobre su use non les Estades mismbres
	Observaciones sobre su uso por los Estados miembros
FEOGA -	Utilizado por todos los Estados miembros, principalmente para las ayudas de
segundo pilar	gestión agroambiental a los agricultores, si procede. Algunos Estados miembros
(RDR)	han recurrido también a otras medidas del RDR: silvicultura (artículos 30 y 32);
	desarrollo rural (artículo 33 - submedida de protección del medio ambiente);
	zonas con limitaciones medioambientales (artículo 16); y formación (artículo 9)
	para apoyar las actividades de gestión de los espacios Natura 2000. Algunos
	Estados miembros han utilizado medidas similares con arreglo/(previstas en el) al
	antiguo objetivo 5b, financiado por la sección Orientación del FEOGA
FEDER	
FEDER	Utilizado por numerosos Estados miembros para financiar en particular los
	planes de gestión de espacios y otros trabajos previos, así como para financiar la
	contratación de personal y facilitar la interpretación/y disfrute público de
	espacios, respecto a un número limitado de espacios
LEADER	Utilizado por algunos Estados miembros para financiar estudios, planes de
	gestión, acciones de gestión y fomentar espacios Natura 2000
Interreg	Se ha recurrido a esta Iniciativa Comunitaria sobre todo para promover una
	gestión más eficaz de los espacios transfronterizos entre Estados miembros,
	suponiendo una fuente importante de financiación, aunque de duración limitada,
	para los espacios afectados
LIFE-	Utilizado por todos los Estados miembros, principalmente para inversiones de
Naturaleza	activación, de una duración limitada, relacionadas con la creación de espacios,
	ensayos en materia de restauración y nuevas técnicas de gestión. Se ha
	financiado alrededor del 8% de los espacios
LIFE-Medio	Fuente de financiación menos frecuente que LIFE-Naturaleza, utilizada en
Ambiente	algunos Estados miembros para hábitats en los que intervienen otras funciones
Aimbiente	
	medioambientales (p. ej., humedales) y sobre todo para inversiones de duración
n	limitada y no para actividades de gestión corriente
Programa	Utilizado por un único Estado miembro para actividades similares a las
integrado	financiadas por el FEDER
mediterráneo	

Figura 9. Fondos europeos hasta 2006. Fuente: Grupo de trabajo Art. 8 Directiva Hábitats.

EJEMPLOS DE COFINANCIACIÓN RN2000:

Reglamento Desarrollo Rural

- En Aragón, el Gobierno Autonómico puso en vigor el nuevo programa agroambiental destinado prioritariamente a la Red Natura 2000 y en su gestión participan activamente las autoridades ambientales.
- Desde hace más de 10 años, en la ZEPA y Parque Natural de Somiedo se está fomentando la ganadería de carne de calidad, potenciando la raza autóctona Asturiana de los Valles, trashumante. Se apoya también el crecimiento de las explotaciones para garantizar su viabilidad económica. Las ayudas de las que se beneficia el entorno de Somiedo son las agroambientales y las indemnizaciones por complemento de montaña.
- En la ZEPA y Parque Natural de las Bardenas Reales (Navarra), se puso en practica un programa agroambiental de ganadería extensiva sostenible y rentable. De este programa se benefician unas 60.000 cabezas de ganado ovino y el 50% de los ganaderos. El sobrepastoreo, uno de los más graves problemas de esta zona, está siendo solucionado satisfactoriamente tanto para los ganaderos como para la población local

LIFE

- En la ZEPA del Delta del Ebro (Tarragona), SEO/BirdLife ha demostrado, con la ayuda del fondo Life-Naturaleza, que es rentable el cultivo ecológico de arroz. Tras la finalización del proyecto, se ha constituido una empresa privada, Riet Vell S.A., para continuar de forma profesional el cultivo de arroz ecológico.
- La Diputación Foral de Álava lleva a cabo un proyecto de recuperación del Águila-azor Perdicera con fondos LIFE-Naturaleza. Entre otras actuaciones, una parte de estos fondos está destinada a la Asociación de Cotos de Caza de Álava (ACCA) para adecuar la gestión cinegética de los cotos donde cría y se alimenta esta rapaz amenazada.
- Un ejemplo de buena gestión forestal multifuncional es la iniciativa Pirineu Viu (Lérida), promovida por 7 ayuntamientos y co-financiada por el fondo Life-Medio Ambiente, que ha gestionado 47.000 hectáreas de bosques comunales. Pirineu Viu, además de explotar racionalmente el bosque, ha creado una red de reservas de bosques maduros, ha protegido árboles singulares y ha establecido 21 itinerarios con equipamientos turísticos.

LEADER

 La Mancomunidad de la Sierra del Segura (Albacete), incluida en la RN2000, con el apoyo de los programas Leader, ha puesto en marcha políticas de desarrollo rural encaminadas a estructurar los sectores productivos. Se ha creado un clima de confianza que ha ilusionado a la población local, con la puesta en valor del patrimonio natural de la comarca y alcanzando posiciones de ventaja en sectores emergentes como la agricultura y la ganadería ecológicas, la artesanía y el turismo rural.

IFOP

En el litoral mediterráneo, la Unión Europea ha promulgado una reglamentación para la conservación de los recursos pesqueros, exigiendo a los Estados miembros que establezcan la lista de las zonas de protección en las que la actividad pesquera se restrinja por motivos biológicos específicos. Estas 16 reservas marinas españolas son prioritarias en la recepción de fondos del Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca (IFOP). En las reservas españolas se establece una zonificación para regular los tres grados de protección que se aplican. Las acciones que se llevan a cabo en ellas son las de vigilancia, balizamiento de sus límites, regulación de la navegación y fondeo de embarcaciones, medidas de divulgación en el sector pesquero y otros usuarios y un seguimiento científico de los efectos de la reserva sobre los recursos y el sector pesquero artesanal.

FASES DE LAS INICIATIVAS DE CUSTODIA DE TERRITORIO Y POSIBLE COFINANCIACIÓN:

FINANCIACIÓN EUROPEA	RDR	FEADER	FEDER	FSE	IFOP/FEP	LEADER	INTERREG	LIFE naturaleza	LIFE +
FASES DE LA CUSTODIA (explicadas en apto. 4.3.1)/ LIMITACIONES PRINCIPALES DE LOS FONDOS	Solo agricultores, ganaderos y silvicultores. Gestionado por Adm. Agricultura	Limitado presupuesto. Gestionado en España por Adm. Agricultura. Contempla medida específicas para RN2000	Limitado geográficamente. Básicamente inversiones, pero incluye espacios RN2000 a partir de 2007	Para gastos de formación, sensibilización y creación de empleo en nuevos nichos.	Solo aplicable al sector pesquero. No asegura largo plazo	Escasa cuantía, y no asegura largo plazo	Limitado geográficamente. Escasa cuantía y no asegura largo plazo	Escasa cuantía, y no asegura largo plazo. Solo para proyectos concretos	Escasa cuantía no asegura largo plazo. En principio no para gestión de conservación
Identificación de lugares de interés y fincas a contactar	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	Si
Contacto con propietarios, encuestas, etc.	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Elaboración de plan o medidas de gestión para la propiedad	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Restauración o mejora de hábitat	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Inversión en infraestructura que ayude a la conservación del espacio (camino, cartel)	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Implantación del plan o medidas de gestión	SI	SI	NO	Solo para ayudas a contratación en nichos específicos	SI	NO	NO	SI	NO
Compensación al propietario, indemnización por derechos no percibidos o pérdida de valor del suelo.	SI	SI, específico RN2000	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Compra o alquiler de tierra o usos	limitado	Si, pero en principio muy limitada	NO	NO	NO	NO	SI	SI, limitada	NO
Seguimiento y medición de la implantación	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Formación y sensibilización	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: elaboración propia

La cofinanciación europea de la Custodia del Territorio en la RN2000 es potencialmente amplia, si bien no hay ningún fondo que cubra todas las necesidades de la misma y por tanto habrá que analizar en cada caso las posibilidades concretas que hay, ya que existen limitaciones. Además habrá que tener en cuenta que en ocasiones el beneficiario directo será el propietario y que en otras lo será la entidad de custodia. En términos generales se puede decir que (Santiago García Fdez-Velilla. 2004)

- Al Ministerio de Medio Ambiente y a los Departamentos de Medio Ambiente les es difícil acceder a los fondos agrícolas destinados a mejorar la integración de los sectores agrario y forestal e influir en su reparto. Pero les resulta casi imposible acceder a fondos para financiar los costes directos de la conservación.
- No existe ningún fondo en el que se sustente la política ambiental de la UE. y cuya distribución se haga según criterios ambientales y en función de los costes de mantenimiento de los bienes y servicios ambientales de cada estado miembro.
- El único fondo que responde a criterios ambientales y permite financiar costes directos es el LIFE, que además sólo sirve para proyectos experimentales o demostrativos, pero que no financia programas y no sirve para generalizar la conservación a toda la red.
- Muchos de los fondos de los que se supone debe obtenerse financiación para Natura 2000 tienen unos objetivos con un horizonte temporal que no se corresponde con los derivados de las necesidades de Natura 2000, por lo que pueden suprimirse cuando todavía persista la necesidad de prolongar las actuaciones de conservación.
- Los fondos destinados al eje 3 del FEADER podrían favorecer el establecimiento de mecanismos de cogestión, la incorporación de nuevos actores sociales y entidades privadas a la gestión de Natura 2000, la financiación del Grupos de Pilotaje u otros órganos de participación social en la gestión de Natura 2000 y la redacción de planes de gestión con herramientas de planificación participativa.
- Los fondos para la adquisición de tierras de alto valor ecológico de las que deben ser excluidas las actividades productivas, aún incluso las extensivas, son muy escasas y limitadas prácticamente al LIFE.

4.3.3 Financiación estatal, autonómica y local

La conservación de la diversidad no debe, ni puede depender exclusivamente de la financiación comunitaria, y por tanto las administraciones estatales y regionales deben incrementar notablemente sus presupuestos en materia de conservación, y tener además ayudas directas a la conservación. Por una parte en las partidas necesarias para la cofinanciación comunitaria y por otra para las ayudas y subvenciones directas de estas administraciones nacionales.

Todas las Comunidades Autónomas, e incluso algunas entidades locales, disponen de convocatorias de ayudas o subvenciones anuales dirigidas a ONG para la realización de proyectos y actividades dentro del campo de la conservación de la naturaleza. Existen algunas que ya empiezan a discriminar positivamente los proyectos realizados en Natura 2000. Se trata sin embargo de proyectos que no aseguran una continuidad y que podrán por lo tanto servir para determinadas actividades de custodia. Ya se han visto ejemplos de cómo están resolviendo por el momento Comunidades Autónomas como Navarra la financiación de la gestión de la Red, sin disponer de partidas específicas para la RN2000 y básicamente a través de la cofinanciación.

La financiación Estatal específica para RN2000 no está establecida, si bien si existe financiación de específica para conservación (Ley 4/89), y como en el caso de la financiación comunitaria podrán utilizarse fondos destinados a la integración del medio ambiente en otras políticas con incidencia territorial, ya que hay algunas que incluso contemplan la discriminación positiva a favor de lugares Natura 2000 y se pueden dirigir los incentivos al cumplimiento de los objetivos de la Directiva (Ley de Montes).

La Ley 4/89, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, prevé la concesión de ayudas a organizaciones sin ánimo de lucro cuyo fin sea la conservación de la naturaleza, pongamos por ejemplo una entidad de custodia, para la adquisición de terreno o el establecimiento en ellos de derechos reales, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de conservación.

Además, esta misma Ley prevé la concesión de ayudas a los titulares de terrenos o derechos reales para la realización de programas de conservación o planes de recuperación y manejo de especies cuando dichos terrenos se hallen por ejemplo en la RN2000.

Estas ayudas de la Ley 4/89 son accesibles bajo la fórmula de CdT.

La **Ley de Montes 43/2003**. Establece en su capítulo III que dará preferencia a los espacios de la Red Natura 2000 para los incentivos:

- Subvenciones vinculadas a la gestión forestal sostenible
- Incentivos por las externalidades ambientales, para lo que se tendrán en cuenta la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del paisaje; fijación de dióxido de carbono como medida a la mitigación del cambio climático; la conservación de los suelos y del régimen hidrológico en los montes como medida para luchar contra la desertificación.

La Ley establece que las Administraciones públicas podrán aportar los incentivos:

- A través de subvención al propietario de los trabajos dirigidos la gestión forestal sostenible.
- Establecimiento de una relación contractual con el propietario.

Inversión directa por la Administración.

Los incentivos encaminados a la gestión forestal sostenible y a conservación, mejora y restauración de la biodiversidad son los que se podrían en principio encaminar a dar cumplimiento a los objetivos de la Directiva Hábitats. Al tratarse de una Ley tan reciente no se sabe cuál es el presupuesto anual dedicado a estos incentivos.

Además, conforme a la misma Ley de Montes, las entidades locales titulares de montes incluidos en el Catalogo de Montes de Utilidad Pública, entre los que se encuentran los de la Red Natura 2000, podrán aplicar a un fondo de mejoras, administrado por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma normalmente, destinado a la conservación y mejora de estos montes.

Existen interesantes propuestas para desarrollar la financiación pública de la conservación de la naturaleza, que podrá aplicarse para la Ley de Montes u otras leyes específicas de conservación. Son estos instrumentos financieros los que garantizarían la contribución necesaria de las administraciones españolas a la gestión y conservación de la RN2000. El principal es la creación de Fondos Ambientales, aunque hay otros no financieros también de gran interés como el que proponía la nunca aprobada Ley Balear de la Biodiversidad para la renuncia singular de la administración a ejercer el derecho de tanteo y retracto en tanto se garantice la correcta conservación de un territorio protegido mediante acuerdos voluntarios o de custodia.

Los **Fondos Ambientales o de Conservación** son mecanismos jurídico-económicos para garantizar la dotación a largo plazo, y en forma permanente, de recursos económicos a la Política de Conservación de la Naturaleza, o por ejemplo específicamente a la conservación de la RN2000.

Se trata de instrumentos de carácter estructural que pueden dotarse de independencia financiera, patrimonial y contable, no adscritos a rigideces presupuestarias anuales, y que pueden vincularse a objetivos específicos, como la conservación y gestión de la RN2000. Estos Fondos son sin duda la clave para la ejecución de políticas ambientales a largo plazo, y para la CdT en particular.

Su carácter finalista debería aparecer vinculado a un programa general de actuaciones en el que se fijarían las grandes líneas de actividades, obras, trabajos...a financiar, asegurando un mínimo de recursos económicos.

En Cataluña la legislación contempla ya las figuras del Fondo Forestal y del Fondo de los Bosques Privados, si bien estos no tienen apenas ingresos por lo que no se pueden garantizar el objetivo para el que han sido creados. Aunque en esta misma tenemos el ejemplo del Fondo para el tratamiento de Residuos que si está articulado y en funcionamiento, afectándose al mismo los ingresos provenientes de un canon de residuos.

Otro ejemplo de Fondo, que nunca se llegó a aprobar, fue el Fondo Balear de Conservación de la Naturaleza. Este fondo adscrito a la Consellería de Medio Ambiente iba a financiar las actuaciones de prevención, protección y restauración

ambiental. Los recursos económicos de los que se iba a nutrir este fondo eran las aportaciones de los presupuestos generales de la comunidad autónoma, de diferentes administraciones públicas, de donaciones, aportaciones, herencias y ayudas de particulares, empresas e instituciones y de los intereses que el fondo generara.

La afección de ingresos a los Fondos es el elemento esencial para que los mismos puedan funcionar. Los Fondos deberían afectarse de forma obligatoria y preceptiva de los recursos procedentes, al menos, de la imposición de sanciones y multas en materia de conservación de la naturaleza, RN2000... (Ribot Molinet 2004), otra parte procedente de los presupuestos de la Administración, así como garantizarse una dotación mínima inicial o anual.

Además se podría nutrir de fondos provenientes de impuestos especiales ligados a la contaminación, como uno sobre hidrocarburos, un canon por deforestación... O de un canon que por ejemplo tuvieran que pagar las empresas o entidades públicas responsables de la implantación de grandes infraestructuras, obras e instalaciones en el medio natural, que podría ser un porcentaje fijo sobre el coste de la obra. De este modo se repercutiría en forma directa sobre los responsables de la destrucción del medio y se aplicaría el principio de quien contamina paga, pero con la seguridad por otro lado de que esos fondos tengan además un buen fin. Alternativamente podría limitarse la aplicación de dicha medida a obras públicas promovidas por las Administraciones públicas, tal y como sucede con el 1% cultural.

De cara a la gestión de la RN2000 con técnicas de custodia del territorio, estos Fondos podrían financiar las actividades de algunas entidades de custodia (ver cuadro de actividades, aptdo. 4.3.1), públicas o privadas. También sería interesante la realización de planes a cuatro años, con posibilidad de revisar su continuación, que financien la creación de puestos estables de empleo en entidades de custodia que realicen acuerdos en terrenos de RN2000, el objetivo sería reducir progresivamente la financiación de los puestos de trabajo año a año hasta conseguir su independencia de los fondos iniciales. O por ejemplo seguir el esquema propuesto por Navarra para la gestión de los Fondos Comunitarios, pero que se puede aplicar igualmente para los Fondos Ambientales o de Conservación expuestos, es decir vincular la recepción de fondos a unos determinados compromisos ambientales como la firma de un contrato con el beneficiario, pero además diferenciar si las solicitudes proceden de beneficiarios cuyo territorio se encuentra dentro de un LIC o no para definir el contrato de una forma u otra. Si está dentro de un LIC por ejemplo se estudia la actuación de mejora de biodiversidad en el correspondiente plan de gestión y como medida de discriminación positiva se subvenciona el 100% de la actuación sin prorrateo de reparto en función del límite de los fondos. Si la propiedad está fuera de un LIC se prorratea y se cofinancia al 75%.

4.3.4 Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales en materia medioambiental tienen como objetivo estimular a los propietarios y usuarios privados a colaborar en tareas de conservación de la naturaleza, de una manera más o menos activa. La fiscalidad ambiental grava y penaliza las actividades contaminantes o perjudiciales para el medio ambiente e incentiva conductas y actividades respetuosas con el mismo. En este apartado nos

centraremos en el incentivo fiscal, ya que en el apartado dedicado a la Financiación Estatal y Autonómica se han apuntado tipos y destino de gravámenes ambientales.

No es objeto de este estudio el realizar un análisis exhaustivo de la política fiscal de este país, sino basándose principalmente en un Informe elaborado para SEO/Birdlife por IPAE, anotar la situación de los incentivos fiscales en materia de conservación así como las perspectivas a futuro de los mismos.

En España no existe una política de incentivos concretos que apoye la Política de Conservación para propietarios privados a pesar de que se reconoce la necesidad de la misma. Así, en la segunda parte de la Estrategia Española para la Conservación de la Biodiversidad (1998) se señala "Estrategias autonómicas, planes sectoriales, líneas directrices y medidas", apartado 3.7 "Reformas económicas", se señala expresamente:

...deberá incentivarse al sector privado...las medidas fiscales de incentivación de reservas privadas pueden ser múltiples (por ejemplo, exención del impuesto de transmisiones patrimoniales de la adquisición del terreno para reservas privadas, exención de tasas de inscripción registral de vinculaciones a perpetuidad de usos conservacionistas de la propiedad privada, tasas notariales más bajas, facilidades a quienes acrediten gestionar su suelo privado de la forma más favorable a la conservación de la biodiversidad - los "conservation easements" del Derecho anglosajón -, facilidades para conectar las redes privadas con los espacios autonómicos, etc....

Pese a ello, los únicos estímulos fiscales ambientales que se han empezado a poner en marcha en nuestro país (ver tabla siguiente), y que no son muchos, se dirigen a protección atmosférica, gestión de residuos y otras medidas y aspectos ambientales entre los que todavía no se ha incluido la Conservación de la naturaleza. Estos estímulos fiscales ambientales pueden por otra parte ser útiles como precedentes, pero hay que considerar que la Política fiscal representa probablemente más que ninguna un determinado compromiso político, de lo que se podría deducir que la Conservación de la naturaleza cuenta con un escaso peso político real, más allá de las manifestaciones de voluntad al respecto.

Ámbito	Deducción	Inversiones deducibles	Sujetos de la deducción
Estado	Sobre el Impuesto de Sociedades	Las destinadas a: →evitar o reducir la contaminación atmosférica →evitar o reducir la carga contaminante de los vertidos →favorecer la reducción, recuperación o tratamiento correcto de residuos industriales Las destinadas inversiones en: →energía solar para su transformación en calor o electricidad →residuos sólidos urbanos o biomasa para su transformación en calor o electricidad →residuos biodegradables para su transformación en biogás →Tratamiento de productos agrícolas, forestales o aceites usados para su transformación en biocarburantes	Sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades
País Vasco	Sobre el Impuesto de Sociedades	→ Activos fijos materiales nuevos afectos directamente a la reducción y corrección del impacto ambiental de la empresa → Inversiones en activos fijos y en gastos de limpieza de suelos contaminados	ĺdem
Navarra	Sobre el Impuesto de Sociedades	Activos fijos materiales nuevos afectos directamente a la reducción y corrección del impacto ambiental de la propia actividad de la empresa	ĺdem
Comunidad Valenciana	Sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Reducción de la cuota de IRPF en un 20% por donaciones efectuadas a la Administración o autonómica o entidades publicas dependientes de la misma implicadas en la gestión ambiental así como a entidades sin fines lucrativos inscritas en los registros de la Comunidad cuyo fin sea la defensa del medio ambiente	Todas las personas físicas

Los incentivos fiscales ambientales en España
Fuente: Álvarez Baquerizo et al. "Estímulos fiscales a la propiedad privada para la Conservación de la Naturaleza."

Sin embargo en material medioambiental hay que destacar que la Ley Básica de Montes, pretende el establecimiento de una política de estímulos fiscales a los propietarios de montes según se desprende de la declaración de intenciones contenida en su exposición de motivos: "exenciones y beneficios fiscales que establece importantes bonificaciones, en especial para los pequeños propietarios forestales, vinculadas a determinadas condiciones coadyuvantes a la gestión forestal sostenible.

Impuesto	Fórmula	Destinatarios		
Impuesto sobre el Patrimonio	Exención	Propietarios de montes protectores ordenados		
	Descuento del 50%	Todos los propietarios de montes ordenados		
Exención Impuesto sobre la Renta		Propietarios que hubiesen obtenido un beneficio: → Como consecuencia de sucesiones donaciones o transmisiones en condiciones de indivisos. → Como consecuencia de donación o transmisión a una administración		
	Reducción de la cuota íntegra hasta un 25%.	Quienes hayan efectuado donaciones de montes a la administración o a entidade		
Impuesto de Sociedades	Reducción de la cuota íntegra al 50%	sin ánimo de lucro que tengan por objeto la gestión forestal sostenible		
Impuestos sobre Sucesiones, Donaciones o Transmisiones	Exención	Siempre que queden indivisos y se "ordenen"		
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	Reducción 50%	Todas las inscripciones de operaciones recogidas en el Título.		

Tabla resumen del contenido del Titulo VI de la Ley de Montes en materia de estímulos fiscales Fuente: Álvarez Baquerizo et al. "Estímulos fiscales a la propiedad privada para la Conservación de la Naturaleza."

Es preciso considerar además las posibilidades de que los ayuntamientos introduzcan incentivos ambientales en el IBI, el IAE, el IVTM y el ICIO, conforme a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el RDL de 25 de abril de 2003, aunque por el momento no se refieren a conservación.

Por lo mencionado hasta ahora se puede decir que el panorama fiscal en material medioambiental comienza a moverse, y que por tanto las expectativas son buenas a corto o medio plazo, especialmente para los espacios de forestales de la RN2000. Aunque para los incentivos asociados a una gestión activa de los espacios será necesario que se consensuén el conjunto de "buenas practicas" favorables a la conservación que habrán de ser los requisitos y contrapartidas de los beneficios fiscales. En este sentido será interesante establecer incentivos para labores de conservación que estén vinculadas a los objetivos de conservación del espacio de la RN2000 e incluso de alguna especie prioritaria en particular.

A la hora de establecer esta política fiscal ambiental en material de conservación es necesario tener claros los verdaderos objetivos ambientales perseguidos y su jerarquía.

Con modificaciones en la política fiscal actual, es posible el establecimiento de exenciones y/o deducciones para propietarios implicados activamente en la Conservación de la Naturaleza los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (de naturaleza rústica o urbana) IBI
- Impuesto sobre el Patrimonio IP

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas IRPF
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ISD
- Impuesto sobre Gastos Suntuarios por Disfrute de Cotos Privados de Caza y Pesca
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras ICIO
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana – IIVTNU
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados – ITP
- Impuesto de Sociedades IS
- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

La mayor parte de estos impuestos cuentan con exenciones y deducciones cuando se trata de inversiones efectuadas por la propiedad privada para la conservación y protección del Patrimonio Histórico español, y de la misma forma podrían serlo las inversiones en el patrimonio natural, como ya lo es en determinadas Comunidades Autónomas para algunos impuestos (Castilla y León, Ley 9/2004, de Medidas económicas, fiscales y administrativas: Deducción sobre el IRPF de las cantidades destinadas por los titulares de bienes naturales ubicados en Espacios Naturales y lugares integrados en la Red Natura 2000 sitos en el territorio de Castilla y León, siempre que estas actuaciones hayan sido autorizadas o informadas favorablemente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma).

El establecimiento de modificaciones en el ordenamiento fiscal como las que a modo de ejemplo se proponen a continuación exigirá, en primer lugar, de la adopción de compromisos políticos claros y evaluables en materia de conservación de la naturaleza. También requerirá de la adopción de sistemas fiables para acreditar las conductas que deberán respetar los sujetos beneficiados.

IAE (Impuesto sobre actividades económicas) se podría establecer una exención para las personas jurídicas que tengan por actividad económica alguna de las vinculadas a la conservación de la naturaleza.

ICIO (Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras), se podría establecer bonificaciones en la cuota íntegra del impuesto, de forma que se tuviese en cuenta aquellas obras o instalaciones situadas en los inmuebles vinculados a la conservación de la naturaleza.

IRPF (Impuesto sobre la renta de las personas físicas), como se ha comentado, establecer deducciones en su cuota por actividades de Conservación.

ITP (Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). Aplicación de gravamen reducido combinado con un sistema de deducciones y bonificaciones.

IS (Impuesto de sociedades), implantantando una deducción de la cuota por la conservación de la naturaleza.

IP (Impuesto sobre el patrimonio), establecer deducciones en la cuota del mismo para aquellas fincas vinculadas a la conservación la naturaleza previa acreditación mediante certificado de la autoridad competente designada por vía reglamentaria.

ISD (impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), establecer reducciones de la base tanto para las transmisiones lucrativas inter vivos (donaciones) como mortis causa (sucesiones). Se aplicará una reducción de la base de 6.000 euros que operará en las transmisiones inter vivos como en las mortis causa de fincas rústicas o urbanas afectas a la Conservación de la Red Natura 2000

En los impuestos autonómicos en materia de caza y pesca, si el objetivo por ejemplo es la conservación de una especie prioritaria, puede convenir establecer una minoración de los tipos de gravamen, una reducción de la cuota y una reducción de tasas para aquellos acotados vinculados a la protección activa de la especie.

En materia de CdT en la RN2000 los incentivos fiscales resultan primordiales ya que contribuyen a mejorar la percepción de los propietarios respecto a la conservación de la naturaleza, y en especial repercutirían en una mejora de la percepción de la RN2000. Pero lo fundamental es que ofrecen incentivos económicos para una gestión activa de la RN2000, como en el caso mencionado de Castilla y León.

Una de las causas del éxito de la CdT en países anglosajones es precisamente la batería de incentivos fiscales asociados a la conservación de la naturaleza en propiedades privadas. El caso de los Conservation Easements de Estados Unidos, comentado en el apartado 2.3 es muy interesante de cara al desarrollo de nuestro marco fiscal. Se podrían poner en marcha nuevos instrumentos que permitan la transferencia de la propiedad o de los derechos de uso con objetivos de conservación (comentados en el apartado 4.1), como incentivos fiscales en transferencias patrimoniales, bancos de tierras.

4.3.5 Financiación privada

A pesar de las alternativas de financiación pública que existen la para la CdT en RN2000, muy pocas veces serán suficientes o estarán adaptadas a todas las necesidades, por lo que la búsqueda de fórmulas imaginativas de financiación privada resulta indispensable. Sin embargo hay que tener en cuenta que el cumplimiento de la Directiva Hábitats es responsabilidad principalmente de la Administración pública y por tanto la mayoría de los fondos deberán provenir de esta.

Por otra parte, la CdT se presenta como una alternativa de gestión que puede tener acceso a fondos privados con mayor facilidad que otras opciones de gestión, ya que las entidades de custodia pueden aportar fondos complementarios a los dispuestos

por las administraciones públicas. En este sentido es interesante explorar, promover e impulsar fórmulas de financiación privada. Algunas de ellas se enuncian a continuación.

Ayudas privadas o actividades de patrocinio, mecenazgo o responsabilidad social de las empresas

Se podrá por ejemplo buscar financiación a través de patrocinio o mecenazgo de Fundaciones o empresas interesadas por distintas razones en la conservación de la RN2000. Para apoyar este tipo de iniciativas, la Ley de Montes 43/2003 introduce entre los fines de interés general los orientados a la gestión forestal sostenible, a efectos de la Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades Sin fines lucrativos y los incentivos fiscales al mecenazgo.

El tipo de actividades de la CdT que se podrán financiar dependerá en principio de la entidad donante o patrocinadora, pero también de la capacidad de persuasión de la entidad de custodia o el particular. Hemos podido ver algunos ejemplos de actividades de CdT, desde compra de fincas, apoyo a actuaciones de restauración o actividades de sensibilización ambiental, financiadas por Fundaciones. Sin embargo las empresas privadas cada vez son más proclives al patrocinio de actividades ligadas a la conservación de la naturaleza, y desde luego la RN2000 es un tipo de territorio que tendrá entre ellas buena prensa.

En principio las Fundaciones que apoyarán en mayor medida las actuaciones de la CdT serán aquellas entre cuyos fines se encuentre la conservación de la naturaleza o el desarrollo rural. En España existen múltiples fundaciones con convocatorias anuales de ayudas a ONG, y cada vez son más las que destinan parte de sus fondos a la conservación de la naturaleza.

Entre las empresas privadas, en principio las más lanzadas a este tipo de iniciativas son aquellas que han comenzado a implantar en sus empresas modelos de Responsabilidad Social Corporativa, si bien puede ser que haya otras que tengan especial interés, porque repercuta en su negocio, alguna de las externalidades positivas que produzca por ejemplo una finca en concreto y quiera invertir en su conservación. Por ejemplo el sector turístico, gran beneficiado de la conservación de la naturaleza en lugares como Baleares podría en algún momento encaminar fondos a la conservación. Un tipo de actividad que está surgiendo ahora entre las grandes corporaciones es el voluntariado corporativo, normalmente gestionado por las fundaciones de las corporaciones.

Merchandising

La financiación a través de la adopción de marcas de calidad, como Marca Parque Natural de Andalucía (www.andanatura.org), que aumenten los ingresos por producto es también una alternativa muy interesante. La pertenencia a la RN2000 sin duda puede suponer un sello de calidad en un producto alimenticio, o de artesanía, que contribuirá a que el mismo sea más valorado por los clientes y en consecuencia mejor pagado. Este tipo de alternativas suponen inversiones a corto plazo, ya que suelen requerir inversión en organización y distribución al principio, que pueden obtener financiación pública de la Comunidad Autónoma, pero se ha mostrado

modelos de desarrollo económico, ambiental y social muy satisfactorios a medio y largo plazo.

Capital propio, personas particulares / productos financieros

Otro tipo de financiación privada no implantada en España hasta el momento, pero que puede ser muy útil para la gestión de la RN2000 y la Custodia son los Fondos de Conservación, que en parte pueden estar nutridos de fondos públicos pero también privados. Encontramos un ejemplo en el Fondo Suizo del Paisaje (Swiss Landscape Fund). En Estados Unidos los propietarios que firman un acuerdo de custodia suscriben un fondo destinado a cubrir los gastos de seguimiento y monitorización con los intereses anuales del fondo.

El origen de los recursos de estos Fondos de conservación puede ser por aportación de la entidad de custodia, el propietario, pero también donaciones, socios, o bonos de contribución, si es un fondo creado por ejemplo con un objetivo específico como puede ser la compra de un terreno o un derecho de uso.

Estos fondos de conservación pueden estar unidos a los productos que recientemente se están ofertando en nuestro país como son los de banca ética.

Otros

La custodia puede abrir puertas a la diversificación de actividades en determinados casos, lo que previsiblemente puede repercutir en un aumento de la renta y el desarrollo de un propietario o comarca. Un ejemplo lo encontramos en el sindicato Unió de Pagesos de Catalunya que promueve el agroturismo entre sus afiliados organizando cursos. Muchos de ellos ya se han decidido a ofrecer alojamiento en sus masías como complemento a sus explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, y ofrecen diversas actividades de ocio.

Además, las entidades de custodia privadas tienen acceso a recursos no disponibles para la Administración, como pueden ser voluntarios, donativos y colaboraciones en especie. El voluntariado es un tipo de actividad muy extendida en las ONO de carácter social y que desde hace unos años se está extendiendo en el campo ambiental. Así por ejemplo, los voluntarios pueden suponer un recurso muy valioso para una entidad de custodia y obtenerse con su actividad fines educativos y divulgativos pero también por ejemplo la realización de actividades de conservación o rehabilitación de una parcela.

4.3.6 Incentivos no monetarios

La gran mayoría de propietarios que se han acogido hasta ahora a programas de CdT en España no se interesan sólo por el aspecto económico. Así, por ejemplo, para las personas mayores, que aman los paisajes y las tierras de la familia, la cesión de los derechos a una asociación responsable les asegura que sus descendientes verán conservados los lugares que ellos aprecian; para los herederos, que quizás viven en la ciudad, representa encontrar alguien que se hará cargo de su finca con buen criterio; un propietario cazador o forestal encuentra una forma de mejorar la gestión de los recursos que valora, con la colaboración de la asociación de

tierras, sin el coste económico que representa tener a cargo de uno mismo toda la finca, y con las ventajas fiscales antes mencionadas.

En el caso en que el propietario tiene un uso de su propiedad un acuerdo de CdT debe buscar incentivos también monetarios.

De todos modos, existen otras ventajas también importantes, como las que se enumeran a continuación:

- Asesoramiento legal sobre la gestión de la finca, sobre los deferentes ajustes posibles o las diferentes desgravaciones fiscales.
- Reconocimiento social que proporciona participar en la conservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico.
- Soporte a la planificación del futuro de la finca.
- Coordinación de trabajo de mejora, conocimiento y mantenimiento, ya sea por empresas externas o a través de voluntarios de la entidad.
- Garantía que las actividades productivas que se pueden dar en al finca son respetuosas con el entorno, con el prestigio que ello significa.
- Las entidades de custodia pueden orientar al propietario en cuanto a la búsqueda de financiación o apoyo económico.
- Satisfacción personal de saber que las generaciones presentes y futuras podrán beneficiarse del patrimonio de la finca.
- Aprendizaje conjunto entre la entidad de custodia y el propietario en cuestiones relacionadas con la conservación y la gestión de la propiedad.

4.4. Aspectos sociales

A parte de las herramientas administrativas, legales, económicas y fiscales contempladas en este capítulo, también es necesario contemplar una serie de técnicas sociales en las que la custodia puede apoyarse para lograr que el contacto con los propietarios de las fincas objeto de conservación sean satisfactorios.

Muchas veces, las entidades de custodia deberán dirigirse a la propiedad en la que están interesados para intentar convencer a la población local con el fin de poder llegar a la toma de un acuerdo mutuo que satisfaga a las dos partes. Es por lo tanto una tarea de negociación en la que las habilidades sociales son un elemento fundamental para el éxito.

En este aspecto, la European Landowners Organisation ha elaborado un documento que recoge aquellas directrices generales que una entidad debe considerar a la hora de establecer el contacto con los particulares. Sobre todo, este listado de

recomendaciones es especialmente útil a tener en cuenta en los procesos de designación de espacios protegidos por parte de las Administraciones y en el caso de Red Natura, para poder establecer procesos de participación ciudadana en los mismos desde las etapas más primitivas. Estas directrices son las siguientes:

- 1. Respetar los derechos y la privacidad de los propietarios y los usuarios del espacio.
- 2. Contactar con asociaciones locales de agricultores, forestales o de propietarios antes de iniciar cualquier estudio del espacio en el que se está interesado.
- 3. Pedir permiso para entrar en la propiedad con anterioridad al propietario o cualquier otra persona que posea algún derecho sobre la tierra, como pudieran ser por ejemplo, los cazadores.
- 4. Nunca entrar sin autorización en la finca a la cual el acceso no ha sido concedido con anterioridad por el propietario.
- Explicar por qué el acceso a la tierra es necesario, qué trabajo será llevado a cabo, cuánto tiempo durará y cómo la información obtenida puede ser de utilidad.
- 6. Llevar la identificación necesaria constantemente, ser puntual en las citas.
- 7. Confirmar por escrito lo que se acordó en las reuniones, así como el nombre de una persona de contacto.
- 8. Una vez que el trabajo haya sido finalizado, informar al propietario o a cualquier persona con derechos sobre la tierra de ello y agradecerles su ayuda.
- 9. Hablar con el propietario acerca de los resultados del trabajo así como de las posibles dudas que puedan dar lugar a futuros malentendidos.
- 10. Ofrecerse a enviar al propietario una copia escrita del documento de visita y hacer frente a cualquier duda que pueda surgir de dicha visita con prontitud.
- 11. Antes de proponer la designación de un espacio, reunirse con el propietario para discutir de manera informal la propuesta y las implicaciones que le afecten de la misma.
- 12. Antes que proponer formalmente la designación de un espacio, explicar claramente por qué el espacio ha sido elegido y cómo sus características atienden a los criterios de selección.
- 13. Justificar siempre los límites establecidos y estar abiertos a considerar límites alternativos allá donde sea sugerido por el propietario.
- 14. Explicar las implicaciones de la designación para el futuro uso de la tierra y su futura gestión.
- 15. Explicar qué tipo de ayuda se prestará respecto a la búsqueda de financiación para la gestión del espacio.
- 16. Tras la designación del espacio, mantener contacto regular con el propietario para asegurar que todas las dudas que vayan surgiendo son atendidas.

Desde otra perspectiva totalmente diferente, se quiere plantear en este apartado también el papel de la custodia como herramienta social en sí misma, que puede actuar como un impulsor en los procesos participativos necesarios y hasta ahora poco frecuentes en la designación y planificación de los espacios Red Natura 2000. Es decir, que la custodia del territorio no sólo debe basarse en el desarrollo de sus programas en herramientas sociales o directrices como las que se resumen arriba, sino que ésta puede ser considerada como una herramienta útil para superar las

trabas actualmente existentes para incluir la población local en la planificación y designación de RN2000.

Existe numerosa bibliografía, textos y documentación sobre la necesidad de implicar la participación pública en los procesos de construcción y gestión de los espacios naturales de un territorio, entre los que se encuentra la Red Natura 2000. No es el objeto de este trabajo realizar aquí una exposición justificativa de dicha postura, que mueve hoy un espacio importante del debate conservacionista en nuestro país, sino más bien la de ver, asumiendo la necesidad de la participación, qué ventajas puede suponer la custodia del territorio en las diferentes etapas que podrían ir cumpliendo las estrategias puestas en marcha para la gestión de RN con la propiedad privada de dichos espacios en lo referente a temas de consulta, concienciación, participación, educación, cogestión.... En definitiva, cómo puede ayudar la custodia en los diferentes procesos de participación ciudadana, cada vez más demandados hoy en día desde los diferentes sectores de la sociedad, en la gestión de la Red. La participación pública, no es simplemente una opción estratégica a plantearse por parte de las administraciones competentes en la materia de gestión de la Red, sino que es una obligación regulada por el Convenio de Aarhus y las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Dadas las competencias transferidas a las comunidades autónomas en cuanto a la designación y gestión de la Red Natura 2000, parece claro asumir que los mínimos requeridos para cubrir la gestión básica de estos espacios deberían estar garantizados por las administraciones públicas con responsabilidades. Sin embargo, dada la participación significativa en cuanto a la superficie que aporta el Estado Español en RN2000, a la falta de recursos económicos concretos discutida en este documento y las deficiencias en cuanto a recursos humanos a las que tienen que enfrentarse las administraciones públicas, parece adecuado pensar que el aumento de los recursos invertidos por las mismas será siempre limitado. Se debe por tanto asumir que en los próximos años será más necesario que nunca contar con otros actores que por otro lado llevan tiempo reclamando su papel, como por ejemplo administraciones locales, fundaciones, entidades privadas que gestionan directamente acuerdos de custodia del territorio, empresas patrocinadoras, voluntariado o alianzas entre diversos actores con la administración pública.

A continuación se irá viendo el proceso que debería seguir la implantación de la Red Natura en España y los aspectos más importantes a tener en cuenta para la inclusión de la participación de la población en el mismo. Este discurso se ha enfocado principalmente desde el punto de vista de la ventaja que supone la acción conjunta de la Administración, como última responsable de la gestión, y las **entidades de custodia privadas** presentes en el territorio, viendo qué pueden ofrecer en las diferentes etapas.

Siguiendo la estructura que propone García Fernández-Velilla en el documento "Información participación pública en la Red Natura 2000: el caso de Navarra" (Europarc, 2004), este proceso de implantación de la Red Natura puede dividirse básicamente en tres apartados principales que marcan las etapas más importantes a desarrollar en el mismo, que no necesariamente tienen que realizarse los tres de forma consecutiva en el tiempo sino que pueden solaparse:

1. Designación y planificación de la Red.

Las oportunidades que presenta en esta fase la custodia del territorio están basadas principalmente en su apoyo a la Administración en relación a la implantación y el desarrollo de diferentes iniciativas de educación ambiental, como parte de una estrategia de sensibilización e información de la población local. Muchas veces, las entidades de custodia privadas cuentan con la ventaja de disponer recursos humanos de los que la administración carece, presentando un elevado perfil técnico específico y pudiendo además, en muchos casos, apoyarse enormemente en voluntariado. Entre las actividades que pueden desarrollar están por ejemplo charlas, ofrecer servicios de atención al ciudadano, elaboración de material divulgativo,... todo ello con un respaldo político adecuado. La Custodia podría contribuir por ejemplo a que el propietario forestal perciba la Red como una oportunidad para que la buena gestión privada se valore y potencie, y para que los valores ambientales del espacio se conserven.

Otra de las ventajas importantes que puede introducir en este aspecto la participación de las entidades de custodia privadas en estas etapas es que por lo general, son organizaciones muy vinculadas al territorio que pueden establecer en ocasiones contactos con los propietarios a los cuales conocen, aportando un canal más directo para el diálogo entre propietarios y administración desde un principio. El papel de la Administración y los procesos participativos promovidos por ella misma suelen estar muy desvirtuados y no siempre son recibidos positivamente por la población civil.

En relación a la función de las diferentes organizaciones en cuanto a las tareas de educación ambiental y colaboración en el cambio de la percepción que la población local tiene de la implantación de la Red Natura 2000, cabe citar el Premio Especial de los "Green Days" de EUROSITE a la Confederación de Organizaciones de Silvicultores Españoles (COSE). La COSE reúne a las asociaciones de propietarios privados de montes españoles y les ofrece un marco para consensuar sus ideas sobre los temas forestales y un instrumento para hacerles llegar a la opinión pública y a las administraciones española y europea, en defensa de sus legítimos intereses.

Este premio reconoce la tarea realizada por una plataforma mixta, Ecologistas de ámbito nacional (WWF-Adena, Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción y SEO-BirdLife) y Propietarios Forestales (COSE), para implantar correctamente en España la Directiva Hábitats. Para ello, la plataforma ha diseñado una campaña de información destinada a los propietarios forestales con terrenos dentro de la Red y trabaja en el diseño de Planes de Gestión y Conservación valorados y adaptados a los lugares Natura 2000 y asumidos por estos propietarios. La actuación organizada por COSE destacó por ser de iniciativa privada, por la idea de trabajar conjuntamente propietarios y asociaciones ecologistas, y por los logros conseguidos, a pesar de los escasos medios con los que la ha llevado a cabo.

2. Fase de planificación de cada área

En definitiva, las entidades de custodia privadas del territorio pueden actuar aquí suponiendo de igual modo un apoyo a las tareas de redacción de borradores, apoyo

en el desarrollo de talleres técnicos participativos, análisis económicos previos, identificación y consultas a actores interesados, atención permanente al ciudadano...

Igualmente, pueden trabajar con la administración proporcionando asesoramiento técnico acerca de las técnicas de custodia disponibles y la redacción de convenios o contratos, así como en los procesos de toma de acuerdos con los diferentes propietarios implicados, aportando su experiencia en esta nueva filosofía de conservación para superar las posibles trabas o dificultades de cara al futuro.

En el apartado 4.2 se ha visto cómo la custodia del territorio comienza a aparecer tímidamente en las políticas sectoriales de defensa de la naturaleza en España. Las colaboración de la Administración y las entidades de custodia privadas en la redacción de los planes de gestión, incluso en las diferentes normativas a aplicar que incluyan la posibilidad de establecer medidas contractuales con la administración por ejemplo, supondría un impulso importante para la participación de la propiedad privada en la gestión y la consolidación así de la participación pública en la misma.

Aparece aquí el concepto de "gobernanza" o "gobernabilidad" y que se define como "las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones, y cómo los ciudadanos e instituciones trasmiten su parecer". En la base del concepto gobernabilidad encontramos la discusión sobre el papel que diferentes grupos de la sociedad puede jugar en la resolución de un problema. En el caso de la gestión de espacios protegidos, encontramos un gradiente de situaciones que nos puede ayudar en la búsqueda de nuevas formas de gestión (figura 10) (Esparc, 2003).



Figura 10: Opciones posibles para la gestión de un espacio protegido. Fuente: Basado en Institute On Governance, 2003.

En el caso de que la gestión sea <u>exclusivamente gubernamental</u>, las agencias públicas, ya sean nacionales, estatales, regionales o locales, son las responsables de rendir cuentas de la gestión de los espacios protegidos. No tienen la obligación de implicar a otros agentes antes de la toma de decisiones y por tanto, la participación de las entidades de custodia como apoyo a las iniciativas de la Administración no tiene mucha cabida.

En el caso de la gestión consultiva, la responsabilidad de dar cuentas de la gestión recae sobre una entidad pública que normalmente ha consultado (y puede tener la obligación de consultar) a otros agentes como condición previa para la toma de decisiones

Este es el tipo gestión que se da en España en los espacios naturales, en los que las competencias en la gestión recae sobre las Administraciones Públicas que no desarrollan en la mayoría de los casos procesos participativos sólidos y

transparentes con los mecanismos adecuados para la verdadera participación de la sociedad civil. Normalmente, en ellas la participación de los diferentes actores, si se da y se fomenta, es en etapas muy iniciales. En este caso, las entidades de custodia privadas podrían tener un papel más activo en caso de que estas consultas se realizaran a determinados sectores de la sociedad, en etapas iniciales a la planificación (como se ha explicado hasta ahora), pero no hallarían cabida si la consulta se realiza a nivel administrativo entre los diferentes organismos con competencias en el territorio.

El hecho de que la competencia del espacio recaiga sobre una Administración Pública, no obstante, no supone que ésta se tenga que realizar al margen de la sociedad civil ya que existen los mecanismos que puede desarrollar para la implicación de diferentes sectores en la gestión. No solo en las etapas iniciales sino a largo plazo. De este modo, las entidades de custodia privadas pueden por ejemplo suponer un apoyo a las tareas de elaboración de medidas contractuales llevadas a cabo por la Administración como medida de gestión con los propietarios en estos espacios protegidos.

En el caso de la gestión cooperativa (las decisiones tomadas por las entidades públicas requieren la cooperación de otros agentes para la gestión y la toma de decisiones) y la gestión conjunta (la responsabilidad de la gestión descansa conjuntamente en las entidades públicas y en los representantes de otros agentes no gubernamentales que colaboran juntos en la gestión del área y en la toma de decisiones), la participación de las entidades de custodia privadas tiene mucho más campo para actuar. Esto se hace aún más marcado en el caso de la gestión delegada (la administración pública delega la gestión a una o más organizaciones claramente designadas, que pueden ser corporaciones privadas, entidades de custodia, grupos de población local, asociaciones... y que manejan el área y toman decisiones en el marco de ciertas directrices) o en la gestión exclusivamente privada (la responsabilidad sobre el área descansa exclusivamente en individuos o asociaciones de carácter privado de un territorio que poseen y sobre el que determinan las actuaciones y toman decisiones).

3. Fase de gestión y desarrollo de los planes

Como se ha expresado anteriormente, el hecho de que la competencia del espacio recaiga sobre una Administración Pública no supone que ésta no pueda dar cabida a la participación de otros sectores de la sociedad incluso en el largo plazo. Algunas políticas sectoriales en España están desarrollando como posibles herramientas de gestión las medidas contractuales con la propiedad privada y por tanto cabe esperar que en unos años, la filosofía de custodia del territorio tome fuerza en el estado Español y las cada vez sean más las Administraciones Públicas que adopten compromisos con los propietarios. Las entidades de custodia privadas pueden suponer al respecto un apoyo técnico importante en relación a la metodología o resolución de problemas, gracias a la experiencia acumulada en el tiempo. Igualmente, pueden servir como un canal de comunicación constante entre el propietario y la administración, dando una respuesta rápida y personalizada al propietario que fomente la percepción de eficacia del proyecto en el que está implicado y la existencia de un respaldo constante que no puede ofrecer la Administración

5. RETOS PARA LA IMPLANTACIÓN (VIABILIDAD) DE LA CUSTODIA EN RN2000

Análisis DAFO

5.1. Análisis DAFO

En este apartado se realiza un análisis DAFO (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades) fruto del resultado del estudio desarrollado en este documento de la custodia del territorio como posible herramienta de gestión dentro de la Red Natura 2000. Esta metodología DAFO permite desarrollar un análisis y un diagnóstico desde una perspectiva sistémica, es decir, considerando a la custodia del territorio como parte integrante de un sistema en el que se ven implicados un número elevado de variables que abarcan desde el entorno económico, el legislativo, el social, el conceptual o el fiscal. En ese sentido, analiza tanto las variables internas (debilidades, fortalezas) y las externas (oportunidades, amenazas) con las que cuenta la custodia del territorio para su aplicación en la RN2000. O dicho de otro modo, es el análisis de variables controlables (las debilidades y fortalezas son internas de la custodia y por lo tanto se puede actuar sobre ellas con mayor facilidad), y de variables no controlables (las oportunidades y amenazas las presenta el contexto, frente a las que la mayor acción que se puede tomar con respecto a ellas es preverlas) que rodean a la custodia del territorio en estos espacios concretos.

En este caso las debilidades y fortalezas recogen de la idoneidad de la custodia del territorio como herramienta o metodología para gestionar la RN2000 mientras que, que por el contrario, las oportunidades y amenazas caracterizan el escenario, el entorno con el que se encuentra la custodia, identificando si es favorable o no a la custodia, si encuentra o no apoyo. Sobre las oportunidades y amenazas se puede trabajar, y de hecho la administración tendrá que favorecer que las amenazas vayan desapareciendo y que las oportunidades se conviertan en realidad.

Su objetivo esencial es establecer a través de un gráfico o tabla, una evaluación de los puntos fuertes y débiles de la custodia, identificando esas debilidades y fortalezas, al mismo tiempo que se evalúan las posibles oportunidades o amenazas externas que emanan del ámbito de aplicación, debiendo ésta superarlas o aprovecharlas anticipándose a las mismas. Es un esfuerzo para examinar la interacción entre las características particulares de la custodia y el entorno en el que desarrollarla, en este caso, la Red Natura 2000.

De este modo, se entiende en este apartado por:

- Debilidades: aspectos que limitan o reducen la capacidad de aplicación de iniciativas de custodia del territorio de forma efectiva en los espacios Red Natura 2000, que tendrán por tanto que ser controladas y superadas.
- Fortalezas: capacidades, recursos, planteamientos...y, consecuentemente, ventajas inherentes a la custodia del territorio como filosofía de conservación sobre las que debe apoyarse para su implantación en la Red Natura 2000 como estrategia de gestión.
- Amenazas: se define como toda fuerza del entorno que puede impedir la implantación de la custodia del territorio en la Red Natura 2000, o bien reducir su efectividad, incrementar los riesgos de la misma o los recursos que se requieren para su implantación.

 Oportunidades: es todo aquello que pueda suponer una ventaja a la hora de implantar iniciativas de custodia en la Red Natura 2000.

5.1.1. Debilidades

Las principales debilidades que presenta la custodia del territorio como herramienta de gestión a aplicar en espacios Red Natura 2000 son:

- La custodia del territorio necesitaría una reflexión inicial por parte de la Administración competente que marcara las líneas generales de acción. Una custodia aplicada como "parches" no da una respuesta eficaz para la gestión del territorio.
- La gestión de la RN2000, y por tanto el cumplimiento de la Directiva Hábitats no puede depender exclusivamente de mecanismos voluntarios, como lo es la Custodia del territorio. Siempre deberá existir una regulación superior que tenga como ámbito de aplicación el ZEC o la ZEPA en la que esté incluida una determinada parcela. Estas medidas de gestión deberán establecer las pautas generales que establezca la Administración necesarias para el adecuado cumplimiento de la Directiva Hábitats y contendrán una limitación de los usos y actividades del espacio que deberán de ser de obligado cumplimiento por todos los propietarios o actores implicados.
- La custodia del territorio no puede ser la estrategia de gestión básica en la que se apoye la Administración Pública competente para gestionar la RN2000 si no actúa de forma sinérgica con otros actores del espacio, puesto que serían necesarios medios humanos y materiales excesivos de los que no dispone.
- La custodia, como filosofía a aplicar por la Administración competente en los espacios Red Natura 2000, requiere una alta coordinación de todos los posibles actores implicados, esto es, la propiedad, las entidades de custodia privadas, los posibles acuerdos con otras administraciones, los consorcios... lo cual es difícil de conseguir.
- Las entidades de custodia, tanto privadas como públicas, no conocen muchas veces la filosofía de la custodia del territorio, pese a ser una metodología aplicada por ellas y por tanto, no la utilizan con rigor o no la promueven de forma específica, lo que no ayuda a la consolidación de la misma en el territorio.
- La Custodia dentro la gestión de la red natura requerirá de un marco superior de gestión y planificación por parte de la Administración, un Sistema de Planificación en Cascada en el que apoyarse, ya que por sí misma no asegura el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Hábitats. Estas medidas de gestión superiores deberán marcar claramente y de forma concreta los objetivos perseguidos y las actuaciones necesarias a realizar para la consecución de los mismos por parte de todos los actores implicados, fomentando la implantación de procedimientos que den

coherencia al sistema (evaluación de planes y proyectos, imbricación en otras políticas sectoriales, seguimiento y monitoreo...).

- No es una metodología que haya sido aplicada en España hasta ahora sobre todo por la Administración como entidad de custodia.
- Algunas técnicas de CdT requieren de muchos medios humanos y materiales para su implantación. En general para que sea eficiente la CdT requiere que la Administración Pública o la Entidad de Custodia privada trabaje de forma sinérgica con otros actores.
- Requiere tiempo para su adecuada implantación.

2.1.2. Amenazas

Las principales amenazas que se plantean para la custodia del territorio como herramienta de gestión a aplicar en espacios Red Natura 2000 son:

- El personal de la Administración competente en la materia o con capacidad de decisión y elaboración de leyes y políticas no está formado en esta nueva metodología de gestión. La falta de conocimiento científico y la toma de decisiones de carácter político más que ambiental, hace que los espacios declarados no siempre cuenten con las medidas de conservación que podrían ser más adecuados para ellos.
- Falta de experiencia participativa de la población en la gestión de los recursos naturales enfocados a la conservación. No existe hoy en día en España una cultura de participación ni se desarrollan por parte de la Administración procesos participativos reales en los que de verdad no simplemente se informe a la población civil de los diferentes planes o programas, sino que se tenga en cuenta su opinión, esta se interiorice en el proceso y tenga peso en la toma de decisiones y se establezca una retroalimentación positiva entre ambas partes, con el fin de trabajar de forma conjunta.
- Los propietarios y usuarios son reacios a la RN2000. Los propietarios privados y usuarios como cazadores, pescadores, agricultores y silvicultores no perciben la Red positivamente debido principalmente a la falta de información y participación que han tenido en el proceso de concepción de la misma, en el proceso de designación y delimitación de los espacios que la conforman.
- Falta de instrumentos administrativos y legales que apoyen la custodia del territorio. De momento, la legislación que aplica a los Espacios Naturales y en concreto a la Red Natura 2000, no suponen una apuesta fuerte de esta técnica de conservación, estableciendo un marco débil para su implantación. La propia Directiva Hábitats deja abiertos muchos campos y no especifica claramente cómo será el futuro de la Red. La poca legislación estatal o autonómica desarrollada hasta el momento no ha sido capaz de provocar el cambio en otras leyes sectoriales (temas fiscales por ejemplo) que requieren

una reforma, lejos de las competencias de las administraciones encargadas del medio natural, que supondrían un impulso para su implantación.

- Los instrumentos fiscales que apoyan a la custodia son también escasos, e insuficientes, y es necesario una revisión del sistema fiscal que no será posible de forma inmediata. Sólo mediante una reforma fiscal, que replantee los incentivos que puede suponer para la propiedad privada su compromiso voluntario con la conservación del medio, se conseguirá un impulso sólido de la custodia en España.
- No existe un Fondo Comunitario específico para cofinanciar la gestión de la RN2000. Tampoco existen fondos estatales ni autonómicos que se hayan creado para la conservación de la Red, habiendo una falta de recursos económicos importante para el desarrollo de la gestión de espacios naturales por parte de las Administraciones competentes.
- Hay una falta de voluntad política para llevar a cabo procesos en los que la propiedad tenga un papel relevante en la conservación y la toma de decisiones. La Administración pública, en general, se presenta reacia a la participación de la población civil y el reparto de responsabilidades en cuanto a la gestión del espacio o la toma de decisiones. Predomina más una gestión meramente consultiva por requisitos legales que una gestión verdaderamente cooperativa o conjunta.
- Hay una falta de canales de comunicación establecidos que fomenten la participación entre todos los actores implicados en el futuro de la RN2000.
- Las Comunidades Autónomas no tienen definidas las medidas de gestión que son necesarias para cada espacio para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitats. Además existe una falta de uniformidad entre las distintas administraciones
- No existe en la actualidad la coordinación necesaria entre Administraciones, entidades privadas, propietarios y usuarios para llevar a cabo iniciativas de Custodia del Territorio. Además, el papel que juegan y pueden jugar los distintos actores (Administración Estatal, Comunidad Autónoma, Entidades Locales, Propietarios, cazadores, pescadores y otros usuarios, ONGs, empresas privadas) en la RN2000 todavía está por definir en muchos casos.
- La Administración no tiene experiencia como entidad de custodia y las entidades de custodia privadas no tienen los mecanismos necesarios para participar en la toma de decisiones en la RN2000.
- La Administración pública no dispone de los medios humanos necesarios para llevar a cabo acuerdos de custodia y no cuenta con los mecanismos adecuados para la realización de los mismos. La falta de recursos humanos y materiales hacen que las Comunidades Autónomas no puedan asumir los retos inherentes a la declaración de más espacios a los que atender.

- La Administración Autonómica, que es la competente en cuanto a la gestión de la Red Natura, está muy alejada de la población local.
- Las actuaciones de la Administración son percibidas de forma negativa por la población.

5.1.3. Fortalezas

Las principales fortaleza que presenta la custodia del territorio como herramienta de gestión a aplicar en espacios Red Natura 2000 son:

- La Administración Autonómica, primera responsable de la gestión de la RN2000, puede actuar como Entidad de Custodia en algunos casos concretos, estableciendo los mecanismos, los partenariados o las formas necesarias para poder acercarse a establecer un diálogo con la población local. Los acuerdos basados en el derecho privado pueden ser firmados por la Administración en calidad de entidad de custodia, actuando en este caso como un sujeto privado en las relaciones jurídicas. Igualmente, la Administración puede también en su tarea de entidad de custodia, firmar acuerdos con los diferentes propietarios apoyándose en el marco del derecho público.
- La Custodia ofrece un nuevo modelo de conservación en el que la sociedad civil, la propiedad y la Administración pública pueden trabajar conjuntamente desde la total libertad de acción (principio de voluntariedad) y aprovechando las sinergias existentes, con el objetivo de dar cumplimiento a los requerimientos de la Directiva Hábitats.
- La Custodia como técnica participativa puede difundir la Red Natura 2000, superando el rechazo social que suscita y facilitando su gestión por parte de la Administración e implicar en su gestión a propietarios y usuarios. De este modo, tenemos ejemplos como los de la COSE en el que la actuación de esta entidad conjuntamente con otras ONGs han ayudado al cambio de la percepción de la población en cuanto a esta Red
- Si se consigue implicar a todos los actores de forma consistente, se desarrolla un tejido social sólido y fluido que asume mejor las actuaciones necesarias a implantar sobre el espacio y además, que es capaz de absorber mejor los nuevos cambios favoreciendo así la gestión dinámica de los enclaves.
- Este tejido social permite también desarrollar canales de comunicación bidireccionales establecidos entre la Administración y la sociedad, de modo que se consoliden los mecanismos de participación y diálogo entre las partes implicadas lo que fomenta el sentido de coparticipación.
- La Custodia puede ser una herramienta económicamente eficiente, ya que aprovecha recursos de diferentes actores. Si se actúa de forma conjunta, los diferentes fondos que hasta ahora están siendo aplicados en el territorio a través de proyectos independientes realizados por al Administración pero

sobre todo por las diferentes entidades sin ánimo de lucro, peden canalizarse y enfocarse hacia una gestión comedida y con objetivos comunes, lo que claramente rentabiliza el capital disponible. No hay que olvidar igualmente que la idea de implicar al propietario en la gestión de acuerdo a los objetivos que estime la Administración, puede llegar a suponer una disminución de los costes de gestión para ésta, sobre todo en aquellos lugares en los que sea necesaria una gestión activa del espacio, pues parte de estos costes serán interiorizados por los mismos propietarios.

- Las entidades de custodia privadas pueden tener acceso a recursos financieros más allá de la financiación pública, o específicos de este tipo de entidades no lucrativas.
- La presencia de entidades de custodia en el territorio y su actuación ordenada, permite hasta cierto punto suplir la carencia de recursos humanos que adolece la Administración Las entidades de custodia privadas pueden aportar personal técnico cualificado y voluntariado muy enfocado y abierto a la participación en la gestión de la Red.
- Si se implica al propietario en el monitoreo y seguimiento de la Red se pueden ahorrar costes a largo plazo.
- La custodia es muy flexible y permite adaptarse a cada situación en concreto, teniendo en cuenta todas las externalidades que se dan cita en el territorio.
- Permite una gestión ágil de la RN2000, si se utilizan acuerdos con Entidades de Custodia privadas.
- Las Entidades de Custodia privadas pueden actuar allí donde la Administración no tiene competencias, como zonas de influencia de la Red Natura 2000.

5.1.4. Oportunidades

Las principales oportunidades que se plantean para la custodia del territorio como herramienta de gestión a aplicar en espacios Red Natura 2000 son:

- Los propietarios y usuarios están interesados en el futuro de la Red y comienzan a demandar participación en el futuro de la misma. Conforme se ha ido avanzando en la identificación de los futuros espacios Natura 2000 y se han ido inventariando y declarando estos espacios, han ido surgiendo más voces que preguntan cómo se va a gestionar esta red y qué implicaciones va a tener para los propietarios y usuarios actuales.
- El proceso de designación y gestión de la Red Natura deja un amplio margen de actuación de las entidades de custodia privadas en apoyo a las actuaciones de la Administración competente en cada una de sus fases, elaborando tareas de sensibilización de la población, asesoramiento técnico,

suministro de personal capacitado, apoyo en las tareas de vigilancia y control...

- La Normativa europea trata de ambientalizar las distintas políticas sectoriales, a través de mecanismos como la Ecocondicionalidad de la PAC y aumento del peso del segundo pilar de la misma, Desarrollo rural.
- Existen Fondos comunitarios que permiten cofinanciar las actividades de la custodia del territorio y que además establecen como prioritarios los espacios de la RN2000.
- Amplia experiencia en otros países de la UE y EEUU y Canadá, y exitosas experiencias en España hasta ahora.
- Momento idóneo para el planteamiento de nuevas técnicas de gestión de espacios naturales protegidos y del territorio en general, principalmente a nivel normativo. La Red Natura 2000 está despertando en estos momento en España y por tanto, se presenta un momento para elaborar su gestión con otros enfoques diferentes, en los que se establezcan verdaderos mecanismos de acuerdos con la propiedad, que den pie a un desarrollo legislativo posterior de otras herramientas sectoriales. Es un buen momento para aportar nuevos objetivos de conservación, lo que hace necesario el desarrollo de una verdadera política ambiental a escala nacional que se fundamente como el pilar de aplicación de la Red Natura, estableciendo el marco de referencia necesario de políticas que puedan afectarla.
- Existencia de muchos ecosistemas que requieren de un uso o mantenimiento para su conservación. La presencia humana ha resultado clave para crear o conservar ecosistemas seminaturales de gran valor ambiental, como las dehesas, los prados de siega o algunos pastizales extensivos. De ahí que las actividades que han conseguido coexistir en armonía con la naturaleza deban proseguir, e incluso ser estimuladas, para garantizar el mantenimiento de esos valiosos sistemas seminaturales.
- La mayoría de la RN2000 se encuentra en manos de propietarios privados, y muchos de ellos tienen un uso que repercute y es necesario para la economía familiar.
- Existen experiencias muy interesantes de financiación privada de la custodia que pueden apoyar la financiación pública de la misma en la RN2000.
- Están comenzando a aparecer los primeros textos normativos que contemplan las medidas contractuales en Red Natura 2000, que aunque todavía se centran en los contratos administrativos no de custodia propiamente dicha, suponen un primer impulso para la custodia en el contexto conservacionista.
- Si se reconoce la CdT como una herramienta para la gestión de la RN2000 sería una oportunidad para crear el marco adecuado para que las entidades

de custodia que están operando en el territorio empezaran a actuar de forma coordinada.

 Existen ya algunas experiencias novedosas que incorporan modelos de gestión más flexibles donde los propietarios, organizaciones sociales, tienen un papel complementario al de las administraciones públicas.

5.1.5. Cuadro DAFO

En el cuadro siguiente se recogen de forma esquemática todas las debilidades, las amenazas, las fortalezas y las oportunidades identificadas para la implantación de la custodia del territorio en la Red Natura 2000 como una herramienta de gestión en la misma.

DEBILIDADES

- La gestión de la RN2000, y por tanto el cumplimiento de la Directiva Hábitats no puede depender | El personal de la Administración no está formado en esta nueva metodología de gestión exclusivamente de mecanismos voluntarios, como lo es la CdT.
- Algunas técnicas de CdT requieren de muchos medios humanos y materiales para su | Los propietarios y usuarios son reacios a la RN2000 implantación. En general para que sea eficiente la CdT requiere que la Administración Pública o | Falta de instrumentos administrativos y legales que apoyen la custodia del territorio. la Entidad de Custodia privada trabaje de forma sinérgica con otros actores
- La custodia del territorio necesitaría una reflexión inicial pues una custodia aplicada como No hay un Fondo Comunitario, estatal o autonómico específico para cofinanciar la RN2000. "parches" no da una respuesta eficaz para la gestión del territorio
- Requiere una alta coordinación de todos los posibles actores implicados difícil de consequir
- Las entidades de custodia, tanto privadas como públicas, no conocen muchas veces la filosofía de la custodia del territorio lo que no ayuda a la consolidación de la misma en el territorio
- Requerirá de un marco superior de gestión y planificación por parte de la Administración, un Sistema de Planificación en Cascada en el que apoyarse, ya que por sí misma no asegura el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Hábitats
- No es una metodología que hava sido aplicada en España hasta ahora sobre todo por la Administración como entidad de custodia

AMENAZAS

- Falta de experiencia participativa de la población

- Los instrumentos fiscales que apoyan a la custodia son también escasos.
- Falta de voluntad política para llevar a cabo procesos en los que la propiedad tenga un papel relevante en la conservación y la toma de decisiones.
- Falta de canales de comunicación que fomenten la participación entre todos los actores implicados.
- Las Comunidades Autónomas no tienen definidas las medidas de gestión que son necesarias.
- No existe la coordinación necesaria entre Administraciones, entidades privadas, propietarios y usuarios
- La Administración no tiene experiencia como entidad de custodia y las entidades de custodia privadas no tienen los mecanismos necesarios para participar en la toma de decisiones en la RN2000.
- La Administración pública no dispone de los medios humanos necesarios.
- La Administración Autonómica está muy alejada de la población local.
- Las actuaciones de la Administración son percibidas de forma negativa por la población.

FORTALEZAS

- La Administración Autonómica puede actuar como Entidad de Custodia.
- La Custodia ofrece un nuevo modelo de conservación en el que losa actores trabajan conjuntamente desde la total libertad de acción (principio de voluntariedad) y aprovechando las sinergias existentes
- La Custodia como técnica participativa puede difundir la Red Natura 2000, superando el rechazo social que suscita
- Si se consigue implicar a todos los actores de forma consistente, se desarrolla un tejido social sólido y fluido que asume mejor las actuaciones y absorbe mejor los nuevos cambios
- El tejido social permite desarrollar canales de comunicación bidireccionales establecidos entre la Administración y la sociedad
- La Custodia puede ser una herramienta económicamente eficiente, ya que aprovecha recursos de diferentes actores
- Las entidades de custodia privadas pueden tener acceso a recursos financieros más allá de la financiación pública, o específicos de este tipo de entidades no lucrativas
- La Custodia aprovecha recursos humanos de diferentes actores
- Si se implica al propietario en el monitoreo y seguimiento de la Red se pueden ahorrar costes a largo plazo
- La custodia es muy flexible y permite adaptarse a cada situación en concreto
- Sirve para fomentar los procesos de participación en RN2000
- Permite una gestión ágil de la RN2000
- Las Entidades de Custodia privadas pueden actuar allí donde la Administración no tiene competencias

OPORTUNIDADES

- Los propietarios y usuarios están interesados en el futuro de la Red y comienzan a demandar participación en el futuro de la misma
- El proceso de designación y gestión de la Red Natura deja un amplio margen de actuación de las entidades de custodia privadas en apoyo a las actuaciones de la Administración
- La Normativa europea trata de ambientalizar las distinta políticas sectoriales
- Existen Fondos comunitarios que permiten cofinanciar las actividades de la custodia del territorio
- Amplia experiencia en otros países de la UE y EEUU y Canadá, y exitosas experiencias en España hasta ahora
- Momento idóneo para el planteamiento de nuevas técnicas de gestión de espacios naturales protegidos y del territorio en general
- Existencia de muchos ecosistemas que requieren de un uso o mantenimiento para su conservación
- La mayoría de la RN2000 se encuentra en manos de propietarios privados
- Existen experiencias muy interesantes de financiación privada de la custodia que pueden apoyar la financiación pública de la misma en la RN2000
- Están comenzando a aparecer los primeros textos normativos que contemplan las medidas contractuales en Red Natura 2000
- oportunidad para crear el marco adecuado para que las entidades de custodia que están operando en el territorio empezaran a actuar de forma coordinada
- experiencias novedosas que incorporan modelos de gestión más flexibles donde los propietarios, organizaciones sociales, tienen un papel complementario al de las administraciones públicas

6. CONCLUSIONES

Conclusiones Propuesta

6.1. Conclusiones

Las Administraciones Autonómicas tienen en la implantación de la Red Natura un reto importante a afrontar, estando transferidas a ellas las competencias en la gestión de los espacios con el objetivo del cumplimiento de lo establecido en la Directiva Hábitats. Esta transferencia de competencias por tanto, les destaca en el espacio como importantes actores en las que recaen en última instancia la toma de decisiones y el desarrollo de los planes, políticas y medidas de gestión concretas que marcarán el futuro de la Red Natura y caracterizarán las diferentes estrategias a adoptar en estos espacios.

Cada vez son más las voces que parten de la sociedad civil y que exigen una participación mucho más activa en la toma de decisiones y en los mecanismos de gestión a aplicar en los espacios Red Natura 2000. Esta propiedad civil tiene un importante papel en estos enclaves puesto que un elevado porcentaje de la tierra incluida en la RN2000 está en manos de propiedad privada y además, los ecosistemas que albergan dependen en un grado elevado de la gestión adecuada de los mismos por agricultores y ganaderos. Esto, además de la percepción negativa de la Red por parte de los propietarios privados y usuarios debido principalmente a la falta de información y participación que han tenido en el proceso de concepción de la misma, hace necesario desarrollar verdaderas herramientas de participación de la sociedad de cara al futuro. Es necesario adoptar modelos de gestión más flexibles que impliquen mayor participación de la sociedad en la conservación. Esto implica nuevos modelos que comporten asumir una corresponsabilidad en la gestión.

La custodia del territorio, entendida en pocas palabras como una nueva filosofía de conservación que implica el papel activo de la propiedad en el cuidado de la tierra y su explotación de forma compatible con sus valores naturales, culturales y paisajísticos, se perfila como una nueva metodología que tiene mucho que aportar para subsanar las deficiencias que hasta ahora se están dando cita en el territorio en lo concerniente a la designación de los espacios Red Natura y la gestión de los mismos por parte de la Administración. Mediante la toma de acuerdos con los propietarios, las entidades de custodia empiezan a abrir los canales de participación pública necesarios en los que es la población civil la que se implica también en una cogestión del espacio. En la relación entre el gestor público y los otros agentes, es preciso avanzar hacia una mayor relación cooperativa (de socios) y menos paternalista. Y la cooperación debe existir para cada espacio al menos en relación a propietarios privados, entidades con capacidad de decisión, gestores de actividades y usuarios del territorio:

La custodia, como instrumento participativo, se ha mostrado hasta ahora muy eficaz para aumentar la sensibilidad ambiental y mejorar la gestión de los propietarios y usuarios privados. De la misma forma, la Administración podría apoyarse en las redes actuales de entidades privadas que ya existen, o tomar ejemplo de ellas y acercarse al propietario de una forma "humilde". La acción de las entidades de custodia privadas puede ayudar a superar muchas de las limitaciones que

experimenta hoy en día la Administración Pública, como es por ejemplo y sobre todo, la falta de personal así como de recursos materiales y económicos que destinan a la conservación, al igual que la burocracia que la gestión pública conlleva. A lo largo de las etapas por las que atraviesa el proceso de designación y gestión, existe un amplio margen para que estas entidades de custodia puedan realizar tareas de concienciación social, talleres participaditos, estudios técnicos, asesoramiento en cuestiones de la toma de acuerdos, contacto periódico con la propiedad, actividades planificadas en la gestión del espacio, tareas de seguimiento y control...

Es necesario destacar de nuevo el papel tan importante que juega la Administración en estos espacios RN2000, puesto que no sólo ésta tiene transferidas las competencias en la gestión sino que de ella depende la elaboración de los planes y políticas sectoriales que favorezcan un marco jurídico, fiscal y administrativo favorable al desarrollo de las iniciativas de custodia. Y para ello, tendrá que trabajar sobre terrenos mayoritariamente de propiedad privada sobre los que se asienta la mayoría de la red, en los que actualmente con una determinada gestión, que además es necesaria para el adecuado estado de conservación de los ecosistemas que se persigue. Igualmente, en la definición de un nuevo modelo (o modelos) donde se articule la gestión pública y otras formas de gestión con mayor participación de otros agentes, la administración pública debe seguir siendo el motor de la gestión. Sin embargo es preciso definir cuál es la función estructural que aquella debe mantener, y cuáles los elementos que pueden ser objeto de delegación hacia otros agentes.

La custodia del territorio no es una herramienta viable ni adecuada para implantar aisladamente ya que por sí misma, no es capaz de asegurar el cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos en la directiva hábitats. Al ser un mecanismo voluntario, la gestión de la RN2000 no puede depender exclusivamente de las técnicas de Custodia, puesto que siempre deberá existir una regulación superior que establezca las pautas generales que recojan una limitación de los usos y actividades del espacio que deberán de ser de obligado cumplimiento por todos los propietarios o actores implicados, fuera del principio de voluntariedad que rige la custodia. Aunque probablemente el porcentaje de territorio gestionado bajo estos nuevos modelos tendrá una evolución lenta, es necesario profundizar en el papel que debe jugar la gestión concertada.

La acción conjunta y sinérgica de las partes implicadas, los partenariados suponen, tanto para la Administración como para las entidades de custodia privadas implicadas y los propietarios, una serie de ventajas que permiten aunar esfuerzos haciendo más eficaces las actuaciones a desarrollar y ampliando la capacidad de maniobra de todos los actores. Es imprescindible respaldar estas iniciativas con un marco legal adecuado y que garantice la transparencia para evitar perversiones en la utilización de estos nuevos modelos de gestión.

Los acuerdos con los propietarios son la base de la custodia y por ello, deben estar redactados con precisión y ser claros y concisos en las cláusulas que

contienen. Puesto que además la entidad de custodia debe velar por su cumplimiento, deben ser de fácil supervisión (fácilmente medibles si es necesario) y fácilmente aplicables por parte de la propiedad, para no dar lugar a futuras interpretaciones y problemas a la hora de llevarlos a cabo. La toma de un acuerdo con un propietario, cualquiera que sea su naturaleza, no es más que el principio del trabajo de la conservación del patrimonio, que desencadena un futuro esfuerzo de control, defensa y aplicación de lo establecido, con el fin de alcanzar los fines conservacionistas perseguidos. Por muy específicos que sean los acuerdos adoptados y por muy estrecha que sea la vigilancia que la entidad de custodia logre realizar a posteriori, los esfuerzos serán ineficaces si el propietario no muestra una actitud de cooperación y abandona a lo largo de la duración del contrato ese principio de voluntariedad en el que se basa la custodia del territorio.

Haciendo un análisis global y general de todas las técnicas de custodia posibles de acuerdos con la propiedad para ver su adecuación más concreta a la Red Natura 2000, todas presentan una serie de ventajas e inconvenientes que hacen que resulten más o menos adecuadas para su aplicación como herramienta de gestión en esta Red. A esta escala de análisis y dadas las particularidades de cada espacio en concreto, es difícil establecer unos criterios rigurosos pero esto no impide hacer una reflexión general de cada una de ellas.

Los contratos privados con los propietarios presentan un grado de flexibilidad que tienen respecto a sus cláusulas y la cabida que ofrecen a que sean redactados junto con la propiedad de forma muy participativa. Son además, una de las técnicas de custodia más asequible en cuanto a la cantidad de recursos monetarios que supone puesto que la finca no es adquirida por la entidad de custodia y la gestión de la misma se realiza por parte de la propiedad, con algunas inversiones por parte de la Administración de acuerdo a los compromisos adquiridos recogidos en las cláusulas de dicho contrato. Esto permite hacerlos una herramienta especialmente útil para la Administración de cara a gestionar espacios amplios que le confieran la capacidad de elaborar estrategias generales abordando objetivos muy concretos.

Por otra parte, los contratos son de duración limitada y por lo tanto, es necesario un esfuerzo continuado por parte de la entidad de custodia a lo largo del tiempo para que estos sean renovados periodo tras periodo, lo que introduce un riesgo a largo plazo en la gestión sólida del espacio. Igualmente, las cláusulas recogidas en los contratos no se elevan al registro de la propiedad sino que es un compromiso entre dos personas (o entre una persona y una entidad de custodia en este caso) y por lo tanto, no están ligadas a la tierra. Esto quiere decir que en caso de que la finca cambie de manos, el nuevo propietario no está obligado a su cumplimiento aumentando el factor de riesgo mencionado de que la gestión deseada sea interrumpida.

La cesión de usos o el arrendamiento de los mismos por parte de una entidad de custodia permiten, una elevada libertad de acción pero solo en cuanto a la gestión de ese recurso en particular, siendo la capacidad de actuación fuera de los límites de ese uso es poca. Pueden por tanto ser útiles para conservar recursos concretos,

como pueden ser por ejemplo las masas forestales de una determinada zona o para la conservación de una especie prioritaria, reduciendo los costes que supondría arrendar las fincas al completo, sobre todo si se contempla la cesión de ese uso por parte del propietario.

Otras iniciativas como el arrendamiento total de la finca o todas aquellas que suponen una transferencia de la propiedad, suponen un elevado coste para las entidades de custodia, tanto de adquisición o de gestión, haciendo una técnica que tiene una limitación importante a la hora de plantearse la gestión de la Red Natura en su conjunto, pudiendo servir de apoyo a las estrategias generales pero no siendo viable por los costes que supone para la gestión completa de la Red. Los títulos de conservación, así como las servidumbres ecológicas, se presentan en el panorama conservacionista como estrategias de gestión muy adecuadas pero no existe un reconocimiento de las mismas actualmente en la legislación Española. De cara a la futura gestión e la Red Natura, sería interesante desarrollar el marco legal, administrativo y fiscal que impulsara este tipo de metodologías que ya tienen un éxito reconocido y una experiencia que las avala en otros países.

Actualmente, no existe en España un respaldo legal consolidado que impulse la implantación de iniciativas de custodia, pese a que empiezan a esbozarse algunos caminos en legislaciones autonómicas como el proyecto de Ley de la Conservación de la Biodiversidad de las Islas Baleares y los Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones (CASE) que desea poner en práctica el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, pudiendo también aprovechar las sinergias positivas con otras políticas y normativas, como con la Ley Estatal 43/2003 de Montes o Ley catalana 18/2001 de Orientación Agraria. Es necesario igualmente, establecer las relaciones existentes entre las diferentes políticas nacionales y autonómicas, más allá de las competencias que estas designan sobre el territorio, con el fin de romper la compertamentalización administrativa del mismo, aunar esfuerzos y aprovechar las distintas fuerzas motrices que hay implantadas hasta ahora en España que afectan directamente a la biodiversidad, aprovechando las potencialidades y los recursos existentes.

En cuanto a la cofinanciación europea de la Red Natura, no se espera la creación de un fondo comunitario específico que permita abordar los costes que supondrá la puesta en marcha de la Directiva Hábitats en cada uno de los estados miembros y los fondos existentes hasta la fecha no son suficientes, aunque estos sean revisados y adaptados a las nuevas exigencias presupuestarias. El hecho de ambientalizar las diferentes políticas sectoriales permitirá una mayor canalización de fondos hacia los propietarios comprometidos con la conservación de los recursos pero no permitirá dotar a las Administraciones competentes de fondos necesarios para cubrir el coste administrativo y de gestión de los espacios Red Natura.

Es interesante tener en cuenta que las entidades de custodia privadas tienen acceso a fuentes adicionales de recursos financieros no disponibles para la administración pública, por estar estos específicamente destinados a entidades sin ánimo de lucro o provenir de fuentes privadas como fundaciones.

En lo que a la financiación estatal se refiere, el impulso de la custodia debería pasar por una revisión del marco fiscal, tomando como ejemplo modelos que se están aplicando en países anglosajones por ejemplo, que pudieran incentivar al propietario de cara a temas relacionados con la conservación y que permitan, en este caso, más que suponer un sistema que grave negativamente a aquellos que dañan el medio (filosofía de "el que contamina, paga"), un sistema que permita apoyar de forma positiva dichas iniciativas. Igualmente, como se ha comentando, las Administraciones competentes en materia de conservación, deben contar con un aumento de los fondos directos para la gestión de la superficie protegida sobre la que tienen la responsabilidad que se corresponda con el incremento en las necesidades de recursos que ha supuesto el aumento tan brusco del territorio protegido.

Respecto a la financiación privada, pese a que existen buenos ejemplos de iniciativas eficaces en el terreno de la conservación, no puede constituirse en sí misma como el pilar de la financiación de la gestión de la Red Natura 2000, estando relegada actuaciones puntuales, cuyos esfuerzos y beneficios la Administración o los partenariados deberían saber integrar de forma sinérgica.

6.2. Propuesta

De forma muy breve y como resultado de todo lo expuesto hasta ahora, en este apartado se pretende dibujar una propuesta general de cómo la custodia del territorio podría aplicarse a los espacios Red Natura 2000, qué modelo podría ser interesante desarrollar y cómo pueden participar los diferentes actores implicados en el territorio de forma sinérgica.

La Administración, como entidad competente en la gestión, debe actuar de impulsora de los mecanismos de conservación a aplicar y vertebrar el sistema en el que se coordinen los diferentes actores. De este modo, debe desarrollar las políticas ambientales necesarias para crear un marco que suponga un impulso y un respaldo legal y administrativo a las técnicas de custodia. Igualmente, este marco debe comprender medidas de gestión superiores que marquen claramente y de forma concreta, los objetivos perseguidos y las actuaciones necesarias a realizar por parte de todos los actores implicados, fomentando la implantación de procedimientos que den coherencia al sistema. Las entidades de custodia pueden jugar también un importante papel en la creación de este marco de acción y los procesos de participación ciudadana son también un eslabón importante en su consolidación y su adecuada definición.

Igualmente, el progreso de estas nuevas estrategias de conservación deberá ser el motor del desarrollo de otras políticas sectoriales que acaben por impulsar la participación de la propiedad privada en la gestión con fines conservacionistas, como es el régimen fiscal Español o la PAC y en concreto, el PDR. Estas políticas

sectoriales consolidarán a su vez el marco de acción necesario para llevar a cabo la custodia del territorio.

La revisión de estas políticas sectoriales además, permitiría crear fondos, muy limitados en la actualidad, para impulsar estas estrategias de gestión. La actual línea de la UE no incluye dentro de sus planes futuros la creación de un fondo específico para cofinanciar a los Estados Miembros en la gestión de la Red Natura, lo que supone que cada país deberá hacer un esfuerzo propio para la implantación y gestión de la misma, aprovechando en la manera de lo posible los fondos comunitarios existentes hasta la fecha.

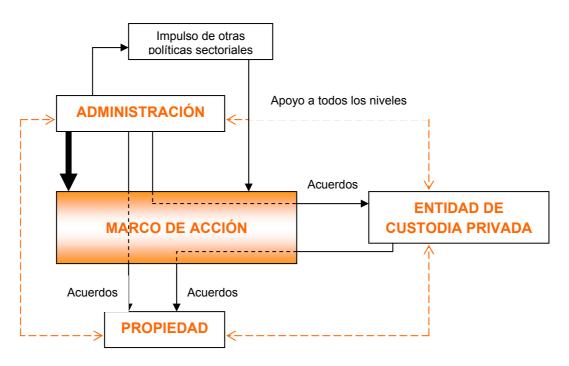


Figura 11: propuesta para la implantación de la custodia en la RN2000. Fuente: elaboración propia.

Todos los acuerdos con los propietarios deberán ser coherentes con ese marco lógico de acción y desarrollarse de acuerdo a sus directrices, para poder de este modo asegurar la sinergia entre las diferentes partes implicadas. Los acuerdos a desarrollar con la propiedad, preferiblemente contratos o arrendamientos de uso (dejando las demás técnicas de custodia para lugares concretos y específicos), podrán ser alcanzados tanto por la Administración competente o las diferentes entidades de custodia privadas. No hay que olvidar también la toma de acuerdos entre la Administración y estas entidades de custodia privadas, puesto que pueden apoyar las acciones de la Administración en todas las fases de la designación, implantación y gestión de la Red Natura 2000, y pueden suponer un importante respaldo operativo y consultor para la misma.

ANEXO 1

Financiación comunitaria

Política Agraria Común (PAC)

La política europea que recibe mayores fondos en la Unión Europea es la PAC, alrededor del 50% del total de presupuesto de la Unión Europea. En las últimas décadas la PAC, nacida en 1962, ha sufrido cambios de orientación, en los que ha ido ganando terreno el enfoque hacia una PAC que apoye y fomente un desarrollo rural sostenible. El último de ellos se plasma en la propuesta de la Comisión Europea, que expone que "La política de desarrollo rural de la UE sigue las orientaciones generales relativas al desarrollo sostenible en consonancia con las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa (marzo de 2000) y Gotemburgo (junio de 2001). Mientras, por un lado, las conclusiones del Consejo de Lisboa establecen el objetivo de convertir a la UE en la zona económica basada en el conocimiento más competitiva de aquí al 2010, las conclusiones del Consejo de Gotemburgo ponen un nuevo énfasis en la protección del medio ambiente y la consecución de una pauta de desarrollo aún más sostenible".

Sin embargo, el primero cambio destacable de la PAC fue en el año 1992, cuando se sustituye la subvención a la producción por la subvención por superficie cultivada, lo que desintensifica la producción.

Este cambio vino junto con la introducción de las Medidas de Acompañamiento de las políticas de mercado, cuyo objetivo era compensar la pérdida de renta del agricultor, entre ellas las medidas agroambientales. Es indispensable mencionar que España está a la cola en superficie agraria acogida a medidas agroambientales. Estas medidas de carácter voluntario que comprometen al agricultor a modificar y mantener sus prácticas agrarias en interés de la conservación de la flora, fauna o paisaje, vienen ligadas a la desintensificación. Entre ellas se incluyen: reducción del uso de fertilizantes, aumento de superficie en barbecho, conversión de tierras de cultivo en pastizales. El programa agroambiental español también contempla medidas de mantenimiento de prácticas tradicionales y elementos paisajísticos valiosos, muy usados en el entorno de parques nacionales y naturales.

Existen iniciativas muy interesantes sobre la aplicación de las medidas Agroambientales para la CdT, por ejemplo: fomento del asociacionismo entre agricultores frente a una medida agroambiental o una planificación territorial que favorece sinergias positivas entre diferentes explotaciones (como los planes de gestión a nivel de LIC, la planificación en cascada o los contratos territoriales de explotación), ya que si no los beneficios ambientales de una medida podrían verse anulados por el perjuicio de una actividad en la explotación colindante.

La <u>Agenda 2000</u>, programa de acción de la Comisión Europea que abordaba cuestiones sobre la reforma de las políticas comunes y marco financiero para el periodo 2000-2006 reconoce en la agricultura tres funciones: primaria, ambiental y social, y estructura la PAC en dos pilares:

Primer pilar- Organizaciones Comunes de Mercado.

PAC::

La política europea que recibe mayores fondos en la Unión Europea es la PAC, alrededor del 50% del total de presupuesto de la Unión Europea. En las últimas décadas la PAC, nacida en 1962, ha sufrido cambios de orientación, en los que ha ido ganando terreno el enfoque hacia una PAC que apoye y fomente un desarrollo rural sostenible

Agenda 2000:

Reconoce en la agricultura tres funciones: primaria, ambiental y social, y estructura la PAC en dos pilares. El segundo Pilar: Desarrollo Rural **Segundo pilar**- El Reglamento de Desarrollo Rural RDR, está encaminado al: fomento de la competitividad agraria –formación, modernización explotaciones, cese anticipado, instalación jóvenes agricultores, calidad- medidas orientadas al medio ambiente – indemnización áreas desfavorecidas, programas agroambientales y bienestar animal, reforestación de tierras agrarias – medidas orientadas a la economía rural- renovación y desarrollo de pueblos, conservación patrimonio, diversificación de actividades, fomentos del turismo y la artesanía, y se financiará hasta 2006 a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación, y a partir de entonces a través del FEADER.

La Agenda establece que la estrategia medioambiental de la UE en el marco de la PAC se articule en torno a medidas agroambientales, parte integrante de los Programas de Desarrollo Rural.

El futuro FEADER también se articulará en torno a los Programas de Desarrollo Rural, que pondrán en aplicación una estrategia de desarrollo rural a través de una serie de medidas reunidas en torno a los ejes prioritarios, que se exponen más adelante. Cada programa de desarrollo rural cubrirá el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Los Estados miembros podrán presentar bien un programa único para todo su territorio, bien un programa para cada región. En España los PDR son presentados por cada CCAA y elaborados y gestionados por las administraciones de agricultura, excepto en algún caso reciente y extraordinario como Aragón. El papel de los Programas de Desarrollo Rural ha sido muy importante en el desarrollo socioeconómico y medioambiental de los espacios rurales españoles y ha contribuido en cierta medida a la sostenibilidad de los mismos.

La reforma actual, lo que pretende es aumentar la orientación de la PAC hacia el desarrollo rural. Así, la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión de Reglamento relativo al FEADER dice lo siguiente: "Tras la radical reforma del primer pilar de la política agrícola común en 2003 y 2004, la reforma política se va a centrar principalmente en el desarrollo rural durante el nuevo período de financiación (2007-2013). Teniendo en cuenta que más de la mitad de la población de la UE-25 vive en zonas rurales que abarcan el 90% del territorio, el desarrollo rural constituye un importante sector político. La agricultura y la silvicultura revisten una importancia decisiva por lo que respecta a la utilización de las tierras y la gestión de los recursos naturales de las zonas rurales de la UE, además de constituir una importante plataforma de diversificación económica para la población rural".

El carácter complementario de los dos pilares de la PAC ha sido acentuado por la reciente reforma de la PAC, que introduce la disociación de las ayudas (pago único por explotación" desligándolo de la producción y vinculándolo al respeto del medio ambiente, la seguridad alimentaria para el consumo y el bienestar animal, y no a la producción), la condicionalidad y la modulación (es decir, la transferencia de los fondos del primer al segundo pilar), cuya aplicación está prevista a partir de 2005. El primer pilar tiene como principal objetivo prestar un apoyo básico a la renta de los agricultores, permitiendo a éstos producir libremente en función de la demanda del

Programas Desarrollo Rural:

FEADER también se articulará en torno a los Programas de Desarrollo Rural, que pondrán en aplicación una estrategia de desarrollo rural a través de una serie de medidas reunidas en torno a los ejes prioritarios definidos.

mercado, mientras que el segundo pilar presta apoyo a la agricultura en cuanto proveedora de bienes públicos en el contexto de su función medioambiental y rural y fomenta el desarrollo de las zonas rurales.

La propuesta incrementará la financiación de la UE, que ascenderá a un total de 88750 millones de euros en el periodo 2007-2013. La nueva política, que introduce un único instrumento de financiación y programación, será mucho más sencilla de gestionar y controlar. Esta ha sido una demanda constante de todos los beneficiarios de la misma. Con ello se incrementarán la coherencia, la transparencia y la visibilidad. Los Estados miembros y las regiones tendrán mayor libertad a la hora de poner en marcha los programas, pudiendo adaptar los programas a las realidades regionales.

Características del marco de Desarrollo Rural 2007-2013:

- Un solo instrumento de financiación y programación, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Una genuina estrategia comunitaria de desarrollo rural con un mayor énfasis en las prioridades de la UE.
- El refuerzo del control, la evaluación y la elaboración de informes.
- Un enfoque ascendente («bottom-up») consolidado. Los Estados miembros, regiones y grupos de acción local tendrán mayor peso a la hora de ajustar los programas a las necesidades locales.

Identificados los problemas principales para el desarrollo del mundo rural, el FEADER tiene los siguientes ejes de actuación, entre los que se incluyen menciones específicas a RN2000:

Eje 1: Mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura Ejemplos:

- mejora y desarrollo de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y la silvicultura
- apoyo a los agricultores que participen en los programas de calidad de los alimentos
- instalación de jóvenes agricultores
- ayuda a los agricultores de «semi-subsistencia» de los nuevos Estados miembros para ser competitivos

En el eje 1 tiene que emplearse como mínimo el 15 % de la dotación nacional. El porcentaje máximo de cofinanciación de la UE es del 50 % (el 75 % en las regiones de la convergencia).

Desarrollo Rural 2007-2013:

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER):

- mejorar competitividad
- 2. medio ambiente y gestión del suelo
- mejora calidad de vida y diversificación

Eje 2: Medio ambiente y gestión del suelo Ejemplos:

- ayudas para compensar las desventajas naturales para los agricultores de las zonas de montaña
- ayudas de NATURA 2000
- medidas agroambientales
- ayudas en favor del bienestar de los animales

Las medidas agroambientales seguirán siendo obligatorias. Los beneficiarios tendrán que cumplir los requisitos obligatorios comunitarios y nacionales para la agricultura y la silvicultura.

En el eje 2 tiene que emplearse como mínimo el 25 % de la dotación nacional. El porcentaje máximo de cofinanciación de la UE es del 55 % (el 80 % en las regiones de la convergencia).

Eje 3: Mejora de la calidad de vida y diversificación Ejemplos:

- diversificación hacia actividades no agrícolas
- ayuda para la creación de micro-empresas
- promoción del turismo
- renovación de núcleos de población rurales

En el eje 3 tiene que emplearse como mínimo el 15 % de la dotación nacional. El porcentaje máximo de cofinanciación de la UE es del 50 % (el 75 % en las regiones de la convergencia).

Nuevo enfoque <u>LEADER</u>

Cada PDR debe tener un elemento LEADER para la aplicación de las estrategias de desarrollo local de los grupos de acción local. El 7 % de la financiación nacional del programa, como mínimo, se reserva para LEADER. El 3 % de la financiación global del periodo quedará reservado y se asignará en 2012/13 a los Estados miembros que presenten los mejores resultados.

Política Estructural y de Cohesión

La Política Estructural y de Cohesión, la segunda gran política en cuanto a fondos se refiere, nace en 1975 con el objetivo de lograr una cohesión política y social en el proceso de integración europea. Uno de los pilares que la componen es la política Regional, para luchar contra los desequilibrios regionales y el otro la política Social. La reforma de la Agenda 2000 supone en esta política una intensificación de la concentración de las ayudas pero también una simplificación y descentralización de la gestión. Así, hasta 2006 esta Política tiene tres objetivos prioritarios, una serie de

Política Estructural y de Cohesión:

La segunda gran política en cuanto a fondos se refiere, nace en 1975 con el objetivo de lograr una cohesión política y social en el proceso de integración europea iniciativas comunitarias y unos fondos que gestionar, que como se verá también van a sufrir modificaciones.

Los tres objetivos prioritarios hasta ahora son:

- 1. promover el desarrollo y el ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio por habitante es inferior al 75% de la media de la UE. También abarca las regiones ultraperiféricas.
- 2. Favorecer la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales distintas de las cubiertas por el nuevo objetivo 1. En general son zonas que se enfrentan a cambios económicos, las zonas rurales en declive, zonas en crisis dependientes de la pesca y áreas urbanas con dificultades.
- 3. Incluye todas las acciones a favor del desarrollo de los recursos humanos no incluidas en las regiones subvencionables con arreglo al objetivo 1.

La reforma actual está encaminada a la incorporación de las prioridades estratégicas de la política de la Unión Europea (Lisboa y Gotemburgo, y la Estrategia Europea para el Empleo), a lograr una mayor concentración en regiones mas desfavorecidas; y una mayor descentralización, con una gestión más simplificada, transparente y eficiente.

Los objetivos que propone la Comisión a partir de 2007 son: Convergencia, Competitividad y Empleo y Cooperación Territorial Europea.

1. Objetivo de "Convergencia":

Su propósito es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Se aplicará a regiones cuyo PIB per capita sea inferior al 75% de la media comunitaria.

Además, la Comisión propone conceder una ayuda temporal a las regiones cuyo PIB per capita hubiera sido inferior al 75% de la media comunitaria calculada para la Unión de quince Estados miembros (el llamado "efecto estadístico" de la ampliación), en este caso estarían muchas regiones rurales españolas.

El Fondo de Cohesión, destinado a los Estados miembros cuyo PNB sea inferior al 90% de la media comunitaria. Los recursos destinados al Objetivo de Convergencia se sitúan en torno al 78% de los recursos que provendrán del FEDER, FSE y Fondo de Cohesión.

2. Objetivo de "Competitividad Regional y Empleo"

Su propósito es el fortalecimiento de la competitividad regional anticipándose al cambio económico y social y apoyando la innovación, la economía basada en el conocimiento, el envejecimiento de la población, el aumento de la inmigración, etc. Se aplicará a aquellos objetivos no cubiertos por el objetivo Convergencia.

Política Estructural y de Cohesión:

Los objetivos que propone la Comisión a partir de 2007 son: Convergencia, Competitividad y Empleo y Cooperación Territorial Europea Además, también serán elegibles:

- a) aquellas que se consideran actualmente Objetivo 1 pero que no responderán a los criterios de los programas de Convergencia (sin que sea necesario tener en cuenta el "efecto estadístico" de la ampliación), que se beneficiarán de aportaciones durante un periodo transitorio.
- b) El resto de regiones de la Unión que no están incluidas ni en los programas de Convergencia ni en los de phasing in.

Se prevé conceder en torno al 17% de los recursos disponibles al objetivo de Competitividad Regional y Empleo. Los recursos financieros provendrán del FEDER y del FSE.

3. El objetivo de "Cooperación Territorial Europea"

Su propósito es alcanzar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del territorio de la Unión fortaleciendo la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional.

Las regiones elegibles serán aquellas que situadas a lo largo de las fronteras internas terrestres, de ciertas fronteras externas o de ciertas fronteras marítimas vecinas

Se prevé destinar un 4% de los recursos disponibles para el objetivo Cooperación Territorial Europea. Las acciones serán financiadas por el FEDER.

Esta reforma de la Política de Cohesión establece un conjunto de normas comunes a todos los instrumentos, y Reglamentos específicos para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. También se propone un nuevo Reglamento destinado a la cooperación transfronteriza (AECET).

Las <u>Iniciativas Comunitarias</u> hasta el 2007 son (de ellas solo la iniciativa LEADER está previsto que continúe debido a la simplificación de los instrumentos):

 LEADER (esta iniciativa formará parte del FEADER a partir de 2007), dirigida a fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas de Grupos de Acción Local (GAL). Esta iniciativa ha tenido mucho éxito en España, desde que comenzó el LEADER I. Además, su carácter innovador por la gestión a nivel local, que ha propiciado un desarrollo endógeno participativo, ha consolidado nuevas instituciones rurales gracias a los GAL. El LEADER ha tenido varias fases, el primero estuvo en España muy enfocado al turismo rural, la creación de pequeñas y medianas empresas y la comercialización de productos locales. El LEADER II incluyó medidas de conservación y mejora del medio ambiente y la cooperación transnacional, fue cuando se crearon los observatorios en cada país. En cuanto al LEADER +, ha sido más completo, se ha articulado conforme a las estrategias de los GAL, pero también ha fomentado la interconexión entre grupos y distintos actores sociales. Además ha tenido varios ejes temáticos: nuevas tecnologías de la información, mejora de la calidad de vida en áreas rurales, valorización de productos locales y desarrollo de recursos naturales y culturales.

- El PRODER, con un funcionamiento similar al LEADER, es un programa operativo de desarrollo rural que solo opera en España, no se trata de una iniciativa comunitaria pero opera con Fondos europeos.
- INTERREG, la Comisión ha establecido que en el nuevo contexto de la Europa ampliada, hasta 2006 la prioridad principal ha de ser la actuación en relación con las fronteras y las zonas fronterizas entre los Estados Miembros y entre la UE y terceros países, con especial atención a las fronteras exteriores a la Comunidad, las regiones ultraperiféricas y las regiones insulares.
- EQUAL, con el objetivo de fomentar prácticas nuevas de la lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado laboral.
- URBAN, destinada a favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y las áreas periféricas urbanas en crisis.

Los <u>Fondos estructurales</u> actuales, de los que solo el FSE y el FEDER permanecerán en 2007 son:

 FEDER: financia infraestructuras, inversiones productivas, proyectos de desarrollo local. Interviene en el marco de los objetivos 1 y 2 y las iniciativas INTERREG, LEADER y URBAN. Es el Fondo Estructural con mayores recursos y ha financiado algunos proyectos ambientales y de conservación.

La propuesta para 2007-2013 es que este Fondo financie actuaciones dirigidas al fortalecer la cohesión económica, social y territorial, mediante la reducción de los desequilibrios regionales, el apoyo del desarrollo estructural y ajuste de las economías regionales, incluyendo la reconversión de zonas industriales en declive.

Las acciones financiables de los objetivos 1, 2 y 3 de interés para este trabajo son:

Objetivo de "Convergencia":

- Medio ambiente, incluidas inversiones relacionadas con gestión de residuos, gestión del agua, tratamiento de residuos urbanos, prevención y control integrado de la contaminación, recuperación de suelos contaminados, promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza; apoyo a las PYME (SGMA, incorporación de tecnologías ambientales)
- Turismo: promoción de bienes naturales y culturales para un turismo sostenible.

Objetivo de "Competitividad Regional y Empleo":

FEDER:

Actuaciones que financiará de cada Objetivo:

- -Promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza.
- -Promover el desarrollo de infraestructuras vinculadas a la biodiversidad y Natura 2000, contribuyendo al desarrollo económico sostenible y a la diversificación de áreas rurales
- -Protección conjunta del medio ambiente

- Promover el desarrollo de infraestructuras vinculadas a la biodiversidad y Natura 2000, contribuyendo al desarrollo económico sostenible y a la diversificación de áreas rurales
- Recuperación de suelos contaminados.
- Energías renovables y eficiencia energética.

Objetivo de "Cooperación Territorial Europea":

- Protección conjunta del medio ambiente.
- Aguas transfronterizas, gestión de residuos y sistemas energéticos.
- Gestión integrada del agua (protección de cuencas hidrográficas, costas, recursos marinos, servicios, humedales).
- Prevención de riesgos naturales y ecológicos (seguridad marítima, inundaciones contaminación de aguas marinas e interiores, protección contra la erosión, terremotos, avalanchas). Incluye la provisión de equipos e infraestructuras.
- Colaboración e intercambio de experiencias entre las autoridades locales y regionales.
- La propuesta de Reglamento también tiene en cuenta características territoriales específicas como la dimensión urbana, áreas rurales y áreas dependientes de la pesca y áreas con obstáculos naturales.

En este contexto el FEDER financiará de 2007 a 2013 por ejemplo:

- Rehabilitación del medio ambiente físico.
- Infraestructuras para mejorar la accesibilidad y servicios en áreas rurales; desarrollo de nuevas actividades económicas además de la agricultura y pesca.
- Actuaciones destinadas a el uso sostenible de los recursos naturales y estimular el sector turístico.
- FSE: fomenta la inserción profesional de los desempleados y de grupos con handicaps específicos a través de acciones de formación y ayudas a la contratación. También favorece nuevos yacimientos de ocupación como los relacionados con la conservación de la naturaleza. Interviene en los tres objetivos pero principalmente el 3 y financia la iniciativa EQUAL.

Bajo el objetivo de "Convergencia" es una acción prioritaria de este fondo a partir de 2007 reforzar la capacidad institucional y la eficiencia de las administraciones públicas y servicios públicos a nivel nacional, regional y local con el fin de incluir reformas y buen gobierno, especialmente en materia económica, de empleo, social, medioambiental y jurídica.

 IFOP: fondos de desarrollo regional y política pesquera. Este fondo será sustituido por el FEP, perteneciente a la Política Pesquera Común.

FSE:

Reforzar la capacidad institucional, y la eficiencia de las Administraciones públicas en material medioambiental.

- Sección Orientación FEOGA: financia el desarrollo rural principalmente en zonas menos desarrolladas, entre ellas la iniciativa LEADER y el PRODER. Este Fondo desaparecerá en 2007 y será sustituido por el FEADER.
- Sección Garantía del FEOGA: financia los gastos resultantes de la política común de mercados y de precios agrarios, y las acciones de desarrollo rural que las acompañan en regiones no incluidas en zonas objetivo 1. Es un fondo específico de la PAC, en 2007 FEAGA.

Así el panorama de 2007 a 2013 quedaría de la siguiente forma:

Figura 7

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	ZONAS ELEGIBLES	PRIORIDADES	ASIGNACIÓN
Objetivo de "Convergencia	a"	78.5% (264.000 Meuros)	
FSE Y FEDER	Regiones con PIB <i>per</i> capita < 75% de medio de UE-25	- Innovación - Medio Ambiente/Prevención de riesgos - Accesibilidad - Infraestructuras - Recursos Humanos - Desarrollo de capacidades	67,34 % (177.800)
	Efecto Estadístico: regiones con PIB per capita <75% de EU-15 y >75% de EU-25		8,38% (22.140)
FONDO DE COHESIÓN	Estados Miembros con PNB < 90% media comunitaria	- Redes de transporte - Transporte sostenible - Medio Ambiente - Energías Renovables	23,86% (62.990)
Objetivo de "Competitivida	1	7,2% (57.900 Meuros)	
Programas Regionales (FEDER) y nacionales (FSE)	Los Estados Miembros proponen una lista de zonas (NUTS1 O NUTS2)	- Innovación - M. Ambiente/ - Prevención de riesgos - Accesibilidad - Estrategia Europea para el Empleo	83,44% (48.310)
	Regiones "phasing in" (Objetivo 1 entre 2000 y 2006) y no cubiertas por objetivo de "Convergencia"		16,56% (9.580)
Objetivo de "Cooperación Territorial Europea" 3,94% (13.200 Meuros			
Programas Transfronterizos y Transnacionales y redes (FEDER)	Regiones fronterizas y de cooperación transnacional	- Innovación - M.Amb./Prevención de riesgos - Accesibilidad - Cultura, educación	35,61% Coop. Tranfr. 12,12% Vecindad y partenariado 47,73% Coop. Trans. 4,54% Redes

Fuente: Comisión Europea

Todos los Fondos funcionan con cofinanciación, normalmente al 50%, a través de Planes o Programas que elaboran las Regiones para un periodo de tiempo (2000-2006). Cualquiera de los fondos está abierto a medio ambiente, dentro de lo que cada uno financia, por supuesto, y la pertenencia a la Red Natura 2000 constituye un factor de competitividad, aunque hasta el momento esta prioridad sólo estaba especificada en el LEADER, y a partir de 2007 lo estará en todos ellos en alguna medida.

LIFE

Finalmente el más importante hasta ahora de los Fondos para la conservación por lo específico del mismo, ha sido el LIFE-Naturaleza. Se trata de un instrumento de la UE, nacido en 1992, que financia proyectos de conservación de especies amenazadas y hábitats naturales. El objetivo específico del LIFE-Naturaleza, existe un LIFE-medio ambiente (aguas y residuos), es contribuir a la aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats. España, que como ya se ha visto posee la mayor biodiversidad de Europa, ha recibido aproximadamente el 20% del total concedido por este instrumento (640 m€ entre 2000-2004). El LIFE financia proyectos demostrativos, con una duración de ente 3 y 4 años, un presupuesto que oscila de 500.000 a 5.000.000 € y una financiación máxima de 50-75%.

Por otra parte, los costes financiables por el LIFE son muy diversos, desde personal, viajes, material consumible o asistencia externa, y en algún caso la compra de tierras. No permite el pago compensatorio por pérdida de uso o un uso más sostenible, lo que si va ser financiable por el FEADER en el contexto de RN2000 a partir de 2007.

Pero las reformas previstas también afectan al LIFE. El nuevo fondo, conocido como LIFE+ refundiría los antiguos programas LIFE, Naturaleza y Medio Ambiente, y eliminaría la financiación comunitaria directa y la cofinanciación con los Estados para la puesta en marcha, conservación y mantenimiento de la Red Natura 2000 de espacios protegidos, sino que iría encaminado a la financiación de actividades de sensibilización, redes de trabajo y actuaciones divulgativas.

Seis países --entre ellos España-- ya denunciaron en el Consejo que el nuevo reglamento financiero les dejaría prácticamente solos en los gastos relativos al patrimonio natural europeo. Ya que los fondos que antes eran de designación directa para conservación pueden perderse en un laberinto de la financiación del desarrollo rural (FEADER) y supongan, finalmente, un sobrecoste excesivo para los países y regiones que cuentan con mayor superficie protegida, como España y que dejarían de recibir ayudas comunitarias proporcionales a las áreas que tienen a su cargo.

Por ejemplo, si los fondos para la conservación de la situación del lince ibérico en Andalucía tienen que derivarse de partidas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, se corre el riesgo de que nunca se destinen ayudas suficientes pues los agricultores, como es muy legítimo, necesitan prioritariamente el dinero de este fondo para desarrollar y reconvertir las regiones en las que habitan y que pasan por serias dificultades.

Como consecuencia de estas demandas la Comisión Europea ha aceptado reconsiderar determinados aspectos concretos de la financiación de Natura 2000, entre ellos la búsqueda de alternativas para las acciones directas de conservación de las especies y los hábitats.

LIFE:

El nuevo fondo, conocido como LIFE+, refundiría los antiguos programas LIFE, Naturaleza y Medio Ambiente, y eliminaría la financiación comunitaria directa y la cofinanciación con los Estados para la puesta en marcha, conservación y mantenimiento de la Red Natura 2000

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones Referencias legislativas Páginas web

Publicaciones

- ALVAREZ BAQUERIZO, Cristina; Martínez Serrano, Josu. "Estímulos fiscales a la propiedad privada para la Conservación de la Naturaleza y en particular, del Águila Imperial Ibérica". Informe elaborado para SEO/BirdLife por IPAE-Madrid. Madrid. Noviembre de 2003
- AMIGOS DE LA TIERRA, WWF, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, SEO/BIRDLIFE, COSE. 2002. "La Red Natura 2000 en España. Manifiesto de Sectores interesados e involucrados para su adecuada implantación y financiación" Madrid.
- ASAJA INTERNACIONAL. "Propuesta para un Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (2007-2013)" 2004.
- ASENSIO, N., CORTÍNA, A., PIETX, J. 2002. Opcions per a la custòdia del territori en finques privades. Guia pràctica per a la propietat. Fundació Territori i Paisatge.
- ARQUIMBAU, R., PIETX, J., RAFA, M. 2001. La custòdia del territori. Una guia per a la implantació a Catalunya. Fundació Territori i Paisatge.
- BASORA, X., SAVATÉ, X. 2003. La custòdia del territori al massis de les Gavarres. Oportunitats de l'us de tècniques de custodia per a la conservació del patrimoni natural i cultural de les Gavarres. Premi Joan Xirgo, XII Edició.
- BASORA, X (Editor). 2003 "Proposta de criteris tècnics, mesures i objectius per als contractes territorials d'expotacio". Documents ocasionals de la Xarxa de Custòdia del Territori, 2. Inèdit. 21 PP.
- CHACÓN C. Y R. CASTRO. 1998. Conservación en tierras privadas en América Central. CERARENA., Costa Rica.
- CHACÓN C. Y MEZA, A. Servidumbre ecológicas para la protección ambiental en tierras privadas costarricenses. (http://www.una.ac.cr/amb/Ambien-Tico/90/cchacon.htm)
- CHACÓN C. 1998. Servidumbres ecológicas. El propietario privado contribuyendo al desarrollo sostenible. CERARENA, Costa Rica.
- CHAVIN, CLAIRE. (Natura and Landscapes Directorate, Ministry of Spatial Planning an Environment of France). The Contractual management of Natura 2000 in France. Resumen de las Ponencias del Seminario "La gestión de la Red Natura 2000" en el 10^a aniversario de la Directiva Hábitats. Celebrado en El Puerto de la Cruz en Tenerife. 2002.
- COMISIÓN EUROPEA. *Informe final sobre la financiación de Natura 2000*. Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva sobre Hábitats.
- COMISIÓN EUROPEA. Gestión de lugares de la red Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directivas de Hábitats.
- COMISIÓN EUROPEA. Informe sobre la aplicación de la directiva 92/43/CEE relativa a la protección de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres. COM (2003) 845 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Enero 2004. Boletín de naturaleza de la DG de medio ambiente. Natura 2000 da otro paso.
- COMISION EUROPEA. 2005. "HANDBOOK FOR ENVIRONMENTAL PROJECT FUNDING"

- DECLARACIÓN DE MONTSQUIU DE CUSTODIA DEL TERRITORIO. Castillo de Montesquiu, Osona. 11 noviembre 2000.
- DOCUMENTOS DE LA CONFERENCIA- DEBATE: HACIA UNA NUEVA ECONOMÍA DEL BOSQUE. Consorci Forestal de Catalunya, Fundacio Territori i Paisatge, Centre Tecnologic Forestal, Generalitat de Catalunya. 6 Noviembre 2004. Participantes: Ribot Molinet E, Rojas Brisales E...
- DOCUMENTOS DE LAS I JORNADAS SOBRE CUSTODIA DEL TERRITORIO. Murcia, 2004.
- DOCUMENTOS DE LOS TALLERES DE EUROPARC-ESPAÑA CUENCA JUNIO 2004
- DOCUMENTOS TALLERES ESPARC-2003. La integración de redes de conservación Red Natura 2000. Tarazona, abril de 2003.
- DECLARACIÓN DEL TEIDE. "Todos Juntos por la Naturaleza". Mayo 2002. España
- DOCUMENTOS DEL SEMINARIO "CHALLENGES OF FINANCING NATURA 2000". BRUSELAS, 23 MAYO 2005. European Environmental Bureau y Fundación Biodiversidad.
- FRANCELL J, ET AL. 2003 "Conservation easments. A guide for Texas landowners". Texas parks and wildlife, EPA.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANIZATION. *The Habitat's directive: Nature 2000.* Working with landowners: a guide.
- GARCÍA FDEZ.-VELILLA, S. 2003. Guía Metodológica para la elaboración de los planes de gestión de los lugares Natura 2000 en Navarra. Viveros y Repoblaciones de Navarra y Gobierno de Navarra.
- GARCÍA FDEZ.-VELILLA, S. 2004. Información y participación pública en la Red Natura 2000: el caso de Navarra. Europarc.
- HILTS, S., MOULL, T., VAN PATTER, M., & RZADKI, J. 1990. *Landowner contact training manual*. Natural Heritage League.
- LAND TRUST ALLIANCE. 2004 "Land trust. Standards and practices". Washington.
- OSTERMANN O, BIBIC A. 2004 "new approaches to financing natura 2000". Europarc 2004 conference. Roses, Cataluña.
- PIETX, J. 2000. Custodia del territorio, una nueva estrategia de conservación. Quercus, 169:20-23.
- PIETX, J. 2003a. Custodia del territorio: un punto de encuentro entre la sociedad civil y la propiedad para la conservación de los recursos y los valores del territorio. Comunicación al V Forum Internacional de Política Forestal.
- PIETX, J. 2003b Entitats de custòdia del territori i conservació de la natura: necessitats i oportunitats d'ocupació i professionalització. La visió de la XCT.Xarxa de Custòdia del Territori. III Reunió de la Xarxa de Custòdia del Territori.
- RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES. 2004. Boletín informativo el la Red. Septiembre
- RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES. 2004. "Política de Cohesión 2007-2013. Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente". 12 de noviembre.
- SUNYER, C. (Ed.) 2000. Guía para la financiación de la Red Natura 2000 en la región biogeográfica macaronésica (Azores, Madeira y Canarias). TERRA. La Navata (Madrid).
- TACÓN, ALBERTO; SEPÚLVEDA, CLAUDIA (2004) Pre-diseño institucional del corredor Costa-Andes y de los incentivos y otros mecanismos requeridos para su implementación. Convenio CONAMA-Parques Para Chile. Primer informe parcial. Valdivia, 28 de abril de 2004.

- TEN BRINK, P; MONKHOUSE, C; RICHARTZ, S. 2002. *Promoting the socioeconomic Benefits of Natura 2000.* IIEP, WWF y Comisión Europea.
- XARXA DE CUSTÒDIA DEL TERRITORI. 2003. Documento de consideraciones al "informe final sobe la financiación de Natura 2000 Grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva Hábitats". Propuestas al entorno de la custodia del territorio. Xarxa de Custòdia del Territori.

Referencias legislativas

Legislación nacional

GOBIERNO DE ARAGÓN. 2004 Circular "solicitud de ayudas agroambientales gestionadas por el departamento de medio ambiente".

CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL

La Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, de Castilla la Mancha

LEY ESTATAL 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes

LEY CATALANA 18/2001 de Orientación Agraria

EL PROYECTO DE LEY de la Conservación de la Biodiversidad de las Islas Baleares

LEY 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

LEY 40/1997, de 5 de noviembre, sobre reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

(LEY 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres)

Legislación europea

- DIRECTIVA DEL CONSEJO de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres (79/409/CEE)
- DIRECTIVA 92/43/CEE DEL CONSEJO, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). COM (2004) 490 final. Bruselas, 14.7.2004.
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Propuesta de Reglamento relativo a las disposiciones generales sobre el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión COM (2004) 492 final, de 14 de julio de 2004]. Comisión Europea.
 - http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)492final_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund. Comisión Europea. http://www.europa.eu.int/comm/regional policy/sources/docoffic/official/reg

ulation/pdf/com(2004)495 en.pdf

- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund. Comisión Europea.
 - http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)493_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund. Comisión Europea.

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)494 en.pdf

- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund. Comisión Europea.
 - http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0490en01.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Propuesta de Reglamento relativo a las disposiciones generales sobre el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión COM (2004) 492 final, de 14 de julio de 2004]. Comisión Europea.
 - http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)492final_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund. Comisión Europea. http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reg ulation/pdf/com(2004)495_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund. Comisión Europea. http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reg ulation/pdf/com(2004)493_en.pdf

Páginas web

Organizaciones no gubernamentales

Xarxa de Custòdia del Territori:

http://www.custodiaterritori.org

Fundación Oso Pardo:

http://www.fundacionosopardo.org

Fundación Global Nature:

http://www.fundacionglobalnature.org/

Fundación Naturaleza y Hombre:

http://www.fundacionnaturalezayhombre.es/fundacion.htm

Fundación Territori i Paisatge:

http://obrasocial.caixacatalunya.es/osocial/main.html?idioma=2

Fundación Natura:

http://www.fundacionatura.org/

Seo - Birdlife:

http://www.seo.org/ www.rspb.org.uk

ADENEX, Asociación para la defensa y los Recursos de Extremadura:

http://www.adenex.org/

Fundación CBD-Hábitat:

http://www.natuweb.com/CBD_HABITAT/ficha_fundacion.htm

Land Trust alliance

www.lta.org

La Fundación Espacios Naturales Protegidos de Andalucía

http://www.andanatura.org/default.asp

Administración pública

Consejerías de Medio Ambiente Comunidades Autónomas

http://portal.aragob.es

http://www.madrid.org

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/

http://www.gencat.net/mediamb/cast/eindex.htm

http://www.caib.es/govern/organigrama/area.es.jsp?coduo=184

http://www.xunta.es/conselle/cma/

http://www.larioja.org/ma/

http://www.juntaex.es/consejerias/mut/

http://www.cma.gva.es/

http://www.ingurumena.eigv.euskadi.net/r49-579/es/

http://www.jccm.es/medioambiente/

http://www.carm.es/cma/dgmn/esquema/indice.htm

http://www.navarra.es

http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cmaot?locale=es_ES&textOnly=false

Ministerio de Medio Ambiente

http://www.mma.es/conserv_nat/presentacion/index.htm

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

http://www.mapya.es/es/desarrollo

Ministère de l'écologie et du développement durable.

http://natura2000.environnement.gouv.fr

El portal de la Unión Europea

http://europa.eu.int/index_es.htm

El portal de la Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente http://europa.eu.int/comm/environment/

Otras

Natura 2000:

http://www.natura2000benefits.org/index.htm

Norm@civil

http://civil.udg.es/normacivil/estatal/CC/INDEXCC.htm

Portal de Información de agricultura

http://www.agroinformacion.com/

Monografías.com

http://www.monografias.com/trabajos13/losconpb/losconpb.shtml

Noticias Jurídicas

http://noticias.juridicas.com/

Aldea rural

http://www.aldearural.com/

Europarc

http://www.europarc-es.org/

Centro para la Política Ambiental

www.terracentro.org Página de Eurosite dedicada a una red de intercambio de iniciativas en la gestión de RN2000.

http://www.eurosite-nature.org/article.php3?id_article=115

Institute for European Environmental Policy (IEEP)

www.ieep.org

Portales de Información de agricultura

http://www.agroinformacion.com/

www.agrodigital.com

Norm@civil

http://civil.udg.es/normacivil/estatal/CC/INDEXCC.htm