



# GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL TERRITORIO

**Juan Luis Castanedo García**

[www.custodiadelterritorio.com](http://www.custodiadelterritorio.com)  
[info@custodiadelterritorio.com](mailto:info@custodiadelterritorio.com)



## **1. Definición y antecedentes del término “custodia del territorio”.**

La **custodia del territorio** es un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados que se corresponsabilizan de la protección de los valores de cada finca y de desarrollar una gestión sostenible del medio.

Una **entidad de custodia del territorio** es una organización sin ánimo de lucro, que participa activamente en la conservación y gestión del territorio utilizando técnicas de custodia del territorio, que implican necesariamente la colaboración de los propietarios y de otros titulares del territorio.

La **Declaración de Montesquiu**, emanada de las *Jornadas Internacionales de Custodia del Territorio*, celebradas en el Castillo de Montesquiu del 9 al 11 de noviembre de 2000, establece la primera definición de custodia del territorio:

“La **custodia del territorio** se define como el conjunto de estrategias diversas (de educación, de gestión, de mediación, de desarrollo comunitario...), que pretenden favorecer y hacer posible la responsabilidad en la conservación y uso adecuado (sostenible) del espacio terrestre, fluvial y marino y de sus recursos naturales, por parte de propietarios y usuarios de este territorio, y se dirige principalmente a la propiedad privada.”.

La custodia del territorio trata de integrar a los diversos actores involucrados en la gestión del medio como son los propietarios de fincas, los agricultores, los ganaderos, los cazadores, organizaciones no gubernamentales, administraciones y otras entidades. En realidad, se trata de una herramienta que se puede convertir, con un uso adecuado, en un mecanismo eficaz para la gestión y conservación del medio natural y rural.

Los orígenes de la custodia del territorio se remontan a finales del siglo XIX en Estados Unidos (el término utilizado en inglés es *land stewardship*). Desde entonces, este método de conservación se ha ido extendiendo fundamentalmente por Canadá, América Latina y Europa, aunque se conocen



experiencias de custodia del territorio en numerosos países del resto de los continentes.

En España se conocen ejemplos de iniciativas de custodia del territorio desde finales de la década de los setenta del siglo XX, aunque la utilización de esta herramienta de conservación ha sufrido un aumento espectacular a partir del año 2000, habiendo proliferado numerosas iniciativas desarrolladas, principalmente, por organizaciones no gubernamentales.

Por lo tanto, según las diferentes definiciones, la custodia del territorio implica un acuerdo entre un propietario y una entidad de custodia, por lo que hay fórmulas, practicadas por algunas organizaciones y otras entidades, que no deben ser consideradas custodia del territorio (se deberían llamar de otra forma, pero no custodia del territorio), como el caso en el que la entidad de custodia sea propietaria de la finca o la gestión que las administraciones realizan en fincas de titularidad pública. Por ello, se debe restringir el concepto de custodia exclusivamente al enfoque y a las técnicas que utilizan las entidades de custodia (entidad de custodia - acuerdo - propiedad).

## **2. Marco legislativo.**

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, es la primera norma de ámbito estatal que recoge la "custodia del territorio" y a las entidades que la emplean. En su artículo 72 establece: "1. Las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad."



El artículo 3.9 de la mencionada Ley, define la Custodia del territorio como “conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos.”

Además, según esa misma norma, será obligatorio fijar medidas de conservación, mediante Planes de Gestión en lugares incluidos en la Red Natura 2000, con objetivos apropiados, que deberán ser revisados cada 6 años. Teniendo en cuenta que más del 25% del territorio español está integrado en esta red y la mayoría son terrenos de propiedad privada, se hace necesario crear y aplicar instrumentos normativos que favorezcan la gestión participativa del territorio en la Red Natura 2000.

A pesar de que el reconocimiento en la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad ha sido un paso decisivo para la custodia del territorio, existe un gran vacío legal en la materia. Es necesario que las diferentes

Administraciones pongan en marcha iniciativas legislativas para crear un marco jurídico adecuado. Hoy en día existen diversas iniciativas autonómicas para regular la custodia del territorio en el ámbito de su competencia.

### **3. Justificación.**

Durante décadas, las estrategias de conservación han estado basadas en políticas de creación de espacios protegidos en los que se prohibía cualquier acción que no fuera destinada a los fines por los que eran declarados.

En la mayoría de los casos, en estos espacios quedaban integrados, por Decreto, numerosos propietarios de fincas que veían cómo los métodos y técnicas de aprovechamiento de los recursos, que desde siglos llevaban practicando en el territorio, eran prohibidos y perseguidos y, que en algunos casos, suponía una flagrante vulneración de derechos.



Una buena parte de estas iniciativas de protección extrema eran forzadas por organismos, entidades ecologistas y conservacionistas que consideraban al agricultor, al ganadero o al cazador como elementos negativos o perjudiciales para el medio, sin llegar a entender que el grado de “naturalidad” de la Península Ibérica es muy reducido como consecuencia de miles de años de interacción de la especie humana con la naturaleza.

El medio “natural” que existe actualmente no es sino una consecuencia de la explotación y aprovechamiento, más o menos intenso, de los recursos. Estas erróneas actitudes y estrategias de conservación han llegado, en algunos casos, hasta la actualidad.

Por otro lado, la mayor parte del territorio está en manos privadas, resultando, en ocasiones, un fracaso las políticas de conservación que han obviado esta realidad.

Todo ello ha llegado a provocar, en muchos casos, una gran oposición social ante los intentos por parte de las administraciones y organizaciones ecologistas de preservar determinados lugares con cierto valor ambiental.

La creación de “islas-santuario” de conservación, mientras que en el resto del territorio se permite cometer auténticos desmanes, es una práctica muy extendida y es consecuencia de normas que favorecen el desarrollismo.

Muchas de estas estrategias han resultado un auténtico fracaso y han facilitado que se distribuya e invierta el dinero público con criterios no siempre acertados.

Los habitantes del medio rural sienten vulnerados sus derechos en beneficio de un mal entendido interés general.

#### **4. Frentes de acción mediante la gestión participativa del territorio.**

Las estrategias de gestión participativa del territorio de ACUDE se basan en criterios socioeconómicos, socioambientales y culturales.



Los frentes de acción abordados son principalmente:

- Recursos paisajísticos.
- Patrimonio cultural integrado en el medio.
- Diversidad biológica.
- Ecoturismo.
- Agricultura, apicultura y ganadería sostenibles (aprovechamiento tradicional y/o ecológico).
- Diversidad genética (razas ganaderas y variedades agrícolas autóctonas).
- Concienciación de la población rural y urbana.
- Actividad cinegética sostenible.
- Problemática hidrológica y forestal.

**5. Criterios de integración en la “Red de Espacios para la Biodiversidad, la Diversidad Genética y el Paisaje” de ACUDE.**

Para integrar fincas en la red, mediante la firma de un convenio de colaboración con propietarios y usuarios del territorio, es necesario conocer las características del entorno, de la propiedad y los intereses particulares de los participantes. Asimismo, resulta fundamental informar en detalle sobre la organización promotora y los objetivos que se pretenden alcanzar mediante la firma del acuerdo.

Los acuerdos son voluntarios por lo que la última palabra la tienen los titulares de los derechos sobre la propiedad. En resumen, se ha de insistir tanto sobre los beneficios que se obtendrán para la propiedad como sobre los compromisos que se pudieran derivar de la firma del convenio.



La decisión de integrar una finca en la “Red de Espacios para la Biodiversidad, la Diversidad Genética y el Paisaje” queda condicionada, principalmente, a los siguientes criterios:

- Interés agroambiental y cinegético.
- Valor paisajístico.
- Interés cultural.
- Presencia de especies singulares o amenazadas.
- Potencial ecoturístico.
- Utilidad didáctica.
- Importancia socioambiental.
- Relevancia sociopolítica.

Es conveniente superar la errónea y extendida creencia de que sólo merecen ser gestionados adecuadamente o conservados, los espacios designados oficialmente o que tienen ciertas especies valiosas o emblemáticas, tolerando que el resto pueda ser alterado o destruido a discreción. Como se ha comentado anteriormente, la política de crear “islas” de protección es obsoleta y se ha demostrado ineficaz en muchos casos.

Tras la firma de un convenio, se abre un amplio abanico de posibilidades de colaboración entre ambas partes y se puede producir un efecto mimético multiplicador que beneficiará la gestión y conservación del medio. Es necesario mantener contacto regular con los agentes implicados, fomentando la confianza mutua y promoviendo la participación de otras personas. Es una línea adecuada de trabajo para afianzar lazos entre los diferentes actores.

Una finca integrada en la red tiene por sí misma un gran potencial, eso resulta obvio para cualquiera que conozca la realidad social y ambiental de España.



## **6. Compromisos de la organización para una adecuada gestión participativa del territorio.**

ACUDE se compromete con la propiedad y con el entorno social, si procede, de diversas formas:

- ✓ Integrando a agentes de custodia.
- ✓ Realizando regulares visitas al entorno y a la finca junto al propietario.
- ✓ Apoyando y/o financiando actos y eventos públicos y sociales.
- ✓ Ofreciendo ayuda y apoyo ante problemas e incidentes relacionados con la finca.
- ✓ Dando asesoramiento e información sobre cuestiones legales y de gestión de la finca.
- ✓ Mediando, si procede, ante las administraciones. Las ONGs aportan respuestas más rápidas y flexibles, ante las necesidades de propietario, que la propia administración.
- ✓ Realizando trámites ante las administraciones.
- ✓ Abriendo la posibilidad de obtener recursos para la mejora de la finca como por ejemplo mediante la búsqueda y solicitud de subvenciones y ayudas tanto públicas como privadas.
- ✓ Promoviendo el aprendizaje mutuo de técnicas y conocimientos de manejo.
- ✓ Planificando conjuntamente el futuro de la finca.
- ✓ Aportando conocimientos sobre las necesidades de la finca.





- ✓ Proporcionando respuestas rápidas, flexibles y confidenciales, lo que supone ventajas frente a los procesos lentos y complejos de las administraciones.
- ✓ Consiguiendo mano de obra para el desarrollo de acciones de mejora del hábitat mediante la participación del voluntariado.
- ✓ Contribuyendo al fomento de reconocimiento social de los propietarios por participar en estas iniciativas.
- ✓ Resolviendo con diligencia y eficacia los problemas que se presenten a la propiedad.

ACUDE atiende la demanda de participación de propietarios que, sin poseer grandes parcelas ni sus fincas importantes valores ambientales, deseen integrarse en la red, ya que es probable que estos propietarios colaboren como “agentes” de custodia una vez conozcan de forma directa las ventajas de participar en la iniciativa. El trato a todos los miembros de la red es siempre estrictamente igualitario.

Tras la firma del convenio de colaboración, el propietario mantiene todos sus derechos y goza de la responsabilidad final en la gestión de la finca; la organización refuerza esa gestión o contribuye a mejorarla. Una vez integrada una finca en la red se realiza un seguimiento de la misma apoyando al propietario y reforzando las acciones realizadas en positivo.

Aunque en el momento de la firma del convenio con el propietario, la finca, no vaya a participar en ningún proyecto específico, es muy posible que, a corto o a medio plazo, pueda ser objeto de un proyecto que conlleve la obtención de beneficios directos o indirectos para la propiedad.

La gestión participativa del territorio requiere de otras acciones complementarias para promover públicamente la iniciativa, como el envío de comunicados de prensa, la distribución masiva de correos electrónicos anunciando los avances y logros, la presentación a los políticos de las iniciativas (tanto a los que gobiernan como a la oposición), participar en eventos, etc. Por otra parte, los acuerdos firmados deben ser publicitados, siempre con el consentimiento del propietario, con el fin de demostrar la eficacia de la herramienta y para que produzca el efecto multiplicador deseable.

La gestión participativa del territorio tiene ventajas evidentes para el propietario y para la conservación, pudiendo, como por ejemplo en el caso de cotos de caza o fincas agrícolas, corregir malas prácticas o evitar acciones ilegales, ejerciendo al mismo tiempo una labor de concienciación con los usuarios del territorio.

## **7. Ejemplos de acciones en fincas integradas en la red.**

Para cada área del territorio donde actuar, es importante averiguar previamente cuáles son los usos y la dedicación principal a la que se destina, los cambios que se están produciendo en la ocupación del suelo, y analizar, para cada caso, cuáles son las opciones para la ejecución de acciones concretas.

De forma general, y como ejemplo para ilustrar las diferentes opciones, se relacionan seguidamente actuaciones que benefician tanto a los propietarios y usuarios como a la conservación y que se realizan en los cotos privados de caza del sureste de España para el refuerzo de poblaciones de especies presa/cinegéticas, como la Perdiz Roja, la Tórtola Europea, la Paloma Torcaz, el Conejo de Monte o la Liebre:

- Instalación de bebederos prefabricados.
- Instalación de comederos prefabricados.
- Siembras de cereales y leguminosas para la fauna.
- Construcción de majanos y vivares.
- Limpieza y restauración de puntos de agua naturales.
- Construcción de parques de aclimatación para Perdiz Roja.
- Refuerzo de poblaciones de conejo de monte mediante la traslocación legal de ejemplares vacunados desde zonas próximas donde produzcan daños a la agricultura.

- Construcción de charcas y pequeños humedales.
- Recuperación de fuentes naturales.
- Restauración hidrológico-forestal.
- Reforestaciones con especies autóctonas y creación de setos.
- Instalación de refugios para la fauna silvestre.
- Construcción de palomares disuasorios.

## **8. A modo de conclusión.**

Como ya se ha apuntado, durante décadas, las políticas oficiales de conservación han estado dirigidas a la creación de espacios protegidos convertidos en santuarios de flora y fauna, de forma que en el resto del territorio se ha permitido cometer auténticos desmanes ambientales, muchas veces promovidos por las propias administraciones. Esta ha sido una práctica muy extendida y es una consecuencia de la aprobación de normas y planes que no tienen una visión acertada de la realidad del medio rural y de sus habitantes.

En muchos casos, no se ha logrado impedir la desaparición de especies y espacios en amplias zonas del territorio español. Asimismo, en ocasiones, las administraciones y ONG han mostrado una gran torpeza en las negociaciones con propietarios y usuarios afectados, relegándolos a un segundo plano en las estrategias y políticas de declaración y conservación de espacios protegidos. Estos factores, junto a la desinformación, han provocado una gran confusión entre ciertos sectores de propietarios y usuarios del territorio.

Cualquier iniciativa o proyecto que utilice la custodia del territorio que no tenga en cuenta a todos los actores potencialmente implicados, tendrá muchas dificultades para alcanzar sus objetivos, pudiendo llegar a fracasar, con el consiguiente despilfarro de recursos humanos y económicos.



Existe una gran deficiencia en materia legislativa referente a la custodia del territorio. Por ello, es necesario crear normativas específicas para fomentar el empleo de la herramienta “custodia del territorio” y establecer líneas de ayudas y subvenciones que motiven a propietarios de fincas y usuarios del territorio a participar en estas iniciativas.

Las Administraciones deben incentivar fiscalmente a los propietarios de fincas y usuarios del territorio, especialmente a los integrados en espacios protegidos y a los integrados en redes de custodia del territorio, para facilitar la gestión y conservación del medio y de la biodiversidad.

No se puede desarrollar una estrategia de conservación ni gestión eficaces del medio y la biodiversidad sin la participación consensuada de los propietarios y usuarios del medio. Resulta por tanto muy necesario apoyarles e incentivarles para lograr prácticas de manejo y gestión sostenibles.

Aunque algunos teóricos de la custodia del territorio hablan en ocasiones, de forma muy pretenciosa, del "Movimiento de Custodia del Territorio", para ACUDE la custodia del territorio no es más que una herramienta, utilizada por el movimiento ecologista o conservacionista, que favorece la colaboración de los propietarios de fincas en las estrategias de conservación y de gestión sostenible del medio.

Para evitar que la custodia del territorio se convierta en el feudo o cortijo, poco transparente, de un entramado técnico-jurídico-científico paragubernamental y de sus organizaciones dependientes, es muy necesario evitar la tentación de crear estructuras estáticas y controladas por las administraciones y condicionadas, en sí mismas o en sus actividades, por sus subvenciones. Debe respetarse y mantenerse la independencia de las entidades de custodia y de los propietarios asociados a las mismas, así como la confidencialidad de los acuerdos de tipo privado, de acuerdo con la legislación vigente.

La custodia del territorio no es la panacea para todos los problemas ambientales de nuestro entorno. Es una herramienta más que puede ser eficaz en supuestos concretos, pero cuya aplicación podría ser difícil en algunas situaciones si no se llega a comprender y a tener en cuenta las diferentes posiciones y actitudes que frente al medio mantienen los habitantes, propietarios y usuarios del territorio.



En resumen, para ACUDE la custodia del territorio se basa en un acuerdo escrito entre una entidad de custodia y el propietario de un terreno, mediante el cual se comprometen a realizar, si procede y se estima necesario, actuaciones conjuntas de conservación y gestión sostenible en la propiedad en cuestión. Para ACUDE el modelo de custodia del territorio no es único ni excluyente y se trata de un concepto dinámico y no estático, y se basa en el estricto respeto tanto a otras entidades como a los propietarios de terrenos.