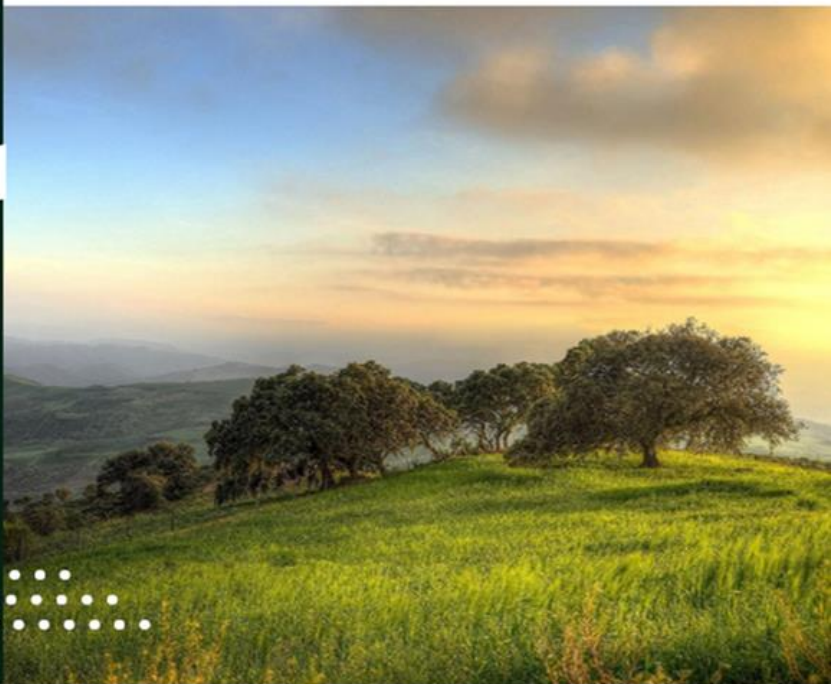


Desarrollo de la Custodia del Territorio como marco de colaboración público-privada para la gestión y aprovechamiento del patrimonio y los bienes públicos

Programa de fomento de la custodia del territorio para la conservación y el desarrollo sostenible de los espacios naturales protegidos de Andalucía

LOTE 1: Mejora del conocimiento sobre la Custodia del Territorio en Andalucía





Programa de fomento de la Custodia del Territorio para la conservación y el desarrollo sostenible de los espacios naturales protegidos de Andalucía.

ESTUDIO: DESARROLLO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO COMO MARCO DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA GESTIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL PATRIMONIO Y LOS BIENES PÚBLICOS.

Edita:

Consejería de Sostenibilidad Medio Ambiente y Economía Azul.

Responsable de la edición:

Servicio de Promoción de la Sostenibilidad de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos, Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

Documento elaborado por:

Cercania Consultores.



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. VÍAS PECUARIAS.....	9
III. MONTES PÚBLICOS.....	23
IV. DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.....	34
V. DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.....	51
VI. OTROS BIENES PÚBLICOS.....	65
VII. RÉGIMEN JURÍDICO.....	75
VII. CONCLUSIONES.....	87



INTRODUCCIÓN





I. INTRODUCCIÓN.

La custodia del territorio (en adelante también CdT) configura un conjunto de herramientas que pueden resultar de utilidad para apoyar la gestión eficiente de los bienes y el patrimonio público y colaborar en la integración de la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, culturales y paisajísticos asociados a cada uno de ellos. Por ello, el “Programa de Fomento de la Custodia del Territorio para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía” ha considerado de importancia investigar la oportunidad que puede suponer el desarrollo de Acuerdos de Custodia para facilitar la gestión de los bienes de propiedad o competencia de la Junta de Andalucía y de las administraciones locales. A través del presente documento se analiza, por tanto, el desarrollo de la CdT como marco de colaboración público-privada para la gestión y aprovechamiento del patrimonio y los bienes públicos.

Objetivos

El principal **objetivo** de este estudio es **analizar las posibilidades que ofrece la Custodia del Territorio para mejorar la gestión del patrimonio público tanto local como comunitario**. Esto se abordará a través de los siguientes objetivos específicos:

- OE.1. Describir las diferentes tipologías de elementos del patrimonio público que por sus características podrían ser susceptibles de acoger proyectos de custodia.
- OE.2. Proporcionar ejemplos de acuerdos de CdT vinculados a bienes patrimoniales o dominio público.
- OE.3. Relacionar recomendaciones de cara a la implantación de experiencias de custodia del territorio asociadas a patrimonio y bienes públicos.



Metodología

En cuanto a la consecución del primer objetivo específico (OE.1), se analizan las tipologías de bienes públicos que existen susceptibles de acoger proyectos de custodia, utilizando el análisis de la normativa vinculada a cada uno de ellos. Se analizarán las acciones de gestión que la administración realiza en cada uno de ellos. Por otro lado, para conseguir el OE.2 y el OE.3, se llevará a cabo un benchmarking, tomando como referente casos de éxito de CdT en espacios y bienes de patrimonio público, tanto a nivel regional como nacional.



Talleres de Trabajo presenciales y online. Fuente: Elaboración propia.

Para obtener información de cara a la consecución de todos los objetivos se han analizado datos secundarios de informes y normativa y se ha obtenido información primaria a partir de talleres y entrevistas con actores clave.

Los servicios de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul relacionados con las temáticas tratadas en este Estudio han colaborado aportando información acerca de su experiencia y conocimientos.



Además, se ha contado para la recopilación de información, entre otras, con las siguientes entidades:

- SEO Bird/Life Andalucía.
- Asociación Almijara.
- Alianza Amigos del Pericón.
- Asociación ALVeLal.
- Fundación Global Nature.
- Fundación Amigos del Águila Imperial y el Lince Ibérico.
- Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA).
- Grupo de Desarrollo Rural Guadix.
- Asociación Social Universal (actual Fundación Somos Naturaleza).
- Plataforma de Custodia del Territorio, Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Fondo para la Custodia y Recuperación de la Marisma Salinera - SALARTE.
- Consejo General del Notariado.
- Consejería de Transición Ecológica y Lucha contra el Cambio Climático. Gobierno de Canarias.
- Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio.
- Xarxa per a la conservació de la Natura.
- Fundación ENT.
- Fundació Emys.



BIENES Y PATRIMONIO
PÚBLICO Y CUSTODIA

ANDALUCÍA-CUSTODIA
CUSTODIA DEL TERRITORIO Y CONSERVACIÓN



VÍAS PECUARIAS





II. VÍAS PECUARIAS.

Contextualización de las vías pecuarias.

Todas las provincias andaluzas están surcadas por una red de vías pecuarias tradicionales. No todos estos trazados se encuentran disponibles para su uso (deslindados) pero todos ellos son en teoría públicos.

De acuerdo con la *Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias* (BOE, 1995), una vía pecuaria es “aquella ruta o itinerario por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero” (art.1.2). En la ley se establece como vía pecuaria, con carácter general, las cañadas, los cordeles y las veredas, aunque existen otras nomenclaturas aceptadas para estos trazados públicos. Se trata de bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas.

Las vías pecuarias son bienes públicos multifuncionales, ligadas al desarrollo económico, social y ecológico. Una de las importantes funciones que cumplen es la diversificación económica en el medio rural dado que favorecen el desarrollo de proyectos empresariales relacionados con actividades turísticas y deportivas. En el aspecto social, las vías pecuarias han estado siempre ligadas a la tradición cultural local (fiestas, romerías...), además de albergar en ellas algunas infraestructuras de valor etnográfico; por último, a nivel ecológico, las vías pecuarias pueden servir de hábitat y corredores para numerosas especies animales y vegetales y posibilitan la conservación de razas de ganado autóctonas.

Al ser bienes de las Comunidades Autónomas, estas tienen la obligación de conservar y defender las vías pecuarias. La *Ley 3/1995* establece una serie de deberes respecto a ellas que deben asumir.



DEBERES

Ley 3/1995

a) El derecho y el deber de investigar la situación de los terrenos que se presuman pertenecientes a las vías pecuarias.

b) Clasificación.

c) Deslinde.

d) Amojonamiento.

e) Desafectación.

f) Otros actos relacionados con las mismas.

Además, deberán llevar a cabo la creación, ampliación y restablecimiento de las vías pecuarias de su respectivo ámbito territorial.

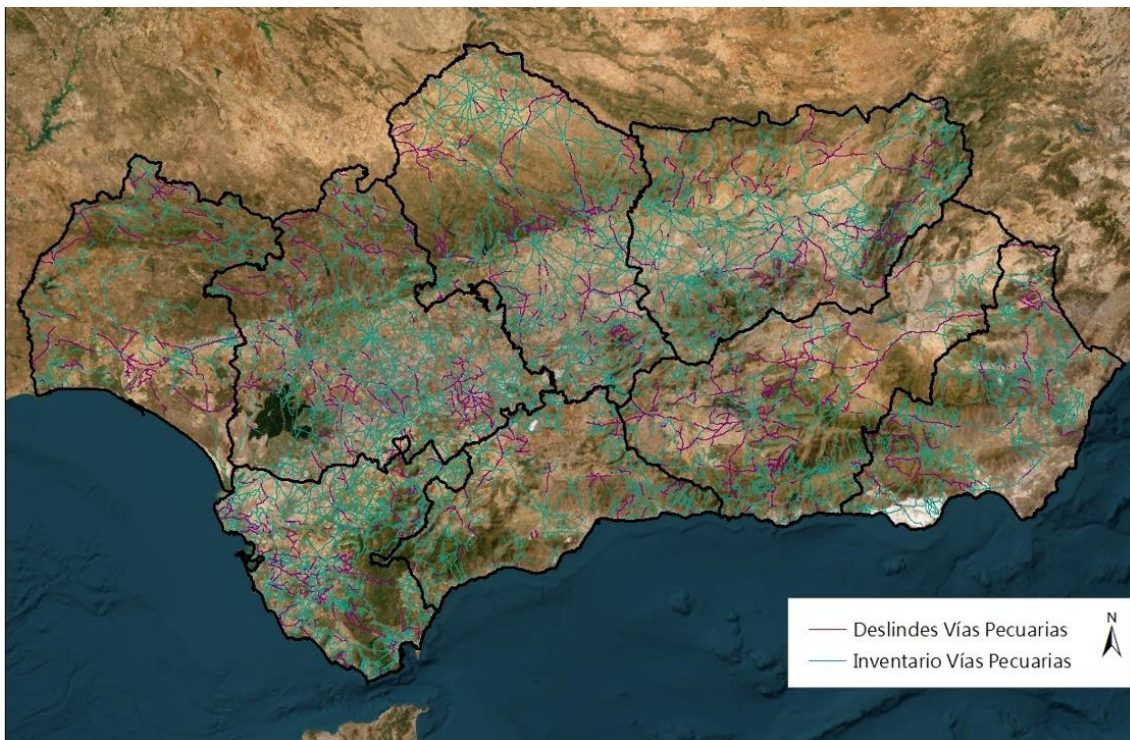
En Andalucía, existen un total de 32.728 km clasificados como vías pecuarias de los que un 30,48% están deslindados (9.976,75 km). Se trata de 5.114 vías.

Tipos	2019
Cañada	7.800
Colada	4.901
Cordel	6.888
Padrón	186
Realenga	71
Vereda	12.883
Total	32.728

Trazados clasificados como vías pecuarias (km). Fuente: Inventario de vías pecuarias Andalucía Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Red de Información Ambiental de Andalucía. 2019.

Las vías pecuarias que cuentan con un mayor número de kilómetros clasificados en Andalucía son las Veredas, que tienen una anchura no superior a 20 metros. les siguen las Cañadas, que son las más anchas, aunque no exceden los 75 metros de anchura y luego los Cordeles, que no sobrepasan los 37,5 metros.

A continuación, se puede apreciar la situación de las vías pecuarias en la Comunidad de Andalucía: por un lado, en verde se observa el inventario de vías pecuarias con el total de los trazados clasificados como vías pecuarias. Se puede observar la importancia que tienen para favorecer la conectividad en el territorio. No obstante, es en morado donde aparecen las vías pecuarias deslindadas, aquellas que son legalmente de dominio público tras haberse realizado el procedimiento administrativo de deslinde.



Situación de las vías pecuarias en Andalucía. Fuente: Elaboración propia a partir de coberturas proporcionadas por la Red de Información Ambiental de Andalucía, 2021.

Las provincias que más porcentaje de vías pecuarias deslindadas tienen son Córdoba (16%) y Granada (14%). Aunque existen muchos kilómetros de vías pecuarias por deslindar, estos bienes de dominio público son más respetados que otros, siendo menos las que quedan cortadas por usurpación completa, si bien es cierto que las anchuras que les corresponden no han sido completamente respetadas. La Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul está desarrollando actuaciones de mejora y acondicionamiento en trazados no deslindados en los que, no obstante, está reconocida la propiedad de este bien.



En Andalucía se aprobó en 2001 el “Plan de Recuperación y Ordenación de Vías Pecuarias de Andalucía” , documento donde se establecieron una serie de fases de trabajo para abordar el objetivo de definir la Red Andaluza de Vías Pecuarias. Las fases son las siguientes:

- Fase I: Elaboración de la metodología de trabajo.
- Fase II: Inventario.
- Fase III: Análisis de la información y asignación de usos.
- Fase IV: Captura de datos en campo
- Fase V: Definición del programa de actuación y del mantenimiento.

Sobre la base de estas fases de trabajo se ha realizado el inventario utilizado como fuente para los datos analizados y se están desarrollando inversiones en la actualidad destinadas a la mejora y acondicionamiento de la Red Andaluza de Vías Pecuarias. En 2021 se llevaron a cabo actuaciones de mejora vinculadas a funciones de las vías pecuarias como trazados para la comunicación agraria, puertas y corredores verdes, uso público y aprovechamiento turístico.

USOS PROPUESTOS

“1. Uso tradicional; recoge el tránsito ganadero de las vías y el mantenimiento de la accesibilidad a las fincas agrícolas colindantes a las vías.

2. Uso turístico-recreativo; hace referencia al “turismo rural” , caracterizado por su interés ecológico o histórico y cultural.

3. Uso ecológico; haciendo referencia a la potencialidad de las vías como enlace de espacios protegidos, generando biodiversidad en zonas simplificadas ecológicamente, y, más allá, como corredores de fauna y flora entre zonas de naturalidad elevada” .

Acuerdo de 27 de marzo de 2001, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan para la Recuperación y Ordenación de la Red de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El tercero de los usos que plantea el Plan pretende aprovechar las vías pecuarias como corredores ecológicos. Un corredor ecológico es, según la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la



Biodiversidad (BOE, 2007), un "territorio, de extensión y configuración variables, que, debido a su disposición y a su estado de conservación, conecta funcionalmente espacios naturales de singular relevancia para la flora o la fauna silvestres, separados entre sí, permitiendo, entre otros procesos ecológicos, el intercambio genético entre poblaciones de especies silvestres o la migración de especímenes de esas especies". No obstante, este uso de las vías pecuarias es el que tiene mayor margen de desarrollo todavía.

Sin embargo, se ha empezado a entender las vías pecuarias como elementos clave para la configuración de corredores verdes que, sin buscar un objetivo tan ambicioso como puede ser la conexión ecológica de espacios, sí pueden llegar a favorecer la creación de refugios de fauna y trazados lineales que permitan su movimiento. En la mayoría de los casos son trazados que permiten los desplazamientos activos de las personas favoreciendo el esparcimiento, ocio, deporte y dinamizando el turismo.

En Andalucía se han ido configurando grandes corredores verdes. Algunos de ellos pueden llegar a actuar como corredores ecológicos al conectar espacios protegidos o zonas de valor para la biodiversidad, que en su mayoría utilizan de base las vías pecuarias para su trazado:

- Corredor Verde Dos Bahías.

Este corredor discurre por vías pecuarias de la provincia de Cádiz. Iniciándose en el Parque Natural Bahía de Cádiz y finalizando en el Parque Natural Marismas del Río Palmones, tiene una longitud aproximada de 93 kilómetros. Se encuentra totalmente implementado.



Mapa del Corredor Verde Dos Bahías.

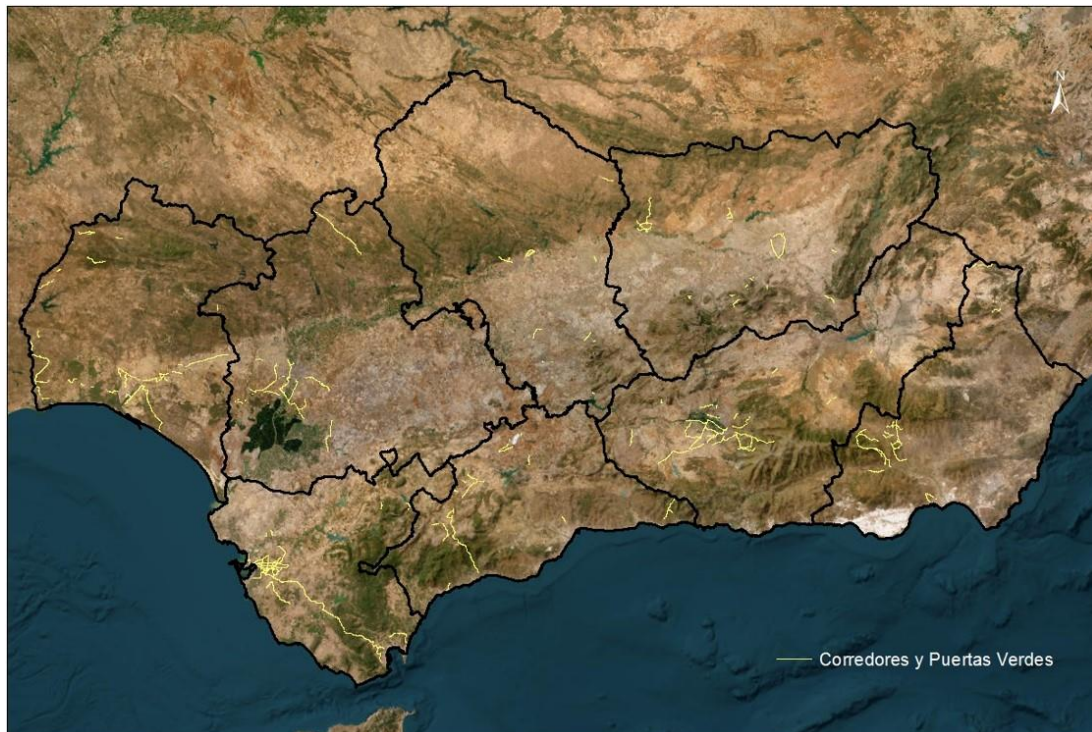


- Corredor Verde del Guadiamar.

Este corredor verde avanza por las veredas del río Guadiamar. Su tramo se inicia en el nacimiento del río Guadiamar y culmina en su desembocadura en el Guadalquivir, a 70 kilómetros de distancia.

- Corredor verde del Río Guadaíra (Fase I).

El Corredor Verde del Río Guadaíra se constituye por una red de itinerarios verdes entre Sevilla, Morón de la Frontera, Alcalá de Guadaíra, Arahal y Carmona, vertebrados a través del río Guadaíra, discurriendo por más de 38 kilómetros. En la actualidad se está trabajando en el Corredor Verde Camino de Santiago, que está en fase de acondicionamiento y contará con trazados en todas las provincias.



Mapa de Corredores y Puertas Verdes. Fuente: Elaboración propia a partir de coberturas proporcionadas por la Red de Información Ambiental de Andalucía.



Además de los corredores, en Andalucía se están configurando Puertas Verdes, trazados que se dedican a conectar los núcleos urbanos de más de 50.000 habitantes con su entorno inmediato, tomando como base también la Red de Vías Pecuarias de Andalucía para crear estos itinerarios no motorizados.

Los trabajos de configuración de las Puertas Verdes se han plasmado en un Programa que a su vez queda integrado en el *Plan de Ordenación y Recuperación de Vías Pecuarias de Andalucía*, suponiendo una inversión superior a los 2 millones de euros.

Recientemente se ha aprobado el Acuerdo de formulación del “Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del futuro” , que viene a sustituir al “Plan de Recuperación y Ordenación de Vías Pecuarias de Andalucía” y tendrá como horizonte temporal 2030. Este documento estratégico incluirá la elaboración de un diagnóstico de las vías pecuarias que mostrará los objetivos alcanzados, la actualización de criterios para planificar actuaciones, la definición de un plan de acción (alcance, finalidad, principios orientadores y objetivos estratégicos), el programa de actuaciones (económico y plazos), un sistema de seguimiento y evaluación y un sistema de indicadores (ejecución, resultado e impacto). Este plan establecerá la línea estratégica que se va a seguir respecto a las vías pecuarias en los próximos años.

Gestión de las Vías Pecuarias y cómo la Custodia del Territorio puede incluirse en ella.

Las competencias de gestión de las vías pecuarias corresponden a las comunidades autónomas. En el *Decreto 155/1998, de 21 de julio* (Junta de Andalucía, 1998) se establecen los mecanismos de gestión, defensa y protección de las vías pecuarias en Andalucía, considerándose éstas, además de como un elemento de utilidad ganadera, como vías naturales con funcionalidad ambiental. Los aspectos más relevantes en la gestión de las vías pecuarias son los siguientes:

GESTIÓN VÍAS PECUARIAS

- Clasificación
- Deslinde.
- Amojonamiento
- Autorización de ocupación



- Clasificación: declarando la existencia, la anchura, el trazado y demás características físicas de las vías pecuarias. Esta clasificación desemboca en la creación de un inventario de vías pecuarias, elaborándose así, en la Comunidad de Andalucía, el *Inventario de vías pecuarias en Andalucía*.
- Deslinde de las vías pecuarias, es decir, el proceso administrativo en el que se definen los límites geográficos de las vías pecuarias. Tras este proceso los trazados pasan a estar registrados oficialmente como propiedad pública.
- Amojonamiento de vías pecuarias, procedimiento que incluye la limitación del terreno de las vías pecuarias a través de la señalización física mediante hitos. Si bien este proceso corresponde a la Administración, se pueden llevar a cabo algunas actuaciones en relación con ésta gracias la CdT. Por ejemplo, en el *Manual temático para evaluar el éxito de diferentes tipos de acuerdos de custodia del territorio* (FIRE, 2013) se menciona la plantación de setos en el



deslinde de la vía pecuaria Cordel del Pozo de la Serna en colaboración con un ganadero propietario del terreno.

- Autorización de ocupación de vías pecuarias. En Andalucía, la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul es la entidad que autoriza la ocupación temporal de las vías pecuarias, siempre que esta ocupación no altere los usos de las vías. Esta autorización se realiza mediante una solicitud en la que se especifique el uso que se pretenda dar al terreno por ocupar en la vía, acreditándose la necesidad de llevar a cabo dicho uso en ese terreno.

Para asegurar, en el ámbito de la gestión de las vías pecuarias, su correcta preservación y conservación, existe el *Plan de Recuperación y Ordenación de Vías Pecuarias de Andalucía* (Junta de Andalucía, 2001), aprobado mediante el Acuerdo 27 de marzo de 2001, con un plazo de ejecución estimado de 20 años. Este Plan supone el principal elemento de planificación y ordenación de las vías pecuarias en la comunidad, estableciéndose en él una serie de actuaciones programadas en las que la CdT podría dar soporte.

En primer lugar, una serie de actuaciones comunes que corresponden, en grandes proporciones, a las funciones mencionadas con anterioridad a este párrafo (deslinde, amojonamiento, señalización, etc.), incluyéndose, además, la limpieza y regeneración paisajística, actuaciones donde la inclusión de la experiencia y capacidad de las Entidades de Custodia supondría una herramienta beneficiosa.

Por otro lado, se mencionan actuaciones específicas según los siguientes usos de las vías en los que, igualmente, las Entidades de Custodia podrían prestar soporte. Algunas de éstas son:

- Rutas ganaderas: aislamiento de las vías; restauración de infraestructuras ganaderas; dotación de elementos que faciliten la trashumancia; plantación vegetal para la mejora de las condiciones del tránsito ganadero; entre otras.



- Rutas turístico-recreativas: instalación de equipamientos públicos, como áreas de descanso o puntos de estacionamiento de bicicletas; plantaciones vegetales para mejorar el sombreado y actuaciones de conservación y restauración que impulsen el atractivo de las vías para su utilización y, por tanto, el impulso de la actividad turística; disposición de carteles de información ambiental sobre la fauna y la flora de las vías y recomendaciones para la preservación del entorno; etc.
- Rutas ecológicas: restauración ambiental; limpieza de las vías; entre otras.

Las entidades de Custodia del Territorio podrían apoyar el desarrollo de nuevos Corredores Verdes entre espacios protegidos que permitieran una verdadera conexión ecológica entre los mismos. Realizar acuerdos de custodia sobre estos corredores verdes posibilitará que sean lo más prácticos posible a nivel ecológico si la entidad de CdT apoya en su diseño y posteriormente puede existir un asesoramiento en la fase de funcionamiento y una toma de datos de indicadores por parte de la entidad de CdT que favorezca la mejora continua y el aprendizaje del trabajo realizado, para que pueda trasladarse a otros corredores en otros lugares.

Abordar a través de acuerdos de custodia del territorio el mantenimiento y seguimiento de las plantaciones de especies vegetales realizadas en los corredores verdes que ya están en marcha podría resultar interesante para favorecer que se mantenga un funcionamiento efectivo, a nivel de biodiversidad y de uso sostenible. Desarrollar labores de sensibilización y concienciación en colaboración con entidades de CdT puede también ayudar a que los propietarios de los linderos de las vías pecuarias se impliquen en su conservación y puesta en valor. Se considera que el establecimiento de acuerdos de custodia vinculados a vías pecuarias concretas o a todas las situadas en un municipio o provincia concreta puede



resultar un mecanismo útil para favorecer su recuperación y uso sostenible, dado que las entidades de custodia implicadas pueden realizar una labor de mediación entre propietarios de fincas en los linderos, ayuntamientos y usuarios de forma que se consiga que estos bienes patrimoniales apoyen la articulación verde del territorio de forma que se favorezca el desarrollo sostenible y la conexión ecológica.

El Corredor Verde Dos Bahías tiene mucho potencial para utilizar la herramienta de Custodia del Territorio. Situado en la provincia de Cádiz, permite conectar espacios protegidos de alto valor. Los trabajos desarrollados en esta vía permiten conectar ecológicamente el Parque Natural Bahía de Cádiz y el Paraje Natural Marismas del Río Palmones. Desarrollar un acuerdo de Custodia del Territorio con una Entidad de Custodia que favorezca la conservación y el uso sostenible de este trazado y la sensibilización de los propietarios de sus linderos puede resultar de gran utilidad para maximizar el efecto de los esfuerzos realizados por la Consejería en su configuración.

Del mismo modo, trazados que se están acondicionando en la actualidad como los vinculados al Camino de Santiago podrían incorporar acuerdos de custodia del territorio por provincias que incorporen acciones de mediación por parte de la Entidad de Custodia que permitan la implicación de los propietarios del entorno. Estos propietarios van a ser beneficiados al revalorizarse sus fincas y se les van a abrir oportunidades de diversificación económica de su actividad, que podría incluir el turismo sostenible. Su implicación se considera deseable a la hora de reconocer y apoyar los trazados de las vías verdes.

Las entidades de Custodia del Territorio podrían participar de la configuración del “Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del futuro” e incorporar la Custodia



del Territorio como herramienta de colaboración público-privada para facilitar el diseño, la gestión y la conservación de las vías pecuarias.

Ejemplo de Custodia del Territorio en vías pecuarias.

Como ejemplo análogo a la Custodia en las vías pecuarias, puede reseñarse el Convenio entre Adif y la Mancomunidad de municipios Campiña-Andévalo para el arrendamiento de los terrenos pertenecientes a la antigua línea ferroviaria Buitrón – San Juan del Puerto para su recuperación como Vía Verde, llamada Vía Verde de Los Molinos de Agua, situada en la provincia de Huelva.

La Vía Verde se encuentra sobre antiguos tramos ferroviarios en desuso que son recuperados como espacios destinados a actividades deportivas y turísticas. Entre la planificación de desarrollo de mejoras en la Vía Verde de los Molinos de Agua se encuentra el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino, que incluye actuaciones de mejora ambiental del trazado con la plantación de vegetación en las lindes, árboles y arbustos que ayudan a refrescar la vía mejorando su adaptación al cambio climático, además de adecuación de la propia vía y su equipamiento.

Un acuerdo de custodia del territorio sobre una vía pecuaria podría tener características similares, estableciéndose acciones de mejora de la vía que impliquen la adecuación ambiental de sus lindes para mejorar su capacidad como corredor ecológico, además de mejorar el confort climático para el uso público de la misma.

Por otro lado, a nivel nacional, resulta interesante el proyecto Life Cañadas que lidera la Universidad Autónoma de Madrid y que cuenta entre sus socios con la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, SEO BirdLife, y la Asociación Campo Adentro. SEO Bird/Life es una de las entidades de custodia del territorio con más experiencia a nivel



nacional. En este proyecto no se pone de relevancia la figura de los acuerdos de custodia como herramienta, pero parece interesante ver cómo entidades sin ánimo de lucro como SEO o la Asociación Campo Adentro tienen un papel importante para el éxito del proyecto. Esto muestra cómo la colaboración público-privada en el caso de las vías pecuarias puede ser una oportunidad para favorecer la conservación y restauración ecológica de las vías pecuarias.

Normativa, artículos y otros enlaces de interés sobre vías pecuarias.

[Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, 1995.](#)

[Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, 2007.](#)

[Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.](#)

[Plan de Recuperación y Ordenación de Vías Pecuarias de Andalucía, 2001.](#)



MONTES





III. MONTES PÚBLICOS.

Contextualización de los montes públicos.

La *Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía* (BOE, 1992) habilitaba la progresiva demanialización (recuperación para el dominio público) de los montes públicos a través de su investigación, deslinde y recuperación de oficio. En esta ley se establecía que los montes públicos podían ser “patrimoniales y de dominio público”, estableciendo como montes de dominio público aquellos “que hayan sido afectados a un uso o servicio público o que lo sean por aplicación de una norma del Estado”.

Posteriormente, la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (BOE, 2003) establecería como montes públicos aquellos “pertenecientes al Estado, a las comunidades autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público”. Al contrario, los montes privados pertenecen a personas físicas o jurídicas de derecho privado, bien de manera individual o bien en régimen de copropiedad.

Los montes públicos pueden ser catalogados por las Comunidades Autónomas dentro del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, considerándose los supuestos para ello en la *Ley de Montes*. En la actualidad, son 11.359 montes los declarados de utilidad pública en el conjunto nacional.

Por su parte, esta ley tiene, como definición principal de monte, “*todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas*”.

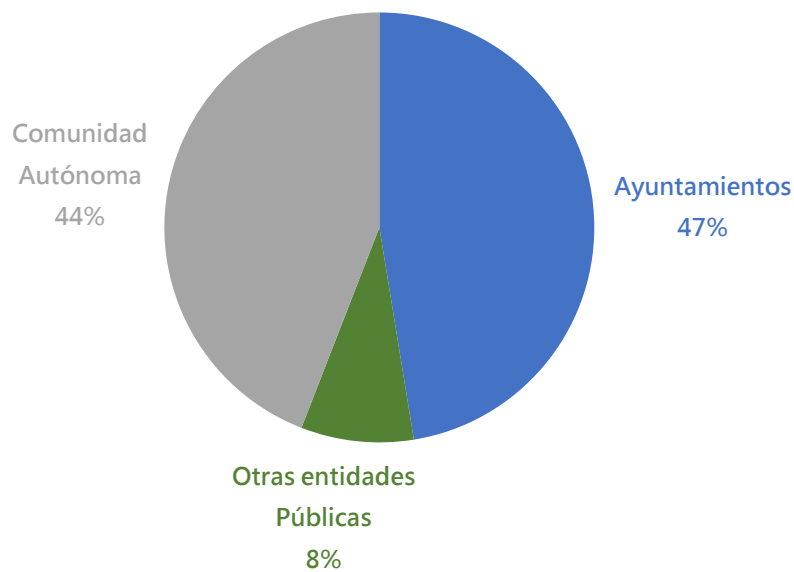
Teniendo en cuenta esto anterior, actualmente, existen en Andalucía 1.440 montes públicos. De éstos, 635 (44%) son de titularidad propia de la comunidad andaluza; 683 (47%) pertenecen a Ayuntamientos; y los 122 restantes (9%) pertenecen a otras instituciones o entidades de derecho



público (Diputaciones Provinciales, Ministerios, Seguridad Social, Beneficencia, etc.).

TITULARIDAD DE LOS MONTES PÚBLICOS DE ANDALUCÍA									
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
Ayuntamientos	149	72	32	147	60	129	77	17	683
Otras entidades públicas	7	15	15	16	35	20	2	12	122
Comunidad Autónoma	127	84	35	81	48	129	88	43	635
TOTAL	283	171	82	244	143	278	167	72	1.440

Titularidad de los montes públicos de Andalucía. Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Montes Públicos de Andalucía.



Distribución del número de montes por tipo de propiedad. Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Montes Públicos de Andalucía.

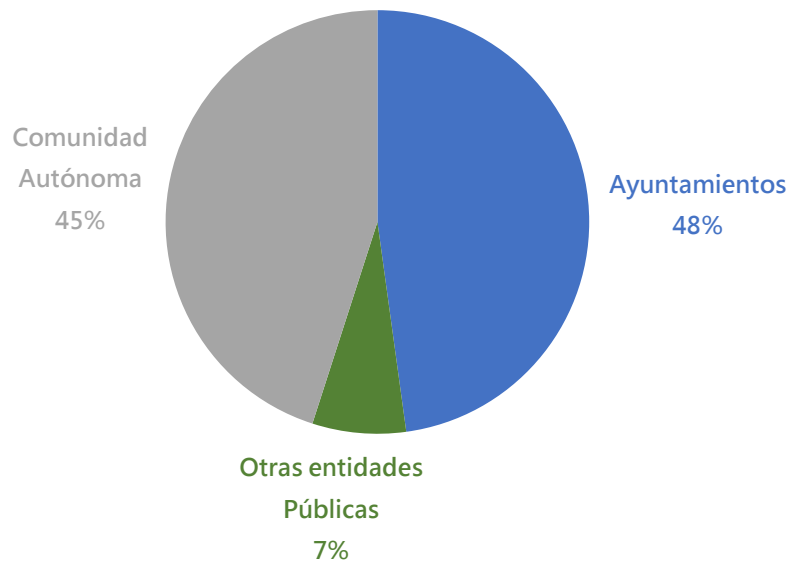
La superficie completa de los montes públicos andaluces supone un total de 1.265.212 hectáreas. De este total, la mayor parte se sitúa en la provincia de Granada (280.997 ha.) y en la de Jaén (269.510 ha.), siendo la provincia de Sevilla (59.511 ha.) y Córdoba (57.006) las que poseen una menor proporción.



SUPERFICIE TOTAL DEL CATÁLOGO DE MONTES PÚBLICOS POR PROVINCIA Y TIPO DE PROPIEDAD (Ha).									
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
Ayuntamientos	107.948	36.678	11.357	182.777	95.268	87.786	73.798	9.426	605.075
Otras entidades Públicas	4.683	8.856	6.480	11.493	20.821	24.087	5.882	8.080	90.381
Comunidad Autónoma	80.113	27.746	39.169	86.727	96.056	156.637	41.302	42.005	569.756
TOTAL	192.781	73.280	57.006	280.997	212.146	269.510	120.982	59.511	1.265.212

Superficie total del Catálogo de Montes Públicos por provincia y tipo de propiedad (Ha).

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Montes Públicos de Andalucía 2021.



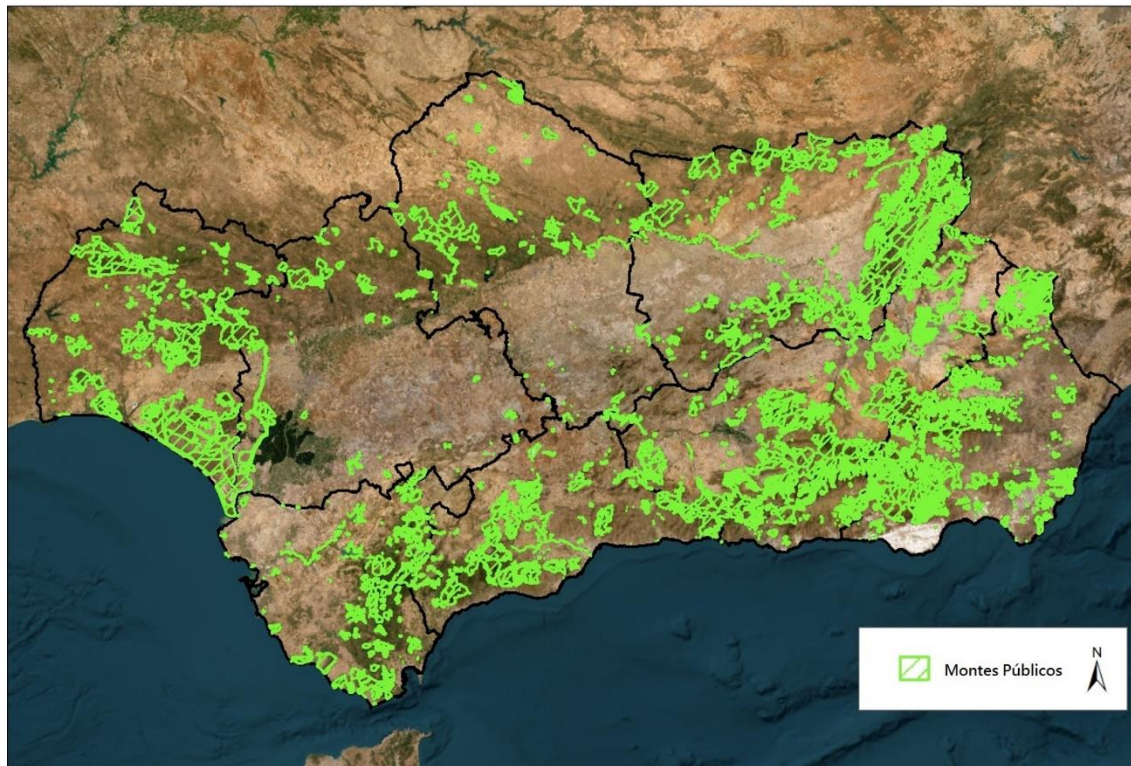
Distribución de la superficie total del Catálogo de Montes Públicos por tipo de propiedad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Montes Públicos de Andalucía.

La distribución de los montes públicos a nivel superficial sigue la misma estructura, siendo la mayoría de la superficie propiedad de los ayuntamientos, seguida por la Junta de Andalucía y por último otras entidades públicas. En este caso, la provincia de Granada se pone a la cabeza al contar con la mayor superficie de montes públicos (22%), seguida por Jaén (21%), Huelva (17%) y Almería (15%). Las provincias interiores de Córdoba y Sevilla cuentan cada una con un 5% del total de superficie de montes públicos y Cádiz y Málaga con 6 y 10% respectivamente.



En el mapa siguiente se puede observar la distribución geográfica de los montes públicos de Andalucía. Se aprecia cómo los montes se distribuyen mayoritariamente en el litoral y en las cadenas montañosas, especialmente en las cordilleras Béticas, evidenciándose una menor abundancia de estos bienes públicos en el valle del Guadalquivir.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos geográficos proporcionadas por la Red de Información Ambiental de Andalucía, Catálogo de Montes Públicos de Andalucía, información restringida septiembre de 2022.

Para este estudio, es relevante destacar el artículo 4 de la *Ley 43/2003*, a través del que se apunta la multifuncionalidad de los montes, al desempeñar éstos una función social, siendo fuente de recursos naturales, sustento de actividades económicas y proveedores de diversos servicios ambientales: la protección del suelo y del ciclo hidrológico, el depósito de la diversidad biológica y la conectividad ecológica y del paisaje. Al proyectar los montes públicos beneficios para toda la sociedad, es preciso que tanto la Administración como el resto de la sociedad tengan un papel en su



protección y conservación, pudiendo ser la Custodia del Territorio una herramienta catalizadora de ello.

Gestión de los montes públicos y cómo la Custodia del Territorio puede incluirse en ellos.

La *Ley Forestal de Andalucía*, en su título 4, trata la gestión de los montes. Entre los aspectos relevantes que debe considerar esta gestión, se presentan aquellos relacionados con la vegetación y la fauna, la caza y la pesca, la erosión y los peligros (plagas, incendios. etc.).

Por otro lado, en su título 5 se incluyen los usos y aprovechamientos que pueden tener los montes. La multifuncionalidad que pueden tener los montes públicos hace que se deban tener en cuenta muchos aspectos a la hora de abordar su gestión.

Los usos y aprovechamientos principales de los montes públicos estarán regulados de conformidad con Planes Técnicos o Proyectos de Ordenación. En el caso de los dependientes de la Junta de Andalucía, además con un programa anual de aprovechamiento, mejoras e inversiones necesarias. Los usos y aprovechamientos que se pueden extraer del título 5 de la ley, a grandes rasgos, son:

- Aprovechamiento de productos forestales como las maderas, leñas, frutos, corchos, setas, y demás productos de los terrenos. A estos efectos, los recursos naturales de los montes estarán protegidos a través de Planes Técnicos, de Ordenación o de Ordenación de los Recursos Naturales.
- La caza y la pesca, estando reguladas para que no puedan interferir con la conservación del monte y sus elementos. La caza está regulada a través de planes técnicos de caza, obligatorios para todos los terrenos cinegéticos.



- Actividades recreativas, educativas y culturales.

Como aspecto relevante para este estudio, el artículo 70 de la *Ley Forestal* dispone que se podrán establecer con entidades públicas o privadas y particulares tantos convenios, acuerdos o contratos como se estimen convenientes para el cumplimiento de los objetivos previstos en dicha ley, pudiendo ser objeto de ayuda "los trabajos, obras y estudios que se realicen o refieran a predios forestales" (70.2); y pudiendo ser beneficiarios de la ayuda tanto los propietarios de los terrenos como las personas naturales o jurídicas a las que los primeros hayan cedido el uso o disfrute de los terrenos o hayan establecido entre sí acuerdos que impliquen la mejora de conservación y de la producción mediante trabajos forestales (70.3).

Teniendo en cuenta este último apunte, junto a los usos y aprovechamientos de los montes públicos anteriormente referidos, se puede encontrar en la gestión de los montes diversos aspectos en los que la Custodia del Territorio puede actuar:

- En el ámbito de los recursos forestales, la Custodia puede llevar a cabo acciones como la asistencia en la elaboración de planes de aprovechamiento de recursos; la regeneración ecológica de especies vegetales; la limpieza de residuos; la ejecución de tratamientos silvícolas como podas, claras y clareos; o la diversificación de hábitats.
- En el ámbito de la caza y la pesca, la CdT puede atribuirse diversas competencias. Pueden darse dos tipos de acuerdo entre Entidades de Custodia y titulares de terrenos de caza: en primer lugar, uno en el que el titular mantiene la gestión de los recursos cinegéticos y asume compromisos de tomar medidas en esta gestión; y, en segundo lugar, otro en el que el propietario cede los derechos de caza a la Entidad de Custodia (Martínez E., Sánchez J., Torija R., 2010. *Caza y custodia del territorio en los paisajes agrarios españoles*).



Teniendo estos acuerdos en cuenta, la CdT puede actuar, en el ámbito de la caza y de la conservación de especies faunísticas a través de acciones como: la elaboración de los obligatorios planes de caza o el asesoramiento en éstos; la conservación de la biodiversidad; la divulgación y educación ambiental entre los cazadores; el avistamiento y vigilancia de especies protegidas; acciones directas de mejora del hábitat; fomento de buenas prácticas cinegéticas; recuperación de especies; vigilancia en cacerías; desarrollo de planes de acción en fincas; entre otros.

- Otros empleos alternativos que puede tener la CdT en la gestión de los montes públicos son aquellas actuaciones relacionadas con la prevención de riesgos, como la elaboración de planes de prevención de incendios, la creación de cortafuegos o la prevención y erradicación de plagas forestales.

Los montes públicos que se sitúan en espacios protegidos, a su vez, deben tener en cuenta el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión a la hora de realizar cualquier acción de gestión. La existencia de acuerdos de custodia del territorio en estos montes debe asegurar el cumplimiento de los condicionantes del parque y el mantenimiento de un diálogo fluido con sus responsables para que se puedan implementar las mejores prácticas que sirvan de ejemplo a las fincas privadas en relación con las prioridades de gestión y uso sostenible que tenga establecidas dicho espacio protegido.

Es fundamental además que los montes públicos sirvan de referencia en el manejo adecuado de especies y ecosistemas sobre todo cuando cuentan con especies de flora y fauna amenazada. En cumplimiento de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad existen proyectos y programas de conservación que desarrollan los Planes de Conservación y Recuperación de Especies Amenazadas de la Junta de Andalucía, los montes públicos son



ideales para poner en marcha medidas vinculadas a estos proyectos y programas. Las entidades de Custodia del Territorio pueden favorecer que las medidas que se desarrollen se realicen en consonancia con lo establecido en los Planes para cada especie objetivo. Esto será posible manteniendo un constante diálogo con las administraciones responsables de estos planes, buscando así que los montes públicos sean referencia en la puesta en marcha de acciones para la recuperación y conservación de especies amenazadas. Los principales planes que deberán tenerse en cuenta son:

- Plan de Recuperación del Pinsapo.
- Plan de Recuperación del Lince Ibérico.
- Plan de Recuperación del Águila Imperial Ibérica.
- Plan de Recuperación y Conservación de Aves Necrófagas.
- Plan de Recuperación y Conservación de Aves Esteparias.
- Plan de Recuperación y Conservación de especies de Altas Cumbres de Andalucía.
- Plan de Recuperación y Conservación de especies de Dunas, Arenales y Acantilados costeros.
- Plan de Recuperación y Conservación de Aves de Humedales.
- Plan de Recuperación y Conservación de Helechos.
- Plan de Recuperación y Conservación de Peces e Invertebrados de medios acuáticos epicontinentales.

Los trabajos que se desarrollen en montes públicos enmarcados en Acuerdos de Custodia del Territorio deberán tener en cuenta, a su vez, la necesidad de control de especies exóticas invasoras si detectan ejemplares de estas especies. Deberán informar y realizar acciones para prevenir su expansión. Si se detectan nuevas especies exóticas, que no se habían citado antes en el territorio andaluz o se encuentran ejemplares en lugares donde



no se habían citado anteriormente, será necesario informar a la Red de Alerta Temprana Andaluza de Especies Exóticas Invasoras. Los acuerdos de Custodia del Territorio pueden tener entre sus objetivos el control y/o la eliminación de especies invasoras, lo que se podrá llevar a cabo en colaboración con las administraciones competentes.

Ejemplo de Custodia del Territorio en montes públicos: Custodia Forestal.

En el ámbito de la Custodia forestal se destaca, como ejemplo, el proyecto LIFE+ Urogallo Cantábrico, liderado por la Fundación Biodiversidad y encontrando entre sus socios a la Sociedad Española de Ornitología y a la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza (Gobierno de Cantabria) y la DG de Biodiversidad y Paisaje (Gobierno de Asturias), entre otros. Este proyecto estaba destinado a la conservación del urogallo cantábrico, subespecie endémica de la Cordillera Cantábrica.

En términos generales, este proyecto perseguía la restauración del hábitat de la especie; la reducción de la depredación sobre ella; el refuerzo de las poblaciones a través de programas de cría en cautividad; y el impulso de la sensibilización y la educación ambiental sobre dicha ave.

El Proyecto Urogallo Cantábrico realiza, como principales aportaciones en materia de gestión forestal, la ejecución de tratamientos silvícolas selectivos para favorecer el desarrollo de especies clave para el urogallo cantábrico; el seguimiento y control de las poblaciones de ciervo, cuya alta densidad afecta a la disponibilidad de alimento para el urogallo; la educación ambiental sobre la especie a escolares; y el impulso de la participación ciudadana; entre otros resultados considerables que inciden directamente en el apoyo a la gestión forestal.

Además, entre las actuaciones del Proyecto Urogallo Cantábrico, se elaboró el informe *Bases del programa de custodia del territorio en el marco del*



proyecto LIFE+ Urogallo cantábrico. En este informe, llevado a cabo por la Fundación Biodiversidad, se recoge información sobre la CdT y se proponen varias líneas de actuación para emplear la Custodia en el ámbito de conservación de la especie.

Normativa, artículos y enlaces de interés de los montes públicos.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, 2007.

Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, 1992.

Martínez-Garrido et al. Caza y custodia del territorio en los paisajes agrarios españoles.



IV



DOMINIO PÚBLICO HIDRAÚLICO





IV. DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.

Contextualización del Dominio Público Hidráulico.

El **Dominio Público Hidráulico** (en adelante, DPH) está conformado por aquellos bienes relativos a las aguas que son ajenas a las aguas marinas. De acuerdo con el artículo 2 del *Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas* (BOE, 1986), aquellos bienes que integran el DPH son, sin exhaustividad y con las salvedades establecidas en la Ley, los siguientes:

BIENES DPH

Real Decreto 849/1986

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, con independencia del tiempo de renovación
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- d) Los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.

Los bienes de DPH hacen referencia, por tanto, a humedales interiores que pueden contar con ecosistemas de alto valor y una rica biodiversidad y a los acuíferos (acumulaciones naturales de agua subterránea) que son reservorios de agua dulce que pueden ir liberando a través de filtraciones hacia fuentes superficiales o hacia cursos fluviales, lagos o lagunas. Todos estos recursos de DPH deben aspirar a alcanzar altos niveles de calidad ambiental, dado que son clave para la provisión de agua en los territorios donde se localizan, tanto para las actividades humanas, como para los ecosistemas naturales.



La limitación en los usos y el aprovechamiento sostenible de los bienes de dominio público hidráulico es fundamental. Por ello, el texto refundido de la Ley de Aguas y el Reglamento de DPH establecen qué usos están permitidos y cuáles se limitan:

- Usos comunes generales: Los puede realizar cualquier persona sin necesidad de permiso o autorización. Las aguas superficiales cuando discurren por sus cauces de forma natural pueden ser usadas para beber, bañarse, abrevar el ganado y otros usos domésticos, siempre que se realicen sin alterar la calidad ni el caudal. No podrán desviarse las aguas y el régimen normal de aprovechamiento debe ser respetado.
- Usos comunes especiales: Usos limitados debido a su peligrosidad, intensidad u otro factor similar, que pueden realizarse por cualquier ciudadano siempre que se tengan en cuenta unos límites y se presente una "declaración responsable" o "autorización administrativa" , (15 días antes para que se pueda comprobar la compatibilidad). Estos son: navegación y flotación, establecimiento de barcas de paso y embarcaderos, cualquier otro uso no incluido como general que no excluya la utilización del recurso por terceros.
- Usos privativos: Son los que ejerce un particular sobre el DPH, tras obtener un título de uso durante un tiempo definido, que excluye el aprovechamiento por un tercero. No se trata en ningún caso de una variación en la titularidad que seguirá siendo pública. Hay dos formas de permitir un uso privativo del DPH:
 - Por disposición legal se otorgan aprovechamientos de aguas, en virtud del art. 54 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, a los que tienen derecho a ello. Se establecen, no obstante limitaciones, de volumen (no más de 7 mil M3) de ubicación



(solo puede usarse el agua en la localización geográfica para la que se solicita).

- Por concesión administrativa se tendrán que solicitar todos los usos privativos que no se puedan adquirir por disposición legal.

Resulta interesante analizar el concepto de **espacio fluvial**, un concepto más amplio. De acuerdo con el capítulo 2 del *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* (BOE, 2001), éste se zonifica de la siguiente manera:

ZONIFICACIÓN DEL DPH

Real Decreto Legislativo 1/2001

Álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua. Terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias.

Ribera. Cada una de las fajas laterales situadas dentro del cauce natural, por encima del nivel de aguas bajas.

Margen. Terreno que limita con el cauce y situado por encima del mismo.

Zona de policía. Terreno constituido por los cien metros laterales de anchura a cada lado, contados desde la línea que delimita el cauce. Su tamaño puede ser variable.

Zona de servidumbre. Franja lindante con el cauce dentro de la zona de policía, cuya anchura corresponde a los cinco metros. Esta zona se reserva para usos de protección del ecosistema, vigilancia, circulación de vehículos oficiales y salvamento, entre otros.

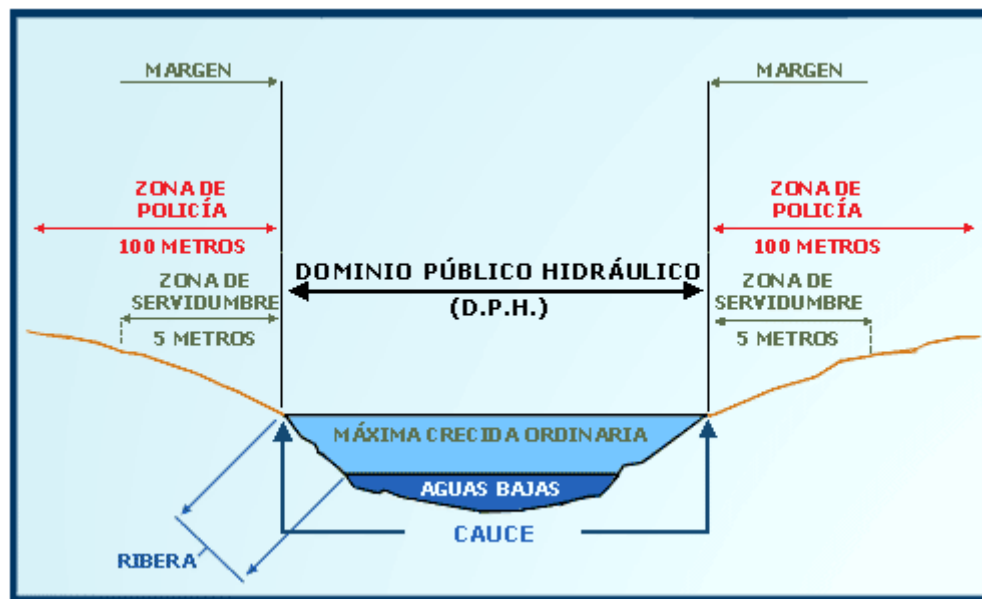
Lecho o fondo de los lagos y lagunas. Terreno que ocupan las aguas en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario.

Zonas inundables. Aquellas zonas delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las crecidas. En estas zonas el Gobierno podrá establecer limitaciones en el uso para garantizar la seguridad de personas y bienes.

La delimitación adecuada de cada una de estas zonas se realiza a través del procedimiento administrativo de **deslinde**. El código civil indica que "*todo*



propietario tiene derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes. La misma facultad corresponderá a los que tengan derechos reales" (art. 384). La administración puede utilizar este procedimiento para deslindar los inmuebles que considere de su dominio. Según el texto refundido de la Ley de Aguas al Estado le corresponde el deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, lo que debe hacerse a través del Organismo de Cuenca.



Zonificación del DPH. Fuente: [Web Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.](#)

El Organismo de Cuenca será quien autorice el desarrollo de obras o construcciones en zona de servidumbre o de policía, determinando si están de acuerdo con las condiciones necesarias para ese trazado de DPH. Solo en el caso de que exista una planificación previa que ya haya planteado la consulta y las construcciones u obras sigan su condicionantes no sería necesario volver a solicitar autorización del Organismo de Cuenca.

El *Real Decreto Legislativo 1/2001* establece el concepto **demarcación hidrográfica** (en adelante DH) como unidad principal para la gestión de cuencas hidrográficas. Asimismo, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento

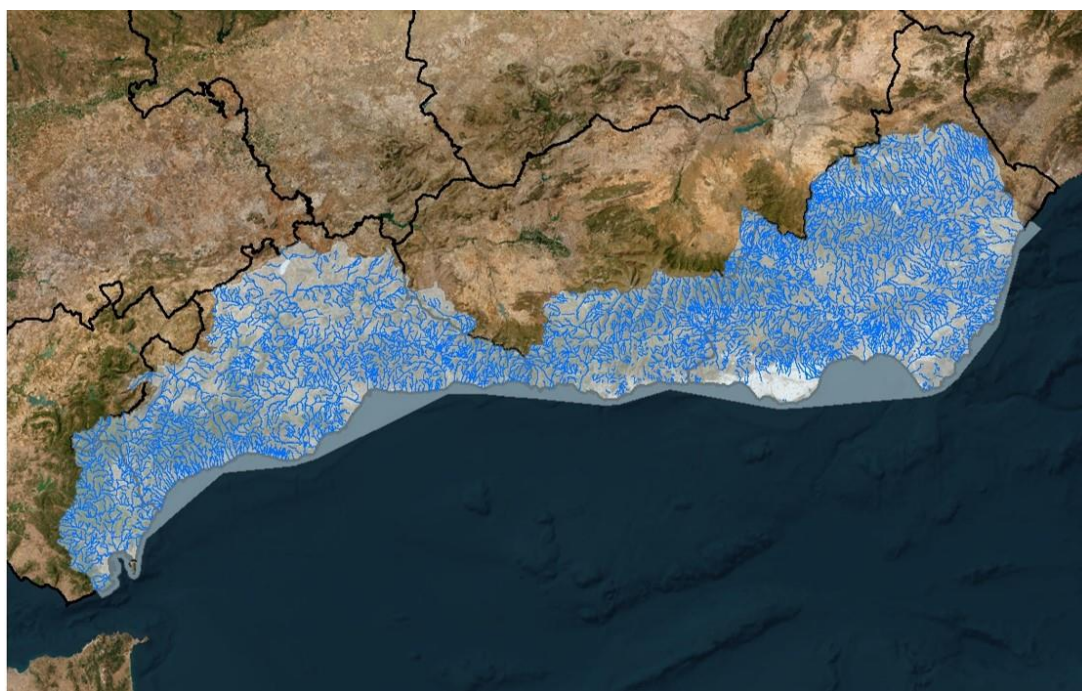
Europeo imponía a España y al resto de Estados Miembros de la UE la delimitación territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Cada DH es administrada por un Organismo de Cuenca, llamadas Confederaciones Hidrográficas, siendo éstas entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia.

Las cuencas intracomunitarias se gestionan por las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas que correspondan. Por ello, la Junta de Andalucía tiene competencias de gestión sobre 30.732,8 km² vinculados a las siguientes Demarcaciones Hidrográficas:

- Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Esta DH se extiende a través de 20.010 km², enmarcándose todo este territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



Superficie de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Rediam.

- Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras.

Esta DH ocupa una superficie de 4.761,82 km². El 98% de este total pertenece a la provincia de Huelva, mientras que el restante 2% se localiza en la provincia de Sevilla, concretamente, en los municipios El Madroño y El Castillo de las Guardas.

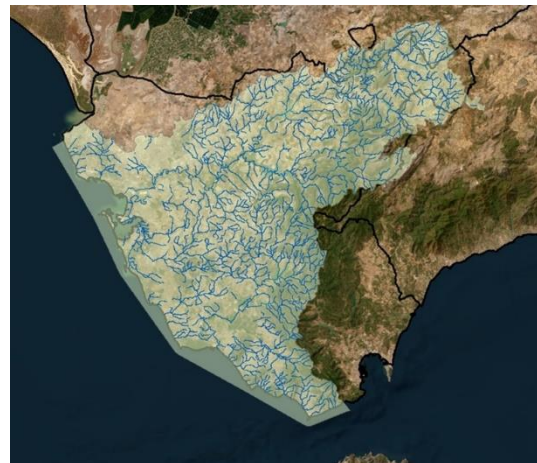


Superficie de la DH del Tinto, Odiel y Piedras.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Rediam.

- Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate.

La superficie de esta DH se establece en los 5.960,98 km². Esta superficie se divide entre las provincias de Cádiz (93,9%), Sevilla (3,5%) y Málaga (2,6%).



Superficie de la DH del Guadalete y Barbate.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Rediam

Las otras Demarcaciones Hidrográficas que afectan al territorio andaluz y tienen Organismos de Cuenca no directamente dependientes de la Junta de Andalucía son:

- Demarcación Hidrográfica del Guadiana.

Esta DH alcanza una superficie total de 55.508,28 km², extendiéndose por 3 comunidades autónomas, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía.



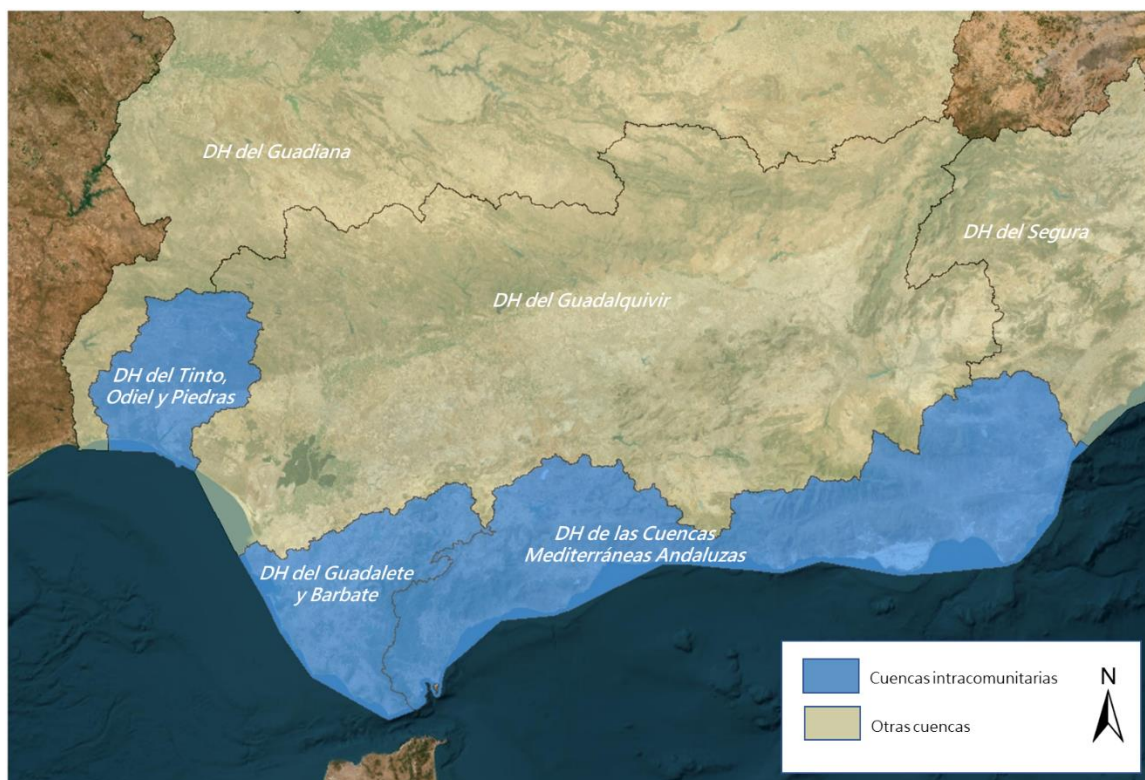
A esta última le pertenecen 5.609 km², ubicándose éstos en Córdoba (2.739,59 km²) y en Huelva (2.869,41 km²).

- Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

Esta DH tiene una extensión total de 57.527 kilómetros, extendiéndose por 12 provincias y 4 comunidades autónomas. A Andalucía pertenece el 90,22% del total de superficie de la cuenca, es decir, 51.900 kilómetros cuadrados.

- Demarcación Hidrográfica del Segura.

La DH del Segura discurre por las comunidades de Castilla-La Mancha, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana y Andalucía. A esta última pertenece una superficie de 1.787 km² del total de 20.234.



Cuencas Hidrográficas del territorio andaluz. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Rediam.



Las Confederaciones Hidrográficas se encargan de redactar el Plan Hidrológico de cada DH. Actualmente, las DH tienen aprobado y en funcionamiento su Plan para el segundo ciclo de planificación, 2015-2021 y se encuentra en trámite el tercer ciclo de planificación, 2022-2027.

En estos Planes Hidrológicos se realiza la descripción general de la DH, un inventario y la descripción de los recursos hídricos, la valoración del estado de las masas de agua, se establece el uso de los recursos y sus restricciones, se identifica otra planificación relacionada y la participación pública. Esta Planificación hidrológica se guía por criterios de sostenibilidad en el uso del agua y la protección de los recursos hídricos y sus ecosistemas.



Gestión del Dominio Público Hidráulico y cómo la Custodia del Territorio puede apoyarla.

La *Ley de Aguas de Andalucía*¹, establece las funciones de la Consejería competente en materia de aguas. Estas competencias implican unas obligaciones de gestión del DPH.

COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE DPH

Ley 9/2010

Otorgar concesiones y autorizaciones para los usos del agua y su control, así como administrar y vigilar el DPH.

Controlar el DPH, ejerciendo las funciones de policía sobre los aprovechamientos y, en particular, sobre los sistemas de abastecimiento y depuración de las aguas, mantenimiento y control de las obras hidráulicas de competencia de la Administración Autonómica.

La protección de las aguas continentales y litorales y el resto del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.

Llevar el registro de los aprovechamientos de las aguas superficiales y subterráneas existentes y de los vertidos que puedan afectar las aguas de las demarcaciones andaluzas, así como autorizar el intercambio de derechos y administrar los bancos públicos de agua que se autoricen en cada una de las distintas demarcaciones o, en su caso, distrito hidrográfico.

Establecer las limitaciones de uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

Autorizar la realización de cualquier actuación que afecte al régimen y aprovechamiento de aguas o a los usos permitidos en los terrenos de DPH y en sus zonas de servidumbre de policía.

Aprobar los deslindes del DPH.

Es necesario, por tanto, vigilar y administrar el DPH, analizando y concediendo las autorizaciones que cumplan los requisitos necesarios, realizar labores de policía analizando los aprovechamientos, abastecimientos y depuración. Se debe mantener el control de las obras públicas, limitar los usos de las zonas inundables y controlar el cumplimiento

¹ Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.



de las autorizaciones que afecten al aprovechamiento del agua. Todo esto además de ir realizando los deslindes del DPH.

Es en relación con estas competencias donde se detecta la existencia de problemáticas que afectan a la gestión del DPH:

- Ocupación ilegal. Esta ocupación se realiza con estructuras de obra con fin residencial, por zonas de explotación agrícola, zonas polideportivas o zonas de acampada, entre otros.
- Alteración de la dinámica fluvial natural. En ocasiones los propietarios de fincas de los márgenes colocan escolleras y taludes artificiales para variar el trazado natural del agua.
- Alteración de la calidad medioambiental: aguas, flora y fauna.
 - Explotaciones de recursos minerales.
 - Vertidos de efluentes.
 - Destrucción y tala de bosques de ribera.
- Sobreexplotación.
 - Afección de las aguas subterráneas.
 - Robo del agua. Pozos y cultivos ilegales, etc.
 - Expansión de cultivos de regadío.
- Contaminación de las aguas.
 - Actividad agraria.
 - Actividad industrial.
 - Otros.

Algunas de estas problemáticas podrían ser abordadas con el apoyo en la gestión de la Custodia del Territorio, pudiendo favorecer la protección, conservación y preservación de los sistemas de aguas superficiales. Por ejemplo, algunas de las actuaciones que las Entidades de Custodia pueden llevar a cabo a través de acuerdos de Custodia son las siguientes:

- Control y erradicación de especies exóticas invasoras.



- Procesos de plantación con especies de ribera.
- Recogida de residuos sólidos.
- Restauraciones en tramos fluviales.
- Programas para involucrar a la ciudadanía, las administraciones y entidades locales en la conservación y mejora de los ecosistemas fluviales.
- Restauración ambiental de ecosistemas de ribera.
- Desarrollo de estrategias y planes de adaptación al cambio climático que refrenen los efectos de la sobreexplotación de las aguas.

No obstante, la principal problemática que limita que se realice una gestión adecuada del DPH en Andalucía, en relación con las Demarcaciones Hidrográficas que son de competencia de la Junta de Andalucía, es que existen pocos kilómetros deslindados e inscritos en registro catastral. Algunos de los que sí están se encuentran registrados en catastro a nombre de la antigua agencia vinculada al agua. No obstante, en los trazados no deslindados, por regla general se mantiene el respeto por el DPH.

Jurídicamente solo se puede intervenir cuando el DPH está deslindado, lo que implica que en muchas ocasiones el procedimiento de deslinde se inicia como reacción a la detección de un problema o necesidad. El deslinde es un trámite burocrático largo y complejo que no se suele iniciar de oficio, no existe una política de deslinde que establezca un número de tramos de DPH al año. La carga de trabajo que supone el desarrollo de los deslindes dificulta que sea acometida con personal propio de la Consejería y suele salir a licitación. Este proceso se inicia, por ejemplo, en casos en los que se realizan denuncias por vertidos o cuando existen problemas de inundabilidad con riesgo importantes para las poblaciones.

No obstante, parte del trabajo que se realiza desde la Consejería (como Organismo de Cuenca) supone analizar el DPH vinculado a arroyos que tanto registradores de la propiedad como del catastro detectan en fincas que se



quieren registrar por privados. Se realiza el estudio de delimitación técnica del DPH que viene establecido en el Reglamento, pero esto no es suficiente para que se reconozca este dominio público en el caso de que un privado tenga una escritura legal. Para que sea reconocido es necesario realizar el procedimiento administrativo de deslinde. Hay casos, no obstante, en que el privado carece de título de propiedad y el registrador puede considerar el derecho de la Consejería sobre esos espacios, dejando registradas las dimensiones que en el Estudio se establecen respecto al DPH. Esto sería un avance que dejaría esos terrenos fuera de la potestad privada, pero aún no estarían considerados públicos (sería necesario que existiera resolución de deslinde tras haber realizado el trámite correspondiente).

En las Demarcaciones de competencia de la Junta de Andalucía se está trabajando en la gestión y mejora de la red de control de la calidad de agua y de aforos, que va funcionando bien y proporcionando valiosos datos para optimizar la gestión del DPH. Se quieren poner a disposición de la ciudadanía los cauces públicos, realizando la restauración hidrológico forestal de los cursos fluviales y estableciendo equipamientos de uso público en estos trazados (senderos, señalética interpretativa, etc.). Se busca que los trabajos tengan consecuencias positivas sobre la fauna de las riberas y la ictiofauna. Se quiere conseguir que se recuperen las dinámicas fluviales naturales, eliminando escolleras y taludes artificiales que han realizado los privados y restaurando riberas con especies propias de esos ecosistemas. Se considera que la Custodia del Territorio es una herramienta que puede apoyar la consecución de todos estos objetivos, sobre todo los que tienen que ver con la restauración de la dinámica fluvial y de los ecosistemas de ribera.

La Entidad de Custodia puede cumplir un importante papel poniendo de acuerdo a propietarios de las orillas de los cauces públicos, a la administración de cuenca y los ayuntamientos, de forma que puedan firmar acuerdos de custodia del territorio que permita mejorar la gestión de esos



trazados de DPH y que puedan recuperar características naturales. Establecer acuerdos en tramos, aunque sean cortos, pero que puedan actuar como proyectos demostrativos que favorezcan la sensibilización de los propietarios de terrenos junto a trazados fluviales, para que entiendan la importancia de respetar la dinámica natural de las aguas, puede ser muy útil. De esta forma se puede apoyar la gestión del DPH al demostrar las bondades de contar con un curso fluvial con características naturales en el entorno de fincas privadas que hacen un uso compatible del agua y los espacios de servidumbre, y permitir que todo ello pueda ser explicado por los firmantes de los acuerdos en otros lugares a los que se quiera trasladar la experiencia. El desarrollo de acuerdos de custodia que impliquen a los propietarios de terrenos colindantes al DPH va a permitir la sostenibilidad de cualquier actuación de restauración que acometa la Administración Pública, o una entidad privada (Entidad de Custodia) con autorización de ésta, para la mejora de los cursos fluviales. Contar con los propietarios de las riberas y con el apoyo de una Entidad de Custodia, que vele por la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, va a favorecer que los resultados positivos de cualquier intervención aumenten exponencialmente, pudiendo comprobarse incluso con indicadores.

Caso de Custodia del Territorio en el DPH: Custodia Fluvial.

Las condiciones de los ecosistemas fluviales ofrecen un entorno idóneo para la adaptación de metodologías y proyectos de CdT que ayuden a salvaguardar los recursos hídricos.

En este sentido, existe un ejemplo de Custodia Fluvial, que resulta interesante dado que buscaba establecer un piloto que sirviera de referencia de este tipo de custodia. El proyecto denominado “Modelo de custodia fluvial para la mejora del entorno del Riaza” , fue impulsado por la Fundación Biodiversidad y el acuerdo contó con WWF como Entidad de



Custodia y la Confederación Hidrográfica del Duero como propietario del DPH.

Se desarrollaron en el marco de este acuerdo trabajos de eliminación de barreras artificiales (demolición de azudes y construcción de escalas para peces), de restauración del bosque de galería, de control de especies invasoras, de seguimiento de la calidad del agua y se desarrollaron acciones de sensibilización entre la población local, responsables municipales, regantes y pescadores, buscando que se implicaran en la protección del ecosistema. A través del convenio, tanto la Confederación como WWF se comprometieron a realizar trabajos coordinados para mejorar este tramo del río y aprender de ello.

Gracias a este proyecto, WWF elaboró en 2015 el documento "Recomendaciones y buenas prácticas de gestión en espacios fluviales" destinado a los gestores, técnicos de organismos de cuenca, administraciones y entidades que gestionan espacios fluviales.

En él se realizan una serie de recomendaciones generales para la planificación hidrológica, para la gestión de los espacios fluviales y para mejorar la gobernanza y la participación social. Además, se plantean unas interesantes medidas para mejorar la Custodia Fluvial dirigidas directamente a las entidades gestoras:



MEDIDAS PARA MEJORAR LA CUSTODIA FLUVIAL

Recomendaciones y buenas prácticas de gestión en espacios fluviales, WWF

Mejorar el canal de información entre la Fundación Biodiversidad, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y las Confederaciones Hidrográficas en materia de Custodia Fluvial.

Designar a una persona de referencia en Custodia Fluvial dentro de las Confederaciones Hidrográficas.

Crear un Comité de Custodia Fluvial, que integre a Autoridades del agua, ayuntamientos, comunidades autónomas, mundo académico, entidades y ONG.

Potenciar un desarrollo normativo que favorezca un mayor desarrollo de la custodia del territorio, como se propone en el *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*.

Dar a conocer un modelo tipo de convenio de custodia fluvial entre las Confederaciones Hidrográficas

Otro proyecto interesante es Fluviatilis que tiene como objetivo "*promover la gestión compartida de los ríos y sus riberas y avanzar en la integración y participación de las Administraciones Públicas, los sectores económicos y la ciudadanía en general*" y lo aborda a través de la custodia fluvial como herramienta para la resiliencia. Son varias las entidades de custodia que se han unido para abordar este proyecto, abarcando espacios fluviales de distintas comunidades autónomas: Grup de Natura Freixe, Fundació Limne, ANSE, ADEGA y Red Cambera. Se encargan de establecer acuerdos de custodia que posibiliten el desarrollo de diferentes actuaciones de restauración y mejora, conservación, recuperación y mantenimiento de los entornos fluviales. Además, realizan diagnósticos, evaluaciones de los servicios ecosistémicos de los espacios en los que se actúa, gestión y control de especies invasoras y se configuran e implementan soluciones basadas en la naturaleza, todo ello apostando por el empleo verde y la bioeconomía. Se realizan a su vez acciones de educación, difusión y voluntariado para dar a conocer el proyecto e implicar a la todos. Quieren elaborar una guía



metodológica que tratará el desarrollo de proyectos de restauración fluvial apoyados en la custodia del territorio.

Normativa de interés del DPH.

En relación con el Dominio Público Hidráulico, la normativa de referencia es la siguiente:

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas

Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.



BIENES Y PATRIMONIO
PÚBLICO Y CUSTODIA

ANDALUCÍA-CUSTODIA
CUSTODIA DEL TERRITORIO Y CONSERVACIÓN



DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE



UNIÓN EUROPEA
Fondo Europeo de Desarrollo Regional



Junta de Andalucía
Consejería de Sostenibilidad,
Medio Ambiente y Economía Azul



V. DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

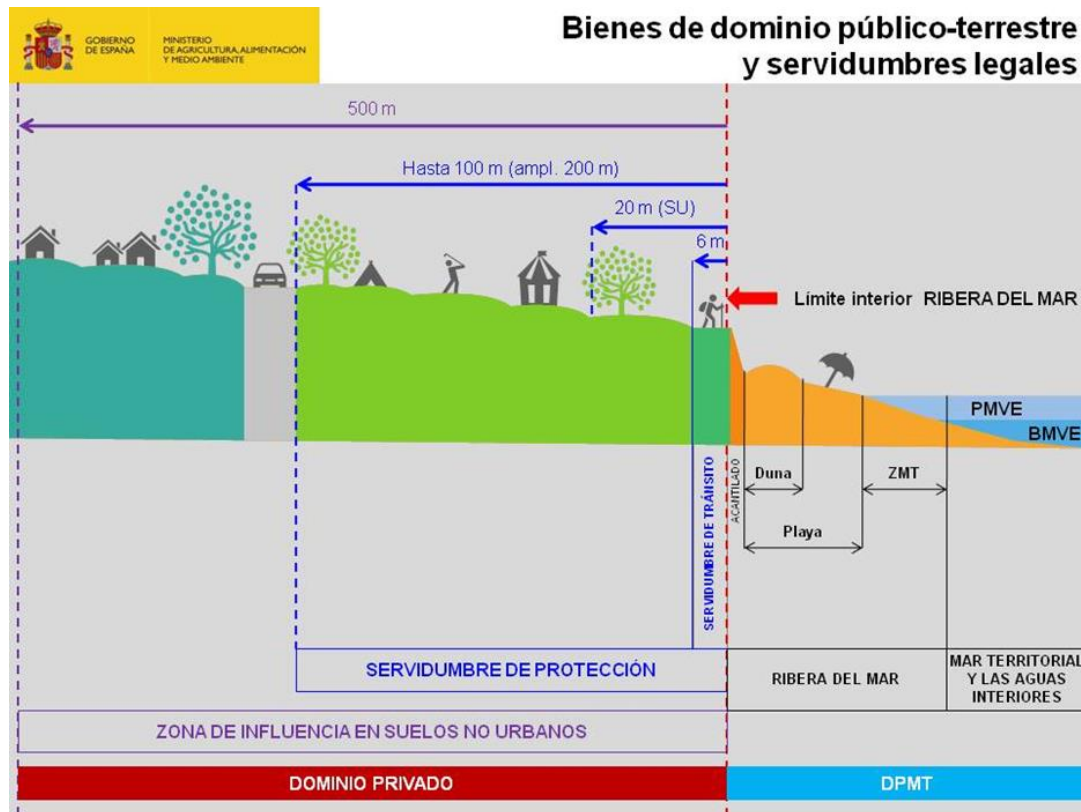
Contextualización del Dominio Público Marítimo-Terrestre.

Los bienes que corresponden al Dominio Público Marítimo Terrestre (en adelante, DPMT), de acuerdo al artículo 132 de la *Constitución Española de 1978* (BOE, 1978), son “la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas interiores, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental” . La propia Constitución diferencia al DPMT como la única categoría de bienes de dominio público que directamente asigna al Estado sin necesidad de que venga recogido en un acto legislativo posterior.

Los bienes del DPMT, precisados por la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* (BOE, 1988), son los siguientes:

- a) La ribera del mar y de las rías.
 - La zona marítimo-terrestre, incluyendo las marismas, albuferas, marjales, esteros y las partes de los terrenos bajos que se inundan (...) de manera natural, no artificial.
 - Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas (...).
- b) El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.
- c) Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.

Un concepto de relevancia dentro del DPMT es la **Zona de Servidumbre de Protección**. Ésta es, según el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), “aquella franja de terrenos de propiedad privada colindante con el DPMT que está sujeta a determinadas limitaciones que contiene la Ley de Costas con el fin de proteger el DPMT” .



Bienes del DPMT. Fuente: Web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Los espacios que pertenecen al DPMT se determinan a través de deslindes. Éstos son procesos administrativos dirigidos a delimitar los bienes que pertenecen al DPMT mediante la identificación de las características físicas o jurídicas descritas en la *Ley de Costas*. Estos procesos son llevados a cabo por equipos multidisciplinares compuestos por biólogos, geólogos e ingenieros, entre otros. El acto del deslinde declara la posesión y titularidad de un terreno a favor del Estado, tornando, de esta manera, el terreno como dominio público.

El MITECO realiza el proceso de deslinde para conseguir un doble objetivo:

- Por un lado, garantizar que los ciudadanos cuentan con información para conocer si sus propiedades están afectadas por el DPMT y cuáles son sus derechos, consiguiendo así altos niveles de transparencia.
- Por otro, proporcionar una protección eficaz a las costas, facilitando que todos los agentes que actúan sobre el litoral tengan acceso a



conocer de forma clara qué bienes pertenecen al DPMT y qué bienes privados están afectados por sus limitaciones.

Respecto a este proceso administrativo, en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución se establece “la competencia exclusiva del Estado de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección” . Sin embargo, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo* (BOE, 2007), se dispone en su artículo 56.6 que corresponde a la Comunidad Autónoma la materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público.

Sería más tarde cuando, a través del *Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral* (BOE, 2011) se establecería que “las funciones y servicios, así como los medios personales y los créditos presupuestarios correspondientes en los términos que resultan del propio Acuerdo y de sus relaciones anexas” quedaban traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, correspondiendo al Acuerdo de la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía.

De esta manera, la Comunidad Autónoma de Andalucía asumía diversas funciones anteriormente dependientes del Estado, destacando algunas como la gestión del registro de concesiones de DPMT en Andalucía y la gestión de concesiones demaniales referidas en el artículo 64 de la *Ley de Costas*.

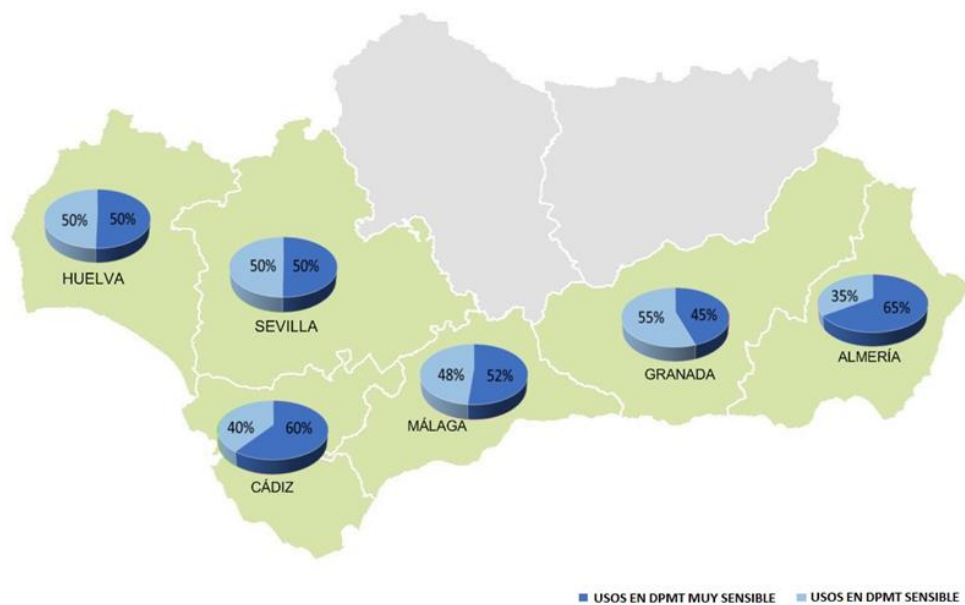
El litoral de Andalucía cuenta con 2.149 kilómetros² de deslindes de DPMT de los más de 10.000 kilómetros de bienes de DMPT del litoral español. De

² Análisis realizados en 2018 por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico.

acuerdo con el Inventario de Usos³ en DPMT de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, se recopilaron 20.000 usos diferentes en el litoral andaluz dentro del dominio público. La Consejería clasifica los usos en dos tipologías, que varían en función del grado de vulnerabilidad a la acción humana:

- Muy sensible (playas naturales, ramblas o marismas).
- Sensible (acantilados, playas urbanas o encauzamientos).

En el mapa siguiente se puede observar cómo prevalecen los usos de la categoría muy sensible en el litoral andaluz, siendo, por tanto, un litoral muy vulnerable a los cambios que las actividades humanas puedan provocar.

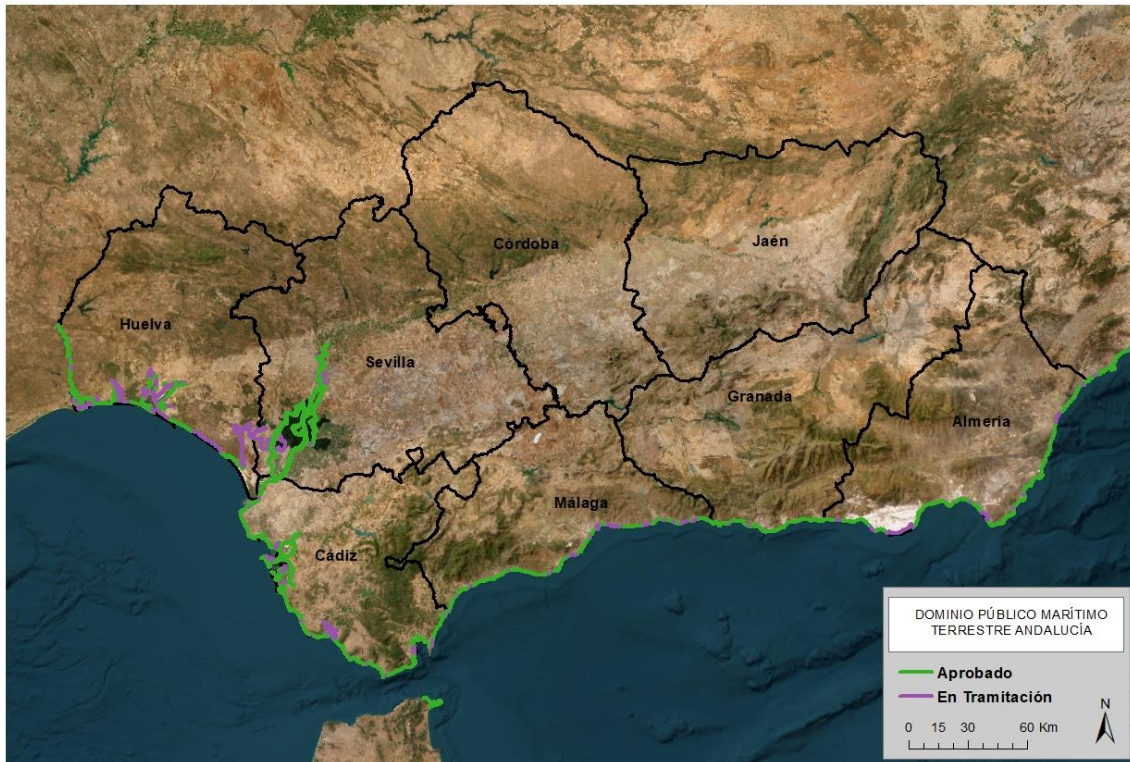


Distribución de usos según tipología de DPMT. Fuente: Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

Por otro lado, en el mapa siguiente se puede observar la situación actual de los deslindes referidos al DPMT en Andalucía según la última actualización realizada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

³ Inventario de Usos en el Dominio Público Marítimo-Terrestre y en su Zona de Servidumbre de Protección, Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

de junio de 2022 a través de una capa para analizar con sistemas de información geográfica.



Líneas de deslinde para el DPMT según su estado. Fuente: Elaboración propia a partir de las coberturas shapefile del MITECO, junio de 2022.

Gestión del Dominio Público Marítimo-Terrestre y cómo la Custodia del Territorio puede apoyarla.

En cuanto a la gestión del DPMT, la *Ley de Costas* establece que “la utilización del DPMT (...) será libre, pública y gratuita para los usos comunes” . Sin embargo, su ocupación sólo podrá permitirse a aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 91), es decir, aquellas que desempeñan una función o presten un servicio que requieran de su ocupación; y las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes.



Según el artículo 56.6 de la *Ley Orgánica 2/2007*, a la Comunidad de Andalucía le corresponden, como competencias en materia litoral, las siguientes:

COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE DPMT

Estatuto de Autonomía de Andalucía

Competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, incluyendo, en todo caso, el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

La gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT en los términos previstos por la legislación general.

La ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general.

La tercera competencia referida, es decir, el otorgamiento de concesiones de ocupación y uso del DPMT, es una de las más relevantes en la gestión administrativa, ya que ésta pugna directamente contra una de las problemáticas más extendidas en el DPMT, la ocupación ilegal del demanio, existiendo casos como la ocupación ilegal por viviendas y construcciones dedicadas a la habitación. Asimismo, la otorgación de concesiones prohíbe algunos usos ilícitos en el DPMT, como el vertido de residuos, escombros y aguas residuales sin depuración, la publicidad mediante carteles o por medios acústicos/audiovisuales, el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos o la disposición de campamentos y acampadas, entre otros.

Por su lado, el ya mencionado proceso administrativo del deslinde es otro de los factores que van a afectar al DPMT. Este proceso identifica aquellos terrenos que reúnen las características descritas en la *Ley de Costas* para ser



incluidos en el DPMT y, por ende, proporciona seguridad jurídica a aquellos posibles afectados que desconozcan si la situación física de sus propiedades se extiende o no sobre DPMT. Además, el deslinde permite asegurar la integridad de los bienes naturales del litoral (dunas, marismas, playas...).

Si se quieren realizar determinadas actuaciones en espacios litorales situados en DPMT, es necesario gestionar un **título de ocupación** (autorización, concesión, adscripción o reserva). En Andalucía, al tener transferidas las competencias indicadas, es posible solicitar una autorización en la Delegación Territorial competente del espacio en el que se quieren desarrollar las actuaciones. El Estado, no obstante, sigue manteniendo la titularidad demanial del DPMT y cuando la actuación pueda implicar algún tipo de transformación sustancial del dominio, ésta debe tramitarse por autorización a la Dirección General de la Costa y el Mar de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Dicho procedimiento implica, en caso de que la solicitud sea factible (no contraria a lo dispuesto en la normativa de costas), que realicen un informe al respecto, tanto el Ayuntamiento en cuyo término municipal se vaya a desarrollar la actuación, como la Comunidad Autónoma correspondiente (en el caso de Andalucía lo realizan Servicios Centrales de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul). A los tiempos de recepción y análisis de los informes hay que sumar un periodo de información pública, por lo que el proceso de esta tipología de autorizaciones es más largo.



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

SECRETARÍA DE ESTADO DE
MEDIO AMBIENTE
DIRECCIÓN GENERAL
DE LA COSTA Y EL MAR

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE			
(A)	Nº DE EXPEDIENTE	REGISTRO DE PRESENTACIÓN en la Administración	REGISTRO DE ENTRADA en el Órgano/Organismo competente
DATOS DEL / DE LA SOLICITANTE			
Nombre y apellidos:		DNI / NIF / NIE / Pasaporte:	
Por sí mismo/a, o en representación de			
Nombre y apellidos o razón social ⁽¹⁾ :		DNI / NIF / NIE / CIF ⁽¹⁾ :	
Con los siguientes datos a efectos de notificaciones:			
Avda./calle/plaza, portal, número...:		Localidad:	Provincia:
Código postal:			
Teléfono:		Fax:	Correo electrónico:
EXPONE			
Que desea se le otorgue una AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre en una superficie de <input type="text"/> metros cuadrados de costa, en la ubicación siguiente:			
Pertenece al término municipal de: <input type="text"/>			
(En caso de que pertenezca a más de un término municipal, relacionar estos indicando provincia): ⁽²⁾ <input type="text"/>			
A efectos de llevar a cabo la siguiente actividad: <input type="text"/>			
Durante un periodo de tiempo de: <input type="text"/>			
Para lo que <input type="checkbox"/> no / <input type="checkbox"/> sí ⁽³⁾ se solicita que sean declarados de utilidad pública, a efectos de su ocupación temporal o expropiación, bienes o derechos y por ello, cumplimentado lo establecido en los artículos 64 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas.			
OTROS datos / observaciones que desee señalar el / la solicitante			
<input type="text"/>			
SOLICITA			
Que, previos los trámites correspondientes, le sea concedida la AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA para ocupar la referida zona de dominio público marítimo-terrestre por un plazo de <input type="text"/>			
En <input type="text"/> a <input type="text"/> de <input type="text"/> de 2022 <input type="text"/>			
Firmado: <input type="text"/>			
DESTINATARIO			
(4) Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico Demarcación / Servicio de costas de la provincia de <input type="text"/>			

NOTA: Antes de cumplimentar los datos, lea las instrucciones que se acompañan a este documento

DOCUMENTACIÓN QUE SE APORTA (marcar con una X la documentación que se acompaña a la solicitud)	
<input type="checkbox"/>	Escritura de constitución de la Entidad.
<input type="checkbox"/>	Poder del firmante de la solicitud, o acreditación suficiente de la representación con que se actúa.
<input type="checkbox"/>	Tres ejemplares del "proyecto básico" / "proyecto de construcción", suscrito por técnico competente, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Memoria justificativa y descripción con anejos. <input type="checkbox"/> Planos. <input type="checkbox"/> Información fotográfica de la zona <input type="checkbox"/> Presupuesto.
<input type="checkbox"/>	Estudio Económico-financiero.
<input type="checkbox"/>	Resguardo acreditativo de la constitución de la fianza provisional y del pago de la tasa correspondiente al "examen de proyectos"
<input type="checkbox"/>	Evaluación de efectos sobre el dominio público marítimo-terrestre.
<input type="checkbox"/>	Estudio básico de la dinámica litoral.
<input type="checkbox"/>	Estudio de impacto ambiental.
<input type="checkbox"/>	Otra documentación ⁽⁵⁾ : <input type="text"/>

Modelo de Solicitud de autorización a Dirección General de la Costa y el Mar. Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, información web (14.03.2023).

La ocupación ilegal del DPMT es uno de los grandes problemas que se quieren evitar con este sistema jurídicamente proteccionista que necesita la obtención de un título de ocupación para poder realizar actuaciones en el DPMT. No obstante, dependiendo de la tipología de actuaciones, será necesario solicitar una concesión de ocupación de la Dirección General de la Costa y el Mar, o será posible realizar el trámite de autorización a través de la Delegación Territorial de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul de la Junta de Andalucía. Este trámite tiene un periodo de resolución más corto, dado que no implica información pública y se resuelve desde la Delegación. Esta autorización se podrá conceder a las actuaciones que no impliquen transformación sustancial, que no transforme el objeto y los fines del dominio, que no impliquen obras de calado. Cuando implica y mantiene usos tradicionales reconocidos en el DPMT o permite una mejora



de la biodiversidad es posible realizar el trámite desde la Delegación Territorial correspondiente.

La Custodia del Territorio tiene mucho que aportar a la conservación y restauración del litoral. A través de acuerdos se podrían desarrollar acciones de **Custodia Marina** que apoyen la gestión sostenible del espacio litoral. Algunas de las más relevantes son:

- Estudios de conservación de ecosistemas marinos.
- Trabajos de delimitación, comportamiento, seguimiento y/o vigilancia de especies marinas.
- Limpieza de playas y fondos marinos.
- Restauración de la vegetación del ecosistema litoral y/o marino.
- Mitigación del impacto en los ecosistemas marinos.
- Formación y educación en el ámbito marítimo.

Muchas de ellas apoyan las labores encomendadas a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en relación al DPMT. Abordar, por tanto, su desarrollo mediante acuerdos de custodia puede ser muy beneficioso para los bienes de DPMT. Sería ideal contar con fórmulas de gestión flexibles que permitieran ejecutar proyectos de restauración y mejora de la biodiversidad de forma rápida pero no es así, es necesario seguir las reglas aplicables para contar con seguridad jurídica respecto a los trabajos que se vayan a desarrollar. No obstante, es factible desarrollar proyectos enmarcados en acuerdos de custodia del territorio que ayuden a mantener la integridad de los bienes naturales, culturales y paisajísticos del litoral, estableciendo mecanismos de gestión indirecta que la propia Ley de Costas contempla.

Por tanto, si se desea trabajar para la restauración o mejora de un espacio litoral utilizando instrumentos de Custodia del Territorio sería deseable:

1. Informar a las distintas partes interesadas. Entre ellos los titulares registrales del suelo, propietarios privados afectados por el DPMT, el



- Ayuntamiento en cuyo término municipal se vaya a realizar la actuación, la Consejería de Sostenibilidad Medio Ambiente y Economía Azul a través de su Delegación Territorial y la Dirección General de la Costa y el Mar. En la medida de lo posible, implicarlos en un acuerdo de custodia conjunto que apoye la realización de actuaciones de custodia en el litoral.
2. Realizar un planteamiento del proyecto que se quiere abordar para determinar bien el alcance. Establecer en qué va a consistir y determinar si por la naturaleza de las actuaciones es factible solicitar una autorización en Delegación Territorial o al ser más sustanciales se hace necesario pedir un título de ocupación al Ministerio. Se deben ajustar bien los objetivos para evitar iniciar trámites más largos si no son necesarios.
 3. Establecer un acuerdo de custodia de base sustentado sobre el proyecto configurado y realizar la solicitud de autorización al organismo que corresponda. Una vez obtenido el título de ocupación o autorización, se puede configurar un acuerdo de custodia más amplio que implique al mayor número de partes interesadas posible (deseable la implicación del propietario registral del suelo y de la administración competente por la naturaleza de las actuaciones).

Una vez que se cuente con autorización para la realización de las actuaciones que se quieren abordar en el marco del acuerdo de custodia, se podrán desarrollar con todas las garantías jurídicas.

La capacidad que tienen algunas entidades de custodia de implicar a los propietarios y las administraciones en la conservación de los recursos naturales, culturales y paisajísticos del litoral puede actuar favoreciendo la adecuada gestión de zonas de DPMT que aún no hayan sido deslindadas. Poner de acuerdo a las partes interesadas es uno de los aspectos más difíciles para poder realizar un acuerdo de custodia que tenga éxito en un dominio



público tan complejo a nivel competencial como es el marítimo terrestre. Otro de los aspectos es, como se ha visto, superar los trámites que otorgan garantía jurídica a los trabajos que se van a realizar.

Caso de Custodia del Territorio en el DPMT: Custodia Marina.

En el ámbito de la Custodia Marina, resulta interesante el acuerdo de Custodia Marina para potenciar la conservación de un espacio Natura 2000 en el Cabo de Creus.

Dicho acuerdo de CdT fue firmado por el Departamento de Acción Climática, Agricultura y Agenda Rural (DACC) de la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Llançà y SUBMON, entidad dedicada a la conservación de la biodiversidad marina. En él se establecía como objetivo la conservación de los hábitats y las especies de interés comunitario de la zona marina de La Albera, declarada como ZEC. El acuerdo nace en el marco de la Iniciativa de Economía Azul Sostenible de la Generalitat de Cataluña. Esta comunidad autónoma, como Andalucía, tiene transferidas las competencias en materia de ordenación y gestión del litoral.

Zona Marina de La Albera. Fuente: Submon.

Las actuaciones que se integran en la actividad de esta Entidad de Custodia dan apoyo directo a la gestión de la Administración Pública. Por ejemplo, las



actuaciones de delimitación y mapeado de las especies marinas presentes en la zona impulsan el conocimiento y facilitan el desarrollo de medidas para su protección y regeneración.

Otra de las actuaciones que SUBMON quiere abordar en este espacio natural es la restauración de praderas de *Posidonia oceanica*. Se va a trabajar en un espacio que está muy degradado por estructuras de hormigón ilegales que han sepultado el suelo donde se encontraba esta especie. Se quiere recuperar su estado original y realizar repoblaciones de posidonia partiendo de ejemplares recolectados de las playas tras los temporales y tormentas.

Este proyecto ha obtenido las autorizaciones pertinentes para realizar estas actividades, estableciéndose esto como una primera fase junto con la difusión del proyecto entre ciudadanía y pescadores. Se busca que sea un proyecto en el que colabore la ciudadanía a través de voluntariados para la recolección de las plantas en las playas, consiguiendo así sensibilizar a la población para que valore y proteja la vida marina.



Normativa, artículos y enlaces de interés del DPMT.

[Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.](#)

[Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.](#)

[Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.](#)



BIENES Y PATRIMONIO
PÚBLICO Y CUSTODIA

ANDALUCÍA-CUSTODIA
CUSTODIA DEL TERRITORIO Y CONSERVACIÓN

OTROS BIENES





VI. OTROS BIENES PÚBLICOS.

Existen muchos otros bienes públicos sobre los que la Custodia del Territorio puede incidir para su protección y preservación. Entre estos bienes, se ha considerado interesante destacar en el presente trabajo las zonas verdes vinculadas a carreteras, las zonas verdes urbanas y los bienes patrimoniales.

Zonas verdes urbanas.

En la reciente *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (BOE, 2021), se incide en la importancia de dar continuidad a los espacios libres urbanos y sus zonas verdes, al entorno periurbano y al rural.

El artículo 61 de esta ley establece, como deber de la ordenación urbanística de un municipio, el “dotar a la ciudad de espacios libres y zonas verdes” , procurando “la utilización de arbolado y superficies permeables y la integración de los elementos naturales y patrimoniales existentes” .

Con este enfoque, las Agendas Urbanas que se están elaborando en los municipios utilizando la metodología de la Agenda Urbana Española, basada en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, incluyen en su Objetivo Estratégico 1 “*Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo*” acciones encaminadas a aumentar la dotación de zonas verdes urbanas. Se plantean la creación de nuevos espacios verdes, la restauración de los existentes para hacerlos más naturales y que puedan proporcionar con mayor calidad servicios ecosistémicos y la creación de microjardines que favorezcan el confort climático en distintos puntos del municipio.

En la misma línea, se ha abordado la mejora de destinos turísticos, a través de los planes elaborados en el marco del Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destino, que incluía un eje de acción 1 “*Transición verde y sostenible*” , donde se plantean actuaciones de creación de corredores ecológicos y pasillos verdes, renaturalización,



restauración paisajística de zonas degradadas, colocación de vegetación para la mejora del confort y sombra, etc.

En definitiva, las apuestas municipales de planificación estratégica y urbanística están encaminadas al aumento de zonas verdes, árboles y jardines en los entornos urbanos.

Los espacios verdes urbanos son zonas que favorecen el frescor en los entornos urbanos, rompiendo islas de calor y haciéndolos más resilientes al cambio climático. Además, se convierten en lugares de esparcimiento de la población que permiten reducir las presiones sobre entornos naturales cercanos y suponen una oportunidad para desarrollar acuerdos de custodia del territorio que ayuden a mejorar el índice de naturalización de las ciudades. La CdT es una herramienta idónea para la protección y conservación de las zonas verdes urbanas, permitiendo la colaboración y participación ciudadana.

Un ejemplo de relevancia de CdT en este ámbito se desarrolla vinculado a los trabajos que El Cabildo de Gran Canaria inició en 2018. Esta entidad pública comenzó un proceso de inventariado de árboles de interés insular y local, seleccionándose casi un centenar de ejemplares para la propuesta inicial del Catálogo. En el marco de este documento, se decidió emplear la CdT como herramienta de conservación de los árboles que componen el Catálogo de árboles singulares de Gran Canaria a través de la búsqueda de acuerdos voluntarios de cooperación.



Fuente: [Santander Capital Natural](#).

Otro interesante ejemplo es el proyecto “Santander Capital Natural”, donde se realiza custodia urbana para la conservación e incremento de la biodiversidad en las zonas verdes de Santander. En este proyecto participa el Ayuntamiento de Santander como propietario y como entidades de custodia SEO Bird/Life y la Asociación Amica que junto a otros socios (Universidad de Cantabria y Fundación para la Investigación del Clima) tienen el objetivo de integrar la naturaleza en todos los espacios físicos, pero también a nivel de planificación de ciudad, incorporando una importante dosis de participación ciudadana. Se quiere reforzar el papel que tiene la red de zonas verdes urbanas en la conservación a escala local de la biodiversidad. Este gran proyecto ha recibido financiación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU, y tiene prevista su finalización en 2025.

Por último, merece la pena incluir el acuerdo de custodia firmado entre la entidad Espacio Drang y el Ayuntamiento de Mijas a través de un convenio para custodiar el Alcornocal de la Roza del Aguado, zona verde de 174.409 m² catalogada de interés botánico y ambiental en el Catálogo de Árboles



Singulares y masas de vegetación de interés del término municipal de Mijas. En la actualidad además de favorecer la conservación de este espacio, la mejora de la biodiversidad y el uso público se está utilizando para el desarrollo de actividades educativas en la naturaleza que permiten dar traslado de la conciencia ambiental a las nuevas generaciones que serán las que posibiliten dar continuidad a estos acuerdos de custodia a futuro.

Zonas verdes vinculadas a carreteras.

La *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* (BOE, 2007), en su artículo 64, apartado 1.^a, atribuye a la comunidad la competencia exclusiva en materia de carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz.

Por otro lado, en el artículo 12 de la *Ley 8/2011, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía* (BOE, 2011) se habla de la zona de dominio público adyacente a las carreteras. Esta zona se conforma por dos franjas de terreno, una a cada lado, de ocho metros de anchura en las vías convencionales, que se miden en horizontal desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a la misma. En el artículo 12.6 se menciona que dicha zona deberá quedar debidamente amojonada e integrada en el medio natural, ejecutando las debidas actuaciones de restauración paisajística.

Es en estas zonas adyacentes de dominio público donde la CdT podría tener un papel relevante. En muchas carreteras existen arboledas y zonas de vegetación de distintos tipos, que están tendiendo a desaparecer. Se aluden razones como necesidades de ampliación de las calzadas o motivos “de seguridad vial” para eliminar ejemplares arbóreos de gran porte. En la actualidad lo cierto es que no solo se han perdido grandes ejemplares arbóreos situados en el entorno de las carreteras, sino que no se está aprovechando el potencial que tienen estos espacios para albergar vegetación y sobre todo árboles.



Las avenidas arboladas que flanquean carreteras pueden actuar, en algunos casos, como corredores ecológicos que conecten zonas de importancia natural y aumenten la calidad del paisaje.

Estas características incitaron a fomentar la conservación de los estrechos bosques lineales formados por árboles singulares en el proyecto BIGTREES4LIFE, "EnArbolar, Grandes Árboles para la Vida". Liderado por la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente en 2014, fue cofinanciado por la Unión Europea (LIFE+) y la Diputación de Valencia a través del Departamento de Árboles Monumentales - IMELSA, que trata de proteger miles de estos árboles tan especiales, divulgando su importancia.

Proteger las carreteras arboladas que todavía existen puede ser una tarea interesante a abordar con el apoyo de una Entidad de Custodia del Territorio. Pero también convertir los espacios de dominio público con los que cuentan las nuevas o renovadas carreteras para favorecer que se generen estrechos corredores verdes que las generaciones futuras deseen preservar.

La vegetación en torno a las carreteras favorece la reducción de impactos acústicos hacia el entorno, además de proporcionar frescor y sombra, lo que permite reducir las temperaturas del asfalto actuando positivamente en durabilidad. Por tanto, cualquier apuesta por revegetar estas infraestructuras apoyará la gestión de estos espacios públicos. El diseño de infraestructuras lineales desde el principio contando con soluciones basadas en la naturaleza para establecer barreras sónicas de forma que tengan en cuenta a su vez su integración en el medio natural puede ser los más acertado.

Este planteamiento está recogido en el [Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía \(PITMA\) 2030](#), que incluye medidas de reforestación del dominio público y actuaciones para la conversión en carreteras paisajísticas, entre otras, persiguiendo los objetivos mencionados, además de la revegetación de áreas peatonales y ciclistas existentes y de nueva creación. El Plan especifica que "las infraestructuras futuras y las



existentes deben asegurar su permeabilidad para la fauna y reducir los efectos sobre la conectividad ecológica y la preservación de los recursos naturales".

Las Entidades de Custodia podrían apoyar asesorando o colaborando en acciones de revegetación de carreteras en torno a espacios sensibles o que puedan favorecer la conexión entre zonas de este tipo. Las carreteras son infraestructuras barrera para la fauna, en la mayoría de los casos, pero se pueden realizar intervenciones que ayuden a reducir este efecto o prevengan problemas posteriores gracias al asesoramiento de entidades que quieran velar por la conservación de especies de fauna de forma desinteresada.

La existencia de una infraestructura lineal de este tipo en el entorno de un territorio con un acuerdo de custodia puede justificar que se realicen intervenciones en el dominio público que apoyen los objetivos que se desean conseguir con el acuerdo.

Bienes patrimoniales históricos.

Las administraciones locales podrán actuar como entidades de custodia en relación con los bienes vinculados al patrimonio histórico. La Junta de Andalucía, como propietaria de los bienes podrá firmar convenios con las administraciones locales para delegar competencias de gestión en ellas, según indica el artículo 4, de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Además, la custodia del territorio puede ser aplicada a los bienes de interés histórico también contando con entidades de custodia privadas al existir la posibilidad de ceder el inmueble (art. 89 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía) de titularidad



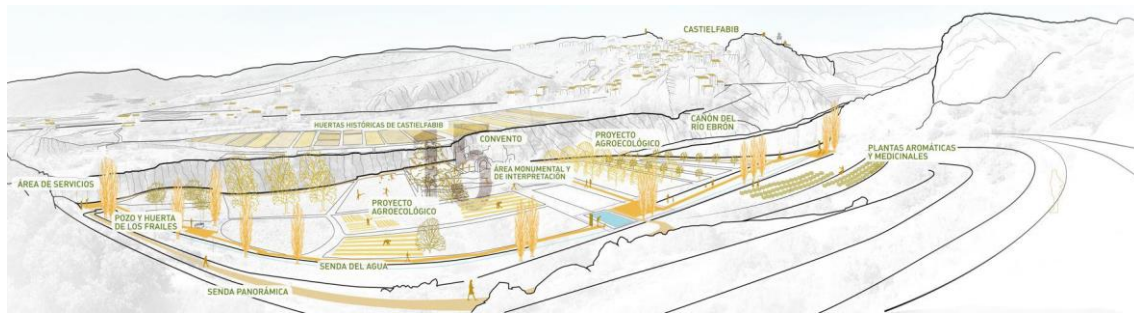
autonómica siempre que el objetivo sea un mejor mantenimiento y la renovación de la vitalidad del bien y siempre que la Comisión Andaluza de Bienes Inmuebles lo autorice. Se debe seguir lo indicado en la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El patrimonio etnológico también puede utilizar la herramienta de la Custodia del Territorio para favorecer su conservación. Existen elementos de patrimonio etnológico inscritos en el Catálogo General que incluyen la protección del ámbito territorial vinculado al elemento que se quiere preservar (art. 61). Estos espacios podrían ser perfectamente conservados gracias a la custodia del territorio.

Un ejemplo de Custodia del Territorio sobre bienes patrimoniales etnológicos son los acuerdos entre la Universidad de Granada y la Comunidad de Regantes de Cáñar-Barjas, declarada esta última Área Conservada por las Comunidades Locales (ICCA) por la ONU. Este territorio cuenta con varios hábitats de interés europeo integrados parcialmente en el Parque Natural y Parque Nacional de Sierra Nevada.

Este convenio contempla medidas para recuperar los históricos sistemas de regadío existentes en el territorio. Así pues, entre las actividades a ejecutar por el Laboratorio de Arqueología Biocultural de la Universidad de Granada (MEMOLab) se encuentran la creación de senderos culturales por estas acequias y la recuperación de antiguos careos.

Además, como elemento de apoyo a la gestión de estos terrenos por parte de la Comunidad, la Universidad de Granada va a desarrollar un plan de gestión específico para el reconocimiento y apoyo de estos sistemas tradicionales.

En Valencia existe otro ejemplo con un proyecto de Custodia del Territorio de Recuperación Paisajística y Patrimonial en el entorno de las ruinas del antiguo Convento de San Guillermo, cercanas a Castieldabib.



Esquema del entorno bajo custodia del territorio en Castieldabib. Fuente: Cátedra de Participación Ciudadana y Paisajes Valencianos, Universidad de Valencia.

Son muchas las entidades vinculadas en este acuerdo de custodia: la Cátedra de Participación Ciudadana y Paisajes Valencianos de la Universidad de Valencia, que se encarga de la financiación y promoción; dos entidades locales que firman los acuerdos con los propietarios, la Asociación Cultural Castieldabib y la Asociación Albar; además del Ayuntamiento de Castieldabib, que es el gestor territorial del área y actúa como garante y mediador ante los propietarios. Este acuerdo tiene los siguientes objetivos:

- Fomentar la implicación y participación de la comunidad local.
- Salvaguardar y preservar los recursos ambientales y patrimoniales.
- Recuperar la memoria del lugar.
- Generar espacio pedagógico e interpretativo del paisaje y patrimonio para su puesta en valor.
- Dinamizar económicamente la zona.

Está claro que las universidades pueden ser instituciones clave para impulsar esta tipología de acuerdos de custodia que aúnan patrimonio, etnografía, paisaje y mejora ambiental.

Normativa de interés para otros bienes y patrimonio públicos.

Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.



Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía



BIENES Y PATRIMONIO
PÚBLICO Y CUSTODIA

ANDALUCÍA-CUSTODIA
CUSTODIA DEL TERRITORIO Y CONSERVACIÓN

RÉGIMEN JURÍDICO





VII. RÉGIMEN JURÍDICO.

La Custodia del Territorio es una herramienta de colaboración flexible que pueden utilizar las Administraciones públicas a través de diversas formas jurídicas. En este apartado se van a evaluar aquellas tipologías de acuerdo de las que pueden valerse las Administraciones para desarrollar la CdT en sus bienes y elementos patrimoniales, intentando esclarecer de este modo la incógnita que puede suponer a veces para las Administraciones el conocer las vías para llevar a cabo la Custodia del Territorio en espacios de dominio público.

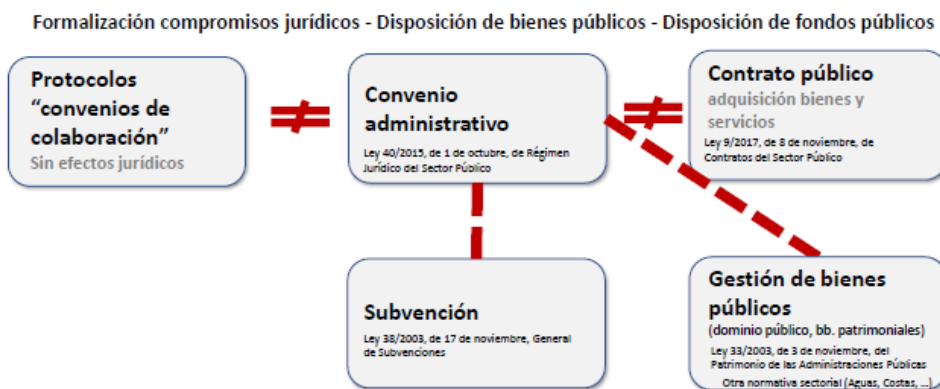
En primer lugar, en el ámbito jurídico, la ley más importante a destacar dentro de la CdT es la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (BOE, 2007), ya que es en ella donde se da visibilidad por primera vez a la CdT en una ley estatal. En el artículo 3 de esta ley se habla de la CdT como el "*conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos*" (art. 3.9). Además, como aspecto importante en este estudio, el artículo 76 de esta ley se dedica enteramente a la promoción de la CdT: por un lado, se destaca el papel de las Administraciones Públicas en el fomento de la CdT mediante el establecimiento de acuerdos entre Entidades de Custodia y propietarios de fincas; por otro lado, se establece que el Estado, siempre que sea titular de terrenos situados en espacios naturales, puede llevar a cabo el desarrollo de los acuerdos de cesión de la gestión a Entidades de Custodia.

Antes de comenzar a analizar las fórmulas jurídicas posibles para los acuerdos de Custodia en los bienes públicos, es oportuno recordar los tres grandes modelos de acuerdos de Custodia (Fundación Biodiversidad, 2010):



- a) El titular del terreno conserva la gestión, asumiendo compromisos de conservación.
- b) Traspaso de la gestión de la finca a la Entidad de Custodia, conservando el titular el ejercicio de algunos derechos de uso y la potestad de recuperar la gestión al completo.
- c) Transmisión de la propiedad a la Entidad de Custodia a través de compraventa, donación, permuta o legado.

Así pues, se analiza a continuación de una manera concisa la relación de instrumentos jurídicos que utiliza la Administración para determinar acuerdos de colaboración público-sociales.



Instrumentos jurídicos públicos para los acuerdos de Custodia del Territorio. Fuente: Antonio Ruiz Salgado, asesor del Foro de Redes de Custodia del Territorio.

En primer lugar, los protocolos son herramientas de las que pueden valerse las Administraciones para llevar a cabo acuerdos de CdT. Estos protocolos son acuerdos entre una Administración y una Entidad de Custodia que no tiene efectos jurídicos, apoyándose su ejecución en un fin común entre ambas entidades.

Cuando un acuerdo de CdT no conlleva una transmisión patrimonial o en la gestión, las Administraciones pueden desarrollar acuerdos de colaboración con Entidades de Custodia, que pueden incluso llegar a ser acuerdos verbales al no ser traspasado ningún derecho real en esta cooperación.



Por otro lado, los **convenios administrativos** son una herramienta jurídica extendida en los acuerdos de Custodia. Éstos son acuerdos con efecto jurídico adoptados por Administraciones públicas, organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o Universidades públicas, entre sí o con sujetos de derecho privado, basándose en un objeto o fin común.

En la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (BOE, 2015), más concretamente, en sus artículos 47-53, se enuncia la definición y las tipologías de convenios existentes. En el artículo 47 de esta ley se determinan los siguientes cuatro tipos de convenios:

TIPOS DE CONVENIO

Ley 40/2015

Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

En los convenios, de carácter general, se definen las partes del acuerdo, el propósito de la colaboración, en qué recae la responsabilidad de cada una



de las partes, la vigencia y las vías de rescisión del convenio, entre otras materias de relevancia para el acuerdo.

Un convenio administrativo puede tener instrumentada una subvención, para lo que ésta deberá cumplir con lo que se encuentre previsto en la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones* (BOE, 2003). Estas subvenciones podrán ser concedidas en régimen de concurrencia competitiva, iniciándose de oficio, o por concesión directa, canalizada a través de un convenio.

En este aspecto, es conveniente hacer un inciso y plantear, en los casos de acuerdos de Custodia que se lleven a cabo en espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, la mención en el artículo 42 de la *Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* sobre la priorización del acceso a subvenciones a actividades coherentes con los valores de la declaración a los espacios de la Red.

Alternativamente al caso anterior, los convenios que sometan la gestión de bienes y derechos patrimoniales públicos a una Entidad de Custodia se registrarán por la *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (BOE, 2003). En relación a esta ley, destacar para este estudio la permuta de terrenos: en el caso de la CdT, la permuta se ciñe a bienes inmuebles. El artículo 153 de la *Ley 33/2003* establece que los bienes del Estado "*podrán ser permutados cuando por razones debidamente justificadas resulte conveniente para el interés público (...)*" .

Además de celebrar acuerdos de Custodia a través de convenios administrativos, es posible llevar a cabo acuerdos a través contratos públicos, existiendo esta distinción entre convenios administrativos y contratos públicos en la *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público* (BOE, 2015); de hecho, en su artículo 47.1 se resalta que los convenios "*no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos*" y que, si ocurriera ese caso,



el régimen jurídico del convenio se ajustará a la legislación de contratos del sector público. Dependerá del caso concreto del acuerdo de Custodia el definir su forma jurídica.

Los **contratos públicos**, por su parte, estarán regulados por la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (BOE, 2017). En esta ley se definen los siguientes tipos contractuales públicos:

TIPOS DE CONTRATOS PÚBLICOS

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

Los contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios que celebren las entidades pertenecientes al sector público se calificarán de acuerdo con las normas contenidas en la presente sección.

Los restantes contratos del sector público se calificarán según las normas de derecho administrativo o de derecho privado que les sean de aplicación.

Los acuerdos de Custodia pueden llevarse a cabo a través de contratos públicos utilizando, por un lado, adjudicaciones directas con la propia entidad de Custodia de contratos menores, para los que la cuantía máxima en Andalucía es de 40.000€ para contratos de obras y de 15.000€ para otros contratos. Por otro lado, para la gestión de un bien público se puede llevar a cabo un procedimiento ordinario habitual, bien abierto, al que puede presentar una proposición cualquier entidad que cumpla los requisitos establecidos; bien restringido, pudiendo, en este caso, presentar las proposiciones únicamente aquellas entidades seleccionadas por la Administración contratante.

La Administración pública, en su papel promotor de la Custodia del Territorio, hace uso de estas fórmulas jurídicas a su disposición para llevar a cabo acuerdos de Custodia en aquellos bienes públicos que así lo requieran.



La Custodia del Territorio puede ser desarrollada desde distintas fórmulas en las que también pueden encajar acuerdos de custodia vinculados a bienes y patrimonio públicos:

Arrendamientos

El contrato de arrendamiento se basa en que una de las partes se obliga a dar a la otra el uso o disfrute de una cosa por un tiempo y precio determinado. Se incluye la posibilidad de subarriendo, lo que facilitaría las labores de custodia al tratar la Entidad de Custodia con el verdadero explotador de la finca. Puede incluir la buena gestión del territorio, como por ejemplo buenas prácticas agrarias, conservación del suelo y mínimo laboreo, reforestación o adecuación paisajística, entre otras muchas.

Para reforzar el éxito de los proyectos de custodia, hay que estudiar sobre todo el plazo y los mecanismos de prórrogas que facilita la legislación de arrendamientos rústicos, así como su inscripción registral para dotar de mayor seguridad jurídica a los mismos.

Los arrendamientos en caso de montes públicos pueden ser una de las fórmulas que posibiliten el desarrollo de Acuerdos de Custodia del Territorio.

Usufructos

El usufructo permite el disfrute de los bienes ajenos con la obligación de conservarlos. Puede constituirse sobre la totalidad o parte de la finca y se puede realizar por voluntad de los particulares. No importa quién sea el titular de la finca y al ser su duración indefinida otorga estabilidad jurídica y económica a la Entidad de Custodia, que puede arrendar su derecho de usufructo. El usufructuario se obliga a hacer una relación de todas las cosas que recibe, llamado inventario de los bienes, y a prestar una fianza (aunque se puede eliminar este requisito). También se obliga a hacer las reparaciones, mantenimiento y cumplimiento de los compromisos acordados.



Este derecho no suele darse en casos de bienes de dominio y patrimonio público. No obstante, podría plantearse cuando un particular quiere donar o dejar en herencia una finca a la Administración (a su Ayuntamiento, por ejemplo), pero antes decide cedérselo, por un tiempo limitado, a una entidad de CdT para que lo recupere a nivel ambiental. El objetivo final podría ser la creación de un espacio protegido o una zona verde municipal para uso y disfrute de todos los vecinos.

Servidumbres

La servidumbre se define como el poder real que una persona tiene sobre una finca ajena para servirse de ella parcialmente en algún aspecto. El ordenamiento jurídico español prevé la posibilidad de constituir servidumbres de carácter voluntario, es decir, por voluntad de las partes, siempre que satisfaga un interés no contrario a la ley. En este caso, sería una servidumbre ambiental o servidumbre de conservación.

Estas servidumbres se constituirían a favor de las Entidades de Custodia, las cuales tendrían que negociar con los titulares de las fincas la constitución de estas servidumbres en su propiedad. El propietario recibiría a cambio una suma pactada que podría recibir de una sola vez o bien anualmente. El propietario se obligaría a realizar labores de conservación de la finca.

Esta figura podría resultar interesante para favorecer la gestión de las servidumbres vinculadas a los dominios públicos. Las entidades de CdT podrían apoyar a las administraciones públicas para asegurar los usos adecuados en las servidumbres e incluso poder hacerse cargo de liderar las mejoras en las mismas.

Cesión de otros derechos



El propietario puede ceder determinados derechos de uso o de servicios ecosistémicos a las entidades de custodia, para la regulación de los usos del suelo, la gestión de montes, los proyectos de restauración, etc.

En esta línea, como ejemplo, el Gobierno de Canarias cuenta con el trámite de "Cesión de uso a terceros de bienes y derechos patrimoniales" , donde indica que *"El uso de los bienes y derechos patrimoniales de la Comunidad Autónoma cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, podrá ser cedido gratuitamente a otras Administraciones Públicas españolas, o entidades públicas dependientes de las mismas, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia."* El caso de cesión a asociaciones de utilidad pública es el que podría encajar a las entidades de Custodia del Territorio.

La adquisición de terrenos para la Custodia del Territorio

En este caso la Entidad de Custodia se convierte en propietaria de la finca mediante su compra al propietario, ya sea un particular o la Administración Pública en el caso de terrenos públicos. El principal inconveniente de esta figura es el establecimiento y la fijación del precio, que supone un desembolso significativo para la Entidad de Custodia que se convierte en propietaria.

Además, se debe tener en cuenta el gravamen tributario que supone la adquisición de la titularidad de un terreno y el coste de su mantenimiento. Sin embargo, puede ser una figura útil en el caso de terrenos públicos desafectados o terrenos públicos en desuso.

Permuta de terrenos

Cuando la Entidad de Custodia o la Administración Pública estén en posesión de terminados terrenos o fincas con características interesantes de cara a la producción o el aprovechamiento económico de la misma, podrá



intercambiarla con el propietario de una finca de especial o singular valor para la conservación de una especie, ecosistema, paisaje o elemento cultural.

De este modo, la propiedad de la finca con especial interés para la conservación pasa a manos de la Entidad de Custodia o la Administración (que luego la cederá mediante alguna de las fórmulas disponibles a la Entidad de Custodia), se intercambia por la finca de especial interés productivo, siendo un acuerdo beneficioso para los intereses de ambas partes.

Concesiones y uso de dominio público y los bienes patrimoniales de la administración

La administración pública tiene la potestad de ceder usos o derechos de conservación sobre terrenos públicos a las entidades de custodia.

Autorizaciones administrativas

Como en el caso de las concesiones, es la Administración Pública quien cede determinados derechos o usos a las Entidades de Custodia, pero teniendo en cuenta ciertas particularidades:

- Se otorgan por tiempo determinado, con un máximo de cuatro años.
- Pueden ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento por razones de interés público, sin que genere derecho a indemnización.
- Podrán ser gratuitas, onerosas o condicionadas.
- Se podrá exigir garantía al beneficiario de la autorización en caso de alteración o daño del bien.

Convenios administrativos y consorcios



Los convenios administrativos y los consorcios son instrumentos de derecho público de gran utilidad para llevar a cabo la gestión compartida público-privada de los espacios naturales y de los recursos y valores naturales, culturales y paisajísticos. Tendrán el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, y deberán establecer su ámbito territorial, personal y funcional, el plazo de vigencia, y las partes que intervienen, por un lado, la Administración actuante y, por el otro, las personas o entidades públicas o privadas que intervengan, así como las afectadas.

Por otro lado, el consorcio es una figura asociativa que emplean las administraciones públicas para llevar a cabo actividades vinculadas a fines de interés general. Se trata de una fórmula de conciliación y ejercicio en colaboración de competencias de diversas administraciones u organismos públicos con organizaciones privadas o incluso con particulares.

Los consorcios pueden gestionar un servicio público, ser titulares de bienes, contar con personal adscrito y tener personal propio. Pueden elegir entre gestionar su actividad, crear organizaciones para desarrollar dicha gestión o celebrar contratos. Estas características son válidas incluso cuando los consorcios integran particulares, puesto que el ordenamiento jurídico no lo limita y el consorcio nace para conseguir un fin común.



Relación de algunas normativa y documentos de referencia.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones .

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Estudio jurídico sobre la custodia del territorio. 2010.

Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Libro Blanco, Construyamos el Futuro de la Custodia del Territorio, 2018.

Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. 2021.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.



CONCLUSIONES





VII. CONCLUSIONES.

A continuación, se relacionan las principales conclusiones que se extraen de los análisis realizados y que pueden servir para establecer posteriormente estrategias de abordaje que permitan seguir trabajando en favor de la Custodia del Territorio en Andalucía.

Dificultades por necesidades de deslinde.

Los dominios públicos que necesitan del acto administrativo de deslinde para que el derecho respalde la propiedad pública son los más complejos para que la custodia del territorio pueda realizar contribuciones para su gestión. No obstante, la capacidad que las Entidades de Custodia tienen para alcanzar acuerdos entre propietarios registrales y administraciones con competencias, puede resultar útil para desarrollar fórmulas de acuerdos que contribuyan a la conservación, restauración y el uso sostenible de estos bienes cuando existe un interés de impulso por alguna de las administraciones competentes y se encuentran respaldados por ella.

La firma de un acuerdo de custodia del territorio respecto a un espacio concreto depende de la voluntad de la propiedad y de la Entidad de Custodia, que son los firmantes principales. En el caso de los bienes públicos deslindados será la administración correspondiente la que asuma el papel de propietario. En el caso de que el bien no esté deslindado es más complejo. No obstante, respecto a sus competencias de gestión lo ideal sería que la administración pudiera firmar acuerdos de custodia del territorio que impliquen acciones no tendentes a modificar el espacio, de fomento de la colaboración de propietarios colindantes, de difusión y sensibilización, entre otras. Se podrían plantear acuerdos previos entre administración competente y Entidad de Custodia que favorezcan acuerdos posteriores que incluyan a los propietarios colindantes.



Hay casos en los que, aunque no se haya realizado el procedimiento de deslinde, puede que se cuente con el derecho de propiedad del bien, aunque no en toda la amplitud que debería, como es el caso de algunas vías pecuarias. El reconocimiento social de este bien ha sido tradicionalmente mayor, siendo más respetado que en otros casos. Acuerdos de Custodia del Territorio en estos bienes pueden favorecer su reconocimiento y valorización, siendo una herramienta de gran utilidad para implicar a los propietarios de las lindes y actuar como elemento de conciliación y mediación.

Falta de legislación de desarrollo de la CdT que proporcione seguridad jurídica.

No existe una legislación básica específica de Custodia del Territorio, se encuentra incluida en distintas normativas que, aunque permiten tener una base legal, no cuentan con un desarrollo vinculado a esta temática suficientemente amplio para generar seguridad jurídica. No se regulan las fórmulas de los acuerdos de forma concreta por lo que cada acuerdo de custodia que se desarrolle puede tener unas características diferentes. La base legal formal de los acuerdos es fundamental sobre todo cuando se desarrollan en espacios de dominio y propiedad pública. Al no tener fórmulas jurídicas muy encorsetadas se favorece la versatilidad de la Custodia del Territorio, siendo una ventaja para adaptarse a múltiples circunstancias. Aunque en algunos casos, supone un hándicap que hace que se frustren acuerdos cuando llegan a manos de los equipos jurídicos o técnicos. En el caso de espacios y bienes de titularidad de administraciones suelen surgir estas complicaciones con los servicios jurídicos si no están familiarizados con la Custodia del Territorio

Necesidad de impulsar proyectos piloto demostrativos.

El desarrollo de acuerdos de custodia piloto demostrativos en espacios de dominio público (DPH, DPMT, montes públicos y vías pecuarias) que sean impulsados desde la administración competente puede favorecer, no solo



que se puedan replicar, sino que se mejore la relación de los privados con los bienes públicos, haciendo más ágil la gestión de estos últimos. Se debe tratar de acuerdos de custodia que incorporen al máximo de partes interesadas posible, siempre a la administración competente del dominio público y a los privados colindantes (en el caso de bienes con zonas de servidumbre).

Oportunidad para crear corredores ecológicos efectivos con base en espacios públicos.

La creación de corredores verdes, que de forma efectiva actúen como corredores ecológicos, partiendo de la base de un bien de dominio público puede conseguirse con el desarrollo de acuerdos de custodia del territorio. Los trazados lineales de cursos fluviales y vías pecuarias pueden ser recursos clave para la configuración de corredores ecológicos que permitan la conexión entre espacios protegidos. Para ello, se debe conseguir masas de vegetación autóctona que sirvan como refugio de fauna y estén adaptadas al entorno donde se encuentren. En el caso de los ríos y arroyos implica restaurar la vegetación potencial de ribera que le corresponda, pero en el caso de vías pecuarias implica el diseño de masas lineales de vegetales que además pueden aportar servicios ecosistémicos a los usuarios de las vías, proporcionando sombras y frescor que mejoran su adaptación al Cambio Climático.

Necesidad de que los acuerdos de CdT en espacios de dominio público se alineen con los trabajos que desde la Junta de Andalucía se estén realizando.

La utilización de los acuerdos de Custodia del Territorio para favorecer la gestión de bienes y patrimonio público es factible siempre que se incorporen todos los esfuerzos que desde los distintos equipos de trabajo se están realizando para la conservación de ecosistemas y especies, para la eliminación de especies exóticas, etc. Los espacios públicos deben ser



ejemplos de buena gestión y para ello deben integrar los programas de trabajo que la propia Junta de Andalucía haya puesto en marcha.

No obstante, también pueden constituirse como espacios de innovación que prueben prácticas de manejo de suelos, de gestión silvícola o de control de especies.

En cualquier caso, el contacto con los equipos que dentro de la Junta de Andalucía lideran los distintos programas que puedan afectar al espacio concreto, debe ser fluido. Se deben soportar los acuerdos de custodia en una relación de confianza que incluya a los técnicos que lideran la conservación de espacios y especies también desde dentro de la propia administración buscando el alineamiento de los esfuerzos, aunque se tenga en cuenta la posibilidad de realizar actuaciones innovadoras y demostrativas.

Generar relaciones de confianza y compromiso con las entidades de custodia.

Los acuerdos de custodia del territorio se basan en la confianza y el respeto mutuo. En ocasiones se cimientan sobre acuerdos verbales iniciales en los que se colabora para desarrollar actuaciones concretas de sensibilización, por ejemplo. Crear un vínculo entre la administración responsable del bien que se quiere custodiar y la Entidad de Custodia del Territorio con la que se va a firmar el acuerdo, es fundamental. Muchas veces son entidades de custodia grandes con un gran bagaje las que suscitan más confianza para la Administración. No obstante, las entidades más pequeñas con un vínculo más fuerte con el territorio pueden ser muy útiles y prácticas para gestionar espacios en los que se necesite generar acuerdos entre distintos propietarios.

En el caso de montes públicos y otros espacios como zonas verdes, titularidad de administraciones locales, es fundamental la relación de confianza que se cree con la Entidad de Custodia. Por supuesto, el compromiso del acuerdo de Custodia del Territorio debe quedar por escrito



para formalizarlo y dar seguridad jurídica, pero se debe empezar a colaborar primero para generar una relación de confianza basada en la seriedad de las partes a la hora de abordar trabajos comunes. Esto ha funcionado muy bien y es la sucesión lógica de los acontecimientos cuando se han desarrollado experiencias de Custodia del Territorio a nivel local. Las Entidades de Custodia del Territorio terminan haciéndose imprescindibles y ayudan a la entidad local a encontrar financiación para poder continuar desarrollando las actuaciones previstas en el acuerdo de custodia del territorio.

A nivel de otros bienes públicos de escala supralocal sería interesante que existieran dinámicas similares en las que el acuerdo de custodia pudiera ser la consecuencia de un acercamiento previo de trabajo y colaboración conjunta en torno al bien público que permita que las partes desarrollen un vínculo de confianza que ayude a configurar posteriormente el acuerdo.