

**EVALUACIÓN DE ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN
ACTIVA DEL PATRIMONIO NATURAL INCLUIDAS EN
ACUERDOS DE CUSTODIA DEL TERRITORIO
SUBVENCIONADOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DEL PAÍS VASCO EN EL PERIODO 2011-2016**

**INFORME FINAL
JULIO DE 2018**



Fundación Interuniversitaria
Fernando González Bernáldez
PARA LOS ESPACIOS NATURALES



Documento elaborado por Javier Puertas Blázquez y Diego García Ventura contratado por la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del Gobierno Vasco.

ÍNDICE

1. Antecedentes y justificación	4
2. Objetivos	5
3. Metodología	6
3.1. Metodología para la caracterización general de los proyectos	
3.2. Metodología de aplicación del estándar de conservación	
4. Caracterización general de los proyectos	10
5. Resultados del análisis de proyectos con el estándar de conservación	14
5.1. Aspectos generales	
5.2. Planificación	
5.3. Ejecución	
5.4. Evaluación	
5.5. Síntesis de resultados	
6. Recomendaciones	21
7. Referencias	24
8. Anexos	25
I Modelo de memoria utilizada en las últimas convocatorias	

1. Antecedentes y justificación

La custodia del territorio es una fórmula de implicación social en la conservación de la naturaleza a través de un acuerdo voluntario –acuerdo de custodia del territorio- entre el propietario o usuario de los recursos naturales y la sociedad civil organizada a través de las denominadas entidades de custodia, en el que se establecen los compromisos e implicación activa de ambas partes en la conservación de los valores patrimoniales en los territorios objeto de acuerdo. La Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad define la custodia del territorio como el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implica a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos, y se entiende por entidades de custodia aquellas organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación mediante las técnicas de custodia del territorio. La superficie en acuerdos de custodia, tanto dentro como fuera de áreas protegidas, se ha incrementado en los últimos años, tal y como refleja el 4º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español: unas 551.000 hectáreas, 120.000 más respecto al inventario anterior (Fundación Biodiversidad, 2015)

En esta tesitura las administraciones ambientales públicas están empezando a ensayar diversas fórmulas para favorecer e impulsar la custodia del territorio, como herramienta complementaria a las políticas y herramientas públicas de conservación de la naturaleza. Entre otras estrategias se están poniendo en marcha instrumentos como subvenciones a proyectos y acciones de conservación en acuerdos del territorio, iniciativas impulsadas en Cataluña y País Vasco, y muy recientemente también en la Comunidad Foral de Navarra.

El Gobierno Vasco puso en marcha en 2011 un programa público de subvenciones destinadas a desarrollar acciones de conservación del patrimonio natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se ha desarrollado hasta 2016, momento en el que se ha considerado la evaluación de los apoyos de la administración pública a los proyectos de conservación desarrollados por otras entidades, públicas y privadas, incluyendo las desarrolladas en el marco de acuerdos de custodia del territorio en espacios naturales protegidos, en lo que parece razonable considerar la contribución de las diferentes partes implicadas, el propietario y la entidad de custodia.

Por otro lado, en los foros técnicos dedicados a la custodia del territorio se viene poniendo de manifiesto la necesidad de concretar la contribución efectiva de la custodia del territorio a la conservación de la naturaleza con carácter general, y a la contribución de los elementos del patrimonio natural y la diversidad biológica de las áreas protegidas de manera particular (Campos, S et al. 2015; FRECT, 2016).

En este contexto se diseña este proyecto, con el objetivo de realizar un análisis del funcionamiento de este programa de subvenciones y sus resultados, los avances en la conservación del patrimonio natural constatados, así como formular mejoras plausibles mediante una serie de recomendaciones para el diseño y ejecución de actividades de conservación incluidas en acuerdos de custodia del territorio.

El desarrollo de este proyecto contribuirá a la implementación de la línea de gobernanza del *Programa Sociedad y Áreas Protegidas 2020* impulsado por EUROPARC-España (EUROPARC-España, 2016), en la medida en que sus productos pueden ser de aplicación tanto en el País Vasco como en otros territorios y áreas protegidas del Estado español.

2. Objetivos

Los objetivos del proyecto son:

1. Analizar los proyectos financiados en el marco del programa de ayudas a la financiación de actividades de conservación del patrimonio natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el periodo 2011-2016.
2. Aportar recomendaciones para mejorar los apoyos públicos a las acciones de conservación activa del patrimonio natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio en áreas protegidas.
3. Sentar las bases para la elaboración posterior de una guía o manual de referencia con ejemplos de buenas prácticas y recomendaciones tanto para las administraciones como para las entidades de custodia.

3. Metodología

El análisis realizado se organiza en varias fases, con metodologías complementarias en cada una de las mismas.

En primer lugar, se ha llevado a cabo la revisión de los documentos de referencia de los expedientes de los proyectos financiados a través de la subvención, punto de partida para el análisis descriptivo y caracterización de los proyectos desarrollados.

Por otro lado, se ha revisado y adaptado el estándar de calidad en la gestión para la conservación en espacios protegidos elaborado por EUROPARC-España (EUROPARC-España, 2011) para su aplicación a los proyectos de conservación apoyados con la convocatoria de subvenciones objeto de análisis, y se han definido los análisis concretos a aplicar para los aspectos generales, la planificación, la ejecución y la evaluación. En la elaboración del estándar de conservación se han revisado los principales documentos técnicos y científicos de referencia en materia de evaluación de acciones de conservación, especialmente en áreas protegidas (entre otros CMP, 2004; Day, J.C, y Laffoley, D.A., 2006; Dudley, 2006; Hockings, M. et al. 2000; IUCN-CMP, 2006; Rotherdam, 2001).

Finalmente, como resultado de los análisis de proyectos de conservación, tanto del análisis descriptivo de los proyectos como –y principalmente– de su evaluación con el estándar de conservación, y previa revisión de otros documentos y publicaciones de referencia en el ámbito de la conservación de la naturaleza y la custodia del territorio, se formulan unas recomendaciones para mejorar los apoyos públicos a las actuaciones de conservación activa del patrimonio natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio en espacios naturales protegidos.

Las recomendaciones extraídas del informe se integran en la propuesta de plantilla de memoria de proyectos, elaborada a partir del modelo normalizado incorporado en 2015.

3.1. Metodología para la caracterización general de los proyectos

Para el análisis descriptivo y caracterización general de los proyectos se han considerado, entre otros, los siguientes parámetros: número de proyectos aprobados en cada una de las convocatorias públicas, entidades beneficiarias de los proyectos, cuantía económica del apoyo público en forma de subvenciones aprobadas y la temática ambiental de los proyectos.

Para este análisis han sido objeto de revisión las siguientes fuentes de información de los expedientes de los proyectos: memoria técnica, memorias de ejecución, presupuesto, balance económico y relación de gastos, y acuerdos de custodia del territorio.

3.2. Metodología de aplicación del estándar de conservación

La segunda parte del proceso ha consistido en aplicar la metodología del estándar de conservación de EUROPARC-España a los proyectos apoyados por la convocatoria. El estándar de calidad en la gestión para la conservación en espacios naturales protegidos es un documento de consenso elaborado por el grupo de conservación de EUROPARC-España en el que se recogen una serie de criterios para verificar si una acción de conservación activa puede considerarse de calidad.

Es un sistema que aborda la calidad del proceso. En concreto, y para el caso de las acciones de conservación activa, el estándar se centra en las fases de planificación, ejecución y evaluación de los proyectos, incluyendo asimismo otros aspectos de carácter general.

El estándar de calidad en acciones de conservación se plantea para su aplicación tanto en acciones concretas de conservación como en programas o planes. Pretende servir de ayuda al gestor, tanto de entidades públicas como privadas, a diseñar y evaluar la planificación y ejecución de proyectos y acciones de conservación. La aplicación del estándar debe asegurar que los esfuerzos de conservación se realizan de acuerdo a los procedimientos más lógicos y eficientes, y que, en último término, contribuyen positivamente a alcanzar los objetivos de conservación.

Se ha evaluado la idoneidad del estándar de calidad en acciones de conservación como herramienta práctica de evaluación de la calidad de los proyectos de custodia del territorio. Para una primera revisión de dicha idoneidad, se han aplicado solamente los criterios considerados como básicos en la herramienta, alguno de cuales finalmente también han sido desestimados o reformulados. Dado que el objeto de la convocatoria de subvenciones son las acciones de conservación activa enmarcadas en acuerdos de custodia, se ha considerado plausible adaptar los criterios del estándar a la casuística concreta de estos proyectos, cuya principal singularidad es la existencia de un acuerdo de custodia entre un propietario y la entidad de custodia.

En el análisis se han aplicado los criterios básicos del estándar de conservación. No se han considerado los aspectos más específicos relacionados con proyectos promovidos, diseñados e implementados por la administración pública.

Son objeto de análisis un total de 30 criterios agrupados en las cuatro fases de desarrollo de proyectos: aspectos generales (8), planificación (14), ejecución (5) y evaluación (2). Para todos los criterios se aplica la misma escala: respuesta afirmativa, cuando se considera que se cumple con el referido criterio; respuesta negativa, cuando se considera que no se cumple con este criterio; y no aplica, cuando se considera que el criterio de análisis no puede aplicarse en el proyecto. Para cada fase o grupo puede obtenerse una puntuación máxima de cien (100) y una puntuación mínima de cero (0).

Aspectos generales

Registro de actuaciones y decisiones

- Identificación de los documentos que sirvan como registro de cada fase del proyecto
- Existencia de memorias de actuación periódicas (informes de seguimiento) o, en su caso, información de modificaciones de la propuesta inicial.

Uso de la mejor información disponible

- Consulta de la bibliografía científica y técnica más relevante y reciente

Apoyo institucional

- Permisos administrativos preceptivos y capacidad legal para actuar en el lugar donde se desarrolla el proyecto

Apoyo social

- Identificación de los actores sociales potencialmente relacionados con las acciones programadas

Comunicación

- Identificación de las posibles audiencias.

Planificación

Objetivos a largo plazo

- Las especies, hábitats, ecosistemas, procesos o elementos del patrimonio natural sobre los que se pretende actuar están identificados explícitamente en el proyecto
- Definición del objetivo último del proyecto, incluyendo el ámbito geográfico y temático
- Verificación de inexistencia de contradicciones de los objetivos del proyecto con otros documentos de planificación de rango superior
- Se han definido los motivos que justifican la necesidad u oportunidad de diseñar e implementar el proyecto

Diagnóstico

- Análisis detallado de los problemas, amenazas y oportunidades que afectan a los elementos clave
- Verificación de inexistencia de condiciones externas que comprometen la viabilidad del proyecto
- El estado de conservación que se presente alcanzar se ha definido y es explícito

Objetivos operativos

- Existen objetivos operativos redactados de forma explícita

Definición de actuaciones

- Relación explícita entre acciones y objetivos
- Previsión del coste económico de cada una de las acciones
- Las fuentes de financiación son explícitas
- Se han previsto los efectos ambientales de las acciones y las medidas correctoras pertinentes
- Consideración de usos y derechos locales

Seguimiento

- Se dispone de un listado de indicadores para conocer el resultado de las acciones

Ejecución

Ejecución de las acciones previstas

- Las acciones se realizan de acuerdo al coste previsto
- Las acciones se terminan en los plazos establecidos
- Las acciones y pasos seguidos se registran documentalmente
- La ejecución de las acciones no tiene afecciones ambientalmente negativas, y/o no cumple con los criterios de impacto ambiental definidos en la propuesta técnica
- La ejecución de las acciones cumple con los criterios de usos y derechos locales establecidos en la propuesta técnica

Evaluación

Evaluación / Revisión del proyecto

- Los indicadores de seguimiento se registran de forma sistemática, según lo establecido en la planificación
- Los resultados del seguimiento se utilizan para valorar los resultados obtenidos en la ejecución del proyecto

4. Caracterización general de los proyectos

El desarrollo del trabajo en su primera fase ha consistido en la revisión de la documentación de los expedientes. Se han revisado diferentes documentos: memorias técnicas, memorias de ejecución, presupuestos, balances económicos y de gastos, y acuerdos de custodia del territorio.

En las distintas convocatorias de la subvención se han desarrollado un total de 54 proyectos. Por término medio se han apoyado 9 proyectos en cada convocatoria. El número de proyectos subvencionados ha descendido paulatinamente desde los 12 proyectos de la convocatoria de 2011 a los 7 proyectos de la convocatoria de 2016.

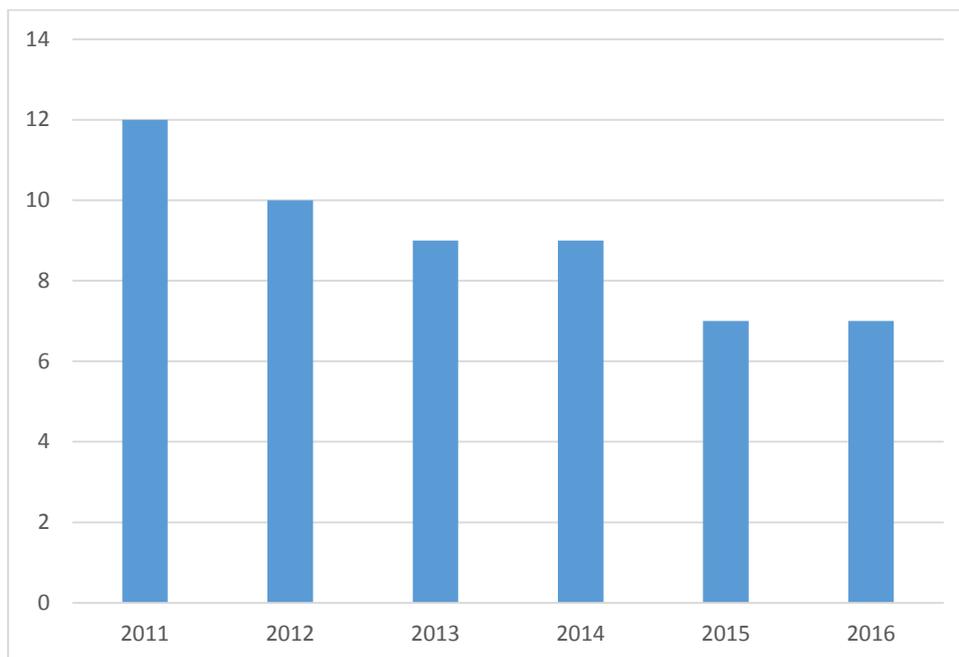


Figura 1. Evolución del número de proyectos aprobados 2011-2016. Fuente: elaboración propia

Se han apoyado desde el gobierno autonómico la ejecución de los referidos proyectos de conservación en acuerdos de custodia con 996.459 euros (ver anexo con el detalle de subvenciones por proyectos y año), cifra total aprobada en las correspondientes resoluciones de las convocatorias en los 6 años analizados (2011-2016). El apoyo medio por proyecto ha sido de 18.452,94 euros, valor medio por proyecto para el conjunto de la serie, que resulta muy similar al valor medio por proyecto para años 2013 a 2016. La subvención concedida se ha ejecutado íntegramente en la práctica totalidad de los proyectos que han podido analizarse y para los que se dispone de esta información.

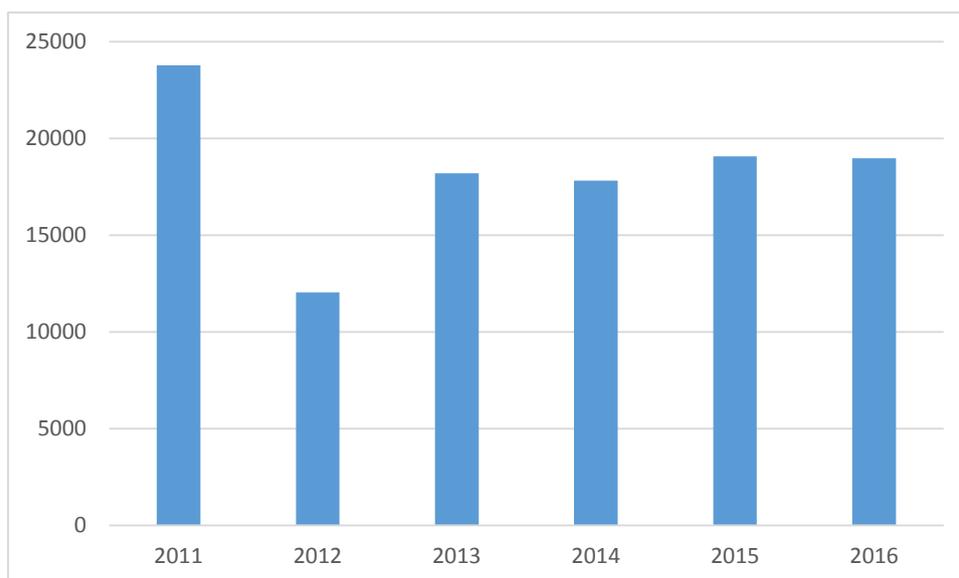


Figura 2. Apoyo medio en euros por proyecto para el periodo 2011-2016. Fuente: elaboración propia

Se han beneficiado de las ayudas un total de 14 entidades, en su mayoría organizaciones no gubernamentales como asociaciones y fundaciones conservacionistas, y tres corporaciones municipales. Entre las entidades beneficiarias destacan por el número de proyectos la Fundación Lurgai y la Sociedad de Ciencias Aranzadi, que han ejecutado respectivamente un total de 12 y 13 proyectos; entre ambas entidades han desarrollado prácticamente la mitad de los proyectos apoyados por la convocatoria de ayudas analizada (46,29%). También destaca SEO/Birdlife con 7 proyectos y Naturtzaindia Elkartea con 6 proyectos.

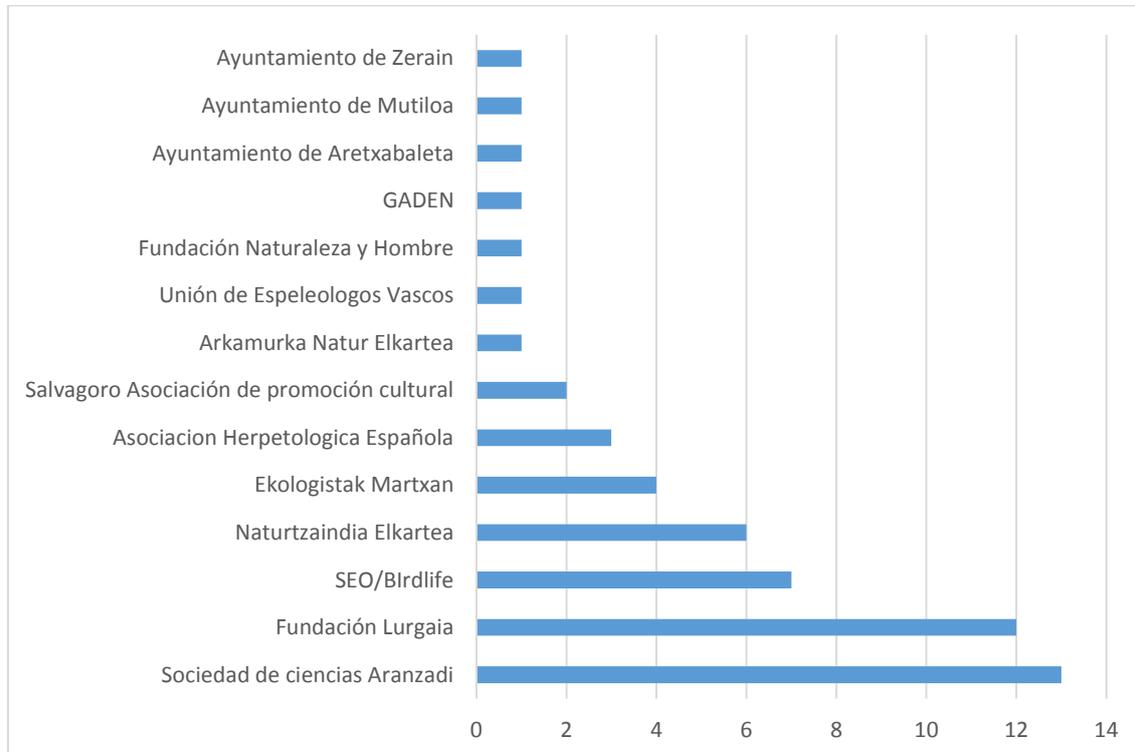


Figura 3: Número de proyectos desarrollados por las entidades beneficiarias de las subvenciones 2011-2016. Fuente: elaboración propia.

En muchos casos las entidades han aprovechado la convocatoria anual para la implementación de diferentes fases de un mismo proyecto de conservación, incardinada o no en la programación de actividades de las entidades –sería el caso del Programa Quercus de la Fundación Lurguia, marco general al que contribuyen la mayoría de los proyectos presentados a la convocatoria-. También las subvenciones han permitido el desarrollo de proyectos puntuales, considerados de interés por la administración y por tanto apoyados en el marco de la convocatoria.

Cerca de la mitad de los proyectos (48%) se han desarrollado en el territorio de Gipuzkoa, mientras que en los territorios de Araba y Bizkaia se reparten los restantes proyectos. No pueden ofrecerse cifras sobre la superficie exacta sobre la que se han ejecutado los proyectos, dado que este dato sólo está disponible sistemáticamente en los proyectos desarrollados en los últimos años de la convocatoria.

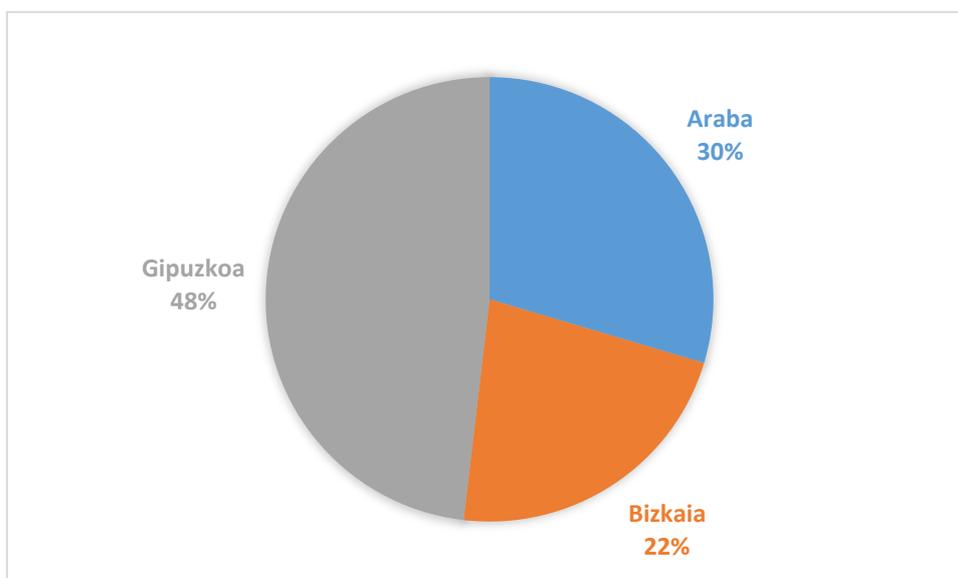


Figura 4. Distribución de los proyectos subvencionados en los territorios históricos de Euskadi. Fuente: elaboración propia

Las subvenciones concedidas han permitido el desarrollo de diversas acciones de conservación del patrimonio natural. Destaca un primer grupo de acciones y restauraciones forestales ejecutadas en al menos 16 proyectos (29,62%) en las que se ha trabajado principalmente en la recuperación y mejora del bosque mixto autóctono (hayedo, robledal, alisedas...). Un segundo grupo de acciones de restauración, mejora y creación de humedales (charcas, marismas), con el objetivo de beneficiar a diversos grupos de especies animales -especialmente a los anfibios, también reptiles-, se han desarrollado también en al menos 16 de los 54 proyectos analizados (29,62%). De esta manera casi un 60% de las acciones de conservación desarrolladas se enmarcan en los dos grupos referidos, actuaciones forestales para la recuperación del bosque original y actuaciones de mejora de humedales para favorecer especialmente las poblaciones de anfibios. En el 40% restante incluye acciones diversas, entre otras, las siguientes:

- Eliminación de especies invasoras
- Incremento de los setos vivos en espacios agrícolas
- Estudio y seguimiento de diferentes especies de flora y fauna (quirópteros, aves...)
- Señalización de elementos naturales singulares como simas

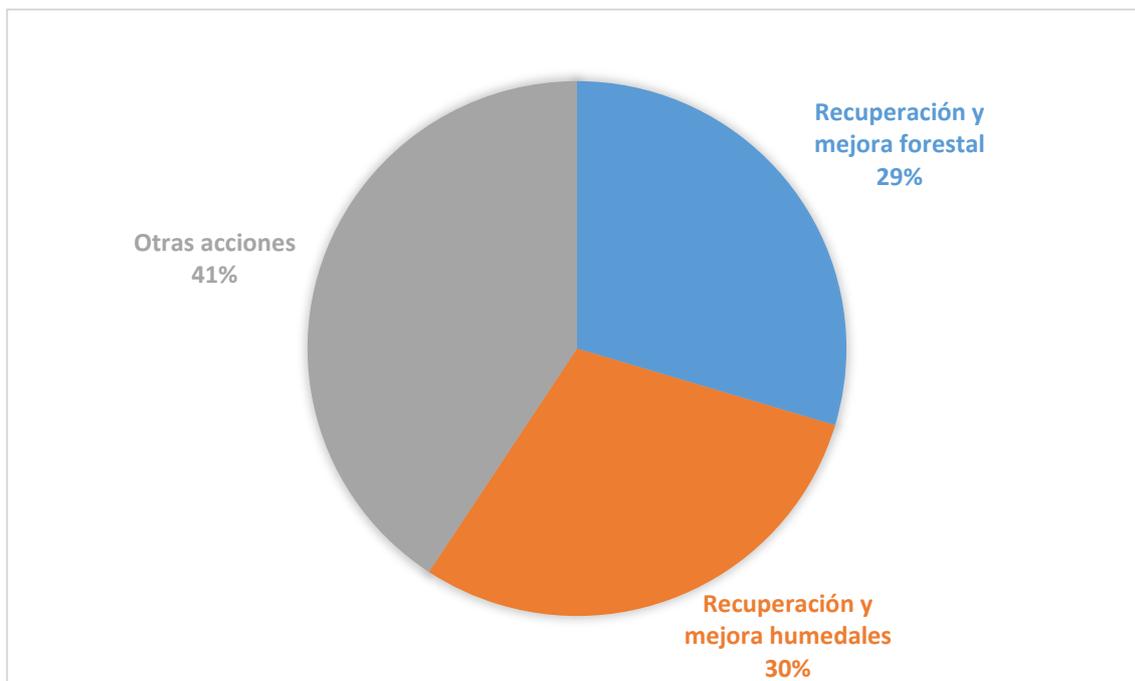


Figura 5: Principales acciones de conservación desarrolladas en los proyectos subvencionados. Fuente: elaboración propia.

Todos los proyectos se han ejecutado en propiedades sobre las que existe un acuerdo de custodia del territorio. Los acuerdos de custodia del territorio analizados se han desarrollado a 20 años vista. Sólo algunos se desarrollan a 10 años y sólo se ha podido identificar un caso en el que los acuerdos se establecen a 5 años, con posibilidad de renovación automática hasta los 20 años. Seguramente el hecho de que los acuerdos establecidos sean a varios años se explique porque el único criterio de valoración –y puntuación– de la convocatoria en materia de acuerdos de custodia sea precisamente su vigencia: a mayor vigencia, mayor puntuación.

Más allá de la valoración sobre la vigencia de los acuerdos, se interpreta que la convocatoria ha favorecido la firma de acuerdos de custodia del territorio, tanto dentro como fuera de espacios naturales protegidos, aunque especialmente dentro de áreas protegidas, lo que se explica seguramente porque este parámetro se consideraba positivamente en la evaluación de las propuestas en la convocatoria. Esta interpretación se fundamenta en el hecho de que se ha podido comprobar que muchos acuerdos se han firmado pocos años antes, o incluso meses antes, del desarrollo de los proyectos.

5. Resultados del análisis de proyectos con el estándar de conservación

Se detallan a continuación los resultados de los análisis del estándar de conservación a los 52¹ proyectos analizados, y avance de recomendaciones.

5.1. Aspectos generales

Registro de actuaciones y decisiones

En todos los proyectos se identifican los documentos de registro de las diferentes fases del proyecto, en la misma memoria técnica y memoria de ejecución. No existen, por el contrario, memorias de actuación periódicas o informes intermedios que permitan calibrar el grado de implementación del proyecto antes de su finalización, y en su caso determinar reformulaciones o reorientaciones de las acciones programadas.

En su caso, se considera oportuno someter a [valoración la inclusión en el modelo de memoria – proyecto de un informe intermedio de modificación de propuesta](#) en el caso en el que se replanteen o reformulen las acciones previstas o se plantee la eliminación de acciones programadas o inclusión de nuevas acciones. Lógicamente debiera explicarse y justificarse adecuadamente la reformulación del proyecto, y en este sentido se sobreentiende que esta situación debería ser excepcional y en ningún caso la norma general de aplicación.

Documentación: uso de la mejor información disponible

Se interpreta que todos los proyectos se han formulado considerando diversa bibliografía científica y técnica, desde referencias científicas a documentos técnicos de planificación y gestión, entre otros. Sin embargo, la revisión de las memorias analizadas ha puesto de manifiesto que en muchos casos no se incluye en la documentación ni siquiera una referencia bibliográfica, por lo que en estos casos este parámetro se ha valorado negativamente en la aplicación del estándar. En los casos en los que junto con la memoria estandarizada se cuenta con una memoria extendida sí que se incluyen en esta última referencias documentales y científicas, por lo que en estos casos se valora positivamente. [Debería valorarse en la plantilla tipo de la memoria incluir una parte obligatoria de fundamentación o documentación científico – técnica](#) sobre la que sustenta tanto el diseño y como la redacción del proyecto de conservación.

Apoyo institucional

En un principio se consideró valorar el respaldo o compromiso de los responsables políticos, sin bien finalmente se descartó ya que se entiende que la convocatoria de las subvenciones en sí misma se interpreta como una traducción directa del respaldo político. El apoyo institucional se considera fundamental en la implementación efectiva de la custodia del territorio (Ruiz, A et al, 2018), que se materializa en la disposición de los permisos administrativos preceptivos y la capacidad legal de actuación, se ha valorado positivamente en todos los proyectos analizados. Se ha considerado especialmente la existencia de un acuerdo de custodia del territorio como marco general de referencia. En la convocatoria de 2015 se incluye un artículo donde se

¹ No se han podido analizar 2 de los 54 proyectos subvencionados porque la documentación de referencia de los mismos sólo estaba disponible en euskera.

solicita a los peticionarios acreditar que disponen de todas las autorizaciones que les sean de aplicación.

Apoyo social: participación

En algunos casos no se identifican los actores directamente, pero pueden inferirse en la alusión a las diferentes actividades y usos del territorio (aprovechamientos forestales, usos ganaderos, prácticas agrarias...). Sin embargo, por norma general, en los proyectos se identifican con cierto nivel de detalle los actores sociales potencialmente relacionados con el proyecto, que como mínimo hacen referencia a los propietarios de los terrenos sobre los que hay establecido el acuerdo de custodia del territorio. Sólo puntualmente se aportan listados sistemáticos de los actores implicados como sería deseable (EUROPARC-España, 2014) en un mismo apartado de la memoria (memoria propositiva) los actores identificados o los que han participado en alguna medida finalmente (memoria justificativa). En algunos proyectos se hace referencia explícita a la implicación de los propietarios, en colaboración con la organización beneficiaria de la ayuda, en las labores de seguimiento, aspecto que debe valorarse positivamente.

En la convocatoria de ayudas, [en el modelo de memoria – proyecto, existe y debería mantenerse un apartado específico de identificación de los actores potencialmente relacionados con el proyecto](#). Además, quizás pudiera ser objeto de valoración su implicación efectiva en el proyecto. Para evitar una identificación demasiado generalista (“público en general”), se propone [valorar la inclusión de categorías cerradas](#) (sociedad civil organizada, corporaciones locales, propietarios, público escolar, otros).

En conexión con lo anterior, particularmente relevante se considera la implicación de los propietarios firmantes del acuerdo de custodia del territorio, la contraparte privada del acuerdo. [Se considera recomendable valorar en las candidaturas, y sería por tanto un criterio explícito a incorporar en la evaluación, el grado de participación activa del propietario en la ejecución del proyecto, en la puesta en marcha de algunas de las acciones programadas, en el seguimiento de los resultados del proyecto...](#) (Ruiz, A. et al. 2018). En el diseño de las candidaturas sería deseable y podría ser objeto de bonificación, aunque quizás no obligatorio, determinar la implicación y participación activa de los propietarios en las acciones programadas –en algunas de las acciones programadas-, más allá del mínimo de facilitar el acceso y “dejar hacer” en el marco del acuerdo de custodia.

Comunicación y difusión de resultados

En los proyectos que incluyen acciones de divulgación y difusión se identifican de manera clara las posibles audiencias, mientras que en otros muchos proyectos que no incluyen específicamente acciones de comunicación no se ha documentado adecuadamente la audiencia que, en algunos casos, puede llegar a inferirse, pero no en todos. Muchas veces la definición de los destinatarios es demasiado general o generalista (referencias genéricas a la población local, a los vecinos o a los visitantes embebida en cualquier apartado de la memoria). Al igual que en el apartado anterior, [se recomienda establecer categorías cerradas de público destinatario de las acciones de comunicación y difusión](#) (sociedad civil organizada, corporaciones locales, propietarios, público escolar, otros).

[Sería deseable que en el proyecto se identificasen de la manera más precisa posible las audiencias](#), los destinatarios de cualquier acción de comunicación, programada o no en el proyecto. En conexión con este planteamiento seguramente también sería positivo [incluir en todos los proyectos apoyados con la convocatoria de ayudas al menos una acción de](#)

comunicación, así como reservar al menos un 10% del presupuesto a las labores de comunicación (EUROPARC-España, 2007; Hesselink, F.J. et al. 2007)

5.2. Planificación

Objetivos a largo plazo

En general se identifican las especies, hábitats, ecosistemas, procesos y elementos del patrimonio sobre los que se pretende actuar con el proyecto, se ha definido el objetivo último del proyecto, hecho que se considera fundamental en la planificación (EUROPARC-España, 2018), y se han definido los motivos que justifican la necesidad u oportunidad de diseñar e implementar el proyecto. Por el contrario, por norma general, en la mayoría de los proyectos no se puede verificar que no existen contradicciones documentadas de objetivos del proyecto con los de otros documentos de planificación de rango superior.

En líneas generales, se recomienda que las entidades de custodia indiquen en la solicitud de subvención si la acción se enmarca dentro de una estrategia o programa de conservación a medio/largo plazo, y de qué manera evaluará el logro de objetivos una vez finalizada y justificada administrativamente dicha acción.

Diagnóstico

En la mayoría de los proyectos analizados se han identificado los problemas, amenazas y oportunidades que afectan a los elementos clave sobre los que se plantean las acciones de los proyectos, aunque debe advertirse que el nivel de detalle del diagnóstico es muy variable en los diferentes proyectos. Sin embargo, la consulta a las memorias analizadas no permite verificar que no existan condicionantes externos que comprometan la viabilidad del proyecto. Dicho en otros términos, no se han podido documentar los referidos condicionantes externos en los proyectos analizados.

Por otro lado, en los proyectos se establece el estado de conservación que se pretende alcanzar, o equivalente, aunque es variable el lugar de la memoria donde queda recogido, y también los términos en los que se define el estado de conservación. En muchos casos se apunta más bien la tendencia esperada o el escenario deseable al que se pretende contribuir con el proyecto.

Debería valorarse la inclusión en la memoria de proyecto de un apartado específico dedicado al estado de conservación de los elementos clave sobre los que se programan las acciones del proyecto.

Objetivos operativos

En los proyectos analizados se han formulado por norma general objetivos operativos, aunque no siempre con el nivel de definición que sería deseable. En su formulación pueden confundirse en algún caso con acciones propiamente dichas del proyecto.

Definición de acciones

En la mayoría de los proyectos se ha considerado que la relación entre las acciones y los objetivos es explícita, aunque también debe señalarse que realmente está explicada de forma adecuada y completa sólo en algunos proyectos. Por otro lado, no siempre aparece recogida en las mismas partes de la memoria. La valoración de la aplicación del estándar de conservación para este aspecto es positiva.

En los proyectos no se prevé el coste económico de cada una de las acciones, seguramente porque no se ha establecido así en las sucesivas bases reguladoras de la convocatoria de

ayudas. En esta tesitura se ha aplicado una valoración general del conjunto de las acciones considerando el presupuesto y el balance de gastos, y por lo tanto se ha valorado positivamente cuando se ha contado con el presupuesto o con la cifra recogida en la resolución de la convocatoria –el presupuesto puede estar o no en el expediente de los proyectos-. Por otro lado, las fuentes de financiación son explícitas y se concretan en todos los casos en la propia subvención, junto con la parte que pueda asumir, en su caso, la entidad beneficiaria. No se ha identificado ningún proyecto en el que se haga referencia a otras fuentes de financiación.

En la mayoría de los proyectos no se han previsto los efectos ambientales de las acciones y medidas correctoras pertinentes, aunque en algunos casos, como por ejemplo en varias acciones de eliminación de invasoras, puede encontrarse una alusión a los referidos efectos de manera más o menos genérica.

En todos los casos se han considerado usos y derechos locales, como mínimo los considerados en el pertinente acuerdo de custodia del territorio.

Diseño del plan de seguimiento

El seguimiento se considera un aspecto fundamental en la evaluación (EUROPARC-España, 2005). En la mayoría de los proyectos analizados se dispone de un listado más o menos extenso de indicadores, exiguo en muchas ocasiones, para conocer el resultado de las acciones desarrolladas, si bien la información referida a los indicadores no siempre es sencilla de localizar en la memoria técnica y memoria justificativa. En varios proyectos esta información se recoge, como resulta deseable, en una tabla sintética. Se entiende que el listado de indicadores debería encontrarse en la descripción de las acciones, pero no siempre es así ya que en muchos casos no se han descrito en la memoria y sin embargo sí aparecen en la memoria justificativa.

De acuerdo con todo lo expuesto [se recomienda incluir en la memoria de proyectos un apartado específico en el que recoger el listado de indicadores](#), explicitando que los indicadores identificados en la memoria técnica o propositiva deben ser los mismos de la memoria de ejecución. En el caso de definirse nuevos indicadores en el transcurso del proyecto debe ofrecerse la justificación pertinente.

5.3. Ejecución

Aunque no existe un campo propiamente dicho en el estándar, se considera pertinente destacar, en primera instancia, que en varios de los proyectos analizados no se corresponden exactamente las acciones programadas en la memoria técnica con las acciones presentadas en la mejora de ejecución del proyecto, e incluso pueden aparecer acciones no programadas en el diseño original del proyecto. Seguramente muy vinculado con esta realidad, y este sí ha sido un parámetro de análisis considerado en el estándar de conservación, las acciones y pasos seguidos en la puesta en marcha de las misma no se han registrado documentalmente con carácter general.

En los proyectos no se ofrece información desglosada de los costes por cada una de las acciones, sólo en algún caso excepcional en el que se ofrece el referido desglose. La valoración se ha realizado considerando si el presupuesto se ha ejecutado sin sustantivas diferencias entre presupuesto original y gasto real ejecutado. En general los gastos ejecutados se corresponden con el presupuesto formulado en la propuesta de proyecto, y las diferencias, en

su caso, se encuentran más bien en la distribución de las partidas que en la cifra total, y son objeto de la pertinente justificación.

Debería valorarse la posibilidad de exigir en las solicitudes -en el presupuesto- los costes diferenciados para cada una de las acciones a desarrollar, ya que sólo de esta manera es posible conocer los costes concretos de cada una de las acciones. Esta es una recomendación general para el diseño y planificación de proyectos que debiera ser objeto de consideración (EUROPARC-España, 2011).

En muchos de los proyectos más antiguos no se cuenta en el expediente con el presupuesto detallado, aunque sí con el presupuesto total desglosado en las correspondientes resoluciones de las convocatorias. Sólo con el documento de balance económico y gastos no puede realizarse la pertinente comparación. En estos casos este aspecto se ha valorado negativamente en la aplicación del estándar.

El conjunto de las acciones programadas se desarrolla en el plazo de ejecución del proyecto, pero en la mayor parte de los casos se ha podido observar que las acciones finalizaron con cierto retraso respecto a lo previsto en la programación. En estos casos, y cuando no se ha podido corroborar como ocurre en la mayoría de los proyectos de los primeros años, este aspecto se ha valorado negativamente en la implementación del estándar de conservación. Sólo en 3 de los 52 proyectos, 5,76% del total, este parámetro se ha valorado positivamente.

En la mayoría de los proyectos, con la información disponible (memoria), no se ha podido verificar si las acciones tienen o no afecciones ambientales negativas. Este parámetro sólo se ha valorado positivamente en los casos en los que explícitamente se hace referencia a la consideración de las afecciones ambientales de la acción.

Finalmente se ha considerado que, dado que en todos los casos existe un acuerdo de custodia del territorio, las acciones cumplen con los mínimos criterios exigibles en materia de compatibilización con los usos y derechos locales. En algunos casos han sido necesarios otros permisos específicos como licencia de obras o los informes favorables de la administración, en algunos proyectos de las últimas convocatorias.

5.4. Evaluación

En el apartado de evaluación, la mayoría de los proyectos se han valorado positivamente, tanto en el apartado relativo al registro de los indicadores de seguimiento como en la parte relativa a la utilización de los resultados del seguimiento en la valoración de los resultados obtenidos (EUROPARC-España, 2011). No obstante, dadas las características de los proyectos, los requerimientos de evaluación tanto en las propuestas como en las memorias de ejecución son susceptibles de mejoras sustanciales.

Como norma general se toma en consideración la evaluación de los proyectos, aunque en la práctica no se desarrolla todo lo que debiera, y de hecho no siempre existe un apartado de la memoria específico. Sólo puntualmente se hace referencia expresa en la documentación revisada por el equipo evaluador a informes o memorias de seguimiento en los que se centralicen los indicadores y, finalmente, se apoye la valoración de resultados obtenidos en los referidos indicadores.

Debe advertirse, además, que sólo en los proyectos analizados de las últimas convocatorias es posible encontrar en un epígrafe o apartado específico esta información, particularmente los indicadores de seguimiento, que suelen ser realmente pocos. Es frecuente que esta

información aparezca dispersa en el documento de la memoria técnica y memoria de resultados, no siempre en la parte de la memoria en las que se describen las acciones, lo que no facilita el análisis y seguimiento y resta consistencia al diseño del proyecto. Dada la importancia para la evaluación del sistema de indicadores, y su consideración en la valoración de los resultados del proyecto, se refrenda la inclusión de un apartado específico en el modelo de proyecto, así como el apartado de evaluación incorporado en las últimas convocatorias. En aquellos casos en los que sea posible, se determinaran los umbrales de éxito de las acciones y/o las tendencias deseables en la evolución del estado de conservación, cuantitativa o cualitativamente.

5.5. Síntesis de resultados de la aplicación del estándar de conservación

Los proyectos han recibido con carácter general una puntuación notable, y cabe destacar que solamente 11 proyectos, el 21,15% del total, reciben una puntuación por debajo de los 60 puntos de los 100 puntos posibles. En el otro extremo 10 proyectos, el 19,23%, han obtenido una puntuación por encima de los 80 puntos (anexo II).

El valor medio para el conjunto de los proyectos analizados, un total de 52, se ha cifrado en 71 (70,59). Un total de 29 proyectos, aproximadamente el 55,72% de los proyectos, se han puntuado por encima del referido valor medio, mientras que 23 proyectos están por debajo. Tomando en consideración la moda, con un valor de 77, una veintena de proyectos está por encima del referido valor, 42,30%, y un total de 32 proyectos están por debajo del referido valor.

De los cuatro grandes bloques de análisis considerados en el estándar de conservación –aspectos generales, planificación, ejecución y evaluación- la ejecución de proyectos es el aspecto analizado peor considerado (ver figura 4). Por término medio la ejecución se ha cifrado en 48 (47,69), y un total de 35 proyectos, el 67,30% del total, se han valorado con menos de 40 puntos. Es pues el aspecto con mayor margen de mejora.

La evaluación se ha valorado positivamente con carácter general (es de hecho el aspecto de análisis del estándar mejor valorado con 79,80 puntos por término medio), dado que en este apartado sólo se evalúan dos ítems y, por tanto, el rango de variabilidad es menor. Debe matizarse como se explicaba anteriormente que el margen de mejora en esta parte es notable (solo se ha tenido en cuenta si existía un sistema de evaluación y si se ha utilizado para valorar los resultados de las acciones), con medidas como la inclusión de un apartado específico a la valoración de los resultados con el sistema de indicadores y seguimiento.

Finalmente, el análisis comparado de los resultados del estándar parece reflejar que los proyectos de las primeras convocatorias, en las que no se contaba con una plantilla de memoria desarrollada por parte de la administración convocante -que incorpora varios apartados considerados específicamente en el estándar de conservación-, son en muchos casos los proyectos peor valorados. Tomando en consideración los 17 proyectos peor puntuados, por debajo del valor medio 71 sólo aparece un proyecto de las convocatorias más recientes (2016).

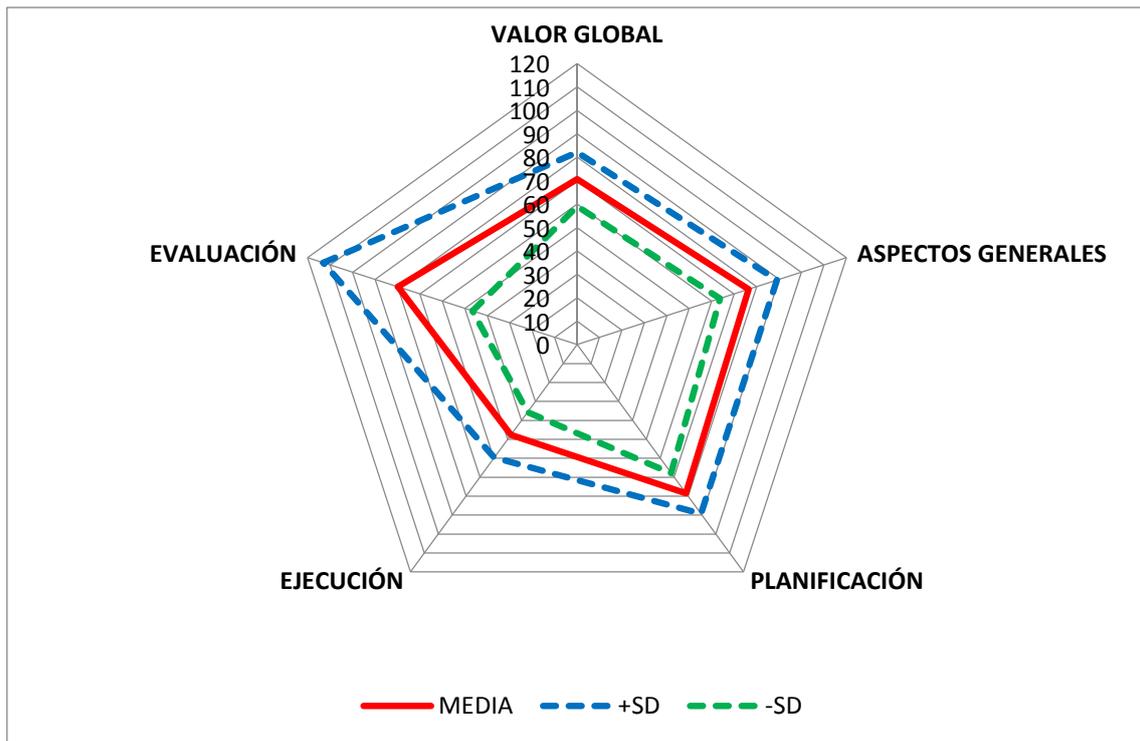


Figura 6. Resultados globales por bloques de evaluación de las acciones para el conjunto de los proyectos analizados.

6. Recomendaciones

Se detallan a continuación las principales conclusiones y recomendaciones fundamentadas en los resultados del análisis de los proyectos, especialmente de los resultados de análisis del estándar de conservación. Se propone la consideración de las siguientes directrices y criterios en la redacción de próximas bases reguladoras de las ayudas, especialmente en lo referido a la valoración de los proyectos. Se ha considerado pertinente integrar las recomendaciones en el modelo o plantilla de memoria técnica y memoria de justificación.

Propuesta de memoria técnica y memoria de justificación

Se detalla a continuación una propuesta tentativa de apartados en los que articular el documento de memoria técnica, propuesta de subvención, y presupuesto correspondiente. La memoria de justificación debería tener, en principio, la misma información de la memoria técnica, y en la parte económica debe incorporarse el balance económico y justificación de gastos.

Datos de la entidad

- Nombre
- Naturaleza jurídica
- Fines de la entidad según quede recogido en los estatutos
- Objeto social
- Ámbito de actuación
- Número de asociados
- Número de voluntarios
- Memoria de actividades del año anterior aprobada por la entidad. En especial se pueden destacar los programas a medio plazo de la entidad a los que se pueda contribuir con el proyecto que se presenta a la convocatoria.

Datos técnicos del proyecto

- Denominación del proyecto.
- Coordinador técnico del proyecto.
- Ámbito geográfico: Territorio Histórico, municipio y localización del terreno. Superficie en hectáreas sobre la que propone llevar a cabo la actuación.
- Documentación científico – técnica. Referencias a la documentación científico técnica en la que se fundamenta el proyecto.
- Tema, justificación y aplicabilidad.
- Problemática ambiental en la que se ha encuadrado: descripción detallada del terreno sobre el que se ha actuado, problemática ambiental que se presentaba (se acompañará de planos o croquis siempre que la naturaleza del proyecto lo permita).
- Objetivos generales.
- Objetivos específicos (tangibles, medibles y alcanzables). Aportan información para evaluar el grado de cumplimiento de los mismos (indicadores).
- Contribución a otros planes y proyectos de ámbito superior (plan rector de uso y gestión, instrumentos de gestión de Red Natura 2000, planes de conservación de especies y hábitats...)
- Permisos necesarios. Más allá del acuerdo de custodia, identificar otros permisos necesarios, en su caso.

Personal participante

- Número de personas que participarán.
- Entidades participantes o colaboradoras: listado de entidades identificando su papel y función en el proyecto.
- Implicación de la contraparte privada del acuerdo de custodia del territorio. Se trata de calibrar la participación activa de la contraparte privada en el proyecto, del propietario signatario del acuerdo de custodia.

Ejecución del proyecto

- Tabla resumen de acciones de conservación y cronograma previsto.
- Descripción y metodología de cada una de las acciones programadas (se acompañará de planos o esquemas siempre que la naturaleza del proyecto lo permita). Detalle suficiente de la ejecución.
- Acción de comunicación programada. Se valora que el proyecto incluya, al menos, una acción de comunicación.
- Destinatarios de las acciones de comunicación (sociedad civil organizada, corporaciones locales, propietarios, público escolar, otros).
- Metodología de seguimiento, identificación de indicadores (listado sistemático) y evaluación general de proyecto. En aquellos casos en los que sea posible, se determinarán los umbrales de éxito de las acciones (por ejemplo, tasa de supervivencia de los plantones en un proyecto de restauración forestal), cuantitativa o cualitativamente.
- Valoración de posibles condicionantes externos que puedan comprometer la viabilidad del proyecto y, en caso afirmativo, definición de medidas para evitarlos.
- Valoración de posibles afecciones ambientales negativas que se pudieran derivar de la ejecución del proyecto y, en caso afirmativo, definición de medidas para evitarlas.
- En la memoria justificativa, indicar en qué medida se continuará con las acciones emprendidas y si se seguirá evaluando el logro de objetivos a medio/largo plazo una vez finalizada la acción.
- Comunicación de modificación. En el caso de que sea preciso reformular o eliminar acciones programadas, o inclusión de nuevas acciones, será preciso una comunicación en el que se explique el estado de ejecución del proyecto y se argumente adecuadamente los cambios en la programación de acciones. Los cambios en la programación de acciones deberán informarse y justificarse previamente en el informe intermedio.
- Medios naturales, humanos y organizativos que la entidad solicitante pone a disposición del proyecto.
- Materiales que se prevé crear.
- Idioma a utilizar.

Presupuesto

- Ingresos
- Gastos
- Desglose del coste por acciones del proyecto. Se recomienda valorar positivamente en la evaluación de los proyectos la presentación de las acciones programadas desglosando el coste específico de cada una de las acciones. Puede ser optativo, pero se valorará y ponderará positivamente en la evaluación.
- Acción de comunicación. Se valorará positivamente en la evaluación la inclusión de acciones de comunicación que signifiquen, al menos, un 10% del presupuesto total del proyecto.

Acuerdos de custodia del territorio

Se establecen tres consideraciones en la ponderación de los acuerdos de custodia en la evaluación de los proyectos:

- Vigencia de los acuerdos. Se consiente en afirmar que es un parámetro que ha funcionado bien en la evaluación, por lo que se propone mantenerlo. Se propone exigir para puntuar positivamente en la evaluación una vigencia mínima de 20 años del acuerdo de custodia.
- Implicación de la contraparte privada del acuerdo en el proyecto. Se propone valorar positivamente la participación activa del propietario en la ejecución del proyecto, en una o más acciones, y en las labores de seguimiento. Este hecho supone un salto cualitativo que contribuye a la filosofía de la convocatoria, y contribuye efectivamente a diferenciarla de convocatorias genéricas para organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, permite incentivar dicha participación frente a otras fórmulas de menor implicación del propietario, como el arrendamiento o la compra de derechos de uso (ver figura 7).

Costes para la entidad de custodia crecientes, implicación de la propiedad decreciente



Figura 7. Opciones e instrumentos para la custodia del territorio. Fuente: Sabaté, X. et al., 2013.

- Se valorará positivamente que la acción de custodia se enmarque dentro de una estrategia o programa de conservación a medio/largo plazo coordinado por la propia entidad de custodia o por las administraciones ambientales. En estos casos, la entidad de custodia deberá indicar cuales son los objetivos de esta estrategia/programa y de qué manera evaluará el logro de objetivos en el horizonte temporal establecido.

Evaluación a medio y largo plazo

Dado que el objeto de la orden de subvención son acciones de conservación ejecutadas en un año, se considera interesante que la Administración realice una evaluación a medio/largo plazo del logro de objetivos alcanzado con la ejecución de las acciones y los acuerdos de custodia, con el fin de valorar la eficacia de las órdenes de subvención como instrumento financiero para la conservación de la naturaleza.

7. Referencias

- Campos, S.; Herrera, PS.; Bustos, R.; Majadas, J. y García Fernández, J. 2015. *Integración de la custodia del territorio en la planificación y gestión de las políticas de conservación de la naturaleza*. Madrid. Fundación Biodiversidad.
- CMP. 2004. *Open Standards for the Practice of Conservation*. The Conservation Measures Partnership.
- Day, J.C, y Laffoley, D.d'A., 2006. *Self-assessment checklist for building networks of MPAs*. WCPA IUCN.
- Dudley, N. 2006. *Protected areas and certification*. IUCN Environmental Law Programme.
- EUROPARC-España. 2005. *Diseño de planes de seguimiento en espacios naturales protegidos*. Manual 2. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.
- EUROPARC-España. 2007. *EnREDando. Herramientas para la comunicación y la participación social en la gestión de la Red Natura 2000*. Manual 4. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.
- EUROPARC-España. 2008. *Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos*. Manual 7. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.
- EUROPARC-España. 2011. *Guía de aplicación del estándar de calidad en la gestión para la conservación en espacios protegidos*. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.
- EUROPARC-España. 2014. *ESPARC 2014. Actas del XVIII Congreso de EUROPARC-España. Áreas Protegidas: patrimonio global y beneficios locales*. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.
- EUROPARC-España. 2016. *Programa Sociedad y Áreas Protegidas 2020. Áreas protegidas para el bienestar humano*. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.
- Foro Estatal de Redes y Entidades de Custodia del Territorio. 2016. *Resultados finales VI Jornadas estatales de custodia del territorio (2-5 noviembre 2016)*.
- Fundación Biodiversidad. 2015. *Informe del 4º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español*. Plataforma de Custodia del Territorio. Fundación Biodiversidad.
- Hesselink, F.J. et al. 2007. *Comunicación, Educación y Conciencia Pública. Una caja de herramientas para personas que coordinan las Estrategias y Planes de Acción nacionales sobre diversidad biológica*. UICN. Montreal (Canadá).
- Hockings, M.; Stolton, S. y Dudley, N. 2000. *Evaluación de la eficacia. Marco de referencia para la valoración de la gestión de áreas protegidas*. Series sobre mejores prácticas en áreas protegidas Nº 6. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, UK.
- IUCN-CMP. 2006. *Unified Classification of Conservation Actions*. IUCN and The Conservation Measures Partnership.
- Ruiz, A., Navarro, A. y Sánchez, A. 2018. *Libro blanco construyamos el futuro de la custodia del territorio*. Madrid. Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio.

Rotherdam, T. 2001. *Raising standards: IUCN and the future of ISO 14001, Issues and options*.
<http://economics.iucn.org/issues-09-01>

Sabaté, X., Basora, X., O'Neil, C. y Mitchell, b. (2013). *Conservar la naturaleza entre todos. La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa*. Documentos LandLife. 1ª edición 2013.

<https://www.landstewardship.eu/support/download-archive>

Xarxa de Custòdia del Territori (2014). *La custòdia del territori. Una oportunitat per a la gestió de finques privades*. XCT.

Anexo I: Modelo de memoria utilizada en las últimas convocatorias

Datos de la entidad

Nombre
Naturaleza jurídica
Fines de la entidad según quede recogido en los estatutos
Objeto social
Ámbito de actuación
Número de asociados
Número de voluntarios
Memoria de actividades del año anterior aprobada por la entidad

Datos técnicos del proyecto

Denominación del proyecto
Coordinador técnico del proyecto
Ámbito geográfico: Territorio Histórico y municipio.
Tema, justificación y aplicabilidad.
Problemática ambiental en la que se ha encuadrado: descripción detallada del terreno sobre el que se ha actuado, problemática ambiental que se presentaba (se acompañará de planos o croquis siempre que la naturaleza del proyecto lo permita).
Objetivos generales.
Objetivos específicos (tangibles, medibles y alcanzables).
Permisos necesarios. Más allá del acuerdo de custodia, identificar otros permisos necesarios, en su caso.
Otras entidades colaboradoras.

Ejecución del proyecto

Esquema del programa realizado y temporalización
Descripción y metodología de cada una de las acciones programadas
Metodología de evaluación y resultados.
Medios naturales, humanos y organizativos que la entidad solicitante pone a disposición del proyecto.
Materiales creados
Idioma

Presupuesto

Ingresos
Gastos