

DOCUMENTO FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO

GT-6

**Bancos de hábitat y
custodia del territorio**
Coordina: Fundación Tormes-EB

CONAMA2014
CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Madrid. Del 24 al 27 de noviembre de 2014
www.conama2014.org



Coordinadores: **Raúl de Tapia**
 David Álvarez García
 Isabel González Alcalde

Relatores: **Raúl de Tapia**
 David Álvarez García
 Isabel González Alcalde

Colaboradores técnicos:

Nombre y apellidos		Organización
Alejandra	Escudero Félix	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
Alvaro	Camíña Cardenal	Acrena SL
Ana	Herrero Hernández	FORÉTICA
Ana Belén	Noriega Bravo	PEFC - España
Antonio	Palau Ibars	Endesa
Antonio	Ruiz Salgado	Asociación Territorios Vivos
Cristóbal	Bermúdez Blanco	Red Eléctrica de España
David	Peña Uceda	Fundación Biodiversidad
David	Álvarez García	Ecoacsa Reserva de Biodiversidad
Eduardo	Perero Van Hove	Fundación Conama
Ernesto	Chicharro Contreras	Unión General de Trabajadores (UGT)
Esther	Montero Zurita	Asociación Española de Educación Ambiental (AEEA)
F. Javier	Zapata Salgado	Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN)
Gabriel	Bibiloni Oliver	Endesa
Gema	Rodríguez Cáceres	WWF España
Íñigo	Sobrini Sagaseta de Iurdoz	Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental (AEEIA)
Inmaculada	Ordóñez Marvisón	Endesa
Isabel	González Alcalde	Ecoacsa
Jaime	Muñoz Igualada	Tragsatec

Nombre y apellidos		Organización
José	García Martínez	Gas Natural Fenosa
José Ramón	Molina Moreno	Colegio Oficial de Biólogos de la Comunidad de Madrid
Juan Carlos	Atienza Ortiz	SEO/BirdLife
Juan Manuel	Antón Hernández	Unión General de Trabajadores (UGT)
Julia	Moreno Fraile	Forética
Laura	Martín Herranz	LAFARGE
Laura	Mediavilla	Fundación Conama
Leopoldo	Moro López	Red Eléctrica de España S.A.U.
Lluch	Hernández Gil	Ayuntamiento de Madrid
Luis	Jiménez Meneses	Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)
Luis Mariano	González García	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Manuel	Díaz Martín	AEEIA
María	Matas Gallardo	Fundación Biodiversidad
Marta	Piqueras Martinez	COAG
Miguel	Higueras Ortega	Comunidad de Madrid
Miguel	Higueras Ortega	Unión General de Trabajadores (UGT)
Miguel Angel	de la Calle Agudo	POOL ESPAÑOL DE RIESGOS MEDIOAMBIENTALES, AIE
Miguel Ángel	Hernández	Ecologistas en Acción
Oscar	Prada Campaña	Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)
Oscar Germán	Vázquez Asenjo	Colegio de Registradores
Pablo	Refoyo Román	Colegio Oficial de Biólogos de la Comunidad de Madrid
Ramón	Martínez Torres	Tragsatec
Raul	Tapia	Fundación Tormes-EB
Stefan	Esser	Accionatura
Theo	Oberhuber	Ecologistas en Acción
Valentín	Alfaya Arias	Grupo Ferrovial
Vanessa-Sarah	Salvo	Earth Plan Association
Victor	Gutiérrez López	Fundación Biodiversidad
Yliana	Fernández Arroyo	Gas Natural Fenosa Renovables

ÍNDICE DEL DOCUMENTO

1	¿Por qué un grupo de trabajo entorno a los Bancos de Hábitat y custodia del Territorio?	1
2	Introducción a los bancos de hábitat y a la custodia del territorio.....	2
	2.1 Introducción	2
	2.2 Que son los bancos de hábitat.....	2
	2.3 ¿Qué es la custodia del territorio?	3
3	Principios del BBOP	5
4	Análisis de los objetivos de los Bancos de Hábitat en función de los principios del BBOP	7
5	Análisis de riesgos y oportunidades de los Bancos de Hábitat.....	17
	5.1 Riesgos y retos.....	17
	5.2 Oportunidades	24
6	Vínculos entre custodia del territorio y bancos de hábitat	26
7	Conclusiones	27

RESUMEN

Los bancos de hábitat son una herramienta que se ha desarrollado en varios países, adoptando modelos diferentes según los objetivos de conservación de cada país, pero con un objetivo común a todos ellos, que es la implicación del sector privado en la conservación. La Custodia del Territorio, herramienta que cuenta ya con un amplio recorrido en nuestro país, se orienta también hacia la implicación del sector privado en la conservación a través del diseño de estrategias orientadas a tal fin.

La reciente aprobación de los bancos de conservación de la naturaleza en la Ley 42/2013 de Evaluación Ambiental ha derivado en un creciente interés sobre los bancos de hábitat. Este interés, además del interesante debate que ha suscitado este instrumento, fueron, en gran medida, los precursores de la puesta en marcha del GT-6 Bancos de Hábitat y Custodia del territorio para Conama 2014.

Este grupo de trabajo ha estudiado los riesgos y oportunidades que presentan los bancos de conservación en nuestro país. Además de ello, se ha analizado el cumplimiento de los principios del Business and Biodiversity Programme, principal iniciativa internacional para el desarrollo de “offsets” como herramientas que evitan la pérdida de ecosistemas, por los bancos de conservación y se han evaluado los aspectos necesarios para el cumplimiento de los mismos.

Otro aspecto que el grupo de trabajo ha estudiado es el concepto de jerarquía de mitigación y su funcionamiento en nuestro país y la relación de los bancos de conservación con la custodia del territorio.

El grupo ha elaborado un documento de utilidad que parte del análisis de los Bancos de Hábitat como herramienta de conservación y la relación que éstos tienen con la Custodia del Territorio.

Durante la sesión de presentación del GT-6 se expusieron por un lado las conclusiones de este documento, y por otro, se logró obtener una visión sobre los bancos de conservación portada desde los diferentes sectores relacionados. Una de las aportaciones más interesantes fue la del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, representado por Luis Mariano González quien presentó un esbozo del borrador de reglamento de bancos de conservación que actualmente se está desarrollando. Otro momento destacado fue el del debate sobre los riesgos y oportunidades de los bancos de hábitat. A la mesa se subieron expertos de los diferentes sectores relacionados con esta herramienta innovadora y generaron un interesante diálogo en el que se destacaron muchos de los riesgos, retos y oportunidades a los que hace referencia el documento del Grupo de Trabajo. Muchas visiones diferentes sobre los bancos de hábitat y su relación con la custodia del territorio, que permitieron a los asistentes conocer de primera mano en qué consisten, cuál es su situación en España, a qué retos se enfrentan y qué oportunidades ofrecen.

OBJETIVOS

Este GT parte con el objetivo de elaborar un documento de utilidad que parte del análisis de los Bancos de Hábitat como herramienta de conservación y la relación que éstos tienen con la Custodia del Territorio.

Los principales objetivos del documento de este grupo de trabajo son:

- Clarificar el cumplimiento de los bancos de hábitat de los principios del BBOP, de manera que se pueda recoger en un documento el debate entre los miembros del comité sobre los requerimientos de los bancos e conservación para el cumplimiento de estos principios.
- Establecer un debate sobre los riesgos y oportunidades que esta herramienta presenta en España.
- Determinar cuáles han de ser las líneas a adoptar para la correcta aplicación de la jerarquía de mitigación, factor clave para el correcto funcionamiento del modelo de bancos de hábitat.

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

1 ¿Por qué un grupo de trabajo entorno a los Bancos de Hábitat y custodia del Territorio?

La herramienta banco de hábitat lleva funcionando con éxito desde hace más de 30 años en países como en EE UU. En otros países se comenzó a implementar hace relativamente poco tiempo, pero se están alcanzando objetivos de gran relevancia en el nivel económico y ecológico.

En España, el pasado mes de diciembre, se aprobó la Ley 42/2013 de evaluación Ambiental en la que se incluían por primera vez en España los bancos de hábitat, con el nombre de bancos de conservación de la naturaleza y con el objetivo de, por un lado, implicar a la sociedad y las empresas en la conservación de los hábitats y especies amenazados y, por otro, dar solución a las complejidades existentes con el desarrollo de medidas compensatorias tal y como quedaba patente en el Plan Estratégico de Patrimonio Natural y Biodiversidad para el periodo 2011-2017, aprobado en septiembre de 2011 a través del Real Decreto 1274/2011.

En la pasada edición del Congreso Nacional de Medio Ambiente, CONAMA 2012, tuvo lugar la Sesión Técnica denominada "*Custodia del territorio y mecanismos de financiación para la conservación de la naturaleza: banco de hábitats*". Dicha sesión se centró en las oportunidades que brindan los bancos de hábitat para la custodia del territorio y en la presentación del marco normativo que hoy en día ya es una realidad.

Esta Sesión Técnica causó gran interés en aquel entonces aun cuando el marco normativo estaba en ciernes.

A la hora de establecer los Grupos de Trabajo para el CONAMA 2014, se ha considerado que los Bancos de Hábitat han de ocupar un papel más relevante. Para ello se ha creado el GT-06 Bancos de Hábitat y Custodia del Territorio, donde se ha desarrollado el presente documento con una mayor entidad e integrando las aportaciones de los miembros del comité técnico asistentes a las reuniones. El marco en el que se redacta este documento, donde el comité técnico representa una gran variedad de sectores y profesionales, aporta gran riqueza al disponer de amplitud de opiniones y visiones sobre los aspectos tratados.

2 Introducción a los bancos de hábitat y a la custodia del territorio

2.1 Introducción

Los bancos de hábitat y la custodia del territorio son dos herramientas de conservación de la biodiversidad cuyo objetivo es implicar a la sociedad, propietarios y empresas en la conservación de la naturaleza. Ambas disponen de instrumentos jurídicos que garantizan la conservación de la biodiversidad a largo plazo, complementándose mutuamente: los bancos dotando de financiación a la custodia y la custodia contribuyendo a la adecuada implementación de los bancos de conservación.

2.2 Que son los bancos de hábitat

Los bancos de hábitat son un modelo de conservación de la biodiversidad que en muchos países funciona con éxito para evitar la pérdida neta de biodiversidad y de los ecosistemas que la albergan. El objetivo de este modelo es el de facilitar y hacer más eficientes las compensaciones de impactos que se producen sobre la biodiversidad, como consecuencia del desarrollo de proyectos que intervienen negativamente sobre el territorio.

Un banco de hábitat es un terreno sobre el que se realizan acciones de mejora de la biodiversidad generando una adicionalidad sobre el mismo. Es decir, una mejora sobre los recursos o servicios ambientales de ese territorio, que puede ser comercializada a modo de créditos ambientales.

Una de las características más relevantes de este modelo es que las mejoras realizadas sobre los ecosistemas han de ser conservadas en el tiempo, para lo cual se establecen garantías legales, ecológicas y económicas. Los créditos ambientales podrán ser comprados para compensar impactos negativos sobre recursos ambientales equivalentes.

El modelo de bancos de hábitat, según el país en el que se desarrolle, tendrá una pauta diferente, aunque todos los modelos presentan una serie de características comunes:

- a. **Objetivos de conservación:** Cada banco de hábitat se diseña para el cumplimiento de unos objetivos definidos y concretos de conservación
- b. **Ecosistemas sobre los que se desarrollan los bancos:** Los objetivos de conservación antes mencionados estarán relacionados con la mejora de los ecosistemas perturbados.
- c. **Terreno sobre el que se asientan los bancos:** los ecosistemas intervenidos se asientan sobre terrenos que deberán tener unas características adecuadas para configurarse como banco de hábitat. Factores como los criterios administrativos, la propiedad del suelo, la planificación territorial y la vocación ecológica del territorio son fundamentales a la hora de diseñar un banco de hábitat.

- d. **Creación de adicionalidad:** El objetivo de los bancos de conservación es la mejora de los recursos naturales. Sólo la adicionalidad generada podrá cuantificarse como créditos ambientales.
- e. **Metodologías para la cuantificación:** Las metodologías de cuantificación dependen de los objetivos de conservación y de las características de cada banco. Existen múltiples modelos internacionales para la valoración de los créditos ambientales.
- f. **Proceso de creación del banco de hábitat:** En cada modelo internacional se sigue un proceso diferente, si bien es cierto que en todos ellos es necesario definir los pasos necesarios para su creación, el empleo de créditos ambientales, la definición de las áreas de servicio y la compra-venta de créditos ambientales.
- g. **Roles y responsabilidades:** El establecimiento de un banco de hábitat requiere de una serie de compromisos de los promotores del banco. Es necesario que en la definición de cada banco se establezcan de manera muy clara cuáles van a ser esos derechos y obligaciones de cada actor implicado.
- h. **Garantías de conservación:** La puesta en marcha de planes de gestión a largo plazo irá acompañada del control y cumplimiento de los objetivos de conservación a largo plazo.

Los bancos de hábitat son una herramienta que contribuye al desarrollo de *offsets*. Los *offsets* se definen como aquellas acciones de mejora sobre la biodiversidad, que se cuantifican para compensar los impactos residuales derivados de la puesta en marcha de proyectos, que han cumplido previamente el proceso de jerarquía de mitigación. Es por ello por lo que en este Grupo de Trabajo se le ha dado especial importancia al concepto “offset” y se ha establecido un interesante debate cuyas conclusiones quedan reflejadas en el presente documento (4. Análisis de los objetivos de los Bancos de Hábitat en función de los principios del BBOP).

2.3 ¿Qué es la custodia del territorio?

La custodia del territorio es una estrategia de conservación, un conjunto de herramientas y métodos para permitir a los propietarios colaborar en la conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos de una zona determinada. No pretende sustituir ninguno de los instrumentos y políticas de conservación que ya existentes, más bien todo lo contrario: la custodia del territorio puede complementar e incluso facilitar el desarrollo de estos instrumentos.

Custodiar un lugar requiere un trabajo en común entre el propietario de un territorio (entendida como finca en propiedad) y una entidad sin ánimo de lucro (agentes sociales) que tienen interés por conservar los valores del mismo. El papel de los propietarios de los enclaves a conservar es fundamental, pudiendo ser públicos o privados. Por otro lado las entidades sin ánimo de lucro se conforman en las llamadas

“entidades de custodia” con profesionales capacitados para el apoyo técnico a los propietarios.

Entre estos dos interlocutores se lleva a cabo un pacto, que ambas partes suscriben de manera voluntaria, permitiendo la consecución de objetivos comunes, destinados a mantener o recuperar el medio natural y el paisaje de las fincas. Estos compromisos se denominan *acuerdos de custodia del territorio*, y van desde acciones de asesoramiento hasta la adquisición de derechos reales o de la propiedad plena (ya sea por donación o compra), con muchas otras figuras intermedias. La diversidad de posibilidades es elevada y el acuerdo pactado dependerá de los intereses de la propiedad, por un lado, y de las capacidades estructurales, técnicas y económicas de la entidad de custodia, por el otro.

Al establecer un acuerdo de custodia, los propietarios pueden beneficiarse de un reconocimiento social, satisfacción personal, aprendizaje mutuo, asistencia técnica, planificación del futuro, actuaciones en la finca a través del voluntariado, o posibilidades de financiación entre otras.

Estos acuerdos de custodia implican, generalmente, que el propietario se compromete a respetar y aplicar determinadas condiciones de protección y gestión en su finca. Para ello sólo son necesarios 5 pasos básicos:

1. El representante de la entidad de custodia del territorio entra en contacto con el propietario.
2. Juntos visitan la finca.
3. A partir de un intercambio de conocimientos e intereses negocian el acuerdo.
4. Si ambos están de conformes, firman el acuerdo.
5. Juntos comienzan a aplicar los compromisos pactados.

A cambio, como recompensa al esfuerzo por conservar su entorno, el propietario recibe el reconocimiento de la entidad de custodia y de la sociedad, asesoramiento para una correcta gestión, un seguimiento anual del estado de la finca, del mantenimiento del acuerdo y el apoyo de voluntarios para determinadas actuaciones, entre otros beneficios.

3 Principios del BBOP

El Business and Biodiversity Offset Programme es una alianza internacional de organizaciones públicas y privadas que nace con el objetivo de demostrar que las compensaciones de biodiversidad son mucho más efectivas a la hora de efectuar compensaciones ambientales que las compensaciones que se ejecutan de manera tradicional.

El BBOP define los offsets como: «*Resultados de conservación cuantificables resultantes de acciones destinadas a compensar los impactos residuales adversos significativos sobre la biodiversidad derivados del desarrollo de un proyecto después de que se hayan tomado todas las medidas de prevención y mitigación apropiadas*». Los offsets han sido reconocidos también recientemente por organizaciones internacionales como la Conferencia de las Partes en Diversidad Biológica como una herramienta para la conservación de la biodiversidad.

El BBOP ha desarrollado un estándar que permite, no sólo analizar las opciones de compensación de afecciones sobre la biodiversidad, sino también, compararlas. En este estándar define unos principios que han de cumplir los offsets para que éstos cumplan con los criterios de partida que establece este partenariado, que son: proteger y conservar la biodiversidad, mantener los servicios ecosistémicos y promover la gestión sostenible de los recursos naturales vivos. Se trata de un estándar genérico, que se puede aplicar a cualquier tipo de compensación, y para el que se establecen una serie de principios de cumplimiento. Estos principios, tal y como se traducen del inglés en el documento “Estándar sobre compensaciones por pérdida de biodiversidad”, son los que se presenta a continuación, explicados según se resume en este documento del BBOP:

Principio 1. Adherencia a la jerarquía de la mitigación: Una compensación por pérdida de biodiversidad es un compromiso para compensar los impactos residuales adversos significativos sobre la biodiversidad, identificados después de haber tomado las medidas apropiadas para evitar, minimizar y rehabilitar el daño en el sitio, según la jerarquía de mitigación.

Principio 2. Límites a lo que se puede compensar: Hay situaciones donde los impactos residuales no se pueden compensar completamente mediante una compensación por pérdida de biodiversidad debido a la imposibilidad de reemplazar lo dañado, o a la vulnerabilidad de la biodiversidad afectada.

Principio 3. Contexto del paisaje: Una compensación por pérdida de biodiversidad se debe diseñar e implementar en un contexto de «paisaje» para lograr los resultados de conservación medibles esperados, considerando la información disponible sobre la gama completa de valores biológicos, sociales y culturales de la biodiversidad y apoyando un enfoque ecosistémico.

Principio 4. No pérdida neta: Una compensación por pérdida de biodiversidad se debe diseñar y ejecutar para alcanzar resultados de conservación in situ medibles que, de manera razonable, pueda esperarse que

darán lugar a la no pérdida neta y preferiblemente a una ganancia neta de biodiversidad.

Principio 5. Resultados adicionales de la conservación: Una compensación por pérdida de biodiversidad debe alcanzar resultados de conservación por encima y más allá de los resultados que habrían ocurrido si no se hubiera dado la compensación. El diseño y la implementación de la compensación deberían evitar el desplazamiento de actividades que causan daño a la biodiversidad a otras localizaciones.

Principio 6. Participación de los actores: En las áreas afectadas por el proyecto de desarrollo y por la compensación por pérdida de biodiversidad, se debe asegurar la participación eficaz de los actores en la toma de decisiones sobre compensaciones por pérdida de biodiversidad, incluyendo su evaluación, selección, diseño, implementación y monitoreo.

Principio 7. Equidad: Una compensación por pérdida de biodiversidad se debe diseñar y ejecutar de manera equitativa, lo que significa compartir de una manera justa y equilibrada entre los actores los derechos y las responsabilidades, los riesgos y las recompensas asociados a un proyecto de desarrollo y una compensación, respetando los arreglos legales y acostumbrados. Se debe dar una consideración especial al respeto de los derechos reconocidos tanto internacional como nacionalmente de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales.

Principio 8. Resultados a largo plazo: El diseño y la implementación de una compensación por pérdida de biodiversidad se debe basar en un enfoque de manejo adaptativo, que incorpore el monitoreo y la evaluación, con el objetivo de asegurar resultados que duren por lo menos tanto como los impactos del proyecto de desarrollo y preferiblemente a perpetuidad.

Principio 9. Transparencia: *El diseño y la implementación de una compensación por pérdida de biodiversidad y la comunicación de sus resultados al público, se debe emprender de una manera transparente y oportuna.*

Principio 10. Ciencia y conocimiento tradicional: El diseño y la implementación de una compensación por pérdida de biodiversidad deberá ser un proceso documentado informado mediante ciencia acertada, que incluya una consideración apropiada del conocimiento tradicional.

4 Análisis de los objetivos de los Bancos de Hábitat en función de los principios del BBOP

El Grupo de trabajo de Bancos de Hábitat y Custodia del Territorio en las reuniones del comité determinó como una de las líneas de trabajo a seguir la de evaluar los objetivos de los Bancos de Hábitat respecto a los principios del BBOP. El objetivo de esta evaluación es interpretar si el modelo de bancos de hábitat que se va a desarrollar en España cumple con estos principios, y qué es necesario hacer para que cumplan en el caso de que no lo hagan. Para obtener conclusiones al respecto, y aprovechando la coyuntura del grupo de trabajo, en el que se reúnen expertos de múltiples materias relacionadas con el desarrollo de los bancos de conservación, se estableció, en una de las reuniones, un debate sobre cada uno de estos principios. Las conclusiones de este debate son las que se presentan a continuación:

Principio 1. Adherencia a la jerarquía de la mitigación:

«Una compensación por pérdida de biodiversidad es un compromiso para compensar los impactos residuales adversos significativos sobre la biodiversidad, identificados después de haber tomado las medidas apropiadas para evitar, minimizar y rehabilitar, en el sitio, según la jerarquía de mitigación», BBOP».

Sobre este principio hubo un intenso debate en el que se expusieron las diferentes problemáticas que se presentan actualmente para el cumplimiento de la misma en España.

Una de ellas es el estricto cumplimiento de los procedimientos ambientales. Ya desde la aprobación del RDL 1302/1986 de EIA se hace referencia a la obligación de reflejar las medidas previstas para reducir, eliminar o *compensar* los efectos ambientales negativos. Sin embargo, son muy pocos los procedimientos de evaluación ambiental que recogen de forma específica la obligación de desarrollar medidas compensatorias. Esta ausencia se debe, entre otras cosas, a las varias indefiniciones como las referidas a los términos *compensación* o *impacto residual*, o a las confusiones con la adopción de *medidas compensatorias* en aplicación del artículo 6.4 de la Directiva de Hábitat (D 92/43/CE) como final de un proceso de evaluación de repercusiones de un plan, programa o proyecto sobre la Red Natura 2000.

Por tanto, es imprescindible aplicar las medidas de evitación, minimización y reposición que establece la jerarquía de mitigación para el establecimiento de medidas compensatorias. Para ello, debe haber una elevada exigencia en los procedimientos de evaluación ambiental (EAE, EIA y aplicación del artículo 6.4 de la Directiva de Hábitat).

La actual Ley de Evaluación Ambiental (Ley 21/2013) define como impacto residual las *pérdidas o alteraciones de los valores naturales cuantificadas en número, superficie, calidad, estructura y función, que no pueden ser evitadas ni reparadas, una vez aplicadas in situ todas las posibles medidas de prevención y corrección*. Otra cuestión muy diferente es cómo se detectan, analizan y evalúan estos impactos o daños residuales. y cómo se valora su significación. En la nueva Directiva de Evaluación de

las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente (D 2014/52/UE) se recogen varias referencias a las medidas compensatorias (offset) que se han traducido en la versión española como compensar o contrarrestar. Concretamente, se cita que el estudio de impacto ambiental debe incluir *"una descripción de las medidas previstas para [...] contrarrestar y definir los efectos adversos significativos del proyecto sobre el medio ambiente y, en su caso, de las posibles disposiciones de seguimiento (por ejemplo, la preparación de un análisis posterior al proyecto). Esa descripción debe indicar en qué medida se [...] contrarrestan los efectos adversos significativos en el medio ambiente y abarcar tanto la fase de construcción como la de explotación"*. ¿Cómo realizar esa evaluación? ¿se compensan sólo los impactos residuales significativos? La pérdida no neta de biodiversidad no entiende de significación, sino precisamente de eso, de biodiversidad.

Estas son cuestiones para las que es necesario disponer de una respuesta clara para la correcta aplicación de la jerarquía de mitigación.

Para lograr un adecuado funcionamiento de los bancos de hábitat en España es necesario revisar el procedimiento previo al empleo de los bancos de hábitat como medidas compensatorias o "contrarrestadoras". La aplicación de los procedimientos de evaluación ambiental ha de realizarse de una manera objetiva que cumpla de manera estricta la jerarquía de mitigación. Ésta ha de obligar a la puesta en marcha de medidas compensatorias por los daños residuales inevitables que cumplan unos estrictos requisitos de reposición de los recursos dañados y de conservación a largo plazo de los mismos.

Por otro lado, la legislación hoy en día no obliga a la compensación de los impactos que no son significativos, más allá de los impactos sobre especies o hábitats prioritarios que dependen además de otro procedimiento de evaluación ligado a la Directiva Hábitat, como ya se ha comentado. Desde Europa se están evaluando alternativas para avanzar hacia la compensación de otro tipo de impactos residuales de manera que pequeños impactos sobre el territorio requieran de medidas compensatorias homogéneas. De esta manera se logrará contrarrestar la primera causa de pérdida de biodiversidad que es la acumulación de todos esos pequeños impactos para los que no se requiere compensación.

La Estrategia Europea 2020, en materia de biodiversidad, se orienta hacia el objetivo de evitar la pérdida de biodiversidad. Por ello es previsible que la jerarquía de mitigación se aplique más allá de los espacios protegidos y se oriente hacia todo tipo de ecosistemas. Con esto, el campo de los bancos de hábitat se ampliará enormemente y podrá constituir una herramienta de gran importancia para el cumplimiento de los nuevos requerimientos ambientales.

La mayor utilidad de los bancos de hábitat, es para los impactos residuales de proyectos, ya que permiten compensar aquéllos impactos que en muchas ocasiones no son ni siquiera considerados o, a pesar de ser considerados, requieren de medidas compensatorias que difícilmente van a resultar efectivas a la escala, normalmente muy pequeña, a la que se van a ejecutar.

Sólo después del estricto cumplimiento de la jerarquía de minimización de daños, la aplicación de los bancos de hábitat podría contribuir a la compensación de los daños residuales que no pueden compensarse de otra forma. Desde algunas organizaciones ecologistas se plantea como un riesgo el hecho de que los bancos de hábitat puedan incrementar la aprobación de proyectos que impacten sobre la biodiversidad bajo la promesa de una compensación en otro lugar. Pero este riesgo viene derivado de una incorrecta aplicación de todo el proceso de evaluación ambiental previo y no estrictamente de una correcta aplicación de los bancos de hábitat.

Principio 2. Límites a lo qué se puede compensar:

«Hay situaciones donde los impactos residuales no se pueden compensar completamente mediante una compensación por pérdida de biodiversidad debido a la imposibilidad de reemplazar, o a la vulnerabilidad de la biodiversidad afectada».

Este principio se refiere a que no todos los impactos sobre los recursos naturales que se producen pueden ser compensados mediante offsets, algunos no pueden ser compensados de ninguna manera y éste es un principio básico para lograr la efectividad de los offsets en su camino hacia la “no pérdida de biodiversidad”. Por lo tanto, antes de planificar cualquier actuación que vaya a generar una afección sobre el territorio es necesario evaluar los límites a la compensación:

La irremplazabilidad de los ecosistemas determina la imposibilidad de recuperar la contribución de un ecosistema a la conservación de la biodiversidad a nivel global. Este factor se define en función de dos aspectos que son la probabilidad de que se necesite ese ecosistema como parte de un sistema de conservación que logra unos objetivos y metas conjuntos para la conservación de la biodiversidad y la medida en que las opciones para alcanzar el conjunto de objetivos de conservación de la biodiversidad se reducirían si no existiera ese ecosistema concreto. La vulnerabilidad de los ecosistemas es la probabilidad de la pérdida de biodiversidad consecuencia de las amenazas presentes o previstas. Para un ecosistema concreto, se determina por la probabilidad de que las especies o hábitats que lo componen se vean amenazados y con ello se contribuya al deterioro del ecosistema en el que se incluyen. En función de estos dos factores se determinará la viabilidad de los offsets para cada caso concreto.

En el inicio del debate se plantea necesario aclarar una serie de aspectos de partida relacionados con concretar qué es lo que se va a restaurar. Se pone de manifiesto el hecho de que la restauración de ecosistemas acarrea bastante complejidad. No es fácil reponer todas las especies animales y vegetales que conforman un ecosistema determinado, en la misma medida que se encuentran en el territorio dañado. Si se contemplan los hábitats como paisajes formados por una serie de componentes sí que parece coherente decir que se va a restaurar ese hábitat concreto al restaurar los componentes que lo conforman. Antes de avanzar hacia cualquier modelo de compensación, habrá de alcanzarse un acuerdo sobre cuáles serán los parámetros de base para efectuar esta compensación. Es más sencillo hablar de la compensación de una especie determinada que de la compensación de un hábitat, pero las especies

están interrelacionadas con el medio en el que habitan si no se cumplen una serie de condicionantes de hábitat, la compensación no funciona. Por lo tanto aparentemente es mejor hablar de hábitats o de paisajes. Se puede conseguir un paisaje parecido, pero la comunidad de animales es más compleja de regenerarla.

Para conocer cuáles pueden ser los resultados de las mejoras producidas sobre un territorio determinado, será necesaria una certeza científica que permita determinar cuáles va a ser aproximadamente los resultados esperados a partir de una serie de acciones. Y esto se conoce de una manera bastante limitada según los hábitats o especies que se quiera mejorar. Hay una serie de condicionantes que afectan a la regeneración de especies que, en muchos casos, son muy complejos de estimar. Es necesario además ir comprobando paso a paso el cumplimiento de estos objetivos. Los hábitats están en continua evolución.

Por otro lado es importante fijarse en las funcionalidades ambientales que cumplen estos hábitats. Habrán de reponerse los servicios ecosistémicos que se hayan perdido en la medida que se pueda.

Pero, ¿dónde está el límite de lo que se puede compensar? Hay hábitats o especies que, por encontrarse en peligro de extinción, no pueden compensarse. Simplemente es necesario preservarlos de cualquier afección negativa. Por lo tanto éste es uno de los límites con los que se encuentran herramientas como los bancos de hábitat. Límites que van en total consonancia con el objetivo último del modelo que es la “no pérdida neta de biodiversidad”.

Principio 3. Contexto del paisaje

«Una compensación por pérdida de biodiversidad se debe diseñar e implementar en un contexto de paisaje para lograr los resultados de conservación medibles esperados, considerando la información disponible sobre la gama completa de valores biológicos, sociales y culturales de la biodiversidad y apoyando un enfoque ecosistémico».

Los offsets han de centrarse no únicamente en los hábitats o especies objeto de restauración, sino que han de integrar además de factores sociales y culturales, factores políticos y de ordenación territorial. Es importante destacar éstos como herramientas que van a facilitar la ordenación de los territorios. Por otro lado, también lleva consigo la localización de los territorios. La consecución de objetivos de conservación es tanto más efectiva cuanto mayor planificación territorial haya. La adecuada gestión de los territorios permitirá “ordenar” estas medidas compensatorias para lograr un óptimo en los beneficios, no sólo medioambientales, sino sociales y culturales.

Otro aspecto importante es la deslocalización de la afección con respecto a la compensación. Según el tipo de hábitat que se vaya a reponer, será de gran complejidad o, al contrario, de gran sencillez, esta deslocalización. Aunque parece

lógico que deba de primar la cercanía de la compensación respecto al daño frente a otros aspectos.

La idiosincrasia de España, en la que existen 17 comunidades autónomas con competencias medioambientales, resulta bastante complejo. Cada una de ellas buscará sus intereses autonómicos a la hora de aprobar las medidas compensatorias, más que los intereses ecológicos. Debería de primar el interés nacional, pero es complejo que esto sea así.

No sólo es necesario evaluar los objetivos de conservación al principio del proyecto. Éstos han de ser revisados periódicamente a través de los indicadores de cumplimiento para ir ajustando la hoja de ruta del banco de hábitat con los objetivos logrados.

Principio 4. No pérdida neta:

«Una compensación por pérdida de biodiversidad se debe diseñar y ejecutar para alcanzar resultados de conservación in situ medibles, que, de manera razonable pueda esperarse que darán lugar a la no pérdida neta y preferiblemente a una ganancia neta de biodiversidad».

Si bien conocer a priori los resultados de unas acciones de conservación determinadas es bastante complejo. También lo es determinar dónde está el límite a partir del cual una compensación aporta el 100% de las pérdidas que se producen.

Este principio se basa en un conocimiento científico de gran profundidad que permita determinar la necesidad de compensación en cada caso. La base del modelo de bancos de hábitat será el amparo de esta comunidad científica y la experiencia previa en la restauración de cada tipo de ecosistemas para poder avanzar hacia la línea de “no pérdida neta”. Es necesario reconocer aquí que en algunas circunstancias todavía se carece del conocimiento científico necesario para establecer la compensación necesaria para un ecosistema dañado. Aunque para algunos ecosistemas hay mucha información, para otros no se cuenta con experiencia necesaria acerca de la eficacia de las técnicas de restauración ambiental para la recuperación de los servicios ecosistémicos degradados. A pesar de esto, este modelo puede servir para complementar la información disponible hoy en día y avanzar en este conocimiento científico y poder establecer un modelo que, de forma objetiva determine la compensación necesaria para el impacto.

Como ya se ha hablado en el principio de jerarquía de mitigación, ya existen líneas de trabajo en Europa para orientar estrategias hacia la minimización de la pérdida de ecosistemas. Los bancos de hábitat serán previsiblemente una herramienta más para lograr este objetivo.

Es necesario mencionar que los bancos de hábitat son todavía mecanismos incipientes que han si bien han generado una gran controversia en muchos países, en otros se utilizan de una manera muy efectiva como herramientas de conservación.

Algunos análisis apuntan a que la consecución de la “No pérdida neta de biodiversidad”, objetivo principal de los bancos de hábitat, no se cumple en muchos casos. Uno de los principales problemas que plantean es la dificultad de calcular el valor de los ecosistemas y servicios ambientales y a la complejidad y largo plazo temporal que necesitan los ecosistemas naturales para conformarse. La falta de gobernanza y de los mecanismos de control necesarios juega también un papel importante en la viabilidad de los bancos de hábitat. Si bien este aspecto podría considerarse como un riesgo, cabe también reflejar que esta misma problemática se presenta en la actualidad en la aplicación de las medidas compensatorias fuera del marco de los bancos de hábitat. La compensación de impactos que se realiza en la actualidad no se efectúa con el objetivo de “no pérdida neta”, también la complejidad de establecer la compensación adecuada para un impacto y la falta de gobernanza y mecanismos de control, generan una gran ineficacia en la aplicación actual de estas medidas compensatorias a día de .

Principio 5. Resultados adicionales de la conservación:

«Una compensación por pérdida de biodiversidad debe alcanzar resultados de conservación por encima y más allá de los resultados que habrían ocurrido si no se hubiera dado la compensación. El diseño y la implementación de la compensación deberían evitar el desplazamiento de actividades que causan daño a la biodiversidad a otras localizaciones».

Los offsets han de generar adicionalidad que permitan compensar los impactos producidos, y una de las prioridades que ha de cumplir esta adicionalidad es la de estar localizada, en la medida que sea posible, dentro del entorno en la que se produce el impacto.

El debate se centra sobre diversos aspectos, pero sobre todo gira en torno a la adicionalidad de los offsets en Red Natura. Uno de los aspectos tratados es que para que funcionen en Red Natura, es fundamental determinar la adicionalidad a partir del estado de conservación favorable de la Red Natura. Es obligación de la administración mantener ese estado de conservación favorable. Es decir, los bancos de hábitat sólo generarían adicionalidad en la Red Natura 2000 si se aplicaran una vez alcanzado el estado de conservación favorable para el que han sido designados.

Pero, a pesar de esta obligación de preservar estos espacios, en España una gran parte de los territorios Red Natura se encuentran en terrenos privados. Los propietarios rurales en Red Natura 2000, a pesar de que estos territorios son prioritarios en los Programas de Desarrollo Rural a la hora de otorgar ayudas, perciben esta figura como una limitación quizás porque no se activan las ayudas necesarias. Uno de los riesgos que se corre si se limita la Red Natura 2000 para la puesta en marcha de bancos de hábitat es que esta percepción se vea acrecentada. La idea es que esta figura beneficie a los privados, de forma que una vez que se hubieran alcanzado los objetivos de conservación cumpliendo con el estado de conservación favorable, el propietario de terrenos en Red Natura pudiera acceder a la creación de un banco generando adicionalidad a partir de ese estado de conservación.

En todo caso, la aplicación de los bancos de hábitat en los espacios protegidos de la RN2000 sólo generaría adicionalidad una vez alcanzado el estado de conservación favorable de los hábitats y especies con presencia significativa en dichos espacios. Según algunas organizaciones ecologistas esta situación queda muy lejos de la realidad actual de los espacios de la RN2000 donde recientemente se están poniendo en marcha herramientas de gestión y donde, en una gran cantidad de casos, se desconoce el estado de conservación favorable a alcanzar por falta de información científica.

La administración habrá de determinar la viabilidad de un banco de conservación en un espacio u otro en función de la potencialidad de un territorio para que en él se cree adicionalidad.

Otro aspecto a tener en cuenta respecto a la adicionalidad es la definición ambigua de los estados favorables en los espacios Red Natura. Esta ambigüedad implica que no resulte la definición del estado de conservación favorable una base adecuada para la definición de la línea base a partir de la cual se crea adicionalidad. No se puede definir adicionalidad partiendo de bases ambiguas.

Dentro de la consideración de la ejecución de bancos de hábitat en Red Natura o fuera de red Natura, se traslada la idea de que no tiene por qué ser sobre las especies o hábitats para las que se define ese espacio Red Natura concreto. Sino que puede ser para otros hábitats o especies, generando así adicionalidad de manera mucho más clara sobre éstos.

Principio 6. Participación de los actores

«En las áreas afectadas por el proyecto de desarrollo y por la compensación por pérdida de biodiversidad, se debe asegurar la participación eficaz de los actores en la toma de decisiones sobre compensaciones por pérdida de biodiversidad, incluyendo su evaluación, selección, diseño, implementación y monitoreo».

La participación de los actores es un aspecto importantísimo para que los offsets cumplan con su objetivo de compensación de la pérdida de biodiversidad. Los actores, en su toma de decisiones incorporan al diseño del offset todos los factores ecológicos, económicos y sociales necesarios para alcanzar el objetivo prefijado. Dentro de estos actores se encuentran los habitantes de los territorios sobre los que se producen los impactos, ya que pierden espacios naturales que previsiblemente se van a reponer en otro lugar diferente.

En el contexto actual, no se conoce cómo va a ser la participación de estos actores en el proceso de creación de bancos de hábitats. Será en función de cuál sea el tipo de impacto, la necesidad de participación de unos actores u otros. Dentro de esta participación se podrá incorporar a las entidades de custodia del territorio, ya que por un lado disponen de territorios donde desarrollar bancos de conservación y por otro

pueden tener interés en comprar créditos. Además podrán contribuir a la puesta en marcha de bancos de hábitat de muchas maneras.

Es muy importante la transparencia, es un aspecto importantísimo para evitar desviaciones del objetivo real, que es el de conservar los recursos naturales.

Otro aspecto que preocupa es el de la generación de demanda para los créditos creados. En la situación actual, para el sector rural es una alternativa interesante de generación de ingresos, pero sin la existencia de una demanda no se logrará este objetivo. A día de hoy la demanda es baja, ya que los requerimientos de medidas compensatorias son bajas, pero con una aplicación más estricta de la ley y las nuevas estrategias de conservación de la biodiversidad en Europa, es previsible que ésta se vea incrementada.

Principio 7. Equidad

«Una compensación por pérdida de biodiversidad se debe diseñar y ejecutar de manera equitativa, lo que significa compartir de una manera justa y equilibrada entre los actores los derechos y las responsabilidades, los riesgos y las recompensas asociados a un proyecto de desarrollo y una compensación, respetando los arreglos legales y acostumbrados. Se debe dar una consideración especial al respeto de los derechos reconocidos tanto internacional como nacionalmente de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales».

Este principio se relaciona de manera directa con la participación de los actores. Dándoles participación a los mismos se logrará una mayor equidad en el desarrollo del proyecto de compensación. Otro factor de gran importancia que ya se ha mencionado anteriormente es la transparencia. Con ambos se logrará alcanzar este principio de equidad.

Principio 8. Resultados a largo plazo

«El diseño y la implementación de una compensación por pérdida de biodiversidad se debe basar en un enfoque de manejo adaptativo, que incorpore el monitoreo y la evaluación, con el objetivo de asegurar resultados que duren por lo menos tanto como los impactos del proyecto de desarrollo y preferiblemente a perpetuidad».

Para lograr estos resultados a largo plazo se han de definir las responsabilidades de cada uno de los actores y establecer una serie de requisitos necesarios para asegurar la conservación a largo plazo de esta restauración.

Una de las medidas que se establecen para garantizar la conservación a largo plazo es la liberación de los créditos a medida que vaya evolucionando la restauración. De esta manera será necesario un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de

conservación y se incentiva a los promotores de los bancos a que realicen un adecuado seguimiento para obtener más créditos con el paso del tiempo.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de conservación deberá de haber un sistema de monitorización que permita un adecuado seguimiento de los objetivos del banco de hábitat. Se pone de manifiesto en el debate que, ante la situación actual en la que las administraciones difícilmente se personan en las causas por delitos ecológicos, se hace necesario que los aspectos relacionados con la conservación a largo plazo queden perfectamente establecidos por ley. Tanto la definición de las garantías de conservación a adoptar como el esquema de responsabilidades que determine el procedimiento por el cuál se sancionen los incumplimientos, han de quedar correctamente definidos por la administración.

Por otro lado es necesario definir la naturaleza jurídica de las obligaciones que van a pesar sobre ese terreno. La parcela adquiere unos derechos y obligaciones consecuencia de los compromisos adoptados a través del banco de hábitat. Esta naturaleza jurídica será la que ampare el cumplimiento del principio de conservación a largo plazo.

Principio 9. Transparencia:

«El diseño y la implementación de una compensación por pérdida de biodiversidad y la comunicación de sus resultados al público, se debe emprender de una manera transparente y oportuna».

El modelo de bancos de hábitat supone la creación de un mercado de compensaciones de impactos ambientales. Si bien esto puede suponer una ventaja por las posibilidades que trae consigo: financiación de acciones de conservación, eficiencia económica de los proyectos, es necesario que el modelo esté dotado de transparencia para evitar una de las mayores amenazas, que es que la parte económica prime sobre los objetivos de conservación de la biodiversidad.

La transparencia se conseguirá a través de un modelo participativo en el que las reglas del juego estén bien definidas y para el cual se encuentren establecidas las responsabilidades correspondientes, y los procedimientos y las sanciones ante el incumplimiento de los compromisos establecidos.

Principio 10. Ciencia y conocimiento tradicional

«El diseño y la implementación de una compensación por pérdida de biodiversidad deberá ser un proceso documentado informado mediante ciencia acertada, que incluya una consideración apropiada del conocimiento tradicional».

Ya se ha hablado previamente de la transparencia y de la creación de un modelo participativo, pero cabe destacar la importancia de que este modelo incluya a la ciencia y su conocimiento, ya que son la base para alcanzar los objetivos ecológicos que se persiguen. Por las características del modelo, cada proyecto de bancos de hábitat se desarrollará de una manera diferente en función de múltiples factores.

La definición de las metodologías de cuantificación de créditos, el diseño de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos ecológicos, el diseño de las equivalencias,... todo ello será necesario que tenga una base científica sólida para que funcione de manera adecuada.

5 Análisis de riesgos y oportunidades de los Bancos de Hábitat

5.1 Riesgos y retos

1. Competencias autonómicas vs competencias estatales:

En España las competencias medioambientales se encuentran en general transferidas a las CC AA. Aunque todas las diferentes legislaciones autonómicas parten de un marco común, cada una de ellas ha transferido la ley de una forma diferente. En cuanto a las medidas compensatorias de los diferentes tipos de obras, en función de si se trata de obras de competencia estatal o autonómica, la decisión de las medidas compensatorias a desarrollar será tomada por una u otra administración.

La Ley de Evaluación Ambiental deja establecido que el registro de créditos de conservación será único y nacional, por lo que parece claro que las Comunidades Autónomas habrán de trasponer la ley estableciendo criterios comunes a este registro nacional, para que los bancos solicitados a nivel autonómico se incluyan en el registro nacional, dotando a los créditos de conservación de mayores oportunidades para su comercialización como medidas compensatorias estatales o autonómicas.

Este riesgo no se plantea como un tema clave a la hora de poner en marcha bancos de hábitat. Aunque de partida es un aspecto preocupante, será necesario analizar la predisposición de las Comunidades Autónomas para que determinadas compensaciones de impactos se realicen en otra Comunidad Autónoma. Se puede dar el caso de que las medidas compensatorias para un proyecto por impactos en una comunidad hayan de realizarse con medidas en otra comunidad, pero hay que preguntarse antes de señalarlo como un problema, cuántas veces se va a dar el caso, y si esto es determinante.

En España a pesar de la división de competencias, la existencia de un registro único puede hacer que se salven muchas de las dificultades derivadas de esta división competencial. Con el establecimiento de unos criterios comunes a todos los bancos se logrará que se cumplan requisitos básicos para el correcto funcionamiento de los bancos de hábitat.

Inicialmente las grandes obras de infraestructuras son promovidas por la Administración General del Estado, y es previsible que sean este tipo de actuaciones las que en los inicios del modelo requieran de créditos de conservación para la compensación de sus impactos. Por lo que a priori no parece que vaya a ser una barrera de arranque del modelo. Además, cabe destacar que el factor de proximidad geográfica va a ser determinante, tanto a la hora de seleccionar créditos equivalentes para compensar un daño, como a la hora de establecer el volumen de la compensación necesaria. Esta proximidad geográfica no tendría por qué tener en cuenta los límites administrativos.

Existe un estudio realizado en Conama 2004 en el que se analizaron las medidas compensatorias en España, en el que se concluía que las Comunidades Autónomas se negaban a que las medidas compensatorias se llevaran a cabo en otra comunidad. Esta herramienta se puede también ver como una oportunidad para racionalizar las problemática que supone la división competencial de las CCAA en cuanto a la consideración de los territorios de las Comunidades Autónomas de manera separada y no conformando el global del territorio español.

2. Planteamiento de la conservación a perpetuidad: no existen en España contratos a perpetuidad

En España no existen los contratos a perpetuidad, por lo que modelo de bancos de conservación americano no puede aplicarse de manera directa. La conservación a perpetuidad se logra con la inscripción en el registro de derechos y obligaciones adscritas a la finca, y la consideración de este espacio como banco de hábitat. Como se ha hablado en otras ocasiones el reto está en lograr que la conservación se convierta en un derecho, no en una carga.

El plan de gestión que se implementa para la conservación a largo plazo del banco tiene un marco temporal que dependerá de la tipología del ecosistema. Con estos planes de gestión se pretende alcanzar objetivos ecológicos concretos prefijados en el proyecto de banco de hábitat. Además, el plan de gestión ha de recoger objetivos con indicadores claros y con un calendario de cumplimiento que permita la monitorización.

Los indicadores dependerán del tipo de hábitat objetivo del banco, ya que en función de éste se dispondrá de una información más o menos detallada y se podrá contar con mayor número de indicadores que permitan la monitorización. Éstos han de ser fáciles de tangibilizar. Para el establecimiento de los indicadores sería bueno partir de las Bases Ecológicas del Ministerio, que deberían de ser el punto de partida para la definición de indicadores. Entre estas bases hay una gran heterogeneidad en función de los hábitats a los que se refieren, por lo que sería deseable mejorar algunas de ellas para tener una homogeneidad, para lo cual se requiere gran esfuerzo. En ellas hay indicadores para cada hábitat, algunos de ellos fáciles de medir, otros más complejos. Habrá que seleccionar aquéllos que permitan definir de una manera clara el cumplimiento de los objetivos del banco de hábitat.

3. Principio de Jerarquía de mitigación: definición clara de las medidas de compensación y cómo contribuyen o pueden contribuir los Bancos de

Hábitat a los impactos residuales. Funcionamiento de las medidas compensatorias en España

La aplicación del concepto de jerarquía de mitigación en los procedimientos ambientales en España no se realiza de una manera adecuada, y este el punto de partida básico para el correcto funcionamiento del modelo y para el cumplimiento de los objetivos medioambientales para los que se diseñan. Por lo tanto, el adecuado cumplimiento de la jerarquía de mitigación se convierte en el principal riesgo para la puesta en marcha de esta herramienta en nuestro país. Existen carencias en la aplicación de todos los principios de la jerarquía, desde la evitación y minimización hasta la corrección y compensación de impactos.

Por otro lado, la complejidad para establecer medidas compensatorias ante impactos inevitables sobre hábitats o especies de interés comunitarios en España ha derivado en una aplicación poco estricta de estas medidas, no cumpliendo con el objetivo de reponer los hábitats o especies dañados para el cual se conciben. Diferentes estudios sobre la aplicación de las medidas compensatorias en España denotan esta problemática, incidiéndose en estos estudios en la carencia de compensaciones ecológicas. Para que el modelo de bancos de hábitat funcione en España es fundamental que se exija que las compensaciones se realicen de una manera ecológica y se establezcan criterios de conservación a largo plazo de las compensaciones realizadas. En el contexto español además se ha descuidado la vigilancia y seguimiento en los proyectos de evaluación de impacto ambiental.

El punto de partida para aplicar la jerarquía de mitigación es la determinación de una manera más o menos objetiva de dónde está el límite entre el daño significativo y el no significativo, y la definición de los impactos residuales. Este límite es el que determina la necesidad o no de establecer medidas compensatorias. El órgano sustantivo es consciente de la dificultad que entraña la ejecución de medidas compensatorias y es por lo que se juega con la ambigüedad del término «significativo». Es difícil establecer el límite. Otro tema importante que ya se ha debatido en otras ocasiones, es qué se entiende por “compensación”. Las medidas compensatorias no pueden sustituir a las medidas preventivas y reparadoras, ni pueden ser acciones que no estén relacionadas directamente con la mejora de los ecosistemas dañados.

Sobre todo, el fallo de aplicación de la jerarquía de mitigación se basa en el estudio de alternativas previo, es decir, en el primer paso que es el de la evitación. Uno de los elementos que incentivan a evitar los impactos es incluir el coste de las compensaciones a la hora de determinar la solución más adecuada.

4. Comunicar la puesta en marcha de bancos de conservación como la panacea para el desarrollo rural.

La comunicación sobre esta herramienta es fundamental. Pero es necesario ser cautos. Se ha de comunicar de una manera ordenada y dejando claro que los bancos de hábitat, si bien son una herramienta que cuenta con grandes ventajas, no es la panacea a los problemas de desarrollo rural ni de conservación de la biodiversidad. Es necesario trasladar cuáles son sus beneficios y que éstos valen para lo que se han diseñado, que es fundamentalmente para ser empelados como medida compensatoria de impactos sobre hábitats o especies amenazados.

5. Que se hagan y no se vendan.

La demanda es importantísima para esta herramienta de conservación. Los bancos de hábitat en su evaluación inicial precisan de la realización de un análisis de viabilidad para poder determinar potencial económico de que dispone cada banco. En este estudio se analizarán las posibles fuentes de demanda a través de un análisis del entorno, de la planificación territorial del mismo y de posibles nuevos proyectos.

Se pueden distinguir dos tipologías de demanda básicas para los créditos generados: los mercados regulados, que hacen referencia a los marcos legislativos que las circunstancias que termina cada respectiva norma obligan a la compensación de impactos ambientales, y los mercados voluntarios.

Cuando hablamos de marcos legislativos estamos hablando de evaluación de impacto ambiental y ley de responsabilidad ambiental. En cualquier caso, la opción de la utilización de los bancos de conservación o bancos de hábitats siempre será voluntaria o alternativa. Es decir, el promotor tendrá la potestad, de una vez cumplidas las reparaciones y restauraciones in situ en base al principio de la jerarquía de mitigación a la reparación primaria, realizar un producto de conservación con las dificultades que yo pueda conllevar o adquirir los créditos procedentes de un banco que cumplan con los requerimientos exigidos por el proyecto.

Dada la situación económico-política en la que actualmente nos encontramos, se nos antoja que el marco actual de infraestructuras con el pacto compensable no alcance para desarrollar un mercado de un tamaño reseñable, pero sí lo suficiente como para poder desarrollar un modelo efectivo, eficiente y eficaz. En este sentido, el grupo de trabajo ha propuesto diferentes opciones para impulsar esa demanda.

Endurecimiento de los criterios ambientales en las evaluaciones de impacto ambiental. Teniendo en cuenta que el marco que han para los bancos de conservación vienen regulados por la ley de recién la población (nov 2013) y pendientes de su transposición al marco regulatorio autonómico, no parece que a corto plazo sea la opción más previsible. En cualquier caso, es necesario reseñar lo porque en su futuro podría ser una herramienta útil para incrementar la demanda. En esta línea, la estrategia de no pérdida neta de biodiversidad que presentar a la Comisión Europea el próximo año podría ser una oportunidad para los bancos de conservación, ya sea por vía del endurecimiento normativo o por otras fuentes de demanda.

Aunque estrictamente no es un driver demanda, un marco claro y con una guía precisa que redujera la subjetividad de aplicación en relación con la jerarquía de mitigación y la definición de los impactos residuales de cara a desarrollar medidas compensatorias podría suponer además un acicate para el uso de los bancos de conservación.

Este mismo aspecto es aplicable bajo el marco de la Ley de Responsabilidad Ambiental

A la vista de que un cambio regulatorio es complejo y en términos temporales posiblemente demasiado largo, desde las administraciones se pueden impulsar otras herramientas que fomenten la demanda en el marco existente, como por ejemplo el cumplimiento estricto de medidas compensatorias en proyectos con financiación pública similares o equivalentes a los utilizados y desarrollados en proyectos financiados por el IFCo los que siguen los principios de Ecuador.

Mediante estos estándares se obliga por parte de las entidades financieras cómo quieren cubrir los riesgos asociados al cumplimiento de los impactos sobre el medio ambiente de los proyectos que financian, el cumplimiento de una serie de requisitos para ser financiables. Si bien es cierto que estos principios no imponen cumplimientos específicos más allá de los que exige nuestro marco regulatorio, si permitiría que se afanzara a la demanda y no se escaparan algunos de los proyectos que ahora se hacen con financiación pública sin una correcta reparación de los daños que éstos ocasionan.

En este sentido, sería recomendable que los proyectos financiados por las administraciones públicas cumplieran unos requisitos equivalentes a los que hacen referencia estos estándares internacionales.

La iniciativa de no pérdida neta de la Unión Europea parece que camina en esa dirección y posiblemente aporte luz en el marco de una compensación real de los proyectos financiados desde las administraciones.

Desde la administración de Bruselas, sería un acicate importante para el cumplimiento de la estrategia de no pérdida neta la exigencia de la compensación de los impactos residuales de todos aquellos proyectos que nos tienen para proyectos financiados o cofinanciados por las arcas comunitarias.

En esta línea, el desarrollo de otros estándares que mejoren el rating de grandes corporaciones y con ello el acceso que éstas tienen la financiación de sus proyectos, también podría suponer un fuerte acicate. Si bien no hablamos en este caso de la inversión socialmente responsable como potencial para el incremento de la demanda, si no sería para incentivar la oferta de nuevos bancos. Lograr que en los rating de sostenibilidad se incluyan indicadores que evalúen específicamente la compensación de los impactos sobre la biodiversidad que tienen las empresas. Con ello se activaría una nueva fuente de demanda muy importante. Ya en el CDP hay un indicador sobre clima, otro sobre agua y otro sobre capital natural. Sería necesaria la puesta en marcha de lobbies con el objetivo de contribuir a la inclusión de un indicador que represente la compensación de biodiversidad en los rating de sostenibilidad, lo cual fomentaría la demanda de créditos ambientales.

La compra de créditos voluntaria con la intención de preservar un entorno va a ser una demanda marginal, como se puede ver en los modelos internacionales existentes. Pueden existir fuentes de demanda de créditos a través de las políticas de RSC de las empresas, con el objetivo de asegurar la permanencia de los ecosistemas o hábitats mejorados a largo plazo gracias a las garantías que éstos ofrecen. .

Los bonos verdes no serían una fuente de demanda como tal, sino una vía de financiación del banco de conservación. Pero para que esta inversión exista, el banco ha de ser rentable, es decir, ha de tener demanda para los créditos que se generan.

Las estimaciones de demanda potencial que puede tener el ministerio son limitadas, ya que no se disponen de muchos datos. Se podría realizar una estimación a partir del volumen de medidas compensatorias que se han realizado en nuestro país en los últimos años. En Reino Unido sí que se realizó un estudio en el que se evaluaba la demanda. En este estudio resulta un mercado potencial muy grande, pero la definición de impacto residual en este país es mucho más amplia y, por lo tanto, las fuentes de demanda son mucho mayores que en la situación de partida de esta herramienta en España, así que no es extrapolable a nuestro modelo.

6. Que se localicen en zonas que no tiene que ver con el espacio donde se realicen los impactos.

Ese aspecto también es un riesgo a considerar. El hecho de poder compensar impactos con créditos en un banco que no se encuentre en un área cercana a donde se produce el impacto reduce los recursos y servicios ambientales en la zona del impacto. Como se comentaba anteriormente cuando se hablaba de las competencias autonómicas una de las medidas que se puede adoptar es desarrollar un mecanismo que potencie la cercanía de la medida compensatoria al lugar del impacto.

7. Implicación de la comunidad científica:

Para que el modelo sea efectivo es necesario que existan guías metodológicas definidas con el consenso de la ciencia. Han de estar amparadas por bases metodológicas con aval científico.

Para esto los americanos pueden servir de ejemplo. Los bancos funcionan sobre todo para hábitats o especies de los que se tiene información suficiente. Para las empresas supone un gran reto aportar nuevas metodologías para otras casuísticas de bancos de los que se tiene menos conocimiento.

Compensar los servicios ambientales es más complejo. Dependerá de lo que exija la Ley. Lo que diseña la estructura del banco es la exigencia de la Ley.

En España se compensará por el mismo valor del impacto, y de esta manera se favorecerá que no se pierda biodiversidad.

8. Falta de control de los Bancos de Hábitat

Este riesgo es importantísimo. Se precisa que se asignen recursos para el control de los bancos de hábitat y que se diseñe una estructura efectiva para verificar el cumplimiento de los objetivos ecológicos del banco.

5.2 Oportunidades

1. Los Bancos de Hábitat como herramienta/medida jurídica de compensación real de impactos residuales.

Garantizar que la compensación de los impactos sobre el medio natural se efectúen de manera adecuada y con garantías de conservación a largo plazo es uno de los objetivos básicos para los que se crean los bancos de hábitat. Los bancos de hábitat aportan un marco jurídico adecuado para garantizar que la compensación se pueda ejecutar de manera ecológica, que esta compensación cumpla con los objetivos fijados, y que las compensaciones ambientales se conserven a largo plazo. Con esta herramienta se facilitará la toma de decisiones por parte de la administración a la hora de exigir medidas compensatorias a los operadores que causen impactos sobre la biodiversidad.

2. El potencia de los Bancos de Hábitat como herramienta de conectividad de los Espacios Naturales protegidos.

En los lugares donde están más desarrollados los bancos de hábitat se están empleando además como herramienta de planificación territorial. La posibilidad que abren los bancos de hábitat de orientar la ejecución de acciones de conservación y de garantizar la preservación de los espacios naturales les permite convertirse en un gran apoyo para la conectividad de espacios protegidos. Unificar las actuaciones de conservación en espacios más grandes colindantes con otros espacios protegidos aumenta la conectividad entre espacios y podrá mejorar la calidad de los hábitats que se encuentran en ellos.

3. Oportunidad de Bancos de Conservación dentro de la R.S.C de las empresas.

Una de las oportunidades que en el sector empresarial generan los bancos de hábitat es la posibilidad de disponer de una herramienta para garantizar que las acciones de conservación de la naturaleza a través de las políticas de RSC de las empresas perduren en el tiempo. Los bancos de hábitat se podrán convertir en una oportunidad para las empresas que quieran desarrollar labores de RSC en materia medioambiental, ya que son herramientas que garantizan la perdurabilidad de los beneficios ambientales obtenidos en un proyecto de restauración ambiental.

4. Los Bancos de Hábitat aportan la posibilidad de Desarrollo Rural

Hoy en día las acciones de preservación del medio natural que los propietarios rurales desarrollan no son valoradas por la sociedad ni por los gobiernos. Los servicios ambientales que se derivan de estas acciones rara vez tienen un retorno, ni económico ni siquiera de reconocimiento. Los bancos de hábitat van a poner en valor las acciones de conservación que realizan los propietarios rurales y van a permitir nuevas vías de ingresos para las acciones de conservación que lleven a cabo.

A pesar de que es una gran oportunidad para el mundo rural disponer de esta herramienta, es importante andar con tiento, y no venderlo como la panacea, sino como un incentivo adicional que viene condicionado por la existencia de una demanda.

5. Fuentes de financiación de la Conservación para la Custodia

La custodia del territorio podrá disponer de los bancos de hábitat como vía de financiación desde diferentes puntos de vista.

Los bancos de hábitat son una herramienta que las entidades de custodia pueden ofrecer a los propietarios como vía de obtención de ingresos económicos derivados de sus acciones de conservación, se trata de una vía muy interesante al poder ser incorporada dentro de las estrategias que manejan las entidades de custodia.

Además, las entidades de custodia podrán participar como entidades que garanticen el cumplimiento de los objetivos ecológicos de los bancos así como apoyo para el diseño y ejecución de acciones de conservación de la biodiversidad. El papel de las entidades de custodia va a ser determinante para el adecuado desarrollo de esta herramienta en nuestro país.

6. Empleo de los Bancos de Hábitat en zonas degradadas en nuestro país.

Los bancos de hábitat pueden convertirse en una motivación para la puesta en marcha de proyectos de recuperación de zonas degradadas en nuestro país. La posibilidad de poder vender los créditos generados por la ejecución de acciones y el establecimiento de garantías abre puertas para que los propietarios privados pongan en marcha iniciativas de conservación.

Existe controversia en su uso para restaurar zonas degradadas en Red Natura. Es el estado el que tiene la obligación de mantener estos espacios en un adecuado estado de conservación. La consideración de los créditos ambientales en cualquier caso, sería cuando el estado de conservación se encuentre por encima del mínimo requerido para ese espacio sobre los hábitats o especies para los que se define. Es decir, la adicionalidad en estos casos se medirá a partir del estado de conservación favorable.

6 Vínculos entre custodia del territorio y bancos de hábitat

A lo largo del presente documento ha salido a colación el papel que las entidades de custodia van a representar en el modelo de bancos de conservación y cómo los bancos de conservación se van a ver beneficiados por la custodia del territorio.

Ambas herramientas parten con un objetivo común, que es el de implicar al sector privado en la conservación de la biodiversidad. Cada uno con una estrategia diferente. Los bancos de conservación buscan la obtención de ingresos económicos por el desarrollo de acciones de conservación, ingresos que provendrán de la necesidad de determinados operadores de compensar los impactos que generan sobre la biodiversidad. La custodia del territorio busca establecer acuerdos con los propietarios rurales a cambio de una serie de beneficios para el propietario que normalmente no son económicos, sino que se basan en el acompañamiento en la labor de conservar, el asesoramiento para la mejora productiva de sus terrenos, entre otros.

Una de las oportunidades de los bancos de hábitat para la custodia del territorio es que los bancos van a permitir a las entidades de custodia ofrecer un incentivo más para los propietarios comprometidos con la conservación de sus territorios. Esta vez económico, a través de la venta de los créditos de conservación que se puedan generar. Un acuerdo de custodia podría derivarse en un banco de hábitat cuando haya un compromiso por parte del propietario de conservar ese espacio a largo plazo y se establezcan las garantías necesarias para la obtención de créditos ambientales.

Las entidades de custodia podrán actuar como entidades garantes de los bancos de hábitat, realizando un seguimiento de los objetivos ecológicos del banco. Además, las entidades de custodia acompañarán en el proceso a los propietarios que quieran constituir bancos de hábitat e incluso aportarán su conocimiento a los promotores de bancos para el adecuado diseño de las acciones de conservación. El conocimiento del territorio, el contacto con los propietarios rurales convertirá a la custodia del territorio en la gran aliada de los bancos de hábitat.

7 Conclusiones

Los bancos de hábitat son herramientas que abren nuevas oportunidades en nuestro país, pero también presentan una serie de controversias y riesgos, muchos de ellos retos, que hay que superar para aprovechar estas oportunidades y lograr el objetivo final de evitar la pérdida de biodiversidad.

La custodia del territorio será un apoyo importantísimo a los bancos de hábitat y a su vez podrá aprovechar las oportunidades de esta herramienta dentro de sus estrategias de conservación.

A lo largo del documento se ha evaluado el modelo banco de hábitat según los principios del BBOP, teniendo en cuenta la aplicación del concepto bancos de hábitat al «caso» de España. De este análisis han surgido interesantes conclusiones que se presentan a continuación:

- Para lograr que los bancos de hábitat en España cumplan con su objetivo de «no pérdida neta» de biodiversidad hay que revisar todo el procedimiento de evaluación ambiental, previo al empleo de los bancos de hábitat como medidas compensatorias.
- No existe consenso sobre qué implica la compensación de impactos. Antes de avanzar hacia cualquier modelo de compensación, habrá de alcanzarse un acuerdo sobre cuáles serán los parámetros de base para efectuar una compensación de impactos sobre la biodiversidad
- Los bancos de hábitat utilizados en un sistema con una adecuada gestión de los territorios dotará a los gestores del territorio de una herramienta que permitirá “ordenar” las medidas compensatorias para lograr un óptimo en los beneficios, no sólo medioambientales, sino sociales y culturales.
- La creación de bancos de hábitats en espacios Red Natura es un tema controvertido. El objetivo de la Red Natura según la Directiva Hábitat es alcanzar un ECF, que en muchos casos no es conocido. Para poder crear bancos en Red Natura es necesario definir y alcanzar de una manera adecuada el estado de conservación favorable de los espacios, ya que será la línea base, el punto de partida a partir del cual se cree adicionalidad. Todavía estamos muy lejos de definirse y alcanzarse esa línea base.
- La demanda es uno de los aspectos fundamentales de los bancos de hábitat. Sin demanda el modelo no se sostiene. Por lo tanto, es necesario activar la demanda. Esto no implica que se produzcan más impactos, sino que los impactos que se produzcan efectúen de manera adecuada sus medidas compensatorias. Además, también se pueden activar otras demandas, a través por ejemplo a través de la RSC, para que exista un mayor dinamismo en el mercado.

- Una adecuada definición de las garantías de conservación a largo plazo y la disposición de herramientas jurídicas para que éstas se cumplan es la base para lograr los objetivos de conservación.
- El modelo de bancos de hábitat ha de ser participativo y ha de tener transparencia para evitar posibles desviaciones de los objetivos ecológicos. Dentro de este modelo participativo, la comunidad científica tiene un papel muy importante. Ha de estar implicada tanto en el proceso de creación del modelo como en la definición de los bancos, para garantizar que se ponga a disposición que se cumplan los objetivos ecológicos.
- El control del cumplimiento de los objetivos ecológicos de los bancos es un aspecto que genera gran preocupación. La asignación de recursos suficientes para ello, así como el desarrollo de protocolos adecuados de seguimiento es una de las claves principales del éxito del modelo.

En cuanto a los riesgos y oportunidades evaluadas, la principal oportunidad de los bancos de hábitat es que son herramientas que van a permitir que las compensaciones de impactos sobre la biodiversidad se desarrollen de una manera efectiva, y con garantías de conservación a largo plazo. Si bien ya se ha hablado a lo largo del documento de la problemática que existe con los procedimientos ambientales en España, y se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar estos procedimientos de manera previa, los bancos de hábitat entran en la parte final del proceso, una vez que ya se han definido las medidas compensatorias necesarias para compensar los impactos.

Otra de las oportunidades que presenta es la de aportar nuevas alternativas al mundo rural. Pero ésta hay que verla con cautela, sin pensar que es la panacea para el desarrollo rural.

Además de estas oportunidades resaltan los riesgos que los bancos de hábitat suponen, desatacando una correcta definición y aplicación de la jerarquía de mitigación, así como una definición objetiva de lo que se entiende por daño significativo. La deslocalización respecto al daño también se ha considerado un riesgo importante, pero este aspecto habrá de ser salvado con el diseño de un modelo que tenga en cuenta la cercanía de la medida compensatoria al lugar del impacto. Competencias autonómicas frente a competencias estatales, falta de control de los bancos de hábitat, comunicación demasiado optimista de los beneficios del modelo para el sector rural, son riesgos de los que también se ha debatido en las diferentes reuniones del Grupo de Trabajo.

En definitiva los bancos de hábitat son herramientas que van a generar importantes oportunidades tanto para la biodiversidad como para el mundo rural, pero han de superar los retos a los que se enfrenta la puesta en marcha de este modelo en España. La custodia del territorio contribuirá a superar alguno de estos retos, pero fundamentalmente será la administración pública la que haya de poner en marcha los instrumentos necesarios para superarlos diseñando un modelo transparente, participativo y con garantías.