

VALORACIÓN DE LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS DE BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA (*)

CARMEN DE GUERRERO MANSO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: UNA NECESARIA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL. II. UN NUEVO LUSTRO SIN MEJORAR EL MARCO NORMATIVO DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA: 1. Una regulación insuficiente e inacabada. 2. El fallido proyecto de reglamento.– III. LAS ESCASAS Y POCO DIFUNDIDAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA: 1. Aspectos generales de las experiencias piloto españolas: A) El plazo de duración de las obligaciones contraídas por el promotor o titular de los bancos de conservación. B) Obligaciones establecidas para el correcto funcionamiento de los bancos de conservación. C) Valoración del estado inicial de conservación de los terrenos y generación de créditos ambientales. 2. El proyecto piloto extremeño. 3. Los dos proyectos pilotos de Castilla-La Mancha. 4. La difícil valoración de estas iniciativas.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los bancos de conservación de la biodiversidad son una herramienta utilizada en diversos países como forma de compensar los impactos negativos permanentes producidos por la ejecución de planes y proyectos. Su utilización en España ha sido anecdótica, a través de tres proyectos piloto. Esta escasa implantación puede estar causada por la ausencia de un marco normativo adecuado que aporte seguridad jurídica sobre algunos de sus elementos esenciales como el plazo de duración de las obligaciones, los requisitos exigidos a los propietarios de los bancos o la valoración del estado inicial de conservación y la generación de créditos ambientales. En este trabajo se analizan todos estos aspectos de las experiencias piloto españolas, con la intención de aportar luz sobre su funcionamiento y apuntar algunos puntos de mejora.

Palabras clave: bancos de mitigación; bancos de conservación; compensación; medio ambiente; regulación; experiencias piloto.

ABSTRACT: Mitigation banking are a tool used in various countries as a way of compensating for the permanent negative impacts produced by the implementation of plans and projects. Their use in Spain has been anecdotal, through three pilot projects. This scarce implementation may be caused by the absence of an adequate regulatory framework that provides legal certainty on some of its essential elements such as the

(*) El trabajo se incluye en el proyecto de investigación sobre «Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2019-2022 (PGC2018-099237-B-I00).

term of the obligations, the requirements demanded of the owners of the banks or the valuation of the initial state of conservation and the generation of environmental credits. This paper analyses all these aspects of the Spanish pilot experiences, with the intention of shedding light on their functioning and pointing out some points for improvement.

Key words: mitigation banking; conservation banking; compensation; environment; regulation; pilot experiences.

I. INTRODUCCIÓN: UNA NECESARIA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

El paso previo e imprescindible de cualquier investigación es determinar el objeto de la misma. Este aspecto resulta esencial al tratarse de los bancos de conservación, ya que la denominación de esta herramienta de protección ambiental varía en función de dos elementos esenciales: los países en los que se ha implantado y los objetivos específicos de protección. Conforme a ello, las formas habitualmente más utilizadas para referirse a ellos son Bancos de Hábitat, Bancos de Mitigación, BioBancos, Bancos de biodiversidad, Bancos de conservación o Bancos de conservación de la biodiversidad, denominación que adoptó el legislador español en la DA 8ª de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA) (1). En el primer apartado de esta disposición se define esta herramienta:

«Los bancos de conservación de la naturaleza son un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, por las comunidades autónomas, que representan valores naturales creados o mejorados específicamente».

Como puede apreciarse, tal definición resulta extremadamente escueta e indeterminada. De hecho, llama la atención que se reduce a mencionar de forma expresa al Ministerio competente para otorgar los «títulos ambientales o créditos de conservación» junto a la posibilidad de que también las comunidades autónomas otorguen dichos títulos o créditos con equivalencia a «valores naturales» creados o mejorados, pero no se da ninguna información sobre las formas de calcular las equivalencias, la determinación de los títulos o créditos ambientales ni la forma en la que dichos títulos o créditos van a operar en

(1) Es importante, asimismo, diferenciar los bancos de conservación de la naturaleza, herramienta de compensación ambiental, de los Bancos de Datos de la Naturaleza (BDN). Los BDN son un servicio actualmente vinculado al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico compuesto por la recopilación de información alfanumérica, cartográfica, documental y multimedia disponible sobre los distintos componentes del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que contiene catálogos de información pública, cartografía temática, bases de datos, metadatos o mapas. Puede verse la información de los BDN en <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/default.aspx>.

el mercado. Sin embargo, por el momento nos será suficiente para centrar el objeto de estudio del presente trabajo.

II. UN NUEVO LUSTRO SIN MEJORAR EL MARCO NORMATIVO DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA

En 2016 tuvimos ocasión de pronunciarnos de forma detallada sobre la escueta definición de los bancos de conservación y el escaso e indeterminado marco normativo español, por lo que me remito a la valoración realizada entonces y expondremos aquí exclusivamente los aspectos más relevantes de esa regulación (2). No obstante, considero esencial destacar que, pese a haber transcurrido más de un lustro desde dicha publicación y a que esta «polémica regulación legal», según los términos utilizados por LÓPEZ RAMÓN (2018: 61), ha sido criticada de forma reiterada por la doctrina, el marco normativo de esta figura de protección sigue siendo extremadamente limitado.

1. Una regulación insuficiente e inacabada

La actual regulación de los bancos de conservación en nuestro ordenamiento jurídico se reduce, en primer lugar, a las referencias incluidas en el Plan Estratégico del Patrimonio Natural 2011-2017 (3). En dicho plan no se regula esta herramienta, sino que se limita a destacar los posibles beneficios de su implantación y a promover el estudio y desarrollo de esta herramienta, entendida como una vía innovadora y flexible para evitar la pérdida neta de biodiversidad y uno de los medios que permiten asegurar la adecuada financiación de la política de conservación de la biodiversidad.

No obstante, resulta relevante que pese a la «promoción» de los bancos de conservación efectuada en este Plan, posteriormente el Plan estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a 2030 (Borrador versión 19 de abril de 2022) no contiene ninguna referencia a los bancos de conservación (4).

Sí se mencionan los bancos de conservación, en más de 20 ocasiones, en la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restaura-

(2) Especialmente se aborda esta cuestión en DE GUERRERO MANSO (2016: 91-95). Véase también sobre el actual marco normativo español de los bancos de conservación la interesante y contextualizada valoración de LÓPEZ RAMÓN (2018: 61-64).

(3) Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

(4) Este documento está disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (miteco.gob.es/es/biodiversidad).

ción Ecológicas (5). Las referencias a esta herramienta de protección del medio ambiente se llevan a cabo, fundamentalmente, para potenciar su utilización como forma de compensación ambiental y forma de conseguir la restauración ecológica. Resulta especialmente relevante su tratamiento en el apartado 11.2.2, relativo a la financiación privada y público-privada, página 212.

Junto a estas referencias es preciso destacar la disposición adicional 8ª de la LEA (6), a la que ya hemos aludido, puesto que hasta el momento, y pese a sus grandes lagunas, es la regulación más detallada que existe en nuestro ordenamiento jurídico del régimen de los bancos de conservación. En

(5) Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, publicada en el BOE de 13 de julio de 2021.

(6) Disposición adicional octava. Bancos de conservación de la naturaleza.

«1. Los bancos de conservación de la naturaleza son un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, por las comunidades autónomas, que representan valores naturales creados o mejorados específicamente.

2. Los bancos de conservación de la naturaleza se crearán por resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, de las comunidades autónomas. En dicha resolución se describirán las actuaciones, identificando las fincas en las que se realiza, con indicación de su referencia catastral y, en su caso, del número de finca registral; asimismo constará la atribución del número de créditos que la dirección general del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente competente en materia de medio natural otorgue, o el órgano que al efecto determine la correspondiente comunidad autónoma, a los titulares de los terrenos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan en la resolución por la que se crea cada banco de conservación.

3. Los titulares de los terrenos afectados por los bancos deberán conservar los valores naturales creados o mejorados, debiendo estos terrenos solo destinarse a usos que sean compatibles con los citados valores naturales, de acuerdo con lo que disponga la resolución de creación de cada banco de conservación de la naturaleza.

Esta limitación del dominio se hará constar en el Registro de la Propiedad en la inscripción de la finca o fincas en las que se haya realizado la mejora o creación de activos naturales. A tal efecto, será título suficiente para practicar esta inscripción el certificado administrativo de que la actuación de creación o mejora del activo natural está registrada en el correspondiente banco de conservación de la naturaleza.

4. Los créditos de conservación podrán constituir las medidas compensatorias o complementarias previstas en la legislación de evaluación ambiental, responsabilidad medio ambiental o sobre patrimonio natural y biodiversidad, con el objetivo de que los efectos negativos ocasionados a un valor natural sean equilibrados por los efectos positivos generados sobre el mismo o semejante valor natural, en el mismo o lugar diferente.

5. Los créditos otorgados para cada banco se podrán transmitir en régimen de libre mercado y serán propuestos por cada Administración otorgante, para su inscripción en un Registro público compartido y único en todo el territorio nacional, dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

6. Las infracciones de la normativa reguladora de los bancos de conservación de la naturaleza serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del Patrimonio Natural y Biodiversidad.

7. El régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza se desarrollarán reglamentariamente».

este sentido, CONDE ANTEQUERA (2014: 979) afirmaba que la referencia a los bancos de conservación de la naturaleza y a su papel en la posible compensación de los efectos adversos derivados de la implantación y desarrollo de determinados proyectos o actividades como forma de justificar una evaluación ambiental positiva, era la cuestión que más interés iba a despertar de la LEA.

El problema fundamental de esta disposición es, como hemos apuntado, la gran cantidad de cuestiones que deja sin regular, lo cual genera una incertidumbre jurídica agravada por la remisión a desarrollo reglamentario de aspectos tan relevantes como el régimen general de los bancos de conservación, su organización, su funcionamiento o los criterios técnicos que regirán en su implantación y mantenimiento.

En dicha DA se contiene la definición mencionada *supra* sobre los bancos de conservación, el carácter de resolución del instrumento jurídico de creación de los bancos y los elementos e información que deben concurrir en ella, la imposición a los titulares de los terrenos afectados por los bancos de conservación de la obligación de conservar los valores naturales creados o mejorados, así como de establecer en esos terrenos usos que sean compatibles con dichos valores naturales, además de la necesidad de que conste en el Registro de la Propiedad esta limitación, la posibilidad de que los bancos de conservación puedan constituir medidas compensatorias o complementarias «con el objetivo de que los efectos negativos ocasionados a un valor natural sean equilibrados por los efectos positivos generados sobre el mismo o semejante valor natural, en el mismo o lugar diferente» (7), el registro único de los créditos ambientales y la posibilidad de transmitirlos en régimen de libre mercado, una referencia genérica a que las infracciones en este ámbito se sancionarán conforme a lo dispuesto en la normativa del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la remisión a la necesidad de desarrollo reglamentario.

Por último quedan por mencionar dos artículos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB), conforme a la reforma operada por la Ley 33/2015. Según el artículo 15.3 LPNB, la Estrategia estatal de infraestructura verde deberá tener en especial consideración, entre otros muchos espacios naturales mencionados a título de ejemplo en dicho precepto, «los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza». De esta manera, los bancos de conservación serán uno más entre los múltiples a los que debe atender la Estrategia estatal de infraestructura verde.

(7) Entre las múltiples críticas que pueden hacerse a esta regulación, cabe resaltar, con GARCÍA URETA (2015: 322-325) la mala redacción de esta disposición que, entre otros aspectos, podría ser contraria a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Por su parte, el artículo 61.2 LPNB asigna a los bancos de conservación la función de garantizar la no pérdida neta de biodiversidad en algunos casos en los que está exceptuada la conservación *in situ* de la biodiversidad autóctona silvestre. Esta vía podrá utilizarse en los casos en que se genere un perjuicio relevante a distintas formas de propiedad o en los supuestos en que concurran razones imperiosas de interés público de primer orden, entre las que se incluyen las de carácter socioeconómico y las consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente. No obstante, en ambos casos exceptuando las aves.

2. El fallido proyecto de reglamento

Como puede verse de la breve síntesis aportada, la regulación española de los bancos de conservación sigue siendo escueta e insuficiente, aspecto que resulta aún más llamativo por su claro contraste con la necesidad de un desarrollo reglamentario sobre «el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos» de este instrumento de protección, dispuesta en la DA 8ª, apartado 7 de la LEA y con las críticas que manifestaron la mayoría de los Grupos Parlamentarios en el debate de aprobación de la LEA, ya que se consideraba que la falta de desarrollo normativo de este nuevo instrumento generaba una gran inseguridad jurídica.

En consecuencia, tal y como expone con rotundidad LÓPEZ RAMÓN (2018:68), puede afirmarse que el desarrollo reglamentario de los bancos de conservación ha fracasado. Considero que una parte importante de este fracaso radica en el hecho de que no se ha hecho público ningún borrador del posible reglamento, pese a existir una tercera versión del mismo (8) presentado en el Grupo de Trabajo 6, «Bancos de hábitat y custodia del territorio» del Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) 2014, a cuyo contenido se puede acceder, de forma indirecta, mediante un documento elaborado por el Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (9).

A esta tercera versión del reglamento tuvo acceso el mencionado profesor, quien da las líneas generales de su contenido y manifiesta que se trataba de

(8) Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza.

(9) Es posible acceder de forma indirecta al contenido de este tercer borrador a través del documento «Consideraciones del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FRECT) al tercer borrador del reglamento por el que se regula el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza», de 14 de marzo de 2015, publicado en la página web de la Plataforma de Custodia del Territorio (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico-Fundación Biodiversidad, <https://custodia-territorio.es>). MARÍN ENRÍQUEZ (2021:22-23) realiza un análisis detallado de algunas de las consideraciones más pertinentes realizadas por el FRECT en el documento citado.

un reglamento «bien redactado y estructurado» el cual diseñaba de forma pormenorizada el régimen de los bancos de conservación. Tal y como expone el mencionado autor, el reglamento «se inspiraba en los criterios de participación de la iniciativa privada, jerarquía de mitigación, adicionalidad, no pérdida neta de biodiversidad e incremento del estado de conservación de los hábitats y las especies».

De la valoración del borrador de reglamento realizada por el profesor LÓPEZ RAMÓN se puede extraer la conclusión de que se trataba de un buen texto, sobre todo si se tiene en cuenta la deficiente regulación que los bancos de conservación tienen en nuestro país. Asimismo, en las conclusiones del Grupo de trabajo 6 del CONAMA se ponen de manifiesto muchas de las virtudes y beneficios de esta forma de protección del medio ambiente, junto a retos y riesgos de la implantación de los bancos de conservación.

No obstante, parece que han sido, precisamente, las asociaciones ecologistas las que han apostado por la no aprobación de esta norma. El motivo de esta falta de apoyo no se debe al rechazo frontal a los bancos de conservación, sino a las dudas que estas asociaciones pusieron de manifiesto sobre la implantación, funcionamiento y los posibles problemas derivados de la ejecución de esta forma de compensación ambiental (10). Estas dudas orbitan en torno a la eficacia de estos instrumentos para conservar la biodiversidad, sobre la posibilidad de que terminen convirtiéndose en un incentivo para que las empresas paguen para producir un impacto significativo al medio ambiente en vez de intentar evitarlo o minimizarlo, conforme al principio de jerarquía en la mitigación de impactos ambientales, y sobre la complicada forma de determinar la «adicionalidad» que requieren los bancos de conservación para lograr la no pérdida neta de biodiversidad (11).

III. LAS ESCASAS Y POCO DIFUNDIDAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA

Podría deducirse que la ausencia de regulación detallada de los bancos de conservación en España guarda cierta relación con la escasa existencia de experiencias prácticas de implantación de esta herramienta en nuestro país, de lo que se deriva una menor presión o interés en su desarrollo normativo. Es decir, que nos encontramos inmersos en lo que puede ser un círculo vicioso: no se implantan porque no están regulados y no se regulan porque no existe un

(10) A este recelo de las asociaciones ambientales se hace alusión en LÓPEZ RAMÓN (2018: 69), MARÍN ENRIQUEZ (2021:24) y el documento «Bancos de conservación de la naturaleza, situación actual y avances».

(11) Al respecto puede verse «WWF alerta de los riesgos de los bancos de hábitat para el medio ambiente», publicado en la página web de WWF el 28 de noviembre de 2014.

interés claro en implantarlos. Círculo vicioso en el que, como hemos apuntado, tienen cierto protagonismo las asociaciones ecologistas.

Esta falta de aplicación práctica contrasta con la propuesta del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio, que ya en el año 2015 había fijado la necesidad de plantear proyectos piloto demostrativos en España como forma de conocer y definir el modelo y de regular adecuadamente esta herramienta de protección ambiental. En dicho foro se detallaron ocho cuestiones clave para analizar con las primeras experiencias piloto. Estas eran 1) la necesaria equivalencia de los impactos ambientales producidos por el proyecto y las ganancias obtenidas a través de la compensación; 2) la ubicación del lugar donde se va a llevar a cabo la compensación en relación con aquél que sufre directamente el impacto ambiental; 3) el requisito de "adicionalidad", es decir, que se produzca de forma efectiva una nueva contribución a la conservación, la cual puede ser de nueva creación u objeto de una mejora ambiental, así como los tipos aceptables de compensaciones ambientales; 4) el tiempo que media entre los impactos producidos por el proyecto y los beneficios ambientales obtenidos de la compensación; 5) el tiempo que debe permanecer la compensación ambiental producida en el banco de conservación y su cumplimiento; y 6) la forma de determinar cómo compensar los daños ambientales, especialmente cuando no sea posible una compensación *in natura* conforme al criterio de recurso-recurso o servicio-servicio, 7) asegurar que la compensación de los impactos ambientales se lleva a cabo cumpliendo la jerarquía de mitigación; 8) e identificar las mejores formas de lograr la compensación ambiental (12).

Como decimos, pese a la relevancia que desde muchos aspectos distintos podía tener la implementación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España, las experiencias prácticas llevadas a cabo en nuestro país han sido muy escasas (13).

(12) «Consideraciones del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FRECT) al tercer borrador del reglamento por el que se regula el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza», página 5.

(13) Existe poca información sobre los proyectos piloto llevados a cabo en España. En este trabajo seguimos lo expuesto sobre los proyectos piloto en tres fuentes esenciales. Por un lado, el artículo «Bancos de conservación de la Naturaleza, situación actual y avances», publicado en la web de la Plataforma de Custodia del Territorio, el 3 de noviembre de 2017, en el cual se menciona una experiencia extremeña y otras dos llevadas a cabo en dos fincas distintas de Castilla-La Mancha: «El Allozar» y «La Garganta». Por otro lado, el análisis realizado por MARÍN ENRÍQUEZ (2021: 24-27) quien analiza dos de los tres proyectos mencionados: el de Extremadura y uno de los de Castilla-La Mancha. En tercer lugar, el documento realizado por APROCA Castilla-La Mancha, «Bancos de Conservación de la Naturaleza. Guía Práctica para su Creación, Cuantificación y Mantenimiento», en el que se da información detallada del proyecto piloto de banco de conservación llevado a cabo en «La Garganta».

MARÍN ENRÍQUEZ (2021: 27-29) apunta también dos tímidas propuestas normativas de implantación de los bancos de conservación en Murcia y Cataluña. En Murcia se ha redactado

1. Aspectos generales de las experiencias piloto españolas

De la información encontrada se concluye que hasta el momento se trata de tres iniciativas: una en Extremadura y dos en Castilla-La Mancha. Todas ellas han partido del análisis del estado inicial de conservación de los terrenos respectivos y de la elaboración de planes de acción en ellos para mejorar sus características y su estado de conservación.

A) El plazo de duración de las obligaciones contraídas por el promotor o titular de los bancos de conservación

Un dato de especial relevancia es el plazo fijado para estas experiencias, ya que consideramos que se trata de uno de los aspectos más problemáticos para la implantación de esta herramienta de protección del medio ambiente (14). Con carácter general, la propia naturaleza de los bancos de conservación exige el establecimiento de obligaciones a perpetuidad o, al menos, vinculados a la eficaz compensación de los impactos negativos generados por los proyectos ya que solo de esa manera se logrará el objetivo de evitar una pérdida neta de biodiversidad.

Como se ha apuntado *supra*, la escasa regulación de los bancos de conservación en el Derecho español resulta absolutamente insuficiente para establecer un marco jurídico que otorgue seguridad jurídica a los promotores de esta herramienta de compensación ambiental y a las empresas que pretendan recurrir a ella. Así, exclusivamente se establece en el apartado 3 de la DA 8ª de la LEA que los titulares de los terrenos afectados por los bancos «deberán conservar los valores naturales creados o mejorados, debiendo estos terrenos solo destinarse a usos que sean compatibles con los citados valores naturales, de acuerdo con lo que disponga la resolución de creación de cada banco de conservación de la naturaleza». Es decir, no se establece ninguna limitación temporal vinculada a la creación de los bancos de conservación.

un anteproyecto de ley titulado «Ley de Conservación de la Naturaleza y la Biodiversidad» el cual contempla la creación de un Banco de Biodiversidad; mientras que en Cataluña se realizó en 2014 un «Estudio de Base para la Implementación de un Sistema de Bancos de Conservación de la Naturaleza en Cataluña», otro «Estudio de Concreción: criterios técnicos y metodología de cálculo de créditos» en 2015, y su Estrategia del Patrimonio Natural y la Biodiversidad de Cataluña 2030 (publicada en 2018) establece que «es necesario contar con instrumentos de compensación de los impactos residuales, como por ejemplo los bancos de conservación, en los cuales debe primar el criterio de que la biodiversidad compensada sea equivalente a la pérdida» y que «se estudiará implementar un sistema de bancos de conservación de la naturaleza, o algún instrumento similar, para facilitar y garantizar las compensaciones relacionadas con los procedimientos de evaluación ambiental y, asimismo, promover las oportunidades de conservación de hábitats y especies en distintos lugares del territorio».

(14) Véase sobre este aspecto DE GUERRERO MANSO (2016: 110-111).

La única exigencia es que la limitación del dominio aplicada en favor de la compensación ambiental se haga constar en el Registro de la Propiedad en la inscripción de la finca o fincas en las que se haya realizado la mejora o creación de activos naturales.

En consecuencia, resulta de gran interés conocer cómo se ha establecido el aspecto temporal en estas primeras experiencias. En estos casos no se han establecido obligaciones a perpetuidad, que serían difícilmente encuadrables en nuestro actual sistema jurídico, si bien es cierto que podrían configurarse como servidumbres de conservación. En estas primeras experiencias españolas, al tratarse de proyectos piloto, el plazo de duración fijado ha sido de 20 años.

Resulta complicado determinar si 20 años es un plazo suficiente o no, ya que, tal y como se expone en la orientación metodológica sobre el artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats (15), el calendario de ejecución de las medidas compensatorias exige un planteamiento adaptado a cada caso concreto. Tomamos como referencia dicha Comunicación de la Comisión ya que, pese a no referirse de manera expresa a los bancos de conservación, consideramos que esta herramienta puede ser útil en los supuestos en que pese a las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar y a la falta de soluciones alternativas, dicho plan o proyecto deba realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. En la mencionada Comunicación se pone de manifiesto que el tiempo necesario para mejorar, restablecer o restaurar la funcionalidad ecológica perdida dependerá de la biología y la ecología de los hábitats y las especies, y se pone como ejemplo los retrasos generados a la hora de restablecer comunidades de pastizales en el cuadro que reproducimos:

Recuadro 21: Tiempo necesario para restablecer comunidades de pastizales

En 22 estudios de 7 países europeos se recoge información sobre el tiempo que ha llevado restablecer comunidades de pastizales. Entre ellos se incluyen 16 ensayos repetidos, 9 de los cuales fueron además controlados y 3 fueron revisiones. En 6 estudios se observaron indicios positivos de un restablecimiento en menos de 5 años, en 11 estudios, en un plazo de 10 años y 2 estudios concluyeron que el restablecimiento llevaría más de 10 años. 6 estudios constataron cambios reducidos o lentos en comunidades vegetales tras el restablecimiento.

Fuente: Restoration Evidence. Acción: Restablecer/crear pastizales seminaturales con riqueza de especies <http://www.restorationevidence.org>.

(15) Comunicación de la Comisión: Evaluación de planes y proyectos en relación con espacios Natura 2000: orientación metodológica sobre el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats (2021/C 437/01), página 59.

Esta información muestra una gran diversidad de plazos. En algunos casos fue suficiente un margen de 5 años, en otros —la mayoría— se necesitó el doble de tiempo y en dos supuestos se concluyó que necesitaban un tiempo superior. En consecuencia, consideramos imprescindible realizar, con carácter previo a la constitución del banco de conservación de que se trate, un análisis completo de la biología y la ecología presentes en cada terreno, de manera que se pueda determinar un margen aproximado de tiempo necesario para desarrollar los valores ambientales proyectados.

Sería también conveniente que no se establezca exclusivamente un plazo global, sino que se desarrolle un cronograma de las actuaciones a llevar a cabo para lograr el resultado final, que permita detectar lo antes posible si se están cumpliendo los objetivos y las desviaciones del plan inicial y tomar medidas adecuadas para lograr la creación de los valores ambientales. Esto además se podría compaginar con la obligación de realizar un informe anual sobre el banco de conservación, de manera que todos los años quede constancia de las acciones realizadas y los resultados de las mismas.

Junto a ello, sería necesario configurar un plan de contingencias para el caso de que surjan situaciones o circunstancias imprevistas que dificulten o impidan el correcto cumplimiento de la planificación inicial.

Como veremos posteriormente, la primera experiencia piloto de bancos de conservación en España es del año 2014. Así, han pasado ocho años desde su establecimiento, de manera que si se hubiera llevado a cabo un correcto seguimiento anual del mismo podría determinarse con datos objetivos si se han logrado los objetivos establecidos para el mismo o si, por el contrario, estas herramientas de compensación de los impactos ambientales negativos y persistentes no son útiles. En el desarrollo de este trabajo no hemos encontrado información sobre estos informes, por lo que desconocemos si se han llevado a cabo y, en su caso, su contenido.

B) Obligaciones establecidas para el correcto funcionamiento de los bancos de conservación

Otro de los elementos comunes que comparten las experiencias piloto españolas es el estudio de la viabilidad de una serie de obligaciones, recogidas en el artículo de la Plataforma de Custodia del Territorio previamente mencionado.

La primera de estas obligaciones afecta directamente a los propietarios de los terrenos. Se trata de la conservación de los valores naturales creados o mejorados. Sin embargo, esta obligación expresada de forma tan genérica no parece de demasiada utilidad, ya que no hace referencia a ningún plazo de duración de esta obligación ni a la forma de comprobar su cumplimiento, entre otros aspectos relevantes, e incluso se olvida de mencionar los valores que se hayan restaurado o conservado.

La segunda de las obligaciones también se aplica a los propietarios de las fincas en las que se implanten los bancos de conservación. Se trata de una limitación del ejercicio del derecho de propiedad: únicamente podrán realizar los usos del suelo que sean compatibles con los valores naturales objeto de cada banco de conservación. En este caso, sería de gran utilidad que junto a la obligación se apuntara una relación de posibles usos compatibles, a modo de ejemplo, y de formas de utilización del terreno que sean claramente incompatibles con la generación y mantenimiento de los valores ambientales.

La tercera obligación no afecta de forma directa a la generación de los valores ambientales, pero se trata de una cautela de gran importancia para garantizar el mantenimiento en el tiempo de los bancos de conservación. Así, se exige que la limitación del dominio que, como hemos visto, se aplica a estos terrenos y constará en el certificado administrativo de creación o mejora de ese activo natural, se inscriba en el Registro de la Propiedad. De esta forma se garantizará que los terceros adquirentes de estos terrenos no puedan alegar desconocimiento de las cargas que pesan sobre ellos y, de esa manera, sigan obligados a mantener las funciones ambientales del terreno en cuestión.

La cuarta obligación exige la acreditación con carácter anual del cumplimiento de las obligaciones de conservación. Para poder cumplir con esta obligación será necesaria la realización de informes debidamente documentados por una entidad acreditada e independiente. En los primeros proyectos pilotos desarrollados en España se proponía que los informes fueran realizados por la Universidad de Extremadura pero, al mismo tiempo, se proponía que esta función la desarrollaran las entidades de custodia del territorio que cuenten con la capacitación necesaria para ello (16). Como ya hemos dicho a lo largo de este trabajo, la realización de estos informes anuales puede ser clave para la correcta ejecución de los bancos de conservación y para lograr el objetivo de no pérdida neta de biodiversidad. Uno de los elementos esenciales para garantizar la utilidad de estos informes será la elección de la persona o entidad que los realice, la cual deberá tener formación y capacidad adecuada. En el artículo analizado se afirma que sería una elección del propietario de cada banco de conservación, pero insistimos en que dicha elección debería estar fundada en los conocimientos y la experiencia de la persona o entidad que lleve a cabo el informe y, además, consideramos que sería positivo garantizar su objetividad, de manera que no se falsee la realidad.

(16) Coincidimos en la opinión de GONZÁLEZ ALCALDE y ÁLVAREZ GARCÍA (2012:5), quienes afirman que las entidades de custodia están plenamente acreditadas para establecer las garantías que requiere la puesta en práctica de los bancos de conservación y, por lo tanto, los informes de seguimiento de los mismos, ya que «poseen un gran conocimiento del terreno que pisan, experiencia y buenos resultados en la gestión del territorio, han desarrollado potentes acuerdos jurídicos que legitiman los conciertos de los propietarios y, sobre todo, tienen legitimidad social. Legitimidad que aporta la veracidad y garantía que el modelo requiere».

La quinta obligación exige el cumplimiento de los principios de conservación y mantenimiento de adicionalidad creada por los bancos de conservación mediante contrato privado con adjudicatario de obra, que garantice la inclusión de los costes derivados de las operaciones correspondientes, como garantía a largo plazo de la conservación de los valores naturales objeto cada banco de conservación.

La sexta y última obligación es la garantía de ejecución de cada banco de conservación, conforme a lo establecido en cada uno de los planes de acción propuestos. Para ello se propone la contratación de un seguro agrario que asegure la finalización del plan de acción de acuerdo con el valor de la obra y, al mismo tiempo, asuma los riesgos ambientales por desastres naturales previstos en sus cláusulas.

Como puede verse, en cierta medida las obligaciones quinta y sexta están relacionadas y versan sobre un requisito esencial para el mantenimiento de los bancos de conservación, ya que sin financiación adecuada no es posible conseguir los valores ambientales pretendidos ni mantenerlos en el tiempo (17). Por si quedara alguna duda sobre la necesidad de financiación, conviene recordar una realidad reconocida en el ámbito de la biología: si se pretende lograr la conservación de las funciones de un terreno es preciso intervenir en él, ya que no es suficiente con dejar que evolucione por sí mismo, MEAD (2008:16-17).

Nuestra valoración sobre esta propuesta de obligaciones en relación a la configuración y el mantenimiento de los bancos de conservación en España es positiva, con los matices que se han puesto de manifiesto. Todas ellas imponen unas cautelas adecuadas para el correcto desarrollo de los bancos de conservación, de manera que logren su finalidad. Entre ellas podrían destacarse las que imponen limitaciones a los usos que pueden desarrollarse en esos terrenos, su inscripción registral y los informes anuales sobre el cumplimiento de las obligaciones de conservación, así como la realización de informes anuales sobre su implantación y desarrollo. No obstante, es preciso apuntar la necesidad de articular, junto a dichas obligaciones, un sistema orientado a lograr su ejercicio y, en caso de ser necesario, sancionar su incumplimiento. En caso contrario se corre el riesgo de que no sean eficaces y se reduzcan a una serie de proclamas carentes de utilidad práctica.

(17) TERESA (2008: 154) realiza un completo análisis de las necesidades de financiación de los bancos de conservación en Estados Unidos y aporta claves igualmente aplicables en España, como la necesidad de documentar de forma adecuada las tareas asociadas a la gestión a largo plazo del banco y cuantificar sus costes; reservar una dotación suficiente para pagar esos costes, teniendo en cuenta los efectos de la inflación; integrar los documentos, hacer un seguimiento de las ventas a crédito a través de un fideicomiso y proporcionar a los organismos públicos los medios para hacerlos cumplir rápidamente; y hacer un seguimiento del éxito general de la compensación de la pérdida de especies y hábitats.

C) Valoración del estado inicial de conservación de los terrenos y generación de créditos ambientales

El tercer elemento esencial es la forma de valorar los bancos de conservación, que implica tanto la valoración de su estado de conservación inicial como la conversión de esos valores ambientales a créditos disponibles en el mercado. En los proyectos pilotos españoles se ha utilizado el documento «Bases Ecológicas Preliminares para la Conservación de los Tipos de Hábitat de Interés Comunitario en España», que fue editado en 2009 por el Ministerio de Medio Ambiente (18). En aplicación de dicho documento se determinará el estado de conservación de la finca, que puede ser favorable, desfavorable-inadecuado, desfavorable-malo o desconocido. En este proceso de valoración intervendrán tanto un Comité científico como las entidades de supervisión.

Junto a estas bases ecológicas preliminares, en estas experiencias piloto se recurrió a la Guía para la Elaboración de la Documentación Ambiental elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente, que sirve para determinar el impacto ambiental de los proyectos.

Posteriormente se podrán calcular los créditos de conservación con base en las actuaciones realizadas por el promotor del banco de conservación de acuerdo al Plan de Gestión para generar nuevos valores ambientales, plasmados en la mejora del estado de conservación del territorio en cuestión.

Sin embargo, seguimos sin tener claro cómo se realiza la conversión de los valores ambientales en créditos. Así, por ejemplo, en una de las experiencias de Castilla-La Mancha se recoge una tabla con el resumen siguiente de asignación de créditos (19):

(18) Este documento está disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/rn_tip_hab_esp_bases_eco_preliminares.aspx Este documento se compone de una introducción, un apartado de metodología, otro explicando el modelo descriptivo de ficha general y una relación de nueve fichas correspondientes a diversos tipos de hábitat dotadas de la información necesaria para plantear cómo identificar las variables críticas que permitan evaluar el estado de conservación de la finca. Los tipos de hábitat son: 1) Tipos de hábitat costeros y halófitos, 2) Dunas marítimas y continentales, 3) Tipos de hábitat de agua dulce, 4) Brezales y matorrales de la zona templada, 5) Matorrales esclerófilos, halonitrófilos y estepas continentales halófilas y gipsófilas, 6) Formaciones herbosas naturales y seminaturales, 7) Turberas, turberas bajas y áreas pantanosas, 8) Tipos de hábitat rocosos y cuevas y 9) Bosques. Además, resulta muy representativo de la metodología seguida el apartado que contiene el índice alfabético de autores, cuya extensión es muy amplia: 60 páginas.

(19) APROCA Castilla-La Mancha, «Bancos de Conservación de la Naturaleza. Guía Práctica para su Creación, Cuantificación y Mantenimiento», p. 17.

TIPO DE CRÉDITO		1 crédito	2 créditos	Incrementos (+1 crédito)
Hábitat (1 hectárea)		Estado de conservación favorable	Disminución de riesgos o amenazas	<ul style="list-style-type: none"> - Corredor ecológico - Hábitat de interés comunitario prioritario - Espacios protegidos - Catálogo de hábitats en peligro de desaparición
Especies	Hábitat de alimentación, reproducción o reposo (1 unidad funcional)	Aumento de extensión o capacidad de carga	Disminución de riesgos o amenazas	<ul style="list-style-type: none"> - Catálogo de Especies Amenazadas - Especie de interés comunitario prioritario - Corredor ecológico - Aumento de área de distribución nacional
	Especies (1 unidad poblacional)	Incremento de unidad poblacional - x1,5 si la unidad poblacional es territorios o unidades reproductoras - x2, si la unidad poblacional es grupos familiares, colonias o agregaciones de ejemplares		<ul style="list-style-type: none"> - Catálogo de Especies Amenazadas - Especie de interés comunitario prioritario - Corredor ecológico - Aumento de área de distribución nacional

No obstante, no se cita la fuente en la que se basan para llevar a cabo esta valoración de los créditos ambientales. Al no tener información adicional resulta complicado entender cómo se puede llevar a cabo la adicionalidad vinculada a la no pérdida neta de biodiversidad requerida en los bancos de conservación si de la tabla se deduce que a cada hectárea de hábitat que se encuentre en un estado de conservación favorable le va a corresponder un crédito. Lo mismo ocurre con los incrementos establecidos en la última de las columnas. No queda claro si ese crédito adicional que se puede sumar a cada hectárea de hábitat o a las unidades funcionales o poblacionales en el caso de las especies es por haber realizado actuaciones cuyo resultado sea, por ejemplo, la creación de un espacio protegido, o si por tratarse desde un primer momento de un espacio protegido cuenta directamente con un crédito más. En el apartado siguiente nos detendremos sobre este aspecto, pero adelantamos que, según nuestro criterio, la mera existencia de valores ambientales previos o su inclusión en una zona protegida no cumpliría con los requisitos

para implantar un banco de conservación ya que en todo caso resulta imprescindible que se produzca una mejora en el medio ambiente para compensar los impactos negativos causados por un plan o proyecto.

2. El proyecto piloto extremeño

El primer proyecto piloto implantado en España, en 2014, fue el de la «Dehesa del Guijo» (Malpartida de Plasencia, Cáceres). Esta experiencia consiste en un banco de conservación de unas 19 hectáreas con diferentes hábitats y especies: encinar, dehesa con milano real (*Milvus milvus*), charca mediterránea (cigüeña negra —*Ciconia nigra*—, *Marsilea sp.* e *Isoetes sp.*) y comedero de águila imperial (*Aquila adalberti*) (20). Se constituye, por lo tanto, en un «banco múltiple», que fomentará la conectividad entre los hábitats y especies mencionados.

Este banco de conservación fue financiado por la empresa Ferrovial y articulado mediante un acuerdo voluntario no remunerado con los propietarios del terreno. En la creación de este banco participaron además el entonces Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) e investigadores de las Universidades Rey Juan Carlos (URJC), la de Extremadura (UEx) y la Politécnica de Madrid (UPM).

Vemos, por lo tanto, que en su proceso de creación han intervenido distintos sujetos. Por un lado, la empresa Ferrovial, como financiadora de la experiencia y, por otro lado, los propietarios de la finca, quienes entendemos que serán los obligados a generar y mantener los nuevos valores ambientales de ese terreno. Así, conforme a la clasificación efectuada por CUYÁS PALAZÓN (2016), y al no contar con información adicional, podríamos decir que este banco de conservación podría ser de un propietario único o un banco de un único usuario; o bien un banco empresarial (21). Según la mencionada autora, la primera de estas modalidades se utiliza especialmente por grandes empresas o administraciones públicas con visos a compensar los daños generados al medio ambiente a lo largo de varios años. La segunda modalidad es similar en cuanto a que su creación se lleva a cabo por una empresa, pero difiere de ella en el objetivo último de dicha creación. En esta modalidad el empresario pretende no tanto compensar una pérdida ambiental, sino generar créditos ambientales en el banco para posteriormente comerciar con ellos.

(20) El reparto de extensión de hábitats y especies en este banco de conservación es muy desigual. Así, por ejemplo, de las casi 19 hectáreas totales, algo más de la mitad se dedican a encinar (10,82) mientras que la dimensión del comedero del águila imperial se limita a 0,7 hectáreas.

(21) Pese a que esta clasificación se aplica a los bancos de mitigación de EE.UU. entendemos que podría aplicarse también a los establecidos en España.

Al ser la primera experiencia piloto implantada en España resulta lógica, además, desde muchos puntos de vista, la participación del Ministerio, máxime si su inicio estaba vinculado al desarrollo de la versión inicial del reglamento español sobre bancos de conservación (22).

En cuanto a la función específicamente desarrollada por los investigadores de las tres universidades mencionadas, la participación de la URJC fue a través de un doctorando y con la colaboración de su departamento de Ciencias Ambientales; de la UPM participó la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Montes, Forestal y del Medio Natural; y a la UEx se le atribuyó la función de realizar los informes, debidamente documentados, que sirvan para acreditar con carácter anual el cumplimiento de las obligaciones de conservación (23).

La «Dehesa del Guijo» es una finca de propiedad privada (pertenece a la familia Rengifo), ubicada en el Parque Nacional de Monfragüe. Este dato resulta especialmente interesante, ya que significa que la primera experiencia piloto de banco de conservación en España se ha llevado a cabo en un espacio previamente protegido.

La declaración de Monfragüe como Parque Natural se realizó hace más de 40 años, el 4 de abril de 1979, para evitar que las plantaciones de eucaliptos pusieran en peligro el matorral y bosque autóctono, entorno en el que habita una gran cantidad de fauna amenazada (24). Casi 30 años después se aprobó la Ley 1/2007, de 2 de marzo, por la que este entorno se declara Parque Nacional. Tal y como se recoge en su exposición de motivos, mediante esta declaración se trata:

«tanto de incorporar a Monfragüe a la Red de Parques Nacionales como espacio singular, único, irrepetible, y representativo, como de consolidar con Monfragüe la Red de Parques Nacionales como el referente territorial donde practicar, al servicio de todos los ciudadanos, la conservación de la biodiversidad. La singularidad y riqueza faunística de Monfragüe, la variedad de sus formaciones vegetales, la espectacularidad paisajística y el interés geomorfológico, constituyen un patrimonio natural y cultural de indudable valor científico, recreativo y educativo, que justifica declarar de interés general de la Nación su conservación. Con ello se incorpora a la Red de Parques Nacionales una de las mejores muestras de patrimonio natural español, correspondiente con los sistemas naturales más extensos y representativos de nuestro país».

(22) Así se afirma en «Bancos de Conservación de la Naturaleza, situación actual y avances», <https://www.custodia-territorio.es/novedades/bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-situacion-actual-y-avances>.

(23) *Ibidem*.

(24) La información sobre el Parque Nacional de Monfragüe está disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestros-parques/monfrague/>.

En el territorio de Monfragüe coexisten, además de la categoría de Parque Nacional, varias figuras de protección. Así, en 1991 fue declarado Zona de Especial Protección para las Aves, figura ampliada 13 años después hasta la actual ZEPA «Monfragüe y Dehesas del entorno» que abarca las 116.160 hectáreas coincidentes con la Zona Periférica de Protección del Parque Nacional. Esta misma extensión goza desde julio de 2003 de la calificación como Reserva de la Biosfera.

En consecuencia, resulta evidente que en este caso no se han creado valores ambientales que permitan compensar la destrucción o el impacto causado en otro lugar a los mismos elementos de la flora o la fauna, sino que se habrá recurrido a la mejora o a la preservación de valores preexistentes. Este aspecto resulta de gran relevancia para determinar la posible eficacia del banco de conservación, la cual está supeditada a lograr la no pérdida neta de biodiversidad pese a la producción de un daño cierto y permanente en el medio ambiente debido a la realización de una obra o construcción necesaria.

En este sentido conviene apuntar que en EE.UU. son pioneros en la aplicación de este modelo de compensación de los impactos ambientales a través de los *Mitigation Banks*, con sus dos modalidades de *Wetland mitigation banking* y los *Conservation banking* (25). Según la definición dada por la Agencia de Protección del Medio Ambiente de EE.UU. (en adelante, EPA, conforme a sus siglas en inglés: *United States Environmental Protection Agency*), los bancos de mitigación son áreas que han sido «*restored, established, enhanced, or (in certain circumstances) preserved for the purpose of providing compensation for unavoidable impacts*». Esta misma Agencia aclara en qué consisten esas acciones de restauración, establecimiento o creación, mejora, o preservación (26).

En el mismo sentido, la Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas (página 212) expone que para que los bancos de conservación contribuyan a conservar o mejorar en la práctica los valores ambientales de un terreno, es necesario que se rijan por el principio de «no pérdida neta» de biodiversidad, además de asegurar que se consigue la «adicionalidad» de las actuaciones ejecutadas. Con esta finalidad, en la mencionada Estrategia se propone la certificación de que las actuaciones realizadas son conformes con alguna de las siguientes cuatro opciones, como se ve, idénticas a las exigidas en EE.UU.

(25) Sobre los bancos de mitigación en Estados Unidos puede verse en español DURÁ ALEMAÑ (2013), CUYÁS PALAZÓN (2016) y, más recientemente, DE GUERRERO MANSO (2022).

(26) Véase la ficha sobre la mitigación compensatoria realizada por la EPA, disponible en https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-08/documents/compensatory_mitigation_factsheet.pdf

- «la restauración de una zona degradada, para recuperar los recursos naturales o los servicios que estos prestaban;
- la creación de un recurso natural en un lugar en el que no existía antes;
- la mejora de un recurso para intensificar las funciones o servicios o cambiar el grado de calidad de los mismos;
- la preservación o prevención del deterioro de un recurso o servicio».

Al estar ubicada la «Dehesa del Guijo» en un Parque Nacional, dotado de reconocidos valores ambientales y en un territorio protegido de forma específica desde 1979, no parece que para crear esta experiencia piloto se haya restaurado ni creado un hábitat. Podría haberse llevado a cabo una actuación de mejora, de manera que, según la definición dada por la EPA, se deberían haber aumentado, intensificado u optimizado una o más funciones de ese territorio. Por ejemplo, para mejorar la calidad del agua o para mejorar el hábitat de una especie. De esta manera se consigue un mayor número de funciones presentes en un espacio natural, sin que sea preciso que incremente su territorio.

La otra opción, quizá más acorde con la realidad, sería que se hubiera procedido a la preservación del hábitat, entendida como protección permanente de los valores ambientales presentes en ese territorio. En este supuesto también se ganaría en funciones ambientales sin aumentar la extensión del terreno previamente protegido.

En cualquiera de los dos supuestos, sería necesario, como hemos visto, que se pudiera certificar la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo, de manera que se demostrara la «adicionalidad» de las medidas y de los resultados derivados de las misma. En caso contrario es posible que la implantación de un banco de conservación en un Parque Nacional no tenga en la práctica ningún efecto beneficioso adicional en el medio ambiente, sobre todo si se tiene en cuenta que la finca fue elegida debido a «la trayectoria y al compromiso conservacionista de la propiedad, a las características ambientales de la misma y a una buena relación personal con todas las partes implicadas» (27).

3. Los dos proyectos pilotos de Castilla-La Mancha

Si la información sobre el proyecto llevado a cabo en Extremadura es escasa, aún son menos los datos disponibles sobre una de las experiencias piloto ubicadas en Castilla-La Mancha. Exclusivamente se ha conseguido

(27) De nuevo, en «Bancos de Conservación de la Naturaleza, situación actual y avances».

saber que se trata de un proyecto piloto de banco de conservación ubicado en la finca «El Allozar», en Ciudad Real. Su extensión es de 67 hectáreas y se encuentra dedicada a zonas subestépicas de gramíneas y anuales de *Thero-Brachypodietea* (28).

Frente a esta escasez de datos, sí se cuenta con información más detallada de la otra experiencia, la desarrollada en la finca «La Garganta», ubicada en el Parque Natural Valle de Alcudia y Sierra Madrona, en Ciudad Real (29). Asimismo, está incluida en los LIC y ZEPA Sierra Madrona, y forma parte de las Áreas Críticas de linco, águila imperial, cigüeña negra, buitre negro y águila perdicera.

Al tratarse de un terreno previamente protegido, todo lo dicho en el apartado anterior es igualmente aplicable a este supuesto. En la creación de esta experiencia piloto participó la Asociación de Propietarios Rurales para la Gestión Cinegética y Conservación del Medio Ambiente (APROCA Castilla-La Mancha) y tuvo el apoyo de la Fundación Biodiversidad. En este caso se afirma que el estado inicial de conservación era «muy bueno» en términos generales, así que se parte de la idea de que «la potencialidad de generación de créditos por conservación no será muy elevada» (APROCA Castilla-La Mancha 2016:42).

Con ese punto de partida se previeron las actuaciones a realizar, las cuales se plasman en la siguiente tabla de APROCA Castilla-La Mancha (2016:44), a la que hemos incorporado los hábitat o especies prioritarias, ya que en la tabla aparecían exclusivamente representadas con su referencia numérica correspondiente a cada ficha por tipo de hábitat recogida en las Bases Ecológicas Preliminares citada *supra*:

Medida Prioritaria Hábitat – Especie Natura 2000	Hábitat – Especie prioritaria	Acción	Objetivo de conservación de la acción	Unidades de creación de recurso (Total)
En zonas de dehesa, fomentar las densificaciones con protectores individuales y métodos de trabajo puntuales en zonas de dehesa.	Dehesa perennifolias de <i>Quercus</i> spp.	Densificación en Dehesa con planta, tutor y protector individual y mallazo exterior individual.	Regeneración artificial de las dehesas sin renunciar al pastoreo.	50 ha

(28) *Ibidem.*

(29) Los datos se encuentran en APROCA Castilla-La Mancha, «Bancos de Conservación de la Naturaleza. Guía Práctica para su Creación, Cuantificación y Mantenimiento», Ciudad Real, 60 páginas.

VALORACIÓN DE LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS DE BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA

<p>Construir vivares de conejo, cercones, palomeras, y gestionar mosaicos para mejora de las poblaciones de perdiz y otras medidas que favorezcan a las poblaciones de presas de rapaces y mamíferos carnívoros amenazados.</p>	<p>Águila imperial, buitre negro, lince ibérico, águila perdicera.</p>	<p>Creación de bosquetes de unos 100-200 m² con 4-5 especies arbustivas, con protección perimetral.</p>	<p>Proporcionar lugares para la cría y refugio de conejo, perdiz,... Aumentar la diversidad del territorio y del paisaje. Funciones de interconexión.</p>	<p>1 bosque cada 10-15 ha en un total de 50 ha.</p>
<p>Redactar y ejecutar proyectos para transformar los bosques de repoblación de coníferas en masas mixtas irregulares mediante claras que favorezcan la regeneración natural y plantación de árboles y arbustos autóctonos bajo cubierta que aumenten la biodiversidad.</p>	<p>Encinares de <i>Quercus ilex</i> y <i>Quercus rotundifolia</i>.</p>	<p>Clareos y claras en pinar con plantación de especies del género <i>Quercus</i>.</p>	<p>Recuperación de la vegetación potencial de un territorio.</p>	<p>50 ha</p>
<p>Realizar acciones de silvicultura preventiva en plantaciones forestales con riesgo de incendio que puedan afectar a bosques naturales (ej., Perímetros de seguridad, gestión orientada a minimizar el combustible, etc.).</p>	<p>Bosques endémicos de <i>Juniperus spp.</i> Robledales ibéricos de <i>Quercus faginea</i> y <i>Quercus canariensis</i>. Encinares de <i>Quercus ilex</i> y <i>Quercus rotundifolia</i>.</p>	<p>Tratamientos selvícolas en pinar de piñonero en estado de monte bravo.</p>	<p>Mejora del vigor vegetativo de la masa, disminución de combustible, defensa contra incendios forestales.</p>	<p>30 ha</p>
<p>Aumentar la superficie de bosques naturales mediante la reversión de plantaciones forestales alóctonas realizando aclareos sucesivos que favorezcan la regeneración natural a partir del sotobosque autóctono y mediante la restauración de terrenos degradados u ocupados por otros tipos de hábitat de menor interés para la conservación.</p>	<p>Bosques de <i>Olea</i> y <i>Ceratania</i>. Alcornocales de <i>Quercus suber</i>. Encinares de <i>Quercus ilex</i> y <i>Quercus rotundifolia</i>.</p>	<p>Eliminación de eucalipto con destococonado.</p>	<p>Recuperación de la vegetación potencial de un territorio.</p>	<p>50 ha</p>

Además, en esta experiencia, siguiendo las directrices marcadas por las fichas de cada uno de los hábitats en las Bases Ecológicas Preliminares, se establecieron diversas variables para analizar, tanto en relación a su estado de conservación como potenciales de mejora en función de las actuaciones realizadas (APROCA Castilla-La Mancha 2016:45-47). A cada una de estas variables se les asignó un valor, representando tres categorías: desfavorable-malo, desfavorable-inadecuado, o favorable. De esta manera, aunque el estado de conservación de la finca es «excelente» en términos globales, se puede elegir las zonas con peor estado de conservación, ya que son las que cuentan con un mayor potencial de mejora.

APROCA Castilla-La Mancha (2016:52) calcula que esta propuesta de banco de conservación podría proporcionar 560 créditos ambientales, de los cuales la mayoría (360) corresponden a hábitats prioritarios (dehesas perennifolias de *Quercus spp.* y encinares de *Quercus ilex* y *Quercus rotundifolia*), mientras que los 200 restantes corresponden a hábitat de reproducción, reposo o alimentación de especies prioritarias (águila imperial, buitre negro, lince ibérico, águila perdicera).

El último dato relevante de este proyecto es que su coste total es de 355.202,85 euros, de los cuales, 83.951,35 euros responden a la inversión inicial, por los costes de ejecución de las actuaciones; mientras que el resto del dinero: 271.251,50 euros, es decir, más del triple de los costes de ejecución de las actuaciones, se corresponden con la garantía financiera. Además se calcula un rendimiento anual medio de 6.067,60 euros (APROCA Castilla-La Mancha 2016:51). Este dato pone de manifiesto el alto coste de mantenimiento de los bancos de conservación y reafirma la idea mencionada *supra* de la importancia de dotar a estos instrumentos de compensación ambiental de fondos adecuados para que puedan cumplir su función.

4. La difícil valoración de estas iniciativas

El principal problema para analizar los beneficios y las dificultades derivados de la implantación de estos proyectos piloto es la ausencia de datos e información sobre los mismos. Por este motivo resulta muy complicado conocer el estado de desarrollo y cumplimiento de las obligaciones previstas para estas experiencias, analizadas *supra*.

MARÍN ENRÍQUEZ (2021: 25) considera que, pese a la falta de información específica sobre el desarrollo y los resultados conseguidos en el banco extremeño, puede decirse que ha sido exitoso. Fundamenta esta valoración en la inclusión de esta herramienta de compensación ambiental en el plan de acción de la Junta de Extremadura «Estrategia de Economía Verde y Circular Extremadura 2030», así como en la aprobación del proyecto «Iniciativas Extremeñas

de Bancos de Conservación de la Naturaleza», incluido en el programa «Red Municipal de Participación y Concienciación social sobre Economía Verde y el Patrimonio Natural en Extremadura».

Sin embargo, quizá esa valoración sea demasiado optimista. Efectivamente, la Estrategia Extremadura 2030 menciona los bancos de conservación, pero sólo en dos ocasiones, pese a su amplia extensión (353 páginas). La primera de ellas (página 246), como uno de los ejemplos propuestos de actuaciones concretas para 2017-2020, dentro del eje temático 15, dedicado al «Papel de los municipios en una economía verde y circular». En concreto, se propone la «Promoción y puesta en funcionamiento de proyectos (experiencias piloto) de bancos de conservación de la naturaleza en municipios extremeños». La segunda (página 329), recoge el «número de bancos de conservación de la naturaleza» como unos de los indicadores que pueden utilizar los municipios para valorar y estimular sus avances en la implantación de una economía verde y economía circular en el ámbito local.

Es decir, que se alude a esta herramienta de compensación de los daños ambientales como una posibilidad más, junto a otras ocho igualmente válidas: experiencias de economía verde y circular inscrita, bancos municipales de tierra creados, bancos municipales de semillas, iniciativas agroecológicas en municipios, proyectos de custodia del territorio por municipios, sumideros de carbono creados en la región, mapas de recursos locales o plantas de compostaje locales creadas.

Por otro lado, como se ha apuntado, «Iniciativas extremeñas de bancos de conservación de la naturaleza» era un proyecto incluido en el programa «Red Municipal de Participación y Concienciación social sobre Economía Verde y el Patrimonio Natural en Extremadura». Este proyecto se encuentra descrito en el Decreto 159/2016, de 27 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación de Universidades Populares de Extremadura para ejecutar el programa «Red Municipal de Participación y Concienciación Social sobre la Economía Verde y el Patrimonio Natural en Extremadura» (DOE 190, 3 de octubre de 2016). En el artículo 4 de dicho Decreto se recoge este proyecto entre las 16 actividades objeto de subvención y en su artículo 5 se recogen los gastos subvencionables: un total de 33.331,86 euros, desglosado en los cuatro años fijados para su desarrollo, de 2016 a 2019, que coinciden con el presupuesto del proyecto recogido en la letra D del Anexo I, Memoria de actuaciones. También en este anexo, Letra B, apartado 4, se recoge la descripción de este proyecto. En dicho anexo se recogen los dos objetivos específicos de esta iniciativa:

«— Diseñar una estrategia con la implicación activa de la población local y la participación en el laboratorio municipal y educativo de sensibilización, concienciación e innovación en proyectos de economía verde ciudadana.

— Organizar y desarrollar una campaña permanente de promoción, difusión, concienciación, sensibilización y asesoramiento para la implantación de iniciativas de bancos de conservación de la naturaleza en ayuntamientos, fincas públicas y privadas de municipios extremeños».

Esta iniciativa ya ha finalizado, y los resultados obtenidos durante la misma han sido, fundamentalmente, la realización de campañas de concienciación, asesoramiento e innovación y la firma de acuerdos de interés con ayuntamientos, propietarios de fincas y asociaciones, así como la creación de sitio web diseñado con formato blog (naturabank-extremadura.blogspot.com). Pese al trabajo realizado en este proyecto, al que se hace referencia en el blog, no parece que se hayan creado nuevos proyectos pilotos de bancos de conservación en Extremadura. En consecuencia, el resultado de esta iniciativa podría calificarse de agrídulce, ya que por un lado ha llevado a cabo una considerable cantidad de acciones, pero por otro, no ha conseguido que se plasmen de manera efectiva en la creación de nuevos bancos de conservación.

En conclusión, parece que por el momento las experiencias piloto de implantación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España carecen del impacto y la utilidad que podría aventurarse en un primer momento. En todo caso, estamos a tiempo de potenciar los efectos prácticos estas experiencias, a través de acciones sencillas como la publicación de los informes anuales en los que se plasmen las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos. De esta manera será posible obtener todo el rendimiento de estos primeros bancos de conservación y la información relevante para analizar los riesgos apuntados por las asociaciones ambientales, los problemas y retos planteados en la implementación de estos instrumentos de protección ambiental, y proceder a la elaboración de un reglamento que aporte claridad y seguridad jurídica para su futura implementación.

IV. BIBLIOGRAFÍA

APROCA Castilla-La Mancha (Asociación de Propietarios Rurales para la Gestión Cinegética y Conservación del Medio Ambiente) (2016): «Bancos de Conservación de la Naturaleza. Guía Práctica para su Creación, Cuantificación y Mantenimiento», Ciudad Real, 60 páginas.

«Bancos de conservación de la Naturaleza, situación actual y avances», publicado en la web de la Plataforma de Custodia del Territorio, el 3 de noviembre de 2017. <https://www.custodia-territorio.es/novedades/bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-situacion-actual-y-avances>.

CONDE ANTEQUERA, Jesús (2014): «La compensación de los impactos ambientales mediante adquisición de créditos de conservación: ¿una nueva fórmula de prevención o un mecanismo de flexibilización del régimen de evaluación

- ambiental?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, vol. I, pp. 979-1005.
- CUYÁS PALAZÓN, M^o Mercedes (2016): «Los bancos de compensación ambiental o mitigation banking (MB) en el ordenamiento estadounidense ¿un modelo a importar?», en *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 179, julio-septiembre 2016, pp. 335-368.
- DE GUERRERO MANSO, M^o Carmen (2016): «Claves para una adecuada implantación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España», en G. GARCÍA-ÁLVAREZ (ed.), *Instrumentos territoriales y protección de la biodiversidad: una perspectiva jurídica*, en esta REVISTA, Monografía XVI, Zaragoza, pp. 85-114.
- DE GUERRERO MANSO, M^o Carmen (2022): «Los bancos de mitigación en EE.UU.: orígenes y evolución de esta forma de compensación ambiental», en esta REVISTA.
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier (2013): *La custodia del territorio y sus nuevas técnicas para la conservación del patrimonio natural, el paisaje y la biodiversidad: un invento norteamericano y su expansión al resto del mundo*. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Alcalá de Henares, septiembre 2013.
- FORO DE REDES Y ENTIDADES DE CUSTODIA DEL TERRITORIO (2015): «Consideraciones del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FRECT) al tercer borrador del reglamento por el que se regula el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza», de 14 de marzo de 2015, publicado en la página web de la Plataforma de Custodia del Territorio (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico-Fundación Biodiversidad, <https://custodia-territorio.es>).
- GARCÍA URETA, Agustín (2015): «Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación», *Revista de Administración Pública*, núm. 198, pp. 297-330.
- GONZÁLEZ ALCALDE, Isabel y ÁLVAREZ GARCÍA, David (2012): «Custodia y bancos de hábitat» en PIETX I COLOM, J. y SÁNCHEZ, A.: «La participación de la custodia del territorio en los sistemas de bancos de hábitats. Primera reflexión», en *Ecosostenible*, núm. 18, noviembre-diciembre 2012, pp. 4-18.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): «La trayectoria española de los bancos de conservación» en G. GARCÍA-ÁLVAREZ (ed.), *Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental*, en esta REVISTA Monografía XIX, Zaragoza, pp. 57-73.
- MARÍN ENRÍQUEZ, Óscar Efrén (2021): «Los bancos de conservación en España y su estado actual», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 111, Sección «Artículos doctrinales», 34 pp.

- MEAD, Deborah L. (2008): «History and Theory: The Origin and Evolution of Conservation Banking», en *Conservation & Biodiversity Banking: A Guide to Setting Up and Running Biodiversity Credit Trading Systems*, Carrol, N., Fox, J. y Bayon, R. (Eds.). Earthscan, London-Sterling, VA. 298 pp. 9-31.
- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2022): «Novedades y retos actuales del patrimonio natural» en Tolivar Alas, L.; Huelgo Lora, A. y Cano Campos, T. (Dirs.): «El patrimonio natural en la era del cambio climático», *Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Oviedo 3-5 de febrero de 2022; Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 169-194.
- TERESA, Sherry (2008): «Financial Considerations», en *Conservation & Biodiversity Banking: A Guide to Setting Up and Running Biodiversity Credit Trading Systems*, Carrol, N., Fox, J. y Bayon, R. (Eds.). Earthscan, London-Sterling, VA. 298 pp. Pp. 127-155.
- VV.AA. (2009): *Bases ecológicas preliminares para la conservación de los tipos de hábitat de interés comunitario en España*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.