

“LA ESTRATEGIA ESTATAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE Y DE LA CONECTIVIDAD Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICAS: UN NUEVO INSTRUMENTO PARA PROTEGER LA BIODIVERSIDAD” *

“THE STATE STRATEGY FOR GREEN INFRASTRUCTURE AND ECOLOGICAL CONNECTIVITY AND RESTORATION: A NEW INSTRUMENT TO PROTECT BIODIVERSITY”

Autor: Dionisio Fernández de Gatta Sánchez **, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca. Diplomado en Ciencias Ambientales. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM.

Resumen:

La infraestructura verde constituye un nuevo modelo de gestión del territorio y de los recursos naturales que pretende preservar la biodiversidad para garantizar múltiples beneficios a los seres humanos. Dicho concepto se introduce en la Unión Europea en 2013 y en España en la reforma de 2015 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que prevé la elaboración de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. El trabajo describe el interesante proceso de elaboración y el documento redactado.

* El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación LE004P17 (“Sostenibilidad económica, social y medioambiental e innovación tecnológica: nuevas coordenadas para las políticas públicas en Castilla y León”, 2017-2019), de la Junta de Castilla y León, cuyo investigador principal es el Prof. Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

** Agradezco a Fernando Valladares Ros, Paula Gil Hernández y Alicia Forner Sales (CSIC-Museo Nacional de Ciencias Naturales), a Rafael Hidalgo (MAPAMA) y a Fernando Rodríguez López (USAL) la invitación para participar en el interesante proceso de elaboración de las Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Abstract:

The green infrastructure constitutes a new model of territorial management and natural resources that aims to preserve biodiversity to guarantee multiple benefits for human beings. This concept is introduced in the European Union in 2013 and in Spain in the 2015 reform of the Law of Natural Heritage and Biodiversity, which provides for the development of the National Strategy for Green Infrastructure and Ecological Connectivity and Restoration. The work describes the interesting elaboration process and the drafted document.

Palabras clave: Infraestructura verde, Biodiversidad, Conservación de la naturaleza, Derecho, España

Keywords: Green infrastructure, Biodiversity, Conservation of nature, Law, Spain

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Antecedentes de la infraestructura verde**
3. **Las previsiones de referencia sobre la infraestructura verde en la Unión Europea**
 - 3.1. **El marco europeo de la infraestructura verde**
 - 3.2. **La Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura Verde de 2013**
4. **El régimen jurídico de la estrategia estatal de infraestructura verde en España**
 - 4.1. **Distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos**
 - 4.2. **La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 y su reforma de 2015: la previsión de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas**
 - 4.3. **El régimen jurídico nacional de los elementos que integran la infraestructura verde**
 - 4.4. **La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas**
5. **Bibliografía**

Summary:

1. Introduction
2. Antecedents of the green infrastructure
3. The reference provisions on the green infrastructure in the European Union
 - 3.1. The European framework of green infrastructure
 - 3.2. The Communication of the Commission on Green Infrastructure of 2013
4. The legal regime of the state strategy for green infrastructure in Spain
 - 4.1. Constitutional distribution of competencies in environmental matters and protected natural spaces
 - 4.2. The Law of the Natural Heritage and Biodiversity of 2007 and its 2015 reform: the forecast of the National Strategy for Green Infrastructure and Ecological Connectivity and Restoration
 - 4.3. The national legal regime of the elements that make up the green infrastructure
 - 4.4. The National Strategy for Green Infrastructure and Ecological Connectivity and Restoration
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, ha surgido un nuevo concepto en el ámbito de la protección de la naturaleza y la biodiversidad, que es el de "*infraestructura verde*"¹. A pesar de que pueda mantenerse que el concepto no es totalmente novedoso, pues hay algunos antecedentes, debe resaltarse que ahora sí tiene un contenido jurídicamente establecido, y una regulación parcialmente específica.

En efecto, la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 22)², incorpora al Ordenamiento jurídico español el concepto de

¹ ROUSE, D. C., and BUNSTER-OSSA, I. F., "Green Infrastructure: A Landscape Approach", *American Planning Association-Planning Advisory Service-Report Number 571*, Chicago (Illinois, USA), 2013.

² La legislación aplicable puede verse en la completa obra del BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Naturaleza y Biodiversidad*, Madrid, 2018 [http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=145_Codigo_de_Naturaleza_y_Biodiversidad&modo=1] (Todos los enlaces electrónicos de este trabajo se han revisado en mayo de 2018).

“*infraestructura verde*”, y más específicamente introduce un nuevo Capítulo III, con un nuevo artículo 15, en el Título I, relativo a la “Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas”, cuyo objetivo, contenido y elaboración establece.

Inmediatamente, ha de señalarse que la asunción de este concepto de “*infraestructura verde*” y la consiguiente previsión de la Estrategia nacional derivan directamente de la Política Ambiental de la Unión Europea³, concretamente de la Comunicación de la Comisión de 2013 relativa a “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” [COM (2013) 249 final, Bruselas, 6.5.2013]⁴, que, sin perjuicio de lo que añadiremos más adelante, la concibe como la red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos que, además, incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos; y en los espacios terrestres la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.

2. ANTECEDENTES DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

El concepto de infraestructura verde y la propia Estrategia son novedosos en sí mismos, en particular debido a la concepción integrada de los bienes naturales que se incluyen en su contenido, a su relación mutua en red y a los

³ En general, ver BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014; ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, 4ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2017; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017; LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., *Administración y Legislación Ambiental*, 9ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2016; LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A., y LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2014, y ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.), y otros, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

⁴ Ver el enlace: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.03/DOC_1&format=PDF

Sobre la misma, ver AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Infraestructura Verde: una vida mejor mediante soluciones naturales*, Copenhague (Dinamarca), 2015 [<http://www.eea.europa.eu/es/articulos/infraestructura-verde-una-vida-mejor>], y EUROPEAN COMMISSION, *The Multifunctionality of Green Infrastructure*, Science for Environment Policy, In-Depth Report, march 2012 [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf].

beneficios que aportan; pero aisladamente algunos elementos pueden vislumbrarse en el pasado⁵.

Así, en el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa de 1979⁶ ya obligaba a los Estados-partes a que tuvieran en cuenta, en sus políticas de planificación y de desarrollo, los requisitos que exige la conservación de las zonas protegidas, con el fin de evitar o reducir en la medida de lo posible cualquier deterioro de dichas zonas, con especial atención a las rutas de migración de las especies y cuando los hábitat naturales estén situados en regiones que se extiendan a la otra parte de las fronteras.

Igualmente, el Convenio Europeo del Paisaje de 2000⁷ señala que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo, y entiende por “*gestión de los paisajes*” las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales; por lo que, entre las medidas generales anunciadas, se prevé que las Partes del Convenio han de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, así como en las relativas a las de carácter cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el mismo.

⁵ En general, ver LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Ed. Real Colegio de España de Bolonia, Zaragoza, 1980; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”, *Noticias de la Unión Europea*, n° 179/1999, págs. 51-70; LASAGABASTER HERRARTE, I. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, 2ª ed., Ed-LETE, Bilbao, 2010, y, más específicamente, GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, y ALLI TURRILLAS, J.-C., *La protección de la Biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguardia de las especies naturales y sus ecosistemas*, Ed. Dykinson, Madrid, 2016.

⁶ Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979 (Instrumento de ratificación del Reino de España de 13 de mayo de 1986, BOE de 1 de octubre de 1986) [<http://www.boe.es/boe/dias/1986/10/01/pdfs/A33547-33555.pdf>].

⁷ Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 (Instrumento de ratificación del Reino de España de 6 de noviembre de 2007, BOE de 5 de febrero de 2008) [<http://www.boe.es/boe/dias/2008/02/05/pdfs/A06259-06263.pdf>].

La Unión Europea, sin base directa aún en los Tratados de las Comunidades Europeas de entonces, pero teniendo en cuenta los Programas Ambientales, inicia su política de protección de espacios y de especies naturales al regular las aves silvestres, mediante la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de Abril de 1979, sobre Conservación de las Aves Silvestres (DOCE L 103, 25.4.1979), modificada posteriormente en varias ocasiones, y actualmente sustituida por la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (DOUE L 20, 26.1.2010)⁸.

La Directiva tiene por objeto “*la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros*” (art. 1); por lo que, su art. 2 obliga a los Estados Miembros a mantener o adaptar las especies de aves que señala en un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, “*habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas*”. Para conseguirlo, los mismos Estados deben preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las especies señaladas (art.3-1º), para lo que crearán zonas de protección, mantenidas y ordenadas con criterios (“*imperativos*”, dice) ecológicos, restablecimiento de biotopos destruidos y desarrollo de otros nuevos (art. 3-2º).

Años después, el interés de la Comunidad Económica Europea por el medio ambiente y los espacios naturales se plasmará al máximo nivel jurídico en el Acta Única Europea⁹, al introducir un nuevo Título VII, sobre “Medio Ambiente”, en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, e incluir, entre los objetivos de esta nueva Política Ambiental Comunitaria, el relativo a “*garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales*”. Posteriormente, los Tratados europeos se modificarán varias veces, pero este objetivo permanecerá hasta el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007¹⁰, que lo reafirma.

La norma más importante de la Unión Europea en esta materia sin duda es la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de Mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres

⁸<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&from=es>

⁹ Acta Única Europea, firmada el 17 y el 28 de febrero de 1986 (DOCE L 169, 29.6.1987) [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0005.02/DOC_1&format=PDF].

¹⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007 (versión consolidada publicada en DOUE C 202, 7.6.2016) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>]

(DOCE L 206, 22.7.1992), modificada posteriormente¹¹, que constituye un paso cualitativo muy importante en la política de conservación de la naturaleza al nivel comunitario.

La Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, siendo su finalidad mantener y restablecer, en un estado de conservación favorable, dichos hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario; si bien, las medidas que se adopten conforme a la misma tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales (art.2). En materia de conservación de los hábitats naturales y de especies, el eje central de la Directiva (y, sin duda, de la política sobre la naturaleza de la Unión Europea) lo constituye la Red "Natura 2000", que se define como la red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación (art. 3-1º), y que se integra por lugares con tipos de hábitats naturales y hábitats de especies y ZEPAS, los cuales se determinan, basándose en los criterios fijados en la propia Directiva, en una relación entre los Estados Miembros (teniendo en cuenta, éstos, sus entidades infraestatales) y la Comisión, que aprueba la lista de tales espacios (arts. 4, 5 y Anexos). Además, en las zonas especiales de conservación, los Estados Miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán adecuados planes de gestión (específicos para estos lugares o integrados en otros) y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats naturales y de las especies señaladas en los Anexos.

En relación con los posibles antecedentes en España del concepto de infraestructura verde, naturalmente por la novedad del mismo, no aparece en los textos legislativos históricos, aunque algún matiz integrador de la concepción es visible ya en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (BOE del 5)¹², al establecer que la declaración de un espacio natural protegido no excluye la posibilidad de que en determinadas áreas del mismo se constituyan otros núcleos de protección, siempre que los

¹¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1526235292879&uri=CELEX:01992L0043-20130701> . Sobre la misma ver GARCÍA URETA, A. (Coord.), y otros, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

¹² <http://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09419-09421.pdf> . Sobre esta Ley, ver FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Parques nacionales y protección de la naturaleza", *Revista Española de Derecho Administrativo-REDA*, n° 5/1975, pp. 215-223; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 6/1975, pp. 343-364; LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, op. cit., y MARTÍN MATEO, R., y Díez SÁNCHEZ, J., *Tratado de Derecho Ambiental. Volumen III. Recursos Naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997.

mismos adopten alguna de las modalidades definidas en la propia Ley, y al prever diversas figuras de espacios protegidos, también con distintas finalidades, pero compatibles. Además, puede citarse la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana (BOE de 12 de enero de 1979)¹³, que ya crea zonas de protección colindantes con el mismo.

Con la Constitución Española ya en vigor, se aprobó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE del 28)¹⁴, que, junto a algunas novedades en relación con las figuras de espacios a proteger, regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en cuyo contenido deben resaltarse la formulación de criterios orientadores para políticas sectoriales y la previsión de una importante medida como es la regulación de zonas periféricas de protección, destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior; siendo posible la determinación de limitaciones en la ley de creación concreta.

3. LAS PREVISIONES DE REFERENCIA SOBRE LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1. El marco europeo de la infraestructura verde

La Política Ambiental de la Unión Europea¹⁵, en la que naturalmente se integra la filosofía, y el propio concepto, de la infraestructura verde, se basa no

¹³ <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/12/pdfs/A00813-00815.pdf>

¹⁴ <http://www.boe.es/boe/dias/1989/03/28/pdfs/A08262-08269.pdf>. En relación con esta Ley, y su importancia, ver MARTÍN MATEO, R., y DÍEZ SÁNCHEZ, J., *Tratado de Derecho Ambiental. Volumen III. Recursos Naturales*, op. cit.; JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”, op. cit.; GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos*, Ed. IVAP, Oñate (Guipúzcoa), 1999; MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de espacios naturales en España*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2002; DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., “Los Espacios Naturales Protegidos”, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, y LASAGABASTER HERRARTE, I. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, obra citada.

La evolución de la legislación conservacionista española se analiza con detalle por LÓPEZ RAMÓN, F., “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad”, *Revista de Administración Pública*, nº 200/2016, pp. 213-230.

¹⁵ Además de las obras generales citadas en las notas anteriores, sobre la Política Ambiental de la Unión Europea, ver PAREJO ALFONSO, A., KRÄMER, L., y otros, *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996; PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, y, entre otros, los capítulos sobre la Unión Europea redactados por FERNÁNDEZ DE GATTA

sólo en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, sino también en el VII Programa Ambiental 2014-2020¹⁶ y en una serie de iniciativas estratégicas en esta materia y en otras relacionados que tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación o transportes.

Sobre la base de la importante Estrategia Europa 2020¹⁷, y en particular del eje que se propone dedicado al crecimiento sostenible, al incluir la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, y que sea más verde y competitiva, la Comisión adoptó en 2011 la Comunicación “Una Europa que utilice eficazmente los recursos-Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020” [COM (2011) 21 final, Bruselas, 26.1.2011]¹⁸, que destaca la trascendencia de los recursos naturales para la economía europea (y mundial) y para nuestra calidad de vida, y que los mismos sufren una presión cada vez mayor, por lo que estima que la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos será fundamental para el futuro, y que, para avanzar en este objetivo, se precisa una visión a largo plazo, que se presentará en una serie de Hojas de Ruta coordinadas para esbozar la economía que necesita la Unión Europea hacia 2050, garantizando que todas las políticas pertinentes tengan en cuenta la eficiencia de los recursos de forma equilibrada, ofreciendo un marco de medidas en varios ámbitos, como el cambio climático, la energía, el

SÁNCHEZ, D., en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017*, Ed. CIEDA-Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006 a 2017. Más específicamente, ver GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, obra citada.

¹⁶ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Nueva etapa en la Política Ambiental de la Unión Europea: el Séptimo Programa (2013-2020)”, *Actualidad Administrativa*, n° 3, marzo, 2013, pp. 4 y ss.; “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 41-42/2013, pp. 71-121, y “El VII Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de diciembre de 2013: una nueva visión medioambiental del futuro”, *La Ley-Unión Europea (Grupo Wolters Kluwer)*, n° 12, febrero, 2014, pp. 32-45.

¹⁷ Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1526235999600&from=ES>]; aprobada formalmente por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0021&qid=1526236186723&from=ES>

transporte, la industria, las materias primas, la agricultura y la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional.

En esta misma línea, la Comunicación de la Comisión “Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020” [COM (2011) 17 final, Bruselas, 26.1.2011]¹⁹, señala expresamente, en la parte relativa a la línea de actuación “*Servicios ecosistémicos: preservar y maximizar el potencial del entorno natural*”, que “[l]as autoridades de gestión deberían dar prioridad a las *infraestructuras verdes*”, y más específicamente velar por que el impacto en las zonas naturales y la utilización del suelo sean objeto de un análisis profundo al evaluar todos los proyectos infraestructurales, y que debería reforzarse el uso de instrumentos apropiados, como la gestión integrada de las costas y cuencas fluviales, particularmente cuando puedan verse afectadas zonas incluidas en Natura 2000²⁰.

En esta materia, la “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural” [COM (2011) 244 final, Bruselas, 3.5.2011]²¹, pretendiendo invertir la tendencia de pérdida de biodiversidad y acelerar los esfuerzos hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos, y, reafirmadas las múltiples ventajas de valorar la riqueza natural, plantea un marco de actuación sobre la base de medidas de conservación y restauración de la naturaleza, mantenimiento y mejora de los ecosistemas y sus servicios, sostenibilidad de la agricultura, la silvicultura y la pesca, la lucha contra las especies exóticas invasoras, cumplir los objetivos asumidos a nivel internacional y contribución de otras políticas. Dado que en la UE se han degradado los ecosistemas, así como los servicios que prestan, en gran parte por efecto de la fragmentación del suelo (aproximadamente el

¹⁹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0017&qid=1526236346274&from=ES>

²⁰ AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY), “Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems”, *EEA Technical Report*, n° 18/2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011 [<http://www.eea.europa.eu/publications/green-infrastructure-and-territorial-cohesion>] y “Spatial analysis of green infrastructure in Europe”, *EEA Technical Report*, n° 2/2014, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014 [<http://www.eea.europa.eu/publications/spatial-analysis-of-green-infrastructure>].

²¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&qid=1526236436800&from=ES>

Sobre esta materia, es de interés el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La política de biodiversidad de la UE”, aprobado el 21 de septiembre de 2016 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C .2016.487.01.0014.01.SPA&toc=OJ:C:2016:487:TO C>], que considera clave proporcionar un marco metodológico y un instrumento financiero para las redes transeuropeas de biodiversidad, y su aplicación a escala tanto grande como pequeña, p. ej., en los paisajes agrícolas (punto 4.8).

30% del territorio registra un grado de fragmentación entre moderado y muy alto), su objetivo 2 se refiere al mantenimiento y mejora de los servicios ecosistémicos y la restauración de ecosistemas degradados (en un 15% para 2020) mediante la incorporación de infraestructura verde a la ordenación territorial, lo que contribuirá a hacer sostenible el crecimiento de la UE, así como a la mitigación y adaptación al cambio climático, fomentando la cohesión económica, territorial y social y protegiendo el patrimonio cultural de la Unión Europea. Más concretamente, se prevé que la Comisión redactará una estrategia en materia de infraestructura verde antes de que concluya 2012, a fin de fomentar su despliegue en las zonas urbanas y rurales, incluyendo el uso de incentivos para fomentar una inversión temprana en proyectos de infraestructura verde y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos (p. ej., mediante un uso más selectivo de los flujos de financiación europea y las colaboraciones público-privadas).

En sus conclusiones relativas a la Estrategia anterior, el Consejo de Medio Ambiente de junio de 2011 subraya la importancia de la infraestructura verde, como una contribución a la integración de las consideraciones sobre la biodiversidad en las demás políticas de la UE, y acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de desarrollar una estrategia en materia de infraestructura verde para 2012.

De acuerdo con los textos anteriores, se presentó la "Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos" de 2011²², cuyo objetivo es que la economía de la UE haya crecido en 2050 de manera respetuosa con las restricciones de recursos y con los límites del planeta, y en la que todos los recursos se gestionen de manera sostenible; y entre los ejes de la misma se incluye el relativo al capital natural y servicios ecosistémicos, al entender que de ellos depende la prosperidad económica y el bienestar, previendo acciones para valorarlos adecuadamente y sobre biodiversidad, minerales y metales, agua, aire, tierra y suelos y recursos marinos.

En esta misma línea de actuación, el VII Programa Ambiental de la Unión Europea 2014-2020²³, ya citado, incluye como objetivo prioritario n° 1

²² Comunicación de la Comisión "Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos", COM (2011) 571 final, Bruselas, 20.9.2011 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&qid=1526236541790&from=ES>]; que fue objeto de las Conclusiones del Consejo ECOFIN de 21 de febrero de 2012 (Consejo de la Unión Europea, doc. 6811/12, Bruselas, 23.2.2012) [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6811-2012-INIT/es/pdf>].

²³ Decisión n° 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta" (DOUE L 354, 28.12.2013) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&qid=1526236622370&from=ES>].

proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, poniendo de manifiesto los problemas de la biodiversidad en la UE y la fragmentación del suelo y recordando lo acordado en la Estrategia sobre Biodiversidad, en base a la cual, señala que las medidas para restaurar al menos el 15 % de los ecosistemas degradados en la Unión y ampliar la utilización de la infraestructura verde (instrumento que permite generar beneficios ecológicos, económicos y sociales a través de soluciones naturales, incorporando espacios verdes, ecosistemas acuáticos y otras características físicas en las zonas terrestres y marinas) contribuirán a paliar la fragmentación del terreno, y que tal acción, en combinación con la plena aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats, y respaldada por los marcos de acción prioritaria, mejorará el capital natural y reforzará la resiliencia de los ecosistemas, y pueden ofrecer opciones rentables en cuanto a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a ese fenómeno, así como a la gestión del riesgo de catástrofes.

3.2. La Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura Verde de 2013

La Comisión aprobó en 2013 la Comunicación sobre “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”²⁴, que responde a lo previsto en la Estrategia sobre Biodiversidad y en las Hojas de Ruta de 2011 que sirvieron de base al VII Programa Ambiental, y que conecta, aunque sea anterior, con el objetivo nº 1 de este último.

La Comunicación define la “*infraestructura verde*” como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de

²⁴ Comunicación de la Comisión sobre “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”, COM (2013) 249 final, Bruselas, 6.5.2013, citada, y Commission Staff Working Document “Technical information on Green Infrastructure (GI)”, SWD (2013) 155 final, Brussels, 6.5.2013 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0155&qid=1526237092366&from=ES>]. En general, ver AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY), *Infraestructura Verde: una vida mejor mediante soluciones naturales*, Copenhague (Dinamarca), 2015 [<http://www.eea.europa.eu/es/articles/infraestructura-verde-una-vida-mejor>]; COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde para Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014 [<http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/GI-Brochure-210x210-ES-web.pdf>]; MAZZA L., BENNETT G., DE NOCKER L., GANTTOLER S., LOSARCOS L., MARGERISON C., KAPHENGST T., MCCONVILLE A., RAYMENT M., ten BRINK P., TUCKER G., VAN DIGGELEN R., *Green Infrastructure Implementation and Efficiency* (Final report for the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2010/0059), Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, 2011, y SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., “Infraestructura verde en la Unión Europea: una apuesta por la biodiversidad”, en SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., y GABARDO, E. (ed. lit.), y otros, *Estudios sobre desarrollo socioambiental*, Ed. Punto Rojo, Sevilla, 2015, págs. 99-115.

forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos, que incorpora espacios verdes, o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos, y otros elementos físicos de espacios terrestres, incluidas las zonas costeras, y marinos, y, en los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos. La infraestructura verde es importante porque es una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales, pues nos ayuda a comprender el valor de los beneficios que la naturaleza proporciona a la sociedad humana y a movilizar inversiones para sostenerlos y reforzarlos; asimismo contribuye a evitar la dependencia de infraestructuras cuya construcción es costosa, y puede contribuir de manera significativa a la aplicación efectiva de todas las Políticas cuando algunos o todos los objetivos deseados pueden conseguirse, parcial o totalmente, mediante soluciones basadas en la naturaleza.

Posteriormente, la Comisión Europea ha sintetizado el concepto de "*infraestructura verde*" al definirla como una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos, y que, al tratarse de una estructura espacial que genera beneficios de la naturaleza a las personas, la infraestructura verde tiene como objetivo mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos, tales como agua o aire limpios²⁵.

Precisando un poco más, los elementos de la infraestructura verde son diversos, específicos de cada sitio o lugar y muy dependientes de la escala. Así, en la escala local, entre otros, se prevén los parques, jardines, tejados verdes, estanques, arroyos, bosques, setos, prados, sitios contaminados que hayan sido restaurados y dunas de arena costeras, al permitir múltiples servicios ecosistémicos; además, como elementos de conexión se incluyen puentes verdes y escaleras de peces. A escala regional o nacional, se incluirían las grandes áreas naturales protegidas, grandes lagos, cuencas hidrográficas, bosques de alto valor natural, pastos extensivos, zonas agrícolas de baja intensidad, y sistemas de dunas y lagunas costeras, entre otros. Finalmente, a escala de la Unión Europea, se incluyen, como ejemplos, las cuencas hidrográficas internacionales, los bosques y las cordilleras²⁶.

²⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde en Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 7.

²⁶ Commission Staff Working Document "Technical information on Green Infrastructure (GI)", SWD (2013) 0155 final, Brussels, 6.5.2013, citado, p. 3.

Dado que la infraestructura verde puede contribuir de manera significativa a la consecución de muchos de los objetivos políticos clave de la Unión Europea, la Comisión considera que la mejor manera de promover el desarrollo de la infraestructura verde es crear un marco favorable para fomentar y facilitar la realización de proyectos de infraestructura verde en el marco de los instrumentos jurídicos, políticos y financieros existentes.

En efecto, inmediatamente, la Comunicación repasa su contribución a las políticas de la UE, concretamente a la política regional (destacando la previsión de inversiones del FEDER y del Fondo de Cohesión en la misma, y su especial importancia en los entornos urbanos, y para conectarlos con zonas rurales), a la política relativa al cambio climático y a la gestión de catástrofes (en particular, subrayando los enfoques ecosistémicos, su previsión en la Estrategia de la UE de adaptación al cambio climático de 2013²⁷, su importante uso en relación con la limitación de emisiones de gases de efecto invernadero, su contribución a la lucha contra las catástrofes naturales, especialmente las inundaciones o sobre su contribución a la eficiencia energética de los edificios) y a la de protección, conservación y mejora del capital natural (principalmente en relación con la tierra y el suelo, el agua y la conservación de la naturaleza).

A continuación, se plantea el desarrollo de una estrategia de la UE sobre infraestructura verde ya que:

*la escala europea es la adecuada, pues, para optimizar su funcionamiento y maximizar los beneficios, los trabajos desarrollados a diferentes escalas (local, regional, nacional y europea) deben estar interconectados y ser interdependientes, lo que significa que los beneficios aumentan considerablemente cuando se consigue un grado mínimo de coherencia entre las diversas escalas;

*es necesario integrarla en las restantes Políticas de la Unión, pues la infraestructura verde puede contribuir de manera significativa, como se ha señalado, a los ámbitos del desarrollo regional, cambio climático, gestión del riesgo de catástrofes, agricultura/silvicultura y medio ambiente, y, aunque en la mayoría de los casos la contribución de la infraestructura verde ya está reconocida, lo que se necesita ahora es garantizar que pase a ser un elemento normalizado de la ordenación del territorio y del desarrollo territorial y que se integre plenamente en la aplicación de esas políticas;

²⁷ Comunicación de la Comisión sobre la “Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE”, COM (2013) 216 final, Bruselas, 16.4.2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&qid=1458131717918&from=ES>

*se considera fundamental disponer de datos coherentes y fiables para su despliegue eficaz;

*es preciso intensificar la investigación para comprender mejor la relación entre biodiversidad (especies/hábitats) y estado de los ecosistemas (vitalidad, resiliencia y productividad), así como entre el estado de los ecosistemas y su capacidad para prestar servicios ecosistémicos, también sería sumamente útil comprender mejor el valor de los servicios ecosistémicos, en particular los beneficios desde el punto de vista social, sanitario y de seguridad/resiliencia de las soluciones de infraestructura verde para reforzar el desarrollo de la infraestructura verde en el futuro, y deben fomentarse asimismo las inversiones en investigación aplicada a fin de ensayar y aplicar soluciones innovadoras de infraestructura verde, y se reforzará el potencial su potencial para obtener soluciones rentables mediante el desarrollo de tecnologías y procesos adecuados, en particular en relación con el transporte, la energía, la agricultura y el diseño y funcionamiento de nuestras ciudades, así como mediante el impulso a la bioeconomía (resaltando que en las ciudades los edificios "inteligentes" y eficientes en el uso de los recursos, que incorporen elementos ecológicos como tejados y paredes verdes, así como nuevos materiales, pueden generar beneficios ambientales, sociales y sanitarios);

*la integración de la infraestructura verde en la aplicación de las políticas de los sectores clave garantizaría el apoyo de los mecanismos de financiación asociados, y la asistencia técnica, para promover el despliegue de este tipo de infraestructura en toda la UE, debiendo implicarse asimismo el sector privado en relación con esas inversiones; y

*pueden desarrollarse ejes prioritarios transeuropeos para la infraestructura verde en la UE, sobre la base de las cadenas montañosas, las cuencas hidrográficas o los grandes bosques europeos, como ejemplos transfronterizos y transnacionales, pues generarían beneficios importantes, al garantizar la resiliencia y vitalidad de algunos de los ecosistemas más representativos de Europa, con las consiguientes ventajas sociales y económicas, y servirían de ejemplo para otras acciones a menor escala geográfica.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión propone una Estrategia de la Unión para promover la infraestructura verde, que debería revestir la forma de un marco que permita combinar señales políticas y medidas científicas o técnicas, considerando que, en el estadio actual, la misma podría aplicarse en el contexto de la legislación, los instrumentos políticos y los mecanismos de financiación existentes.

La Estrategia debería incluir los siguientes elementos:

*Fomento de la infraestructura verde en los principales ámbitos políticos, que son las Políticas regional o de cohesión, climática y ambiental, de gestión del riesgo de catástrofes, de salud y protección de los consumidores y la política agrícola común, incluidos sus mecanismos de financiación asociados; comprometiéndose a elaborar unas orientaciones técnicas, a dar a conocer la misma entre los grupos interesados, promover las mejores prácticas, incluido el desarrollo de una plataforma informática, y se estudiará el modo de financiar la innovación relacionada con la misma y de su inclusión en la Política de redes transeuropeas de transportes, a través del modelo de los corredores.

*Mejora de la información, refuerzo de la base de conocimientos y fomento de la innovación, comprometiéndose la Comisión a revisar el alcance y la calidad de los datos técnicos y espaciales que están a disposición de los responsables políticos en relación con el despliegue de la infraestructura verde, considerando asimismo cómo pueden mejorarse las disposiciones vigentes que regulan la generación, el análisis y la difusión de esta información, e incluyendo la evaluación de la necesidad y las posibilidades de apoyar desde un punto de vista metodológico la labor de cartografiado y evaluación en curso, mejorar la base de conocimientos y desarrollar y fomentar tecnologías innovadoras, así como enfoques para facilitar el desarrollo de la infraestructura verde, y considerará cuál podría ser la contribución de las normas técnicas, en particular en relación con los procedimientos y elementos materiales de construcción, al crecimiento del mercado de productos favorables a la misma.

*Mejora del acceso a la financiación, para lo que la Comisión seguirá explorando las posibilidades de establecer mecanismos de financiación innovadores en apoyo de la infraestructura verde, y, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones, se compromete a establecer un mecanismo de financiación de la UE destinado a apoyar a los promotores de proyectos en la materia.

*Proyectos de infraestructura verde a escala de la UE, comprometiéndose la Comisión a realizar un estudio para evaluar las posibilidades de desarrollar una iniciativa de UE sobre redes transeuropeas verdes, en el que se incluirá una evaluación de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de dicha iniciativa.

La Comisión concluye señalando que esta Comunicación explica las razones por las que debe promoverse la infraestructura verde y describe las características de la futura Estrategia de la UE; comprometiéndose, hasta finales de 2017, a pasar revista a los avances registrados en el desarrollo de la

infraestructura verde y publicará un informe sobre las lecciones aprendidas y las recomendaciones para el futuro²⁸.

En el debate institucional producido sobre esta Comunicación, el Consejo informal de Medio Ambiente, de julio de 2013, insistió en que la inversión en elementos clave del capital natural de la Unión Europea, como la red Natura 2000, la infraestructura verde y la agenda de restauración, debería ser una prioridad para los Estados Miembros hasta 2020.

Por su parte, el dictamen del Comité de las Regiones de 8 de octubre de 2013 (DOUE C 356, 5.12.2013)²⁹ hace hincapié en el importante papel de los entes locales y regionales en la definición y aplicación de la iniciativa; solicita a la Comisión que elabore guías de aplicación para la integración de la infraestructura verde en las diferentes políticas de la Unión, y fichas técnicas suplementarias sobre la infraestructura verde urbana, estimando que debería incluirse en el marco de referencia para las ciudades sostenibles; subraya la urgente necesidad de establecer las modalidades de integración de la infraestructura verde en la definición para los fondos de cohesión y estructurales 2014-2020; insta a la Comisión a trasladar los requisitos dirigidos a impedir la pérdida neta de biodiversidad y los servicios ecosistémicos a la legislación de la Unión, y, entre otras cuestiones, acoge favorablemente la intención de la Comisión de establecer, en colaboración con el BEI, un mecanismo especial de financiación de la Unión destinado a apoyar a los promotores de proyectos de infraestructura verde.

Seguidamente, el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen de 16 de octubre de 2013 (DOUE C 67, 6.3.2014, pp. 153-156)³⁰ acoge favorablemente la iniciativa y la intención de la Comisión de fomentar los proyectos de esta infraestructura a través de una serie de medidas; apoya el objetivo de conectar, a través de proyectos de infraestructura verde, la ecología con los beneficios económicos y sociales; constata que, aunque la responsabilidad fundamental de los proyectos de infraestructura verde recae en los Estados Miembros, en particular en las instituciones encargadas de la planificación regional y local, la Unión Europea tiene esencialmente un papel de apoyo en el fomento de la misma, y, en particular, insiste que debe integrarse de modo conveniente e inmediato el concepto en otras políticas y ámbitos (como la agricultura, la silvicultura, la conservación de la naturaleza, la

²⁸ EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for the Environment)-TRINOMICS B.V., *Supporting the Implementation of Green Infrastructure. Final Report* [ENV.B.2/SER/2014/0012], Rotterdam (The Netherlands), 2016.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR4577&from=ES>

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:067:FULL&from=ES>

política en materia de aguas, mar y pesca, la política regional y de cohesión o la política climática), y asumiendo directamente la responsabilidad de los proyectos de infraestructura verde de relevancia europea; estima que debería dedicarse más esfuerzo a la participación temprana de la sociedad civil en proyectos de infraestructura verde, y que deben preverse mecanismos apropiados para resolver los posibles conflictos que surjan en la ejecución de los proyectos señalados.

Asimismo, en este mismo proceso institucional, la resolución del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2013 [doc. P7_TA (2013) 0600]³¹, en primer término, acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y destaca la importancia fundamental de la infraestructura verde para proteger eficazmente el capital natural de Europa, conservar los hábitats y las especies de la naturaleza y mantener el buen estado ecológico de las masas de agua, así como su contribución a los múltiples objetivos de la Unión para 2020, y el enfoque innovador de la infraestructura verde; para a continuación, en segundo lugar, realizar algunas propuestas para enriquecer la iniciativa (relativas, entre otras, a la necesidad de integrar la infraestructura verde en todas las políticas europeas y en sus mecanismos de financiación, a su positiva incidencia en las ciudades o en la adaptación al cambio climático), y finalmente apostar por la necesidad, a nivel europeo, de desarrollar una estrategia en materia de infraestructura verde.

Finalmente, en este proceso, el Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015 (sesión nº 3441, doc. 15380/15) analizó los progresos realizados en la consecución de la Estrategia de Biodiversidad, y en ese marco reconoció que la Comunicación de la Comisión ha promovido el despliegue de infraestructuras verdes en la UE en zonas urbanas y rurales; subraya el gran potencial de la infraestructura verde para prestar servicios múltiples si se integran plenamente en los marcos de planificación a todos los niveles y en la cooperación transfronteriza; acoge con satisfacción los progresos realizados en su aplicación y pide a la Comisión que presente en 2017 una propuesta para una red transeuropea de infraestructuras verdes en Europa.

Además, deben tenerse en cuenta las conferencias y encuentros científicos organizados desde 2009 por la Comisión sobre diversos aspectos de la infraestructura verde³².

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0600+0+DOC+XML+V0//ES>

³² Ver el enlace *EU Conferences on Green Infrastructure 2009-2015*: http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20webpage%20Conferences.pdf

En estrecha relación con la línea de trabajo de la UE en la materia, y con el texto de la Comunicación anterior, la Comisión presentó en 2014 la interesante Comunicación "Iniciativa de Empleo Verde. Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde"³³, como una de las acciones para avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos, verde e hipocarbónica.

Asimismo, la Comisión adoptó la interesante Comunicación "Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía" [COM (2017) 198 final, Bruselas, 27.4.2017]³⁴, que se inicia resaltando que Europa posee algunas de las zonas más densamente pobladas del mundo, pero que también cuenta con un patrimonio natural extremadamente rico y variado, y que las Directivas de protección de la naturaleza, citadas, tienen como objetivo garantizar el buen estado de la naturaleza en la Unión Europea mediante la creación de un marco para proteger las especies y los hábitats naturales que presentan interés desde el punto de vista de la conservación, al establecer, como sabemos, la mayor red coordinada de zonas protegidas ricas en biodiversidad del mundo, la red Natura 2000, que abarca el 18 % de la superficie terrestre de la UE y el 6 % de sus aguas, y protege aproximadamente 1.500 especies animales y vegetales y unos 200 tipos de hábitats poco comunes dentro y fuera de esas zonas protegidas, combinando la protección de la naturaleza y el uso sostenible de la tierra y la actividad económica. Dada esa importancia, se propone un plan de acción global, cuyo objeto es mejorar rápidamente la aplicación práctica de las Directivas de protección de la naturaleza y acelerar el progreso hacia el objetivo de la UE para 2020 de detener e invertir la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, en particular en relación con la resiliencia al cambio climático y la mitigación de sus efectos, lo cual resultará también beneficioso para los habitantes de Europa y la economía. Los ejes prioritarios del plan de acción (que incluyen las correspondientes medidas concretas) hacen referencia a mejorar las orientaciones y los conocimientos y garantizar una mayor coherencia con objetivos socioeconómicos más amplios, impulsar la responsabilidad política y reforzar el cumplimiento de las normas de protección de la naturaleza, aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE, y mejorar la comunicación y la divulgación, y lograr la participación de ciudadanos, partes interesadas y comunidades.

³³ Comunicación de la Comisión "Iniciativa de Empleo Verde Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde", COM (2014) 446 final, Bruselas, 2.7.2014 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0446&qid=1458153791621&from=ES>].

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0198&qid=1526292419190&from=ES>

En relación con este plan, el Consejo, en su sesión de 19 de junio de 2017, adoptó unas conclusiones específicas (Consejo de la Unión Europea, sesión n° 3476, doc. n° 10500/17, Bruselas, 20 de junio de 2017)³⁵, en las que lo asume.

4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTRATEGIA ESTATAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE EN ESPAÑA

4.1. Distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos

De acuerdo con el art. 149-1º-23ª-CE, le corresponde al Estado, como competencia exclusiva, la legislación básica sobre protección del medio ambiente; reserva que se justifica por el marcado carácter interterritorial de la materia y por la necesidad de salvaguardar los principios de solidaridad, igualdad de los ciudadanos y unidad del mercado, así como el interés general. De acuerdo con la SsTC 306/2000, de 12 de diciembre, y 45/2015, de 5 de marzo “...esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4)”. Reafirmando las competencias del Estado en este sentido, son claras asimismo las SsTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre, 73/2016, de 14 de abril, y 8/2018, de 25 de enero, sobre la inconstitucionalidad de leyes autonómicas prohibitivas del uso de la técnica de fracturación hidráulica (fracking) en la obtención de gas no convencional.

Pero, seguidamente, debemos delimitar el concepto de “*legislación básica*”, ya que es esta la competencia nacional. En consonancia con la Jurisprudencia constitucional sobre el concepto de “*bases*”, puede señalarse que nos encontramos ante un concepto material y formal.

En relación con el ámbito material del concepto, según la STC 102/1995, de 26 de junio “*lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa, "el encuadramiento de una política global del medio ambiente" (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (art. 45 C.E.)*”. Es pues una ordenación

³⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10500-2017-INIT/es/pdf>

mediante mínimos, como patrón indispensable para la protección ambiental (SsTC 170/1989, de 19 de octubre, 102/1995, de 26 de junio, y 306/2000, de 12 de diciembre); es decir, “*permite al Estado establecer, con carácter básico, una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional*” (SsTC 166/2002, de 18 de Septiembre, 146/2013, de 11 de Julio, 45/2015, de 5 de marzo, 141/2016, de 21 de julio, y 53/2017, de 11 de mayo). Pero, lo básico no tiene carácter estático, sino que es dinámico, al evolucionar con el tiempo, y su articulación no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas (STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ n° 4), y en sentido contrario señala la STC 146/2013, de 11 de julio, citando otras, que “*no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias. (SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 5)*”; y añade que “[e]s la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, ‘con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica’ (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues ‘no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas’ [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].” (FJ 3)” (SsTC 146/2013, de 11 de julio, FJ 4, y 141/2016, de 21 de julio, FJ n° 6).

Por lo que se refiere al concepto formal, la legislación habrá de ser en principio un conjunto de normas legales (STC 208/2014, de 15 de diciembre), admitiéndose también los reglamentos (siempre que resulten imprescindibles, o complemento necesario de lo establecido en la ley, y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas o por la necesidad de regulación inmediata de materias concretas, STC 45/2015, de 5 de marzo), e incluso son posibles otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal (es decir, actos administrativos y actuaciones ejecutivas), por razones justificativas más excepcionales, como razones de necesidad o intereses supra-autonómicos (SsTC 149/1991, de 4 de julio, y 102/1995, de 26 de junio, remitiéndose a la STC 329/1993, de 12 de noviembre).

El Tribunal Constitucional, en una evolución cambiante de su doctrina, como expone la Sentencia 156/1995, de 26 de octubre, comenzó entendiendo que la competencia nacional sobre la legislación básica no era una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos, siendo posible que las Comunidades Autónomas con competencias para ello pudieran completar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, mediante el desarrollo de esta, y admitiendo, pues, una diversidad de regulaciones (SsTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 170/1989, de 19 de octubre).

Sin embargo, la STC 149/1991, de 4 de julio, matizó bastante esta conclusión, al no admitir sin más esa posibilidad de las Comunidades de desarrollar la competencia del Estado (pues la competencia de aquellas es la de establecer normas adicionales de protección), al entender que debía de ser el Estado quien estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (salvo los casos de las Comunidades cuyos Estatutos de Autonomía incluyesen específicamente como competencia propia de las mismas tal desarrollo normativo).

Posteriormente, la STC 102/1995, de 26 de junio, rectificó la anterior doctrina constitucional, al entender que la legislación básica no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades con competencias ambientales, vaciándolas de contenido; estimando que se trata de una estratificación de la materia por niveles, donde lo estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma (y mencionando como ejemplo el sistema de competencias entre la Unión Europea de entonces y los Estados Miembros). En este mismo sentido, la STC 196/1996, de 28 de noviembre, entiende que “[l]a protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o discriminada”. Es decir, la norma básica en materia de medio ambiente tiene una “función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos” (STC 146/2013, de 11 de julio), y la STC 45/2015, de 5 de marzo, reafirma que “de acuerdo con la tendencia general actual, corresponde al Estado imponer el ‘encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente’, teniendo en cuenta el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la ‘indispensable solidaridad colectiva’ a que se refiere el art. 45.2 CE. De ahí también que la intervención estatal pueda ser ‘singularmente intensa’, que la ‘piedra de toque’ para calificar de básica la norma medioambiental sea más su ‘finalidad tuitiva’ que su carácter genérico o detallado, abstracto o concreto. El deber del legislador básico estatal de dejar un margen a la normativa autonómica será ‘menor que en otros ámbitos’, aunque no pueda llegar ‘a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades

Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido’...’; añadiendo esta misma Sentencia constitucional que “[a]tendiendo a la necesidad de ‘una política global en materia de medio ambiente’ [STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], también pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial”. Doctrina que reitera la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ n° 4), citando las anteriores.

Por otra parte, la STC 192/2014, de 20 de noviembre, afirma que “[l]as reglas básicas... pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias’ [SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 5, y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 d)]”.

Interpretación constitucional de las competencias nacionales que han ratificado otras muchas Sentencias (así, SsTC 13/1998, de 22 de enero, 90/2000, de 30 de marzo, 306/2000, de 12 de diciembre, 97/2002, de 25 de abril, 166/2002, de 18 de septiembre, 7/2012, de 18 de enero, 69/2013, de 14 de marzo, 146/2013, de 11 de julio, 45/2015, de 5 de marzo, 141/2016, de 21 de julio, y 53/2017, de 11 de mayo, entre otras).

En resumen, como señalan las SsTC 45/2015, de 5 de marzo, y 141/2016, de 21 de julio, “el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización (SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; 161/2014, FJ 4)”.

Por otra parte, el concepto de “normas adicionales de protección del medio ambiente” supone, según la STC 170/1989, de 19 de octubre, que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezca niveles de protección más altos, pues, ya que las bases estatales son de carácter mínimo, por tanto, los niveles de protección que establecen éstas pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica; es decir, las Comunidades Autónomas pueden complementar o reforzar los niveles de protección previstos en la normativa básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado.

Finalmente, todas las Comunidades Autónomas son competentes para ejecutar la legislación nacional sobre protección del medio ambiente, para la gestión ambiental, en suma, incluyendo la administración, la inspección y la potestad sancionadora, entre otras potestades (SsTC 149/1991, de 4 de julio, 102/1995, de 26 de junio, y 194/2004, de 10 de noviembre).

En resumen, actualmente al Estado le corresponde la legislación básica en materia de medio ambiente y a las Comunidades Autónomas el desarrollo

legislativo y la ejecución de la legislación básica nacional, la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente (con leyes y reglamentos propios), y la gestión ordinaria de la protección del medio ambiente (incluyendo la ejecución, la administración y la inspección). Así lo precisan las SsTC 45/2015, de 5 de marzo, y 141/2016, de 21 de julio, al señalar que “*el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización (SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; 161/2014, FJ 4)*”. Precisión que reitera la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ nº 1).

Además, en relación con la distribución de competencias deben tenerse en cuenta las materias conexas, es decir aquellos ámbitos de la realidad que tienen que ver con el medio ambiente, pero que no se integran en el mismo completamente, al tener otros puntos de visión o incidencia que han de ser tenidos en cuenta [como relaciones internacionales; defensa y fuerzas armadas (STC 192/2014, de 20 de noviembre); legislación mercantil, penal y procesal; legislación civil; legislación sobre pesas y medidas; planificación de la actividad económica general (STC 73/2016, de 14 de abril); pesca marítima; recursos y aprovechamiento hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma; montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; régimen minero y energético (STC 73/2016, de 14 de abril), etc.]; debiendo atenderse en tales supuestos, con carácter preferente, a la distribución de competencias expresamente prevista en la Constitución, y no a la relativa al medio ambiente, aunque tenga que ver con la materia. Como precisa la STC 45/2015, de 5 de marzo, “...*‘para llegar a una calificación competencial correcta’ hay que atender ‘tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales’, como al ‘carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido’ (por todas, SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 97/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3)*”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha tenido que resolver el caso especial de la competencia en materia de espacios naturales protegidos, al no preverse en la Constitución Española, pero sí en algunos Estatutos de Autonomía, y con el carácter de competencia exclusiva. Efectivamente, el Tribunal Constitucional admitió la asunción de esta competencia exclusiva al considerar que constituye un título competencial diferente del relativo a la protección del medio ambiente, ya que la legislación sobre espacios naturales protegidos realiza una protección de carácter excepcional y que se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general, de tal forma que aunque los espacios naturales constituyen también factor del medio ambiente por ser su soporte topográfico, se les reconoce personalidad propia dentro del conjunto (SsTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio).

No obstante, y a pesar del carácter de exclusiva con el que algunos Estatutos de Autonomía han asumido esta competencia sobre los espacios naturales protegidos, la misma ha de ejercerse en el marco general de distribución de competencias, naturalmente respetando las del Estado, y por tanto en el marco de la relativa a la protección del medio ambiente (art. 149-1º-23ª-CE); más en concreto, de acuerdo con la legislación básica de protección del medio ambiente (SsTC 69/1982, de 23 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio, entre otras muchas).

4.2. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 y su reforma de 2015: la previsión de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas

De acuerdo con las competencias del Estado en materia de medio ambiente reconocidas en el art. 149-1º-23ª de la Constitución Española de 1978, e interpretadas por el Tribunal Constitucional en la forma señalada, se aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 14)³⁶, que, con el carácter de legislación básica a efectos constitucionales, estableció el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo, y se recogen igualmente las normas y recomendaciones internacionales y europeas que organismos internacionales y la Unión Europea han ido estableciendo a lo largo de los últimos años.

Naturalmente, por el año en que se aprobó esa Ley, no hay referencia directa alguna a la infraestructura verde (aunque este concepto ya se utilizaba antes de la Comunicación de 2013, citada), si bien sí se prevén y regulan algunos de los elementos de la misma e instrumentos de protección, tales como las propias figuras de espacios naturales protegidos, las zonas periféricas de protección, las áreas de influencia socioeconómica, los espacios naturales protegidos transfronterizos, los espacios de la Red Natura 2000 o los corredores ecológicos y las áreas de montaña.

³⁶ El texto original de la Ley puede verse en el enlace <http://boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf>. No obstante, todas las normas en la materia se incluyen actualizadas en BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Naturaleza y Biodiversidad*, Madrid, 2018 [http://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=145_Codigo_de_Naturaleza_y_Biodiversidad&modo=1].

Posteriormente, la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, ya citada, modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 22)³⁷, que tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del Derecho internacional y la incorporación de la normativa de la Unión Europea en nuestro Ordenamiento jurídico; y más concretamente perfeccionar la incorporación de la Directiva de Hábitats de 1992 y de la Directiva de Aves de 2009, los principales objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad hasta 2020 y, lo que es más importante, se pretende dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Infraestructura Verde de 2013.

En efecto, se introduce un nuevo Capítulo III, en el Título I, relativo a la “Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas”, integrado únicamente por el artículo 15, “Del Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas”, que la regula. Precepto que, conforme a la Disposición Final 2ª de la propia Ley, tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española.

Con la finalidad de garantizar la conectividad ecológica y la restauración del territorio español, ese precepto prevé que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, con la colaboración de las Comunidades Autónomas a través de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y de otros Ministerios implicados, elaborará, en un plazo máximo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la propia Ley 33/2015, una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que incorporará una cartografía adecuada que permita visualizarla gráficamente; la cual, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, será aprobada mediante Orden Ministerial conjunta, a propuesta de los Ministerios que hubieran participado en su elaboración y publicada en el Boletín Oficial del Estado.

La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la

³⁷ <http://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10142>

desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

La Estrategia tendrá en especial consideración, entre otros, los espacios protegidos, los hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, las áreas de montaña, los cursos fluviales, los humedales, las vías pecuarias, las corrientes oceánicas, los cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las Administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de 2000.

Basándose en las directrices de la Estrategia nacional, las Comunidades Autónomas están obligadas a desarrollar, en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de dicha Estrategia, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en aquella.

En el contenido de la misma han de tenerse en especial consideración los elementos citados expresamente (entre otros, se dice, los espacios protegidos, hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, citado), y su régimen jurídico, así como otras prescripciones de la nueva Ley, tales como la mejora de la coherencia y la conectividad de la Red Natura 2000, en consonancia con lo establecido en la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, y de otras Leyes relacionadas materialmente con la finalidad o el contenido de la propia Estrategia (p. ej., en materia de ordenación del territorio y urbanismo, responsabilidad por daños ambientales, infraestructuras de transporte o vías pecuarias), así como, en el ámbito de sus competencias, la correspondiente legislación en la materia de las Comunidades Autónomas.

4.3. El régimen jurídico nacional de los elementos que integran la infraestructura verde

La Comunicación de la Comisión de 2013 define la infraestructura verde de una manera muy amplia, al concebirla como una red de zonas naturales y

seminaturales y de otros elementos ambientales, que incorpora espacios verdes, o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos, y otros elementos físicos de espacios terrestres, incluidas las zonas costeras, y marinos, y, en los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.

Además, el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión relativo a Información técnica sobre la infraestructura verde, complementario de la Comunicación anterior, afirma que los tipos de características físicas que contribuyen a la infraestructura verde son diversos, específicos de cada ubicación o lugar y dependen en buena medida de las escalas (y así, a escala local, los parques, jardines, tejados verdes, estanques, ríos, bosques, líneas de setos, praderas, emplazamientos baldíos recuperados y dunas costeras ricos en biodiversidad pueden contribuir en conjunto a la infraestructura verde, si prestan múltiples servicios ecosistémicos, y los puentes verdes y las escaleras de peces constituyen elementos de unión; a escala regional o nacional, las grandes zonas naturales protegidas, lagos grandes, cuencas fluviales, bosques de alto valor natural, pastizales extensos, zonas agrícolas de baja intensidad, amplios sistemas de dunas y lagunas costeras son solo unos pocos ejemplos, y a escala de la UE, las características transfronterizas como las cuencas fluviales, los bosques y las regiones montañosas internacionales son ejemplos de la infraestructura verde supranacional). Pero, además, estos elementos han de ser de alta calidad, tienen que formar parte integrante de una red de infraestructura verde interconectada y ser capaces de ofrecer algo más que un simple espacio verde.

Por su parte, Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su art. 15-3º, es más concreta, al precisar que la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde tendrá en especial consideración, entre otros, los espacios protegidos, hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las Administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de 2000.

Además, conforme al art. 15-2º, debe tenerse en cuenta que el objetivo de la Estrategia es marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad

ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados; con lo que también ha de tenerse en cuenta, en su caso, el marco normativo de la conectividad ecológica y de la restauración de ecosistemas degradados.

Dada la novedad y la modernidad del concepto de infraestructura verde, la mayor parte de las normas básicas del Estado en materia de o relacionadas con el medio ambiente, la naturaleza y la biodiversidad no la mencionan, aunque naturalmente se refieren a conceptos que posteriormente se integran en la misma; siendo únicamente la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley de Montes las que la mencionen, al ser precisamente ambas reformadas en 2015.

El marco normativo protector de la mayoría de los elementos materiales de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde está contenido en la **Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**³⁸, cuyo objeto es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución Española (art. 1); constituyendo dicha conservación y protección una función pública, pues todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, que incluye su medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial (art. 5).

Entre los principios que prevé la Ley más relacionados con la infraestructura verde (a pesar de todos tienen una relación más o menos estrecha con la misma), pueden destacarse los relativos al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; a la conservación y la restauración de la biodiversidad y de la geodiversidad; a la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, en particular, de las especies y de los ecosistemas, su conservación, restauración y mejora y evitar la pérdida neta de biodiversidad; a la conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje; a la integración

³⁸ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 14), cuyo texto consolidado puede verse en el enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490>

de los requisitos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales; a la prevención de los problemas emergentes consecuencia del cambio climático, la mitigación y adaptación al mismo, así como la lucha contra sus efectos adversos, y a la participación de los habitantes y de los propietarios de los territorios incluidos en espacios protegidos en las actividades coherentes con la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad que se desarrollen en dichos espacios y en los beneficios que se deriven de ellas.

Entre los instrumentos previstos en la Ley, deben mencionarse en primer lugar los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (arts. 16 a 24) al ser el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica.

Entre sus objetivos, se incluyen los relativos a identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio determinado; formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la propia Ley; señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad; prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen, y contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

De acuerdo con los objetivos anteriores, en su contenido mínimo han de integrarse, entre otros, un inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito correspondiente, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; la determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito del Plan; la determinación de las limitaciones generales y específicas de los usos y actividades en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad; la aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios

naturales; el establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, y la identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.

La importante trascendencia jurídica de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deriva del alcance que le reconoce la propia Ley; en particular cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios, pues deberán adaptarse a ellos, y en tanto la adaptación no tenga lugar, las determinaciones de aquellos se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos citados.

Durante la tramitación de los Planes, se establece un sistema de protección cautelar, que impide realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.

Además, las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad; para lo que se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña³⁹ y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos. Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.

Por otra parte, cuando de las informaciones obtenidas por la Comunidad Autónoma se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que alterará tal estado, las Administraciones Públicas competentes tomarán las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación, y otras acciones.

A continuación, la Ley establece el régimen de *catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural* (arts. 25 a 53), que incluye los elementos más importantes de la infraestructura verde y algunas de las

³⁹ Aunque no abarca todos los aspectos de las zonas de montaña, debe tenerse en cuenta la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña (BOE núm. 164, de 10/07/1982) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17236>].

medidas de protección. Así, define y clasifica los espacios naturales protegidos, que pueden ser transfronterizos, en Parques (resaltando la importancia de los Parques Nacionales)⁴⁰, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, los cuales se integran por mandato legal en el contenido de la infraestructura verde; estableciendo el procedimiento de declaración, la responsabilidad en su gestión, y algunas medidas de protección, como la previsión de zonas periféricas de protección, áreas de influencia socioeconómica, la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y el ejercicio, en su caso, de los derechos de tanteo y retracto. Seguidamente, de acuerdo con las correspondientes Directivas europeas, la Ley delimita los espacios de la Red Natura 2000 en todo el territorio nacional (Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas especiales de Conservación, y Zonas Especiales de Conservación para Aves) y establece las medidas de conservación de la red, incluyendo su vigilancia y seguimiento, y el fomento de la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas terrestres y marinas que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, teniendo en cuenta los impactos futuros del cambio climático. Además, se tienen en consideración las áreas protegidas por instrumentos internacionales (de la UNESCO, Patrimonio Mundial u otros).

Seguidamente, se establecen las medidas de *conservación de la biodiversidad*, concretamente de especies (arts. 54 a 67), dado que los hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción se integran en la infraestructura verde, se establece el régimen del *uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad* (arts. 68 a 74), incluyendo el régimen de protección de la Red Española de Reservas de la Biosfera, en el marco del Programa Persona y Biosfera (Programa MaB), de la UNESCO, así como el sistema de promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

Entre las medidas de *fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad* (arts. 75 a 78), se incluyen la promoción de la custodia del territorio, importante instrumento para la infraestructura verde, los incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio, o el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuyo objeto es poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de la propia Ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de

⁴⁰ Su regulación y protección se establece en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE núm. 293, de 04/12/2014) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12588>].

incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado.

Finalmente, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad prevé algunos otros instrumentos generales, como inventarios, catálogos, planes, estrategias y otros, que contribuyen a dar certeza y seguridad a los elementos que se integran en la infraestructura verde.

En desarrollo de esta Ley (art. 9), se aprobó el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del **Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad**⁴¹, que es el instrumento que permite disponer de una información objetiva, fiable y comparable, lo más actualizada posible, en todo el ámbito territorial, con la finalidad de identificar y conocer el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, su estado y tendencias, todo ello para fundamentar la elaboración y aplicación de políticas y acciones en materia de conservación, gestión y uso sostenible; difundir los valores del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a la sociedad en su conjunto, y contribuir como fuente de información para atender a los compromisos internacionales suscritos por España. Su ámbito territorial comprende el territorio nacional y las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental, y en su contenido, reflejado en los Anexos, se incluye una buena parte de los elementos materiales de la infraestructura verde.

Asimismo en desarrollo de la Ley (arts. 12 y 13), el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, aprueba el **Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017**⁴², que tanto en el diagnóstico que realiza como en las medidas previstas ya incluye referencias a los componentes de la infraestructura verde, a los servicios ecosistémicos y a la conectividad y restauración ecológicas, y en relación con la custodia del territorio.

Seguidamente, entre los textos normativos que establecen el régimen jurídico de los elementos que integran la infraestructura verde, el **Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001**⁴³, de carácter básico, define y establece el régimen de los bienes del dominio público hidráulico, entre los que se

⁴¹ Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (BOE núm. 112, de 11/05/2011) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-8228>].

⁴² 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 (BOE núm. 236, de 30/09/2011) [<http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/30/pdfs/BOE-A-2011-15363.pdf>].

⁴³ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (BOE núm. 176, de 24/07/2001) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276>].

encuentran los cursos fluviales, que se integran en el contenido de la infraestructura verde. Concretamente, se declaran de dominio público hidráulico del Estado⁴⁴ las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación; los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos, y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar. En relación con los cauces, debe tenerse en cuenta el concepto de “*riberas*”, que son las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas, y por márgenes los terrenos que lindan con los cauces; en particular porque las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal, a una zona de servidumbre de 5 metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente, y a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen (arts. 2, 4 y 6).

Particular importancia tiene la regulación del uso de estos bienes del dominio público hidráulico, previendo usos comunes, usos comunes especiales y usos privativos, con el consiguiente sistema de autorización o concesión administrativa, insistiéndose en la protección del recurso y de su calidad; permitiendo el aprovechamiento de los cauces o bienes situados en ellos, mediante concesión o autorización administrativa, pero en el otorgamiento de las relativas a aprovechamientos de áridos, pastos y vegetación arbórea o arbustiva, establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos, se considerará la posible incidencia ecológica desfavorable, debiendo exigirse las adecuadas garantías para la restitución del medio (arts. 47 a 80). Además, se prevén que las zonas pantanosas o encharcadizas, incluso las creadas artificialmente, tendrán la consideración de zonas húmedas (art. 111), que se delimitarán de acuerdo con la legislación específica, se somete toda actividad en tales zonas a autorización o concesión administrativa, debiendo los Organismos de Cuenca y la Administración ambiental competente coordinar sus actuaciones para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquellas que posean un interés natural o paisajístico, siendo posible que los Organismos de Cuenca podrán promover la declaración de determinadas zonas húmedas como de especial interés para su conservación y protección, de acuerdo con la legislación medioambiental.

⁴⁴ Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE núm. 103, de 30/04/1986) [<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10638>].

Seguidamente, la Ley de Aguas (arts. 92 a 99 bis) establece el sistema de protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas, que incluye objetivos generales y medioambientales, según el estado de las masas de agua, y unos programas de medidas, sometiendo las concesiones y autorización a limitaciones medioambientales, al señalar que los Organismos de Cuenca, en su concesión, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica, y, más específicamente, se prevé que, en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico que pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de un informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio, del que se dará traslado al Órgano ambiental competente para que se pronuncie sobre las medidas correctoras que, a su juicio, deban introducirse como consecuencia del informe presentado, y que, sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio, conforme a la normativa vigente, en los casos en que el Organismo de Cuenca presuma la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del Órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Por otra parte, se prevé que, para cada demarcación hidrográfica existirá al menos un registro de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua.

Igualmente, la Ley de Aguas regula las obras hidráulicas, las cuales pueden afectar a los cauces y a los restantes bienes de dominio público, con fines de protección (arts. 122 a 131).

Finalmente, la protección de los bienes del dominio público hidráulico se refleja naturalmente en el régimen de infracciones y sanciones previsto (arts. 116 a 121).

A continuación, en el concepto de infraestructura verde se integran las vías pecuarias, reguladas en la **Ley de Vías Pecuarias de 1995**⁴⁵, de carácter básico, que las define como las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero; si bien, podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural; declarándolas bienes de

⁴⁵ Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (BOE núm. 71, de 24/03/1995) [<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-7241>].

dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables. La actuación de las Comunidades Autónomas sobre las vías pecuarias tendrá los fines de regular el uso de las vías pecuarias de acuerdo con la normativa básica estatal; ejercer las potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias; garantizar el uso público de las mismas tanto cuando sirvan para facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles o complementarios, y asegurar la adecuada conservación de las vías pecuarias, así como de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas, mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias. De acuerdo con lo anterior, la Ley (arts. 5 a 15) establece su régimen protector (deslinde y amojonamiento, posibles modificaciones de trazado, ocupaciones y aprovechamientos, la creación de la Red Nacional de Vías Pecuarias y el sistema de infracciones y sanciones).

La Ley crea la Red Nacional de Vías Pecuarias, en la que se integran todas las cañadas y aquellas otras vías pecuarias que garanticen la continuidad de las mismas, siempre que su itinerario discurra entre dos o más Comunidades Autónomas y también las vías pecuarias que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos de carácter interfronterizo; a la que podrán incorporarse, a petición de las Comunidades Autónomas, otras vías pecuarias que, discurriendo por sus territorios respectivos, estén comunicadas con dicha Red (art. 18).

Por otra parte, se consideran compatibles con la actividad pecuaria los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero; si bien, las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola deberán respetar la prioridad del paso de los ganados, evitando el desvío de éstos o la interrupción prolongada de su marcha, y, con carácter excepcional y para uso específico y concreto, las Comunidades Autónomas podrán autorizar la circulación de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, quedando excluidas de dicha autorización las vías pecuarias en el momento de transitar el ganado y aquellas otras que revistan interés ecológico y cultural; asimismo, serán también compatibles las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales, cuando permitan el tránsito normal de los ganados (art. 16).

Además, se consideran usos complementarios de las vías pecuarias el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero; si bien podrán establecerse sobre terrenos de vías pecuarias instalaciones desmontables que sean necesarias para el ejercicio de estas actividades con informe del Ayuntamiento y autorización de la Comunidad Autónoma, aunque cuando algunos usos en terrenos de vías

pecuarias puedan suponer incompatibilidad con la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales, las Administraciones competentes podrán establecer determinadas restricciones temporales a los usos complementarios (art. 17).

Seguidamente, deben tenerse en cuenta las costas y el litoral, cuya legislación vigente está constituida por la **Ley de Costas de 1988**, modificada en particular por la **Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral de 2013**⁴⁶.

El sistema de protección del dominio público marítimo-terrestre previsto en la Ley, teniendo en cuenta el art. 132-2º-CE, se basa en la determinación y definición de los distintos bienes que lo integran, para posteriormente establecer y regular el sistema de uso y protección del mismo.

En efecto, la Ley de Costas (arts. 1 y 2) tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar, y la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá los siguientes fines: determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático; garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas; regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico, y conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

Inmediatamente, la Ley delimita los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre estatal (arts. 3 a 6), integrándose en el mismo la ribera del mar y de las rías (incluyendo la zona marítimo-terrestre y las playas), el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Pertenecen también al mismo las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar; los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera; los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas diversas, incluyendo en todo caso los terrenos inundados que sean navegables; los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de

⁴⁶ Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas (BOE del 29), modificada en particular por la Ley 2/2013, de 29 de Mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral (BOE del 30) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>].

dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación; los islotes en aguas interiores y mar territorial, y, entre otros, los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre; así como, con matices, las islas que estén formadas o se formen por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas.

La Ley de Costas (arts. 31 a 41), continuando con la tradición normativa española, establece que la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a la propia Ley u otras aplicables. No obstante, los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, con sujeción a lo previsto en la propia Ley.

En cuanto al sistema de protección de este dominio público, y de acuerdo con el art. 132-CE, los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 7). Además, se prevé (arts. 11 y ss.) el deslinde de esos bienes, su afectación y desafectación, las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar, las servidumbres legales, el régimen del uso de los bienes, con las autorizaciones y concesiones, las reservas demaniales de la Administración General del Estado, facultad de recuperación posesoria de estos bienes por la anterior, el desahucio administrativo, la policía demanial y el régimen de infracciones y sanciones.

De acuerdo con las prescripciones anteriores, la Ley establece varias servidumbres, protectoras de los bienes de dominio marítimo-terrestre:

a) La servidumbre de protección, que recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (aunque en determinadas condiciones puede ampliarse o reducirse); en la cual se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones y en los primeros 20 metros de esta zona se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo, pero no podrán llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se determinen reglamentariamente, y en la que se prohíben diversas actividades y obras.

b) La servidumbre de tránsito, que recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar; la cual deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, aunque en lugares de tránsito difícil o peligroso dicha anchura podrá ampliarse en lo que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros.

c) La servidumbre de acceso público y gratuito al mar, que recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso. Para asegurar el uso público de esta zona del dominio público marítimo-terrestre, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros.

d) En los tramos finales de los cauces deberá mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras, y para autorizar su extracción, hasta la distancia que en cada caso se determine, se necesitará el informe favorable de la Administración General del Estado, en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre. Los yacimientos de áridos, emplazados en la zona de influencia, quedarán sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración General del Estado, para su aportación a las playas; y, con esta misma finalidad, dichos yacimientos se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, por el Ministerio competente y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.

e) Zona de influencia. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios: en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; y las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

Asimismo, en este ámbito, la **Ley de Protección del Medio Marino de 2010**⁴⁷ establece el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora, y, en su calidad de bien de dominio público, se asegurará un uso sostenible de los recursos del medio marino que tenga en consideración el interés general. Los instrumentos esenciales de planificación del medio marino son las estrategias marinas (arts. 6 y ss.), que perseguirán como objetivos específicos, entre otros, proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente; velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos permitidos del mar, y garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad (art. 1).

En virtud de lo dispuesto en el artículo 132-CE son bienes de dominio público estatal, entre otros, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Por otra parte, la utilización de las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, será libre, pública y gratuita para los usos compatibles con su naturaleza de bien de dominio público, de conformidad con la Ley de Costas, y con la preservación de su integridad, y fuera de este uso común general, no se admitirán sobre el medio marino más derechos de uso, explotación y aprovechamiento que los autorizados en virtud de la legislación sectorial aplicable (arts. 2 y 3).

Entre las medidas más relacionadas con la infraestructura verde, se crea de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, que está constituida por espacios protegidos situados en el medio marino español, representativos del patrimonio natural marino, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales, así como su marco normativo y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento, y también podrán quedar integrados en la Red, aquellos espacios cuya declaración y gestión estén reguladas por normas autonómicas (arts. 24 a 30).

Naturalmente, en relación con la infraestructura verde debe mencionarse la **Ley de Montes de 2003**⁴⁸, que considera “*monte*” (art. 5) a todo terreno en el

⁴⁷ Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino (BOE núm. 317, de 30/12/2010) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-20050>].

⁴⁸ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 280, de 22/11/2003) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21339>]. Ver SARASÍBAR IRIARTE, M., *El Derecho Forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, y “Montes y medio ambiente”, en

que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas; teniendo también la consideración de monte los terrenos yermos, roquedos y arenales, los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la Comunidad Autónoma (siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal), todo terreno que, sin reunir las características anteriores, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable, y, entre otros, los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

Entre los principios que inspiran la Ley (art. 3), pueden resaltarse los relativos a la gestión sostenible de los montes; el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales; la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio; el fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados; la conservación, mejora y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales; la integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad; la colaboración y cooperación de las diferentes Administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales; el principio o enfoque de precaución, en virtud del cual cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza; la adaptación de los montes al cambio climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo, y especialmente la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático (principio incorporado en la reforma de 2015, y que debe destacarse al integrar adecuadamente los montes en el concepto de infraestructura verde)

Los montes pueden ser, por su titularidad, públicos o privados. Los primeros son los pertenecientes al Estado, las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales y a otras Entidades de Derecho Público, y los montes privados son los que pertenecen a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad (arts. 11 y ss.). Los montes de titularidad pública pueden ser demaniales, o de dominio público, y patrimoniales, que son los montes de propiedad pública que no

LÓPEZ RAMÓN, F., y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.), y otros, *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. M. Pons, Madrid, 2013, pp. 461-481.

sean demaniales (art. 12). Los montes demaniales, que constituyen el dominio público forestal, son los afectados a un servicio público (considerándose como tales los de titularidad pública incluidos en el Catalogo de Montes de Utilidad Pública), los montes comunales pertenecientes a las Entidades locales en tanto su aprovechamiento corresponda al común de vecinos, y aquellos montes que hayan sido afectados a un uso o servicio público.

En relación con las funciones que cumplen, y sobre la base de la declaración de la multiplicidad de los montes (art. 4), se prevé que podrán declararse montes protectores (art. 24) a aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el art. 13: los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los procesos de erosión; los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad; los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento; los que sin reunir plenamente en su estado actual las características anteriores sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados; los que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación, lugares de interés geológico u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje, y aquellos otros que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación.

Los montes declarados de dominio público o demaniales (art. 12) son inalienables, imprescriptibles e inembargables; siendo la titularidad pública más su afectación a un uso o servicio público, o la inclusión en el Catalogo de Montes de Utilidad Pública, lo que determina la aplicación de tal régimen jurídico. En relación con el régimen protector de estos montes, la Ley regula su afectación y desafectación, las potestades de investigación, deslinde y protección, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o la gestión y uso de los mismos.

Tienen asimismo esta consideración los montes comunales pertenecientes a las Entidades Locales, regulados en la **Ley de Montes Vecinales en Mano**

Común de 1980⁴⁹, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Los mismos son montes privados que tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común sin asignación de cuotas, siendo la titularidad de éstos de los vecinos que en cada momento integren el grupo comunitario de que se trate y sujetos a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Además, se regula la gestión forestal sostenible (entendida como la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas), la información, su planificación, la ordenación y la conservación de los montes, el acceso a los mismos, las medidas de fomento o el régimen de la potestad sancionadora (arts. 28 y ss.).

Aunque es anterior a la Ley de Montes vigente, debe tenerse en cuenta también el **Plan Forestal Español**, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002⁵⁰, que define una política forestal común que permita la posibilidad de fijar objetivos nacionales ecológicos, económicos y sociales que respondan a las obligaciones internacionales (supraestatales) y establezcan los mecanismos institucionales que garanticen la coordinación interautonómica para su consecución, y que hace referencia a algunos de los componentes de la infraestructura verde (aunque el concepto no había aparecido normativamente aún) y, p. ej. a las vías pecuarias como corredores ecológicos.

El concepto de infraestructura verde es de utilidad especialmente en el ámbito de la actividad urbanística y de uso del suelo, teniendo en cuenta además que la nueva Legislación del Estado en esta materia tiene como uno de sus objetivos más destacables avanzar hacia un urbanismo más sostenible, incluyendo acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. En efecto, el **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**⁵¹, tiene por objeto, entre otros, regular para todo el territorio nacional

⁴⁹ Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común (BOE núm. 280, de 21/11/1980) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-25463>].

⁵⁰ Plan Forestal Español, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002 [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/pfe_tcm7-30496.pdf], y Anexos [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/pfe_anexo_tcm7-30497.pdf].

⁵¹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31/10/2015) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>].

las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, así como establecer las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo (art.1), para inmediatamente reconocer el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3), como uno de los ejes del propio texto normativo.

Efectivamente, el nuevo principio supone que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes; y, en su virtud, tales políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, a la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, y a la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

En el marco de este principio, el nuevo Texto Refundido (art. 21) establece la situación básica de suelo rural⁵², en la que se integran, en todo caso, el suelo

⁵² Además, junto a la anterior categoría, la nueva Ley (art. 21-3º) prevé la situación de suelo urbanizado, que aquel que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado. c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o categoría

preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística, y, por otra parte, el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente. Indudablemente, la gran mayoría de los componentes de la infraestructura verde se integran con normalidad en esta situación, que incluye estrictas limitaciones de uso edificatorio. En el suelo que sea rural, su propietario tiene el deber de conservarlo, que supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo (art. 16). Por otra parte, la situación de suelo rural tiene efectos inmediatos, y más restrictivos (comparándola con el suelo urbanizado) en su valoración a efectos urbanísticos (art. 36).

También debe mencionarse la **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español**⁵³, ya que algunos de los bienes naturales que protege tienen relación con el contenido sustantivo de la infraestructura verde, pues integra en el Patrimonio Histórico Español los inmuebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico; también los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico. Los

asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.

Por lo demás, el Texto Refundido establece la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22).

⁵³ Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155, de 29/06/1985) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-125344>].

bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural (art. 1).

Más concretamente, entre los bienes inmuebles que pueden ser declarados Bienes de Interés Cultural, la Ley incluye a los Jardines Históricos (que son espacios delimitados, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementados con estructuras de fábrica, y estimados de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos), los Sitios Históricos (que son lugares o parajes naturales vinculados a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico), y las Zonas Arqueológicas (que son lugares o parajes naturales donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas).

La Ley y su normativa de desarrollo establecen el procedimiento de declaración de los Bienes de Interés Cultural, así como el sistema de protección específico para los bienes inmuebles, y otras normas de protección de carácter general.

Asimismo, y aunque no hay referencias a la infraestructura verde, debe mencionarse la legislación sobre desarrollo sostenible del medio rural. En efecto, la constatación de que el medio rural español muestra diferencias de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente acusado en determinadas zonas rurales, puso de manifiesto las carencias de este modelo esencialmente agrarista, y la necesidad de realizar un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que para atender a territorios y poblaciones frecuentemente marginados, debía pasar de ese enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque fundamentalmente territorial e integral. Estas ideas justificaron la aprobación de la **Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural**⁵⁴, que establece las bases de una política rural propia, como política de Estado, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, y que permita complementar la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas y de

⁵⁴ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (BOE núm. 299, de 14/12/2007) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>], Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007) [https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-21489], y Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el período 2010-2014 (BOE núm. 142, de 11 de junio de 2010) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-9237>].

las políticas sectoriales convencionales, para procurar un desarrollo sostenible sobre el medio rural; previendo, entre otras, medidas sobre conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales, incluyendo los contratos territoriales de zonas rurales.

En el marco de la política de la Unión Europea, en 2006 se aprobó el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático⁵⁵, que constituye el marco general de referencia para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, y proporciona la estructura global donde se enlazan las diferentes evaluaciones de los sectores, los sistemas y las regiones, y en el que se prevén medidas y acciones relacionadas con la infraestructura verde (que, naturalmente, por la fecha no se menciona), o más bien con algunos de los elementos que la integran (tales como biodiversidad, recursos hídricos, bosques zonas costeras y de montaña o suelos); pero con una visión global, vinculada al objetivo mencionado.

Además, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico, y este concepto de aprovechamiento engloba el conjunto de actividades destinadas a la explotación, preparación, concentración o beneficio de un recurso mineral, incluyendo las labores de rehabilitación del espacio natural afectado por las actividades mineras, de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible y de la minimización de las afectaciones causadas por el laboreo de las minas. En desarrollo de la Ley, y más específicamente, debe tenerse en cuenta asimismo el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras⁵⁶.

Finalmente, la **Ley de Evaluación Ambiental**⁵⁷ no establece el régimen de ningún componente de la infraestructura verde, pero, ya que su finalidad es establecer las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes,

⁵⁵ "Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Marco para la coordinación entre Administraciones Públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático", aprobado por el Consejo de Ministros en 2006 [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pna_v3_tcm7-12445_tcm7-197092.pdf].

⁵⁶ Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOE) núm. 176, de 24/07/1973), modificada por última vez en 2014 [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1973-1018>], y Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras (BOE núm. 143, de 13/06/2009) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-9841>].

⁵⁷ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE núm. 296, de 11/12/2013) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>].

programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio nacional un elevado nivel de protección ambiental, y por ello regular tanto la evaluación ambiental estratégica (de planes y programas), como la evaluación ambiental de proyectos, sí obliga a tener en cuenta la incidencia de los planes, programas y proyectos en los componentes de la infraestructura verde (aunque no los menciona con este nombre), así como a incluir medidas apropiadas para paliar los efectos sobre los mismos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, algunas Comunidades Autónomas (con referencias más o menos directas a la infraestructura verde, pueden citarse las Comunidades Valenciana, de Andalucía, La Rioja, Galicia y Castilla y León) han aprobado leyes propias y otros instrumentos estratégicos o de planificación en materia de espacios naturales, conservación o protección de la naturaleza o, últimamente, del patrimonio natural, así como en materia forestal y sobre montes, en las que se incluyen referencias a la mayoría de los componentes de la infraestructura verde (principalmente, los espacios naturales protegidos, con figuras diversas, y en relación particularmente con las últimas Leyes en la materia aprobadas)⁵⁸, y a alguna acción en materia de conectividad y restauración ecológica (principalmente en la normativa forestal y de montes); asimismo, algunas Comunidades Autónomas han aprobado normas en materia de vías pecuarias, y, por razones competenciales, todas las Comunidades han aprobado una o varias leyes en materia territorial y urbanística, con referencias a componentes de la infraestructura verde, y a alguna medida sobre conectividad ecológica; si bien, naturalmente, casi todas las referencias son anteriores a la Comunicación de la Comisión de 2013.

Además, deben tenerse en cuenta algunas iniciativas de las Administraciones Locales en materia de infraestructura verde. Así, entre los más destacables, deben mencionarse el proyecto de infraestructura verde del Ayuntamiento de Vitoria⁵⁹, el proyecto de cartografía de servicios ecosistémicos llevada a cabo por la Diputación de Barcelona a través de SITxell⁶⁰ o el proyecto presentado

⁵⁸ Así, p. ej., Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León (Boletín Oficial de Castilla y León del 30) [<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2015/03/30/pdf/BOCYL-D-30032015-1.pdf>].

⁵⁹ Sobre el proyecto véanse los enlaces <http://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/81/70/58170.pdf>, <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf> y http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u25e08f9d_14a56aaea69_7fdf.

⁶⁰ SITxell Análisis Territorial: <http://www.sitxell.eu/es/mapes.asp>. Este proyecto fue financiado por la Oficina de Planificación y Análisis Territorial de la Diputación de

por el Ayuntamiento de Zaragoza al Programa LIFE de la Unión Europea en 2012⁶¹.

4.4. La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas

La Comunicación de la Comisión Europea sobre Infraestructura Verde de 2013 y especialmente la modificación de 2015 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 provocaron el inicio del proceso de redacción de la misma, para lo que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, del Ministerio Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, encomendó en septiembre de 2015 al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) la elaboración de una propuesta técnica de Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, y cuyo plazo de ejecución finalizaba el 30 de noviembre de 2016⁶².

El proceso de elaboración, que se inició en octubre de 2015, realizándose de forma muy participativa sobre la base de los conocimientos científico-técnicos de más de 140 expertos en materias como ecología, biodiversidad, bienes y servicios ecosistémicos, paisajismo, planificación y ordenación del territorio, conectividad ecológica, infraestructura verde, restauración ecológica, cambio climático, derecho, economía, etc.

Los primeros pasos del proceso incluyeron la realización, en noviembre de 2015, de un seminario de expertos sobre infraestructura verde y de una encuesta sobre las materias referidas, la recopilación de documentación, la elaboración de un primer esquema del documento y el encargo de algunos

Barcelona y llevado a cabo por el CREAL y el ICTA, y además, ha contado con el apoyo del Centro Tecnológico y Forestal de Cataluña (CTFC), el Instituto Catalán de Ornitología y la Unión de Pagesos.

⁶¹ Proyecto Zaragoza+Natural. Véase el enlace: <https://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/LIFE+%20ZARAGOZA1.pdf>

⁶² Los datos sobre la elaboración y el contenido del documento se toman de GIL HERNÁNDEZ, P., FORNER SALES, A., y VALLADARES ROS, F., "Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas", en *Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. 50 años de Congresos de Geografía, "Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global"* [Madrid, 25 a 27 de octubre de 2017], F. Allende, R. Cañada, G. Fernández-Mayoralas, G. Gómez, N. López, A. Palacios, F. Rojo y M.J. Vidal (eds.)-Asociación de Geógrafos Españoles-Dpto. Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid-Ediciones UAM, Madrid, 2017 [DOI: <https://doi.org/10.15366/ntc.2017>], pp. 462-471, y VALLADARES ROS, F., GIL HERNÁNDEZ, P., y FORNER SALES, A., *Bases Científico-Técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas* (doc. inédito), Madrid, 24 de febrero de 2017.

informes específicos⁶³. En diciembre de 2015, el grupo de expertos elabora un primer esquema de la estructura del documento (incluyendo los siguientes apartados: Introducción, glosario, antecedentes, marco legislativo, marco conceptual, diagnóstico, justificación, objetivos, directrices, financiación y plan de seguimiento). En enero de 2016 se forman diversos grupos de trabajo, coordinados por un especialista en cada materia⁶⁴. La estructura del texto se precisa más concretamente en febrero y marzo de 2016, y comienzan a redactarse los primeros documentos de apoyo al contenido de la Estrategia. La reunión del grupo de expertos, celebrada en Madrid el 14 de abril de 2016, analizó la situación de los trabajos, y precisó con más detalle el contenido del índice propuesto. Además, se encargaron, como textos de apoyo y profundización, algunas síntesis temáticas⁶⁵.

El borrador inicial de la Estrategia se presentó en una reunión informativa, celebrada en Madrid el 23 de junio de 2016, cuya finalidad era difundir su contenido (mediante la intervención de los coordinadores generales y de cada grupo de expertos), identificar a personas, organismos, empresas, etc., interesadas en participar en la elaboración del texto, o de alguna de sus partes, o plantear sugerencias, e identificar a otros interesados en revisar el texto. Después de la reunión, se puso en marcha un proceso participativo en el que se invitó a las personas que habían mostrado interés para, con el compromiso de confidencialidad, revisar el texto elaborado y los documentos de apoyo. Asimismo, en este mismo mes, se constituye un grupo de trabajo específico para elaborar y organizar las directrices de la Estrategia, que constituye la parte más importante de la misma (incluyendo directrices para los componentes territoriales de la infraestructura verde, para las políticas sectoriales, para la política urbanística y la planificación territorial y para su implantación y

⁶³ La coordinación general de los trabajos correspondió a Fernando Valladares Ros, Paula Gil Hernández y Alicia Forner Sales, por parte del CSIC (Museo Nacional de Ciencias Naturales), y a Rafael Hidalgo por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

⁶⁴ Los grupos de trabajo y coordinadores fueron: Marco normativo (Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Universidad de Salamanca), Servicios ecosistémicos (Francisco A. Comín Sebastián, Instituto Pirenaico de Ecología-CSIC), Infraestructura Verde (Víctor Javier Colino Rabanal, Universidad de Salamanca, y Rafael Silva, Junta de Andalucía), Conectividad (Miguel Gurruchaga San Vicente, Universidad del País Vasco, y Gema Rodríguez, WWF), Restauración ecológica (Jorge Cortina, Universidad de Alicante), Cambios de ocupación de suelo (Andrés Bonet, Universidad de Alicante), Cambio climático (J. Ramón Picatoste Ruggeroni y Aída Velasco, Oficina Española del Cambio Climático, y Raúl García Camacho, Universidad Rey Juan Carlos), Financiación y dimensión económica (Fernando Rodríguez López, Universidad de Salamanca) y Plan de seguimiento (Carlos Iglesias Merchán, Environmental Studies Consultants).

⁶⁵ Ver, p. ej., REY BENAYAS, J. M^a., y DE TORRE CEIJAS, R., *Medidas para fomentar la conectividad entre espacios naturales protegidos y otros espacios de elevado valor natural*, CSIC-MNCN, Madrid, mayo de 2016, y DE TORRE CEIJAS, R., *Diseño de planes de seguimiento y valoración de áreas sometidas a restauración ecológica*, CSIC-MNCN, Madrid, mayo de 2016.

difusión)⁶⁶. En el mes de septiembre se elabora el índice extendido de la Estrategia (que incluye, con más detalle, las siguientes partes: Introducción, Glosario, Antecedentes, Marco legislativo, Marco conceptual, Diagnóstico, Justificación de la Estrategia, Objetivos generales y operativos, Directrices, Seguimiento y evaluación, Financiación y Anexos) y se preparan todos los documentos, incluyendo los cambios correspondientes, si los hubiere, para su entrega al Ministerio.

El resultado final ha sido el documento titulado *Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, de más de 700 páginas, que formalmente no es el texto de la Estrategia, sino el soporte y apoyo científico y técnico de la misma, a elaborar posteriormente en la forma prevista por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como varios documentos complementarios, de apoyo científico⁶⁷.

Su contenido principal se estructura fundamentalmente en un marco normativo, un marco conceptual, un diagnóstico de la situación actual en España, una serie de objetivos, un conjunto de directrices, un plan de

⁶⁶ Los coordinadores de los grupos que elaboraron las directrices de la Estrategia fueron: directrices generales para la infraestructura verde (Rafael Mata Olmo, UAM), directrices para las políticas sectoriales (Fernando Magdaleno, CEDEX), directrices para la implementación y difusión de la Estrategia (José Ramón Molina, TYPSA), y directrices para la política urbanística (Emilio Díez de Revenga, Ambiental SL).

⁶⁷ Los documentos científicos redactados como apoyo a la elaboración de la Estrategia fueron: *Marco normativo* (elaborado por Dionisio Fernández de Gatta Sánchez); *Marco conceptual* (que incluye las materias “Servicios de los ecosistemas”, elaborado por Francisco A. Comín, Fernando Rodríguez López y otros; “Infraestructura Verde”, elaborado por Víctor Colino Rabanal y otros; “Conectividad”, elaborado por Miguel Gurruchaga y otros; “Restauración ecológica”, redactado por Jorge Cortina y otros; “Cambio de ocupación del suelo”, elaborado por Andrés Bonet y otro, y “Cambio climático”, redactado por José Ramón Picatoste y otros); *Diagnóstico* (que se integra por las materias “Situación de la infraestructura verde en España”, cuya redacción ha sido coordinada por Rafael Silva López; “Diagnóstico de ocupación del suelo en España”, elaborado por Andrés Bonet y otros; “Fragmentación y pérdida de hábitats”, redactado por Paula M. Gil Hernández, Alicia Forner Sales y Fernando Valladares Ros; “Corredores ecológicos”, elaborado por Gema Rodríguez y otros; “Restauración ecológica”, redactado por Jorge Cortina y otros, y “Situación climática en España”, elaborado por Raúl García Camacho); *Medio marino* (redactado por F. Giménez Casalduero y J. Templado González); *Directrices* (que incluye “Directrices generales”, elaboradas por Rafael Mata Olmo; “Directrices para las políticas sectoriales”, redactadas por Fernando Magdaleno Mas; “Directrices para la política urbanística y la planificación territorial”, elaboradas por Emilio Díez de Revenga Martínez y otros, y “Directrices para la implementación y difusión de la Estrategia”, redactadas por José Ramón Molina Moreno y otros), y *Programa de seguimiento* (elaborado por Carlos Iglesias y otros); *Dimensión económica y financiera* (redactado por Fernando Rodríguez López y otros); a los que se añadió el documento *Estrategia estatal de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas. Visión* (redactado por José Vicente de Lucio).

seguimiento y un apartado sobre la financiación de la infraestructura verde; siendo su objetivo general, de conformidad con la Ley citada, servir a las Comunidades Autónomas como documento base para implantar y desarrollar en sus territorios la infraestructura verde a partir de una serie de directrices comunes que la impulsen.

Debe resaltarse que la infraestructura verde no se presenta como una nueva figura de protección del patrimonio natural, sino como una herramienta integradora que pretende asegurar los procesos originados en los sistemas ecológicos y cuyos beneficios revierten en el ser humano (en relación con el aumento de la eficiencia de los recursos naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención de desastres, la gestión del agua, del suelo y del territorio, la agricultura y la silvicultura, la inversión y el empleo, la salud, etc.). Una de sus novedades más destacables es que se concibe como una red de espacios planificada, diseñada y gestionada de forma estratégica cuyos componentes territoriales, objetivos y directrices se incorporan en las políticas sectoriales, incluida la urbanística y territorial; con lo que, de este modo, toda normativa que regula los distintos ámbitos de actuación en el territorio debe integrar el concepto de infraestructura verde, dar cumplimiento a los objetivos y directrices establecidos en la Estrategia nacional y, asimismo, tomar en consideración los ecosistemas, la conectividad y la restauración ecológica como parte de ella. Se trataría, pues, de llevar a cabo un nuevo modelo de planificación del territorio más saludable tanto para los ecosistemas y la sociedad.

Por otra parte, la implantación de la infraestructura verde pretende, por un lado, solucionar las presiones sobre el medio al proteger los procesos que ocurren en la naturaleza como garantía de los servicios ecosistémicos y, por otro lado, frenar la creciente pérdida de biodiversidad en su territorio; y, para lograrlos, la misma surge como una red ecológica de espacios diseñada y gestionada para impulsar la mejora, el mantenimiento y la restauración de la conectividad ecológica entre hábitats (teniendo en cuenta que el concepto de conectividad está ligado a las relaciones originadas en los sistemas ecológicos, a las rutas empleadas por las especies individuales en sus áreas de distribución y a los nexos o enlaces existentes entre las diferentes teselas del paisaje, y que la misma se ve afectada en particular por políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio, por lo que la integración del análisis de la conectividad y del diseño de corredores ecológicos en las políticas sectoriales constituye una herramienta necesaria para la implantación eficaz de una infraestructura verde). Además, se incorpora el concepto de la restauración ecológica como instrumento mediante el cual se aplica un proceso de intervención para el restablecimiento de un ecosistema degradado, dañado o destruido, con el objetivo de priorizar zonas de actuación de hábitats a restaurar para maximizar

tanto la conectividad como las funciones ecosistémicas. Y asimismo, se tiene en cuenta los cambios de uso del suelo y el cambio climático.

El objetivo general, una vez analizado el marco legislativo y conceptual, es implantar y desarrollar una infraestructura verde para el territorio nacional a través de la definición de unos objetivos específicos y un conjunto de directrices que, apoyadas en un diagnóstico general de la realidad territorial y medioambiental, impulsen su establecimiento y sirvan de referencia para la elaboración de las correspondientes Estrategias regionales de infraestructura verde; para lo que se establecen criterios comunes para la identificación, conservación y restauración de la infraestructura verde en todas las Comunidades Autónomas.

Además, como objetivos específicos, se incluyen los relativos a aplicar herramientas de planificación y gestión territorial diseñadas desde un planteamiento que vincule las actuaciones con los resultados esperados de conservación de la biodiversidad, de restauración de la conectividad y la funcionalidad de los ecosistemas, y del mantenimiento de los servicios ecosistémicos; maximizar la integración transversal de los conceptos, objetivos y planteamientos de la infraestructura verde en los distintos niveles de la planificación territorial; identificar las formas en que debe fortalecerse la coordinación efectiva entre las distintas Administraciones Públicas y entre sus propios órganos con el fin de implantar con éxito la infraestructura verde, y promover la mejora del conocimiento, la investigación y la transferencia en el marco de los objetivos de la infraestructura verde, así como la difusión de información a todos los niveles de la sociedad, con el fin de conseguir una adecuada sensibilización acerca de la importancia de este instrumento.

A continuación, el documento, de acuerdo con el diagnóstico de la situación realizado, propone las directrices, que han de ser tenidas en cuenta por las Comunidades Autónomas, una vez aprobada la Estrategia nacional. En primer lugar, se incluyen directrices generales para la identificación e implementación territorial de la infraestructura verde, y para la conectividad y restauración ecológicas, que aborda la naturaleza multi-escalas de la infraestructura verde, las competencias de la Administración General del Estado en materia de protección del patrimonio natural, aguas, vías pecuarias y costas, la identificación y la cartografía de la infraestructura verde y la mejora y el fortalecimiento de la conectividad en espacios fluviales, litorales y marinos. En segundo lugar, se prevén directrices para las políticas sectoriales, debido a la necesidad de incorporar la infraestructura verde en sus normativas al actuar sobre el territorio (incluyendo directrices para los sectores agropecuario y desarrollo rural, forestal, industrial, hidráulico y de la gestión del agua, de infraestructuras de transporte, energéticas y de telecomunicación, patrimonio histórico-cultural y otras políticas como planes de gestión para espacios

protegidos, geológicos y biológicos, acciones de custodia del territorio, planes de dinamización turística, estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático). A continuación, en tercer lugar, se incluyen directrices para la política urbanística y la planificación territorial, que ponen en valor las funciones de la infraestructura verde urbana y su papel en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la mitigación, adaptación y resiliencia de las ciudades ante el cambio climático; abordando aspectos sobre la legislación del suelo y ordenación del territorio, los planes territoriales autonómicos, los planes subregionales e insulares y el planeamiento urbanístico municipal. Finalmente, en cuarto lugar, se proponen directrices para la implementación y difusión de la infraestructura verde, que plantean la necesidad de promover y fortalecer la cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, y entre sus propios entes y órganos, de fomentar la investigación, mejora y coordinación de iniciativas, líneas y programas, de asegurar que el desarrollo sea sostenible e integrador a partir del procedimiento de evaluación ambiental, de estimular la responsabilidad medioambiental, de implicar a la ciudadanía y de promover la mitigación y adaptación al cambio climático en España a través de la infraestructura verde.

El documento propone, asimismo, un programa de seguimiento para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos y conocer las tendencias evolutivas de la infraestructura verde; incluyendo, entre otros, la posibilidad de emplear plataformas y herramientas para la comunicación de los resultados, cartografías, informes, inventarios, eventos, materiales didácticos, campañas de concienciación.

Finalmente, el documento establece las posibles fuentes, públicas y privadas, para la financiación de la implantación y desarrollo de la infraestructura verde.

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, una vez entregado al Ministerio el documento de las *Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, se inicia el proceso de dos años de colaboración y coordinación entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas con la finalidad de elaborar el texto de la Estrategia definitivo, debiendo publicarse en el Boletín Oficial del Estado antes de finalizar el año 2018, y a partir de lo cual, las Comunidades Autónomas tendrán un máximo de tres años para poder elaborar sus propias Estrategias regionales en la materia.

5. BIBLIOGRAFÍA

*AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY):

-“Landscape fragmentation in Europe”, *EEA Report* n° 2/2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011 [<http://www.eea.europa.eu/publications/landscape-fragmentation-in-europe>].

-“Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems”, *EEA Technical Report*, n° 18/2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011 [<http://www.eea.europa.eu/publications/green-infrastructure-and-territorial-cohesion>].

-“Spatial analysis of green infrastructure in Europe”, *EEA Technical Report*, n° 2/2014 Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014 [<http://www.eea.europa.eu/publications/spatial-analysis-of-green-infrastructure>].

-*Infraestructura Verde: una vida mejor mediante soluciones naturales*, Copenhague (Dinamarca), 2015 [<http://www.eea.europa.eu/es/articles/infraestructura-verde-una-vida-mejor>].

*ALLI TURRILLAS, J.-C., *La Protección de la Biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas*, prólogo de F. LOPEZ RAMÓN, Ed. Dykinson, Madrid, 2016.

*ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales”, *Revista catalana de Derecho Ambiental*, n° 1/2011, pp. 1-22.

*AYUNTAMIENTO DE VITORIA-CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES, *La infraestructura verde urbana de Vitoria. Documento de propuesta*, septiembre 2014 [<http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf>]

*BARREIRA LÓPEZ, A. (Dir.), y otros, *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*, Plataforma de Custodia del Territorio-Fundación Biodiversidad, Madrid, 2010.

*BASORA ROCA, J., y SABATÉ Y ROTÉS, J., y otros, *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*, Ed. Fundación Territorio y Paisaje-Obra Social de Caja Cataluña-Red de Custodia del Territorio, 2006.

*BECKMANN, A., in cooperation with PTÁCEK, L., MITCHELL, B., KUNDRATA, M., and SERAFIN, R., *Caring for the Land. A decade of promoting landscape stewardship in Central Europe*, Environmental Partnership for Central Europe Consortium and QLF/Atlantic Center for the Environment, Staré Mesto, Czech Republic, 2000.

*BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014.

*BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Naturaleza y Biodiversidad*, Madrid, 2018 [[file:///C:/Users/a/Documents/Downloads/BOE-145 Codigo de Naturaleza y Biodiversidad.pdf](file:///C:/Users/a/Documents/Downloads/BOE-145%20Codigo%20de%20Naturaleza%20y%20Biodiversidad.pdf)].

*CANALS Y AMETLLER, D., *Recuperación y nuevos destinos de viejas infraestructuras: de ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio ecológico*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000.

*CANTÓ LÓPEZ, M^a. T.:

-“La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44/2014, págs. 215-234.

-“La ordenación de la Infraestructura Verde en el sudeste Ibérico (Comunidad Valenciana, España)”, *Cuadernos de Biodiversidad*, nº 45/2014, págs. 10-22.

*COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde para Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014

*COSTANZA, R., and DALY, H. E., “Natural Capital and Sustainable Development”, *Conservation Biology*, Vol. 6, nº 1, Mar., 1992, pp. 37-46.

*CUENCA SÁNCHEZ, C., *Análisis de las políticas forestales en España (1983-2013)*, Trabajo Final del Máster en gestión y Restauración del Medio Natural, Tutores: Profs. J. Cortina Segarra y M^a. Melero de Blas, Universidad de Alicante-WWF, Curso 2013/2014.

*DELGADO DE MIGUEL, J. F.:

-*Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y Ecología*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1992.

-*Derecho Agrario de la Unión Europea*, Ed. The Book, 1996.

*DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., *Los Espacios Naturales Protegidos*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

*DE TORRES CEIJAS, R., *Diseño de planes de seguimiento y valoración de áreas sometidas a restauración ecológica, Síntesis Temática III* (Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas). Informe Técnico, Museo Nacional de Ciencias Naturales-CSIC, Madrid, mayo de 2016.

*DISSELHOFF, T., *Alternative Ways to Support Private Land Conservation*. Report to the European Commission, (Ref. No: E.3-PO/07.020300/2015/ENV). Final version, 22.05.2015.

*ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, 4ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2017

*EUROPEAN COMMISSION, "The Multifunctionality of Green Infrastructure", *Science for Environment Policy, In-Depth Report*, march 2012 [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf].

*EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for the Environment)-TRINOMICS B.V., *Supporting the Implementation of Green Infrastructure. Final Report* [ENV.B.2/SER/2014/0012], Rotterdam (The Netherlands), 2016.

*FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

-“La Política Agroambiental en Castilla y León”, *5º Congreso de Economía Regional de Castilla y León* (Ávila, 28 a 30 de Noviembre de 1996), Comunicaciones, Vol. 3, Ed. Junta de Castilla y León, Salamanca, 1996, pp. 1509-1519.

-“El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 179/1999, págs. 51-70.

-“Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 264/2007, págs. 35-60.

-“El régimen de sostenibilidad medioambiental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº. 25/2011, pp. 163-218 [<file:///C:/Users/a/Documentos/Downloads/04+rjcy+25+gatta.pdf>].

-“El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 41-42/2013, pp. 71-121.

-“El VII Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de diciembre de 2013: una nueva visión medioambiental del futuro”, *La Ley-Unión Europea*, nº 12/2014, pp. 32-45.

-“La participación privada en la conservación de los recursos naturales: el régimen jurídico de la Custodia del Territorio”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44/2014, pp. 71-111.

-“La iniciativa privada en la protección del medio ambiente y en la conservación de los recursos naturales: el régimen de la custodia del territorio”, ponencia presentada en el Congreso de la Red ECOVER, J. SANZ LARRUGA (Dir.), *Derecho Ambiental para una Economía Verde*, La Coruña, 19 y 20 de noviembre de 2015 (no publicado).

-*Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.

*FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Parques nacionales y protección de la naturaleza”, *Revista Española de Derecho Administrativo-REDA*, nº 5/1975, pp. 215-223

*FARRERO Y COMPTE, A., “La infraestructura verde urbana y su gestión”, *Revista Montes*, nº. 88/2007, págs. 33-42

*GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos*, Ed. IVAP, Oñate (Guipúzcoa), 1999.

*GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Ed. Iustel, Madrid, 2010.

*GARCÍA URETA, A. (Coord.), y otros, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

*GIL HERNÁNDEZ, P., FORNER SALES, A., y VALLADARES ROS, F., “Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”, en *Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. 50 años de Congresos de Geografía, “Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global”* [Madrid, 25 a 27 de octubre de 2017], F. Allende, R. Cañada, G. Fernández-Mayoralas, G. Gómez, N. López, A.

Palacios, F. Rojo y M.J. Vidal (eds.)-Asociación de Geógrafos Españoles-Dpto. Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid-Ediciones UAM, Madrid, 2017 [DOI: <https://doi.org/10.15366/ntc.2017>], pp. 462-471.

*GUILLE, J. J., "La Custodia del territorio como instrumento de preservación ambiental y desarrollo socioeconómico", *Revista catalana de Derecho Ambiental*, nº 2/2014, pp. 1-49.

* JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000.

*LASAGABASTER HERRARTE, I. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, 2ª ed., Ed-LETE, Bilbao, 2010.

*LÓPEZ RAMÓN, F.:

-*La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Ed. Real Colegio de España de Bolonia, Zaragoza, 1980.

-"La protección voluntaria de los espacios naturales y el régimen de fomento de la agricultura sostenible", *Actas del III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Ed. Fundación Biodiversidad, Madrid, 2000, pp. 59-80.

-*Principios de Derecho Forestal*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002.

-*Política ecológica y pluralismo territorial: ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

-"La Ley de Conservación de 1989 y la continuidad de sus planteamientos en la Ley del Patrimonio Natural de 2007", *Noticias de la Unión Europea*, nº 307/2010, Monográfico sobre "Patrimonio natural y biodiversidad", págs. 3-8.

*LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., *Administración y Legislación Ambiental*, 9ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2016.

*LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A., y LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2014.

*LOZANO CUTANDA, B., y RÁBADE BLANCO, J. Mª., "El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los

contratos territoriales”, en SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M., y PERNAS GARCÍA, J. J. (Dir.), y otros, *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2013.

* MARTÍN MATEO, R., y Díez SÁNCHEZ, J., *Tratado de Derecho Ambiental. Volumen III. Recursos Naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997.

*MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 6/1975, pp. 343-364.

*MAZZA L., BENNETT G., DE NOCKER L., GANTIOLER S., LOSARCOS L., MARGERISON C., KAPHENGST T., MCCONVILLE A., RAYMENT M., ten BRINK P., TUCKER G., VAN DIGGELEN R., *Green Infrastructure Implementation and Efficiency* (Final report for the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2010/0059), Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, 2011.

*MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, “Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España”, años 2013, 2014, 2015 y 2016, Madrid, 2014 a 2017 [<http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv/informe-anual-IEPNB.aspx>].

*MONTEDURO, M., BUONGIORNO, P., DI BENEDETTO, S., ISONI, A. (Editors), et al, *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Heidelberg (Germany), 2015.

*MONTESDEOCA DE LA FUENTE, M., “La custodia del territorio como estrategia de protección del medio ambiente”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 27 de Enero de 2014, 22 págs. [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/01/2013_11_09_Montesdeoca_Custodia_del_Territorio.pdf].

*MORPHET, J., *Infrastructure Delivery Planning. An effective practice approach*, Policy Press (University of Bristol), Bristol (Great Britain), 2016.

*MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de espacios naturales en España*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

- *ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.), y otros, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
- *PALMA FERNÁNDEZ, J. L., *Derecho Agroalimentario*, 4ª ed., Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2016.
- *PAREJO ALFONSO, A., KRÄMER, L., y otros, *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996.
- *PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- *REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS AGROSOCIALES Y PESQUEROS, n° 228/2001, Monográfico sobre "Pagos por Servicios Ambientales y Desarrollo Económico: perspectivas y retos".
- *REY BENAYAS, J. Mª., y DE TORRE CEIJAS, R., *Medidas para fomentar la conectividad entre espacios naturales protegidos y otros espacios de elevado valor natural, Síntesis Temática* (Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas), Museo Nacional de Ciencias Naturales-CSIC, Madrid, mayo de 2016.
- *RODGERS, Ch., *The Law of Nature Conservation. Property, Environment, and the Limits of Law*, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), 2013.
- *RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2015-2020)", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n°. 29/2014, págs. 111-151.
- *ROUSE, D. C., and BUNSTER-OSSA, I. F., *Green Infrastructure: A Landscape Approach*, American Planning Association-Planning Advisory Service-Report Number 571, Chicago (Illinois, USA), 2013.
- *SABATÉ, J., BASORA, J., O'NEILL, C., and MITCHELL, B., *Caring together for nature. Manual on land stewardship as a tool to promote social involvement with the natural environment in Europe*, LandLife documents (Project LIFE10 INF/ES/540), 2013.
- *SALIDO PÉREZ, G. A., *Buenas prácticas para la definición de redes ecológicas en España. Situación actual, herramientas disponibles y propuestas de mejora*, Trabajo final del Máster en Gestión y Restauración del Medio Natural, Universidad de Alicante-WWF, Tutores: Profs. A. Bonet Jornet y D. Colomina Pérez, Curso 2012/2013.

*SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., “Infraestructura verde en la Unión Europea: una apuesta por la biodiversidad”, en SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., y GABARDO, E. (ed. lit.), y otros, *Estudios sobre desarrollo socioambiental*, Ed. Punto Rojo, Sevilla, 2015, págs. 99-115.

*SANCHO COMINS, J., MARTÍNEZ VEGA, J, y MARTÍN LOU, M^a. A. (Ed.), y otros, *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, Ed. CSIC, Madrid, 2002.

*SARASÍBAR IRIARTE, M.:

-*El Derecho Forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007

-“Montes y medio ambiente”, en LÓPEZ RAMÓN, F., y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.), y otros, *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. M. Pons, Madrid, 2013, pp. 461-481.

*URIARTE RICOTE, M^a. T., “Planificar la infraestructura verde urbana”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100/2014 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), págs. 2873-2895.

*VALLADARES ROS, F., GIL HERNÁNDEZ, P., y FORNER SALES, A., *Bases Científico-Técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, doc. inédito, Madrid, 24 de febrero de 2017.

*VARIOS AUTORES, “Agricultura y Medio Ambiente”, *Revista El Campo (BBV)*, nº 131/1994.

*VARIOS AUTORES, *Promoción del desarrollo rural*, Ed. Consejería de Agricultura y Ganadería (Junta de Castilla y León)-IBERDROLA, Salamanca, 1998.