

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de junio de 2025

GOBERNANZA INTERAUTONÓMICA DE ÁREAS PROTEGIDAS: IMPLICACIONES JURÍDICAS DESDE LA CONECTIVIDAD ECOLÓGICA

TRANS-REGIONAL GOVERNANCE OF PROTECTED AREAS: IMPLICATIONS FROM ECOLOGICAL CONNECTIVITY

Autora: Maite Uriarte Ricote, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, ORCID: 0000-0002-5864-7750

Fecha de recepción: 10/04/2025

Fecha de aceptación: 23/05/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00419>

Resumen:

Desde la consideración de la elevada importancia de los espacios naturales en la articulación del territorio y la preservación de la biodiversidad, el presente estudio es el resultado de una búsqueda rigurosa de cuantas manifestaciones de cooperación interautonómica en la materia existen en la actualidad. A partir del examen de la normativa, de los instrumentos convencionales y de la praxis administrativa, se ha procedido a una sistematización de las fórmulas cooperativas halladas que atiende a su naturaleza jurídica y a su tipología principal. La exploración de esta dimensión específica de la gestión territorial se realiza desde la perspectiva de la conectividad ecológica como imperativo para la construcción de un sistema territorial básico y como instrumento decisivo en la articulación de procesos de gobernanza poliédrica, vertebradores de un nuevo modelo de ordenación territorial.

Abstract:

Given the importance of natural spaces in the articulation of the territory and the preservation of biodiversity, this study is the result of a rigorous search for all the manifestations of trans-regional cooperation in this field that currently exist. On the basis of a study of regulations, conventional instruments and administrative practices, the cooperation formulas found are systematised according to their legal nature and main typology. The exploration of this specific dimension of territorial management is carried out from the perspective of ecological connectivity as an imperative for the construction of a basic territorial system and as a decisive instrument in the articulation of multi-dimensional governance processes, the backbone of a new territorial planning model.

Palabras clave: Espacios naturales protegidos. Cooperación interadministrativa. Conectividad ecológica Infraestructura Verde. Red Natura 2000. Parques Nacionales. Ordenación del territorio. Biodiversidad.

Key words: Protected Natural Areas. Interadministrative cooperation. Ecological Conectivity. Green Infrastructure. Natura 2000 Network. National Parks. Land Use Plannining. Biodiversity.

Índice:

1. Introducción
2. Espacios naturales y conectividad ecológica: marco jurídico y su interrelación
 - 2.1. Espacios naturales protegidos: conceptualización, tipología y distribución competencial
 - 2.2. Aproximación a la conectividad ecológica y su vinculación con los espacios protegidos
3. Previsiones normativas relativas a la cooperación interautonómica
4. Medidas efectivas de cooperación implementadas
 - 4.1. Elementos constitutivos inherentes a la Red Natura
 - 4.1.1. La coherencia ecológica como finalidad y característica definitoria de la Red Natura
 - 4.1.2. Armonización normativa y criterios de selección para los Lugares Natura 2000
 - 4.1.3. La evaluación ambiental como instrumento de cohesión territorial
 - 4.2. La cooperación implícita en la gestión de los Parques Nacionales

- 4.3. La Reserva de la Biosfera como contexto propicio para la cooperación
- 4.4. Iniciativas sectoriales relevantes
 - 4.4.1. Medidas en el ámbito del Proyecto LIFE+ Naturaleza
 - 4.4.2. Medidas de Coordinación en la Gestión de Incendios
 - 4.4.3. Regulación Interautonómica de la Caza y la Pesca
- 5. Análisis del grado de cohesión en la implementación de la infraestructura verde a escala autonómica
 - 5.1. Instrumentos disponibles y formas tempranas de integración
 - 5.2. La adopción de un instrumento específico
 - 5.3. La incorporación en las políticas territoriales
- 6. Epílogo: oportunidades a la luz de nuevos axiomas
- 7. Bibliografía

Index:

- 1. Introduction
- 2. Natural areas and ecological connectivity: legal framework and their interrelation
 - 2.1. Protected natural areas: conceptualization, typology and distribution of competences
 - 2.2. Approach to ecological connectivity and its link with protected areas.
- 3. Regulatory provisions relating to inter-autonomic cooperation
- 4. Effective cooperation measures implemented
 - 4.1. Constituent elements inherent to the Natura Network
 - 4.1.1. Ecological coherence as the purpose and defining characteristic of the Natura Network.
 - 4.1.2. Regulatory harmonization and selection criteria for Natura 2000 Sites
 - 4.1.3. Environmental assessment as an instrument of territorial cohesion
 - 4.2. Implicit cooperation in the management of National Parks
 - 4.3. The Biosphere Reserve as a context conducive to cooperation
 - 4.4. Relevant sectoral initiatives
 - 4.4.1. Measures within the scope of the LIFE+ Nature Project
 - 4.4.2. Coordination Measures in Fire Management
 - 4.4.3. Interautonomic Regulation of Hunting and Fishing
- 5. Analysis of the degree of cohesion in the implementation of green infrastructure at the regional level
 - 5.1. Available instruments and early forms of integration
 - 5.2. The adoption of a specific instrument

- 5.3. The incorporation into territorial policies
- 6. Epilogue: opportunities in the light of new axioms
- 7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Los espacios naturales forman parte de una realidad amplia que concuerda con la de área protegida, una parte del territorio definida y gestionada por instrumentos legales dirigidos a la conservación a largo plazo de la naturaleza, sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados. Estamos ante una de las principales herramientas para proteger las áreas de especial valor natural frente a los impactos de la actividad humana, pero su desarrollo no está exento de dificultades, siendo una de ellas la falta de coherencia entre la variedad de figuras que pueden aplicarse sobre un mismo ecosistema debido a la diversidad de instrumentos de declaración y ordenación previstos en la legislación autonómica, estatal, europea e internacional, lo que refuerza el “efecto-barrera” y la asimetría en lo relativo a su conservación y a otras políticas sectoriales relacionadas. La conectividad ecológica, por su parte, se presenta como una necesidad para afrontar la fragmentación de los ecosistemas (que tiene como causa fundamental el uso de suelo destinado, entre otros fines, a su urbanización, a la agricultura intensiva o a distintas infraestructuras), un factor clave en la protección de la biodiversidad y en la adaptación al cambio climático. Su relevancia se ha incrementado tras el consenso científico de que la delimitación de espacios protegidos, técnica en la que tradicionalmente se ha basado la conservación de la naturaleza, resulta insuficiente para abordar procesos ecológicos dependientes de dinámicas horizontales que comunican diferentes porciones del territorio. En este contexto, la conectividad se configura como la finalidad principal de la Infraestructura Verde, entendida como una red estratégicamente planificada de espacios naturales y seminaturales, así como otros elementos ambientales, que permite la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, y la restauración de ecosistemas degradados.

La progresiva implantación de la Infraestructura Verde conlleva, como habrá oportunidad de exponer en este trabajo, una modificación del modelo de ordenación y planificación territorial que representa un desafío complejo, debido a las dificultades observadas en su adaptación eficaz a las dinámicas cambiantes del espacio físico. Marcado por una estructura jerárquica rígida, esta falta de flexibilidad del planeamiento y la ausencia de coordinación interadministrativa unidas a un deficiente desarrollo y aplicación ha derivado en una limitada respuesta frente a los desafíos ambientales relacionados con la pérdida de biodiversidad y conexión entre los ecosistemas.

En atención a los dictados de la comunidad científica que ha afianzado la interconexión como el nuevo modelo para la consolidación de los espacios protegidos, elemento esencial en la recuperación de la biodiversidad y base para la sostenibilidad territorial general, proponemos un acercamiento desde esta perspectiva ineludible al desarrollo actual de la cooperación interautonómica en materia de espacios naturales y de aquellos elementos que contribuyen a la conectividad, identificados por cada red autonómica. Esta aproximación toma también en consideración recientes contribuciones de la doctrina administrativista de especial interés. Nos incumbe, en particular, el enfoque ecosistémico de la ordenación del territorio advertido por Parejo Alfonso (2024), que implica la evolución de una concepción tradicional (de competitividad económica y protección ambiental sectorial) a una perspectiva más integral en la que las ciudades, el medio rural y la restauración de ecosistemas se perciben como un todo interdependiente, y la ordenación urbanística y territorial se convierte en la pieza central de la política climática y de biodiversidad. La apuesta por una gestión verdadera y efectiva del territorio, con indicadores, evaluaciones periódicas y correcciones en tiempo real que integren la protección de la biodiversidad y la conectividad ecológica, es una llamada a la gestión territorial entendida como un proceso más amplio, dinámico e innovador que la mera planificación, y que Rando Burgos (2024) propone en aras de la transformación de la noción clásica de ordenación del territorio. Recientemente Agudo González ha insistido en esa misma necesidad de trascender la aprobación de planes territoriales de manera estática y abrazar una gestión adaptativa incorporando la participación de actores públicos y privados en un proceso multinivel. Subraya la dimensión paisajística y el patrimonio cultural como elementos indisociables para lograr un nuevo modelo de gestión territorial que sea realmente transversal.

El objeto del presente estudio es ofrecer un análisis del alcance actual de la cooperación interregional en materia de áreas protegidas en España, con apoyo inicial en un examen del marco normativo e institucional aplicable, seguido de una búsqueda y presentación de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas sobre la protección de la biodiversidad y la gestión de ecosistemas compartidos, destacando la Infraestructura Verde como instrumento clave para garantizar la conectividad ecológica y la coherencia territorial. Se evidencia la trascendencia de establecer estrategias homogéneas y mecanismos de colaboración efectivos y se exploran oportunidades de cooperación interterritorial considerando los nuevos postulados sobre la ordenación del territorio y la conservación de la biodiversidad.

2. ESPACIOS NATURALES Y CONECTIVIDAD ECOLÓGICA: MARCO JURÍDICO Y SU INTERRELACIÓN

2.1. Espacios naturales protegidos: conceptualización, tipología y distribución competencial

El análisis del grado de desarrollo de la cooperación interautonómica en materia de espacios naturales protegidos requiere, en primer lugar, la conceptualización de esta realidad, atendiendo al régimen jurídico aplicable y al marco de distribución competencial en el que opera. La noción de espacio natural protegido se refiere a un área -ya sea terrestre o marina- que, en virtud de la significación de sus valores naturales intrínsecos, se encuentra sujeta a un régimen jurídico específico orientado a su preservación. La atribución de la calificación de protegido a un espacio natural requiere el cumplimiento concurrente de dos condiciones sine qua non: a) la satisfacción de los requisitos que justifiquen dicha protección, y b) la formal declaración como tal. Ambos aspectos se encuentran regulados en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), cuyo artículo 28 establece que: “1. Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos los espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo. b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados. 2. Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos”.

Un mapa conceptual de estos lugares exige dar cuenta de la tipología de áreas protegidas que existen actualmente y que proponemos distribuir para su presentación en los cuatro grupos siguientes, en atención a los instrumentos jurídicos que las declaran.

1. Categorías básicas. Partimos de la clasificación que la propia LPNB realiza (art. 30) en función de los bienes y valores a proteger y de los objetivos de gestión a cumplir, según la cual el concepto de espacio natural protegido comprende los Parques (con la categoría específica de Parques Nacionales), las Reservas Naturales, las Áreas Marinas Protegidas, los Monumentos Naturales, y los Paisajes Protegidos.

2. Categorías autonómicas. A los tipos básicos se añaden las siguientes figuras introducidas por las comunidades autónomas, algunas de ellas con subtipos:

1. *Parques Periurbanos* (Andalucía); *Parques Periurbanos de Conservación y de Ocio* (Extremadura); *Parques Naturales* (Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña, Galicia, Castilla y León, Canarias, Aragón, Euskadi, Asturias, Región de Murcia); *Parques Rurales* (Canarias); *Parques Regionales* (Castilla y León, Madrid, Región de Murcia).

2. *Parajes Naturales* (Andalucía, Baleares y Castilla La Mancha). Existen dos especialidades más concretas, los *Parajes Naturales de Interés Nacional* (Cataluña) y los *Parajes Naturales Municipales* (Comunidad de Valencia).

3. *Reservas Naturales* de distintos tipos: *Concertadas* (Andalucía); *Dirigidas* (Aragón); *Integrales* (Asturias, Baleares, Canarias, Navarra); *Parciales* (Asturias); *Especiales* (Baleares); *Fluviales* (Castilla La Mancha).

4. *Áreas Naturales de Especial Interés* (Cantabria).

5. *Microrreservas* (Castilla La Mancha).

6. *Espacios Naturales de Protección Temporal* (Comunidad de Madrid).

7. *Embalse Protegido* (Comunidad de Madrid).

8. *Montes Protectores, Protegidos y Preservados* (Comunidad de Madrid).

9. *Zonas Húmedas Protegidas* (Comunidad de Madrid), *Zonas Húmedas Catalogadas* (Comunidad de Valencia).

10. *Corredores Ecológicos y de Biodiversidad*, *Corredores Ecoculturales* (Extremadura).

11. *Lugares de Interés Científico* (Extremadura).

12. *Árboles Singulares* (Extremadura).

3. Categorías europeas. Existen asimismo otras tres modalidades de espacios protegidos resultado de la normativa europea que es preciso añadir a las anteriores. Nos referimos a las que componen la red ecológica europea de zonas especiales de conservación, denominada Red Natura 2000, cuyo marco normativo lo comprenden la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de

mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva de Hábitats) y 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 (Directiva de Aves) .

La legislación española acogió la regulación de la Red Natura 2000 en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, aunque sus principios ya figuraban de forma adelantada en el art. 2 de la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Actualmente, es la LPNB la que en su Título II, Capítulo tercero prevé los tres tipos de espacios que integran la Red Natura -Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)-, y que tienen también la consideración de espacios protegidos en el ordenamiento jurídico interno. El alcance, limitaciones y medidas de conservación de estos tres espacios se establecen por la normativa autonómica, dando cuenta al Ministerio a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, y para su definición deben respetarse los criterios fijados en la Directiva de Hábitats.

4. Categorías internacionales. El cuarto bloque lo forman las áreas protegidas por instrumentos internacionales, Convenios y Acuerdos de los que España es parte. La LPNB se refiere a siete categorías internacionales en particular (art. 50.1): 1. Humedales de Importancia Internacional; 2. Sitios Naturales; 3. Áreas Protegidas -medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR); 4. Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM); 5. Geoparques ; 6. Reservas de la Biosfera ; y 7. Reservas Biogenéticas.

De carácter internacional es también una última modalidad de área protegida prevista en la LPNB y denominada Espacio Natural Transfronterizo, que puede crearse en virtud de un Acuerdo Internacional a propuesta de las administraciones competentes. Su ámbito territorial comprende los espacios naturales protegidos formados por áreas adyacentes, terrestres o marinas, protegidas por España y otro país vecino (art. 41 LPNB). Se encuentran bajo esta categoría cuatro Reservas de la Biosfera: 1. Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía-Marruecos; 2. Transfronteriza Gerês-Xurés, situada entre España y Portugal ; 3. Meseta Ibérica, que también abarca España y Portugal ; y 4. Tajo-Tejo Internacional, entre Extremadura y Portugal.

Esta amplia variedad de tipos de áreas protegidas aplicables actualmente en España se simplifica en cierta medida debido a que varias de las figuras

específicas creadas por la normativa autonómica pueden ser absorbidas por algunas de las categorías básicas.

Para la ordenación y protección jurídica de estos espacios se requiere la aprobación de distintos instrumentos de planificación; los de incidencia más directa se presentan clasificados en los tres grupos que se detallan a continuación:

I. Instrumentos Estratégicos	1. Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (PEPNB). 2. Planes Sectoriales. 3. Estrategias Marinas (Fecha de último acceso 08-04-2025) 4. Estrategias relacionadas con la restauración de ecosistemas, la conectividad ecológica y la recuperación de servicios ecosistémicos: - Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica. - Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias en materia de restauración hidrológico-forestal, control de la erosión y defensa contra la desertificación. - Estrategia Nacional de Restauración de Ríos. 5. Estrategia de Biodiversidad y Ciencia. 6. Estrategia de conservación y de lucha contra las amenazas de plantas protegidas en ambientes costeros. 7. Cinco grandes Estrategias de conservación de especies de fauna y flora silvestres (ECEFF) ¹ . 8. Estrategias para hacer frente al cambio climático: - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-2030) - Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030). - Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española.
II. Directrices y Planes Directores de espacios protegidos	1. Directrices de Conservación de la Red Natura 2000. 2. Plan Director de la Red de Parques Nacionales. 3. Plan Director de Áreas Marinas Protegidas de España.
III. Planes de ordenación y de gestión de los Parques, de las Reservas Naturales y del Espacio Marítimo	1. Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN). 2. Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). 3. Planes de Ordenación del Espacio Marítimo

Instrumentos de planificación
Tabla de elaboración propia

Esta realidad tan diversa de figuras coexistentes predispone a que zonas territoriales adyacentes reciban un tratamiento jurídico desigual por pertenecer

¹ 1. Las Estrategias de conservación y gestión de especies amenazadas, referidas a 18 especies distintas; 2. Estrategias de lucha contra las principales amenazas, referidas a 9 especies distintas; 3. Estrategias de conservación de flora amenazada y lucha contra sus amenazas, estrategia de conservación vegetal, referidas a cinco especies distintas y; 4. Estrategia de conservación de polinizadores.

a distintas comunidades autónomas, espacios que, sin embargo, comparten valores naturales idénticos. La explicación se encuentra, en parte, en el sistema de distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos que sigue el canon de aplicación previsto para el título general de protección del medio ambiente. La falta de una mención constitucional expresa sobre la misma propició su inclusión como competencia exclusiva en algunos estatutos de autonomía, lo que no ha impedido entenderla como una materia específica, pero subsumida en el título matriz “protección del medio ambiente”, en el sentido de que debe respetar y acomodarse en sus dimensiones normativa y ejecutiva a las bases que el Estado establezca ex art. 149.1.23 CE. En consecuencia, la competencia exclusiva para la elaboración de la legislación básica corresponde al Estado, “sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” [STC 102/1995, de 26 de junio (Rec. 1220/1989) y STC 194/2004, de 4 de noviembre (Rec. 460/1998)]. El contenido de esta atribución estatal es de carácter normativo y debe concretarse mediante normas con rango de ley en aras de la claridad y certeza normativa, la estabilidad y el equilibrio del sistema de fuentes.

La previsión del art. 149.1.23 in fine CE, según la cual las comunidades autónomas pueden aprobar normas adicionales de protección, no implica limitación alguna para que estas administraciones ejerzan plenamente sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, bases que, por otra parte, no pueden llegar a tal grado de detalle que impidan el ejercicio de las competencias autonómicas. El sistema de reparto competencial en materia de espacios naturales persigue así garantizar un mínimo común normativo establecido por el Estado en las bases, que puede ser ampliado mediante niveles más exigentes de protección por las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de la complejidad que acompaña a esta cuestión, podemos recapitular de forma simplificada y concluir que el reparto de competencias previsto de forma abierta en los arts. 148.1.9^a y 149.1.23^a CE entre el Estado y las comunidades autónomas aplicado a los espacios naturales protegidos, se interpreta de forma que la competencia exclusiva para la elaboración de la legislación básica corresponde al Estado, y que la gestión de los espacios naturales, el desarrollo de la legislación básica y la adopción de normas adicionales de protección se atribuyen a las comunidades autónomas.

2.2. Aproximación a la conectividad ecológica: su relación con los espacios protegidos

La protección de los recursos naturales constituye un imperativo ineludible para los poderes públicos a tenor del amplio y consolidado corpus normativo desarrollado durante las últimas décadas. Desde múltiples y diversas

perspectivas, la conectividad de los hábitats emerge como un factor determinante en los indicadores del estado de conservación favorable tanto de especies como de hábitats. Así lo evidencian los indicadores de carácter global que, tras considerar las pérdidas poblacionales de especies registradas en los últimos cuarenta años, revelan el grado de fragmentación que afecta a la superficie terrestre, así como a las aguas interiores, costeras y marinas. En el caso específico de España, los indicadores de pérdida de biodiversidad reflejan un proceso acelerado y sin precedentes, que ha reducido a un mero 9% los hábitats que actualmente se encuentran en un estado de conservación favorable, y a un 21% las especies de interés comunitario.

En este contexto el mantenimiento de la conectividad ecológica se erige como un instrumento esencial para la preservación de la biodiversidad. Podría presumirse que los espacios más idóneos para su desarrollo son aquellos en los que la naturaleza permanece confinada, especialmente si cuentan con alguna de las figuras de protección descritas en el epígrafe anterior. No obstante, en la actualidad se reconoce que dichas áreas, por sí solas, resultan insuficientes para garantizar su conservación efectiva. Una de las principales amenazas radica en la mencionada fragmentación de los ecosistemas, cuyo origen fundamental reside en la proliferación de barreras derivadas del uso del suelo con fines de urbanización, agricultura intensiva o desarrollo de infraestructuras. Revertir este fenómeno implica, de manera ineludible, la restauración de la conectividad ecológica, debido a la relación directa -advertida por la doctrina - que existe entre ambos conceptos y que ha quedado plasmada en el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869.

Desde una perspectiva científica la conectividad ecológica se concibe como un mecanismo de configuración del paisaje que genera dos efectos inmediatos: a) facilita el desplazamiento y la dispersión de las especies, tanto animales como vegetales, así como el flujo de materia y energía; y b) fomenta el intercambio genético entre poblaciones, favoreciendo su persistencia a escala local y regional, lo que incrementa la tasa de colonización y reduce el riesgo de extinción. Esta doble función de la conectividad exige la distinción entre sus dos componentes fundamentales: 1. Un componente de carácter estructural, determinado por la continuidad del hábitat, cuya medición se realiza a partir del análisis de la estructura del paisaje sin considerar las exigencias de los organismos vivos (conectividad estructural). 2. Un componente funcional, que atiende a la respuesta de los organismos vivos ante los elementos del paisaje distintos de sus hábitats característicos (conectividad funcional) .

Los elementos precursores de la conectividad ecológica en el ámbito normativo comunitario se encuentran en los dos principales instrumentos legales dirigidos a proteger la biodiversidad. El camino lo inició la Directiva de Aves al introducir la necesidad de una "red coherente" que tuviera en cuenta la coordinación de medidas para proteger las especies migratorias. Posteriormente, la Directiva de Hábitats consolidó este enfoque con la creación de la Red Natura 2000, cuyo propósito es garantizar la restauración y el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable.

Con el transcurso del tiempo la Red Natura 2000 ha evolucionado hasta convertirse en el eje vertebrador de la Infraestructura Verde, que actualmente representa la principal herramienta para fomentar la conectividad ecológica. En este contexto la Comisión Europea reforzó su importancia en la Estrategia sobre Infraestructura Verde de 2013, donde la definió como "una red planificada estratégicamente de áreas naturales y seminaturales, junto con otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para proporcionar una amplia gama de servicios ecosistémicos, al tiempo que mejora la biodiversidad".

No puede obviarse el papel que ha desempeñado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la consolidación de la conectividad ecológica. A través de sus resoluciones, se ha reafirmado la obligación de los Estados miembros de garantizar el cumplimiento de las disposiciones recogidas en las Directivas de Hábitats y de Aves, contribuyendo así a la conservación y conexión de los ecosistemas protegidos. En este sentido, cabe citar la STJUE de 24 de noviembre de 2011 (C404/2009) en la que se discute el incumplimiento por parte de España de las obligaciones que le incumben en relación con la protección del urogallo debido a unas actividades mineras a cielo abierto en un espacio de Natura 2000. En el seno de este conflicto se analiza el posible bloqueo de los corredores de comunicación con otras poblaciones y el riesgo de formación de una barrera continua que pueda dar lugar al aislamiento de núcleos de población y, en último término, a la desaparición de los núcleos existentes. Para el Tribunal dicho proyecto suponía un riesgo de deterioro y el cierre de ese corredor conllevaba una fragmentación contraria al art. 6.2 de la Directiva de Hábitats. Se ha buscado dar respuesta a esta cuestión con la aprobación el 17 de marzo de 2024 de la Estrategia para la conservación del urogallo cantábrico (*Tetrao urogallus cantabricus*) en España, en cuyas líneas básicas de actuación se contempla definir de forma precisa las áreas de conexión o de restauración de los corredores entre poblaciones y garantizar la conectividad entre núcleos de población a través de planes especiales de conservación o de restauración elaborados de forma coordinada cuando los corredores afecten a más de una Comunidad Autónoma. Especialmente relevante es su ámbito de aplicación, definido en función de la presencia

constatada de esta especie y de su distribución potencial derivada de sus características naturales y de la conectividad con otras áreas de distribución próximas. La conservación de la conectividad también ha sido objeto de análisis en relación con la aplicación de la Directiva de Aves y la de Hábitats en la STJUE de 14 de enero 2016 (C-141/2014) relativa a corredores migratorios y áreas de reposo en Bulgaria, utilizados por una parte importante de las poblaciones migratorias (la cigüeña blanca, el gavián griego, el águila calzada, el aguilucho cenizo, el aguilucho papialbo, el cernícalo patirrojo y otras especies).

La necesidad de fortalecer el intercambio funcional entre ecosistemas fue igualmente incorporada en la Estrategia sobre Biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020 -aprobada en 2011- con el objetivo de aplicarse tanto a los ecosistemas situados dentro de los espacios Natura 2000 como a aquellos que abarcan a varios de dichos espacios o se localizan fuera de ellos. Este instrumento normativo estableció la obligación de mantener y mejorar los ecosistemas y los servicios ecosistémicos antes del año 2020, mediante dos medidas fundamentales: la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados y la integración de la Infraestructura Verde en los procesos de ordenación territorial. El cumplimiento de ambos propósitos llevó a la Comisión a comprometerse con la redacción de una estrategia específica en la materia que fomente su despliegue, encargo que cumplió con la aprobación en 2013 de la mencionada Estrategia Europea de Infraestructura Verde. Por su parte, la Estrategia sobre Biodiversidad de la Unión Europea hasta 2030, aprobada en 2020, refuerza la prioridad de mejorar la conectividad entre hábitats y de establecer corredores ecológicos. En este sentido, establece que los Estados miembros debían demostrar avances sustanciales en la designación jurídica de nuevos espacios protegidos y en la integración efectiva de corredores ecológicos antes de finales de 2023. El propósito último de esta disposición es garantizar la protección jurídica de al menos el 30 % de la superficie terrestre y el 30 % de la marina de la Unión Europea, así como consolidar los corredores ecológicos dentro de una auténtica Red Transeuropea de Espacios Naturales.

En la evolución de la legislación estatal sobre patrimonio natural y biodiversidad destaca un hito relacionado con el proceso de integración de la conectividad ecológica en el ordenamiento jurídico interno que marca un camino determinante e irreversible en esta materia. Nos referimos a la aprobación de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre de modificación de la LPNB, que aprovechó la necesidad de actualizar algunos aspectos referidos -en particular- a la gestión de los espacios protegidos, para acoger las previsiones y objetivos de las dos Estrategias europeas mencionadas, la relativa a la Infraestructura Verde de 2013 y la de Biodiversidad hasta 2020. Como consecuencia de dicha reforma, el Título I, capítulo III de la LPNB establece en su artículo 15 la obligación de

elaborar una estrategia nacional de Infraestructura Verde, instrumento que se materializó en la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, mediante la aprobación de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIVCRE).

De este modo, se puede afirmar que el concepto de conectividad ecológica -tal y como lo define la ciencia- se incorpora al ordenamiento jurídico español tanto en el medio terrestre como en el marino, desempeñando diversos roles: a) como finalidad, al configurarse como un objetivo que los poderes públicos deben garantizar (art. 15 LPNB) mediante la Estrategia estatal de Infraestructura Verde, quedando además reflejada en las metas 1, 2 y 6 de dicho instrumento (apartado 9); b) como principio rector en el desarrollo de la Infraestructura Verde; c) como parámetro de referencia, al exigirse que cada nuevo elemento incorporado a la Infraestructura Verde sea evaluado en términos de su conexión con el resto de los elementos de la red, siendo además un componente esencial en la adaptación al cambio climático; y d) como criterio a integrar en la selección de alternativas y la prevención de impactos dentro de los procedimientos de evaluación ambiental de planes y proyectos.

La Infraestructura Verde se configura, por tanto, como el principal instrumento para garantizar la conectividad ecológica en estos términos. La identificación y conservación de sus elementos, así como los criterios que deben observarse en la planificación territorial y sectorial para asegurar la funcionalidad de los ecosistemas, están recogidos en las directrices de la ENIVCRE. Dichas directrices otorgan especial relevancia a los espacios protegidos, que figuran en primer lugar dentro de un listado de ámbitos prioritarios que la LPNB contempla de manera abierta.

Para delimitar la distribución competencial en materia de conectividad ecológica, resulta oportuno recordar dos premisas fundamentales previamente expuestas: 1) que la Infraestructura Verde constituye el principal instrumento para su adecuada implementación; y 2) que la planificación territorial, urbanística y sectorial a cargo de las Administraciones Públicas debe permitir y garantizar dicha conectividad. En relación con esta segunda cuestión, el artículo 21 de la LPNB impone a las Administraciones Públicas la obligación de incorporar en sus planes ambientales o en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales mecanismos orientados a asegurar la conectividad ecológica del territorio. Entre dichos mecanismos se contempla, específicamente, "el establecimiento o restablecimiento de corredores, en particular entre los espacios protegidos de la Red Natura 2000 y aquellos espacios naturales de especial relevancia para la biodiversidad ". Sin embargo, los corredores ecológicos son, en realidad, uno más de los variados elementos de los que se compone la Infraestructura Verde, "que abarcan desde las zonas cuya utilidad

prioritaria es su aportación a la conservación de la biodiversidad, tanto si poseen un alto valor ecológico -se encuentren o no bajo algún régimen de protección, como si se trata de espacios bien conservados o de áreas con un valor natural fruto de prácticas agrarias sostenibles, pasando por los distintos tipos de corredores ecológicos dirigidos a lograr la conectividad entre dichas zonas, por las áreas transicionales en las que se fomenta una compatibilidad de usos que sirve de amortiguación de los daños externos y protegen la red, por tierras que sin tener un alto valor natural se destinan a la agricultura sostenible, y por un mosaico de elementos urbanos gestionados para favorecer la biodiversidad”.

En consecuencia, la Infraestructura Verde entendida en toda su magnitud incide en distintos ámbitos territoriales, determinando los elementos que la conforman y su integración en los distintos instrumentos de planificación. Por lo que respecta al iter temporal para su efectiva implantación, la LPNB (art. 15.4) dispone que, con apoyo en las directrices de la Estrategia estatal, “las Comunidades Autónomas desarrollarán, en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de dicha Estrategia estatal, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estrategia estatal”.

3. PREVISIONES NORMATIVAS RELATIVAS A LA COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA

La compleja red de ámbitos competenciales distribuidos entre diversos actores genera con frecuencia—como se ha expuesto anteriormente—problemas de solapamiento, vacíos normativos y asimetrías, lo que hace necesaria una acción concertada, así como la creación de entornos de coordinación y cooperación. Dichos espacios deben estar diseñados con el propósito de garantizar la igualdad dentro de un marco de descentralización política, asegurando la compatibilidad entre los principios de unidad y autonomía. En este contexto, resulta prioritario analizar las disposiciones jurídicas y técnicas relativas al principio de cooperación aplicado a los espacios naturales protegidos y a la conectividad ecológica en el ámbito de las relaciones entre Comunidades Autónomas.

El examen de los mecanismos de coparticipación en el marco normativo y competencial previamente descrito requiere, en primer lugar, recordar los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional que permiten definir el principio de cooperación. La distinción fundamental entre coordinación y cooperación radica, como es sabido, en que esta última es de carácter voluntario, mientras que la coordinación puede imponerse en determinadas circunstancias y, además, “conlleva un cierto poder de dirección” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f). Asimismo, el principio

constitucional de cooperación constituye un elemento esencial de la organización territorial del Estado, de modo que los instrumentos para su consecución se configuran como una necesidad orgánica que no requiere una justificación específica en normas constitucionales o estatutarias concretas.

La cooperación debe ser, por tanto, el primer recurso al que acudir cuando se trata de armonizar competencias en un sistema descentralizado. Su finalidad se concreta en "la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema". Las medidas o soluciones de cooperación -junto a las de colaboración-, se consideran por el TC, "inherentes al carácter complejo del Estado Autonómico" cuyo funcionamiento depende, en buena medida, de la estricta sujeción a fórmulas racionales diseñadas sobre la base del principio de cooperación, "... pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc."

En cuanto a su implementación y aplicación, el principio de cooperación debe materializarse sin menoscabo de la titularidad ni del ejercicio de las competencias atribuidas a los sujetos intervinientes. Las técnicas normativas destinadas a su ejecución no están previamente delimitadas, lo que, conforme a la doctrina del TC, implica que la elección del mecanismo de articulación de competencias estatales corresponde a los propios poderes públicos responsables, sin que dicho tribunal deba pronunciarse al respecto, salvo en el marco del control jurisdiccional que le es propio.

No existe, en consecuencia, una única técnica preeminente o intrínsecamente más adecuada que las demás. Se contemplan, sin embargo, fórmulas de carácter general tales como la incorporación de representantes o comisionados de las comunidades autónomas en órganos estatales o su participación en los procedimientos administrativos que ejecuten la legislación estatal. Estos rasgos básicos y característicos de la cooperación derivan de la jurisprudencia constitucional en materia de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, y han sido objeto de análisis doctrinal, incluidas sus modalidades específicas en los sectores objeto del presente estudio.

En lo que respecta a la actividad convencional entre comunidades autónomas, si bien la Constitución Española prohíbe expresamente la federación entre ellas, reconoce su capacidad para formalizar convenios orientados a la gestión y prestación de servicios propios, siempre que se ajusten a los supuestos, requisitos y términos establecidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y

que se cumpla con la obligación de comunicación a las Cortes Generales. Fuera de estos casos estatutariamente previstos, la celebración de acuerdos de cooperación interautonómica requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución.

La cooperación entre Administraciones Públicas se fundamenta, junto con la coordinación, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). En lo que aquí concierne, dicha ley reconoce la cooperación tanto como un principio general (art. 3.k) como un principio específico en las relaciones interadministrativas, aplicable cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos concretos en aras de una acción común (art. 140.1.d). De las técnicas orgánicas de cooperación contempladas en la norma —la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Cooperación— ninguna de ellas tiene como finalidad específica la cooperación interautonómica (arts. 145 a 154). No obstante, esta última encuentra respaldo en el conjunto de mecanismos enumerados en la Ley, cuyo carácter abierto permite abarcar diversos instrumentos de cooperación, entre los que se incluyen: “a) La participación en órganos de cooperación para la deliberación y eventual adopción de medidas en materias de competencia compartida entre diferentes Administraciones Públicas. b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas. c) La intervención de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra Administración distinta. d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a favor de otras Administraciones Públicas. e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa sectorial. f) La emisión de informes no preceptivos para que las distintas Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones con incidencia en sus competencias. g) Actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, conforme a la legislación patrimonial aplicable. h) Cualquier otro instrumento de cooperación previsto en la Ley” (art. 144).

Por su parte, el régimen jurídico básico en materia de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad se encuentra regulado -como se ha adelantado- en la LPNB, que incorpora el principio de cooperación interadministrativa como una exigencia fundamental, expresada en su Preámbulo. Si bien dicha cooperación se plantea, en primera instancia, en el marco de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, su alcance se extiende al suministro recíproco de información en general, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa. En esta misma línea, la LPNB establece la Comisión Estatal para el Patrimonio

Natural y la Biodiversidad como órgano consultivo y de cooperación en materia de protección del patrimonio natural y la biodiversidad entre el Estado y las comunidades autónomas. Las propuestas e informes de este órgano son sometidos a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para su aprobación o conocimiento.

Sin embargo, el principio de cooperación no se limita al ámbito de relación bilateral estatal-autonómico. El artículo 7.1 de la LPNB extiende su aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas, estableciendo una obligación general de colaboración en esta materia. Por su parte, la disposición adicional séptima impone a todas ellas el deber de garantizar la cooperación científico-técnica en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. En este sentido, se reconoce el derecho de acceso a la tecnología mediante políticas adecuadas de transferencia, incluidas la biotecnología y el conocimiento asociado, en aplicación de los artículos 16, 17 y 18 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

El principio de cooperación interadministrativa se proyecta también sobre la gestión de la biodiversidad marina. En particular, el artículo 6.4 de la LPNB establece que las comunidades autónomas ejercerán sus competencias sobre especies (excepto las altamente migratorias), espacios, hábitats o áreas críticas situadas en el medio marino cuando exista continuidad ecológica con un espacio natural terrestre protegido, siempre que dicha continuidad esté avalada por la mejor evidencia científica disponible. Adicionalmente, la Ley impone la obligación de establecer mecanismos de colaboración específicos en aquellos casos en los que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más comunidades autónomas (art. 37.4 LPNB). Por último, cabe destacar la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que, dentro de sus principios rectores, reconoce la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas como un elemento esencial en la formulación y ejecución de las políticas forestales, al tiempo que refuerza el papel de los montes como Infraestructuras Verdes fundamentales para la conservación del capital natural y su contribución a la mitigación del cambio climático [art. 3.h) y l)].

Dado que la Infraestructura Verde constituye el principal instrumento para garantizar la conectividad ecológica de los espacios naturales, las disposiciones en materia de cooperación contenidas en los marcos normativos que la regulan pueden agruparse en tres ámbitos diferenciados. En primer lugar, la cooperación transfronteriza en materia de Infraestructura Verde entre los Estados miembros de la Unión Europea, promovida a través de diversas disposiciones de la Estrategia Europea de Infraestructura Verde y Biodiversidad, que insta a los Estados a desarrollar mecanismos de colaboración para garantizar la continuidad ecológica más allá de las fronteras nacionales. En

segundo término, la ENIVCRE establece como línea de actuación específica la implementación de mecanismos eficaces de cooperación entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, con el fin de garantizar un desarrollo coordinado de la Infraestructura Verde en el ámbito nacional. Por último, la cooperación y coordinación se erigen como principios generales aplicables a todas las Administraciones Públicas, en la medida en que resultan esenciales para asegurar un desarrollo territorial coherente de la Infraestructura Verde a distintas escalas. La necesidad de articular mecanismos de cooperación entre los diversos niveles administrativos con competencias en la ordenación del territorio—desde el ámbito europeo hasta el local—deriva precisamente del carácter multiescalar de este instrumento, concebido como una red ecológicamente estructurada y funcionalmente integrada.

La escala de actuación que nos ocupa es la que la ENIVCRE define como regional y comarcal, caracterizada por la presencia de redes ecológicas funcionales que incluyen espacios protegidos, grandes reservorios de biodiversidad, cursos fluviales, llanuras de inundación y zonas litorales, así como intervenciones dirigidas a la conservación de hábitats, la restauración de espacios degradados y la restitución de la conectividad ecológica. La concepción de la Infraestructura Verde como un sistema único de ámbito nacional, estructurado en distintas escalas —estatal, autonómica y local— e integrado, a su vez, en la Infraestructura Verde europea, fundamenta la inclusión -en la línea de actuación 5.02 de la ENIVCRE- del establecimiento de mecanismos de cooperación entre todos estos niveles administrativos. Se destaca, en particular, la necesidad de articular mecanismos específicos de colaboración entre comunidades autónomas, con objeto de definir estrategias, directrices y objetivos comunes en materia de conectividad ecológica, así como de garantizar la continuidad territorial en su desarrollo, evitando la fragmentación ecológica o el denominado “efecto frontera”.

En este escenario corresponde a las comunidades autónomas -como se ha adelantado- la elaboración de sus propias Estrategias Autonómicas de Infraestructura Verde, orientadas a la configuración de redes ecológicas funcionales y a la coordinación, cooperación e integración de las iniciativas impulsadas por las entidades locales. A estos efectos, se recomienda que dicha articulación territorial se lleve a cabo preferentemente a través de las Federaciones de Municipios de cada Comunidad Autónoma, a fin de garantizar una planificación homogénea y alineada con los principios establecidos en la ENIVCRE.

4. MEDIDAS EFECTIVAS DE COOPERACIÓN IMPLEMENTADAS

4.1. Elementos constitutivos inherentes a la Red Natura

La cooperación y coordinación entre administraciones se configuran como exigencias inherentes al carácter transfronterizo que la Directiva de Hábitats atribuye a los hábitats y especies que conforman la Red Natura 2000 (LIC, ZEC y ZEPA), así como a la naturaleza de las amenazas que frecuentemente enfrentan. Esta dimensión supranacional justifica su reconocimiento como parte del patrimonio natural de la Unión Europea y exige una gestión coordinada entre los Estados miembros. La concepción de la biodiversidad como una red interconectada impone a estos últimos el cumplimiento de diversas obligaciones, cuyo adecuado desarrollo contribuye directamente a la coherencia ecológica y la integración funcional de los espacios protegidos dentro de la Red Natura 2000.

4.1.1. La coherencia ecológica como finalidad y característica definitoria de la Red Natura

La coherencia ecológica está intrínsecamente ligada al tema que nos ocupa, y la Directiva de Hábitats la estableció como un objetivo fundamental de la Red Natura 2000, convirtiéndola en una característica esencial que debe garantizarse. Es tan crucial que el artículo 3.1 de la Directiva dispone la creación de “una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000»”. Sin embargo, destaca la flexibilidad de los artículos 3.3 y 10 de la misma Directiva por dejar a discreción de los Estados miembros la decisión sobre su mejora. En ambos preceptos, la normativa prevé el desarrollo y gestión de elementos del paisaje particularmente importantes para la fauna y flora silvestres, a través de políticas nacionales de ordenación del territorio que los Estados miembros promoverán “cuando lo consideren necesario”. Como se aclara en el segundo párrafo del artículo 10, estos “elementos del paisaje” se refieren a aquellos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos y sus riberas o los sistemas tradicionales de delimitación de campos) o por su función como puntos de conexión (como estanques o sotos), son esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres.

No obstante, la LPNB introdujo un cambio significativo en el tratamiento de la coherencia de la Red Natura 2000 en su artículo 47, en comparación con lo establecido en la Directiva de Hábitats. En primer lugar, vincula la coherencia con el concepto de conectividad y, en segundo lugar, establece que ambas constituyen una obligación para la Administración, que deberá promoverlas

activamente. Este cambio elimina la discrecionalidad administrativa derivada del artículo 10 de la Directiva de Hábitats que, como se ha mencionado, permitía a los Estados miembros decidir si implementar o no medidas de cohesión, sin especificar el momento o las circunstancias en que deberían adoptarse. La obligatoriedad de fomentar la coherencia y la conectividad refleja una decisión legislativa alineada con las previsiones de la Estrategia Europea de Infraestructura Verde de 2013, incorporadas mediante la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modificó la LPNB. Estos cambios dieron lugar -como se ha adelantado- a la ENIVCRE de 2021, que impacta directamente en la Red Natura 2000, cuya coherencia ecológica y conectividad deben mejorarse mediante “la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas terrestres y marinas que resultan esenciales o revisten 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”, tal como se establece en los artículos 15 y 47 de la LPNB.

Esta misma ley establece la Red Natura 2000 como el eje vertebrador de la Infraestructura Verde, considerándola un elemento esencial para impulsar su desarrollo y alcanzar los objetivos previstos en el artículo 10 de la Directiva de Hábitats. En este sentido, el artículo 15.3 de la LPNB dispone que la Estrategia estatal de Infraestructura Verde deberá prestar especial atención, entre otros, a los espacios protegidos, los hábitats en peligro de desaparición y aquellos de especies en riesgo de extinción, las áreas de montaña, los cursos fluviales, los humedales, las vías pecuarias, las corrientes oceánicas y los cañones submarinos. Asimismo, deberán considerarse las rutas migratorias que faciliten la conectividad ecológica, los sistemas de alto valor natural derivados de buenas prácticas sectoriales, los hábitats prioritarios para su restauración, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos adoptados por las administraciones competentes en aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, suscrito en Florencia el 20 de octubre de 2000.

4.1.2. Armonización normativa y criterios de selección para los lugares Natura 2000

Los Estados miembros tienen la obligación de contribuir a la creación y conservación de la Red Natura 2000, entendida esta última como el mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento de los espacios protegidos. Esta responsabilidad se ejerce en función de la representación en su territorio de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies incluidos en los anexos I y II, respectivamente, de la Directiva de Hábitats, debiendo además adoptar normas y criterios comunes para la selección y, en su caso, la gestión de los lugares protegidos. Asimismo, la determinación de las medidas de

conservación aplicables a los espacios de la Red Natura 2000 corresponde a cada Estado miembro, especialmente en lo relativo a las ZEC. Se parte de un proyecto de lista de LIC que la Comisión ha redactado de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, basándose en las listas que estos le han presentado previamente, y que incluye los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias. Aprobada por la Comisión, este listado de LIC de las diferentes regiones europeas se remite a los Estados miembros para que aprueben los correspondientes instrumentos de protección (ZEC) en un plazo de seis años desde la configuración de la Red en Europa. Los LIC forman parte de la Red Natura desde el inicio y durante todo el tiempo que se tarde en transformarlos en ZEC, aunque desde su designación inicial les resulta de aplicación el régimen básico de protección previsto en la Directiva de Hábitats y en la LPNB.

En el orden interno corresponde a las comunidades autónomas la declaración de las ZEC y de las ZEPA, mediante la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión que establezca los objetivos de conservación y las medidas necesarias para garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable. En materia de biodiversidad marina, también es competencia autonómica la declaración de estos espacios cuando exista una continuidad ecológica entre el ecosistema marino y el espacio natural terrestre protegido, debiendo esta circunstancia estar respaldada por la mejor evidencia científica disponible. En ausencia de dicha continuidad, la competencia para su declaración corresponde al Estado.

4.1.3. La evaluación ambiental como instrumento de cohesión territorial

La principal medida de conservación exigida por la Directiva de Hábitats para la Red Natura 2000 es la evaluación adecuada de las repercusiones que planes, programas y proyectos puedan tener sobre estos espacios. Su transposición al ordenamiento interno a través de la LPNB se concreta en la obligatoriedad de someter a evaluación ambiental aquellos planes, programas o proyectos que puedan afectar de manera apreciable la integridad de dichos espacios. Esta exigencia se extiende también a fenómenos que provoquen deterioro, contaminación, fragmentación o perturbaciones con consecuencias sobre especies situadas fuera de la Red Natura 2000, siempre que incidan de manera significativa en el estado de conservación de los hábitats y especies incluidos en ella.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 46.3 y 4 de la LPNB, estará sujeto a evaluación ambiental “cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda

afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos”. De la redacción de este precepto se derivan dos consideraciones fundamentales: a) solo quedan excluidos de la evaluación aquellos planes cuya finalidad exclusiva sea la gestión del lugar protegido, de modo que cualquier otro elemento incorporado al plan deberá ser evaluado si concurren el resto de condiciones; y b) lo determinante para la aplicación del procedimiento de evaluación no es la ubicación del plan o proyecto, sino sus efectos sobre la Red Natura 2000, por lo que pueden estar sujetos a evaluación ambiental incluso si no se desarrollan dentro de los espacios protegidos (ZEPA, LIC o ZEC). La afectación “apreciable” de un fenómeno sobre un espacio Natura 2000 no está sujeta a una interpretación discrecional, sino que debe entenderse equiparable a la noción de “impacto significativo” consagrada en el artículo 5.1.b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Dotar a este concepto de objetividad resulta esencial para garantizar la coherencia y el tratamiento homogéneo de la Red Natura 2000.

En cuanto a la evaluación de los efectos acumulativos de distintos planes o proyectos, el TJUE ha interpretado que, si bien la continuidad en condiciones no modificadas de la actividad de una explotación que ya ha sido autorizada en fase de proyecto no está sujeta, en principio, a la obligación de evaluación ambiental (...), no obstante, cuando la evaluación previa haya considerado únicamente el impacto del proyecto de forma individual, sin valorar su combinación con otros proyectos, y la autorización inicial condicione la continuidad de la actividad a la obtención de una nueva autorización conforme al Derecho interno, esta última deberá ir precedida de una nueva evaluación que cumpla los requisitos establecidos por la normativa aplicable .

Por último, la mera probabilidad o el riesgo de que un plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable a un espacio Natura 2000 basta para justificar su sometimiento a evaluación ambiental. Conforme a reiterada jurisprudencia del TJUE y en aplicación del principio de cautela, esta exigencia se cumple desde el momento en que no puede excluirse, sobre la base de datos objetivos y los mejores conocimientos científicos disponibles, la posibilidad de que dicho plan o proyecto genere una afección significativa en el lugar protegido.

La correcta aplicación de esta ineludible medida preventiva de evaluación ambiental contribuye sin duda a la cohesión territorial por ofrecer un resultado homogeneizador de los planes y actividades que afectan directa e indirectamente a la Red Natura, en la medida en que los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio se fijan mediante orden de la Ministra de Transición Ecológica, oída la Conferencia

Sectorial de Medio Ambiente (art. 46.4 in fine LPNB), y en que su aplicación debe respetar la jurisprudencia mencionada.

4.2. La cooperación implícita en la gestión de los Parques Nacionales

Según lo dispuesto en el artículo 30 de la LPNB, los Parques constituyen una de las modalidades de espacios naturales protegidos, y los Parques Nacionales representan una categoría específica de estos, regulada por su propia normativa (art. 31.2). En España existen actualmente dieciséis Parques Nacionales, cuya regulación se contiene en la LPNB (que derogó y sustituyó a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), y supuso un avance respecto de la etapa inicial mediante la mejora de su articulación y la adaptación a la normativa europea. Su régimen jurídico básico y, en particular, lo atinente a los instrumentos de coordinación y colaboración se contiene en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Esta ley también desarrolla y actualiza el modelo de Red de Parques Nacionales, concebido como un sistema integrado que agrupa todos los espacios declarados como tales, además de su marco normativo básico y el conjunto de relaciones necesarias para su funcionamiento. La propuesta e impulso de la aplicación de instrumentos de cooperación entre administraciones y sectores implicados a fin de lograr los objetivos de cada uno de los parques nacionales y de la Red en su conjunto, se atribuye por esta norma a la Administración General del Estado [art. 16.1.i)].

Si bien los Parques Nacionales han sido concebidos como referentes en la conservación de la naturaleza, también deben erigirse en modelos de gestión participativa, basados en los principios de colaboración, coordinación y cooperación. Esto se debe a la complejidad de su configuración en la que intervienen múltiples actores con competencias y particularidades propias. En este contexto el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado mediante el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, se configura como el principal instrumento estratégico de coordinación para garantizar los objetivos de la Red. Dicho Plan establece directrices y criterios comunes para la gestión de los valores que motivaron la declaración de estos espacios, así como los requisitos mínimos que determinan una situación de conservación desfavorable, aspectos todos ellos de obligado cumplimiento por parte de las comunidades autónomas en su gestión [arts. 3.d) y 19]. De los dieciséis Parques Nacionales existentes en España, dos se extienden por más de una Comunidad Autónoma: el de los Picos de Europa, declarado en 1918, que abarca territorios de Cantabria, Castilla y León y Asturias, y el de la Sierra de Guadarrama, declarado en 2013, que comprende áreas de la Comunidad de Madrid y Castilla y León.

El Parque Nacional de los Picos de Europa cuenta con un Convenio de Colaboración para su gestión coordinada (2009), que establece las bases de cooperación entre las comunidades autónomas implicadas. Este acuerdo define criterios comunes para la planificación y gestión del Parque, así como para la elaboración y desarrollo de los distintos instrumentos de ordenación. La cooperación entre las tres comunidades autónomas en la gestión del Parque se articula a través de tres tipos de iniciativas:

- a. La elaboración conjunta de los instrumentos de planificación. Una Comisión específica integrada por representantes de las Consejerías competentes en espacios naturales protegidos de cada Comunidad Autónoma, se encarga de la redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (2014), del Plan Rector de Uso y Gestión (2002), del Plan de Desarrollo Sostenible y de otros documentos complementarios.
- b. La participación en los órganos de gestión y representación. Cada Comunidad Autónoma forma parte de distintos órganos de gestión y participación del Parque, como la Comisión de Gestión, el Comité Técnico, el equipo de dirección compuesto por el Director Conservador y los co-directores, y el Patronato, que actúa como órgano de participación social con representación de administraciones, instituciones, asociaciones y organizaciones vinculadas al Parque.
- c. La creación de un Consorcio interadministrativo. Se prevé la constitución de un Consorcio con naturaleza de entidad de Derecho público de carácter asociativo, destinado a articular la cooperación técnica, administrativa y económica entre las Administraciones consorciadas. Su finalidad es coordinar actuaciones conjuntas en materia de conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualquier otra acción necesaria para garantizar la unidad ambiental del Parque. Este instrumento se creó en virtud del Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

En cuanto al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, su gestión se rige por el Protocolo General de Colaboración, firmado el 21 de noviembre de 2013, entre la Consejería de Medio Ambiente y Fomento de la Junta de Castilla y

León, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. La creación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama se formalizó mediante la Ley 7/2013, de 25 de junio, cuyo artículo 8 asigna la gestión ordinaria y cotidiana del Parque a las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León. Asimismo, el artículo 10 establece la posibilidad de que ambas comunidades firmen acuerdos con la Administración General del Estado para articular instrumentos de cooperación que faciliten la consecución de los objetivos de la Ley. El Protocolo General de Colaboración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama actúa como el marco que articula la cooperación entre las partes y su contenido abarca tanto actuaciones comunes a toda la Red de Parques Nacionales como intervenciones singulares dirigidas a la conservación del Parque. La implementación de estas medidas queda supeditada a la firma de convenios específicos de colaboración, en los que se detallan las actuaciones concretas a desarrollar y las dotaciones presupuestarias correspondientes.

Así sucedió con la formalización el 16 de octubre de 2014 de un Convenio de Colaboración Financiera entre la Junta de Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales. Su finalidad es garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 7/2013 y la aplicación, en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de las Directrices Básicas establecidas en la legislación estatal sobre protección ambiental y en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Mediante este instrumento se establecen, en definitiva, los compromisos financieros de cada parte para la implementación de lo previsto en el Protocolo General de Colaboración del Parque.

Por último, es importante recordar el protagonismo del Organismo Autónomo Parques Nacionales -entidad de derecho público adscrita al MITECO- al que, en virtud del Real Decreto 503/2024, que desarrolla su estructura orgánica, corresponde impulsar mecanismos de cooperación interadministrativa y definir un marco de colaboración que permita al Estado intervenir con actuaciones singulares, puntuales y extraordinarias orientadas a la conservación de estos espacios. Entre sus principales funciones destaca la labor de gobernanza multinivel mediante la creación de alianzas estratégicas con una pluralidad de actores: comunidades autónomas, entidades locales, unidades del MITECO y otros ministerios, así como titulares de derechos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y centros académicos y de investigación.

4.3. La Reserva de la Biosfera como contexto propicio para la cooperación

Galicia y Asturias presentaron una candidatura conjunta para establecer la primera Reserva de Biosfera gestionada de forma coordinada por dos comunidades autónomas, en colaboración con los municipios implicados. Su objetivo era lograr el reconocimiento del espacio fronterizo entre ambas regiones como un área protegida bajo el marco de los instrumentos internacionales. Este esfuerzo culminó el 18 de septiembre de 2007 cuando la UNESCO declaró la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Ocos y Terras de Burón. Dada la naturaleza intercomunitaria de sus órganos de gestión fue necesario establecer un mecanismo específico que garantizara su funcionamiento y se suscribió el Convenio de Colaboración del 8 de enero de 2014, que formaliza un Protocolo de Coordinación para la gestión de la Reserva. Este instrumento establece un marco general de cooperación entre ambas comunidades autónomas, articulado a través de un Plan de Acción y una estructura de gestión sin naturaleza de órgano administrativo, integrada por tres órganos (art. 1):

1. La Comisión de Coordinación Institucional. Formada por tres representantes de cada Comunidad Autónoma y cuatro representantes municipales (dos por cada Comunidad), esta Comisión tiene como funciones principales aprobar el Plan de Acción, que define las estrategias y objetivos comunes; supervisar su cumplimiento, evaluar los programas de gestión anuales y analizar las memorias de actividades; e impulsar iniciativas para la conservación de los valores naturales de la Reserva.

2. La Comisión Gerente. Compuesta por dos representantes, uno por cada Comunidad Autónoma, se encarga de coordinar la ejecución de las acciones establecidas en el Plan de Acción, realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas, y proponer a la Comisión de Coordinación las estrategias y medidas necesarias para la gestión de la Reserva.

3. El Foro de Participación Social. Es un espacio abierto a distintos actores con competencias en la gestión de la Reserva, incluyendo responsables de las Direcciones Generales de cada Comunidad Autónoma con competencia en espacios naturales, representantes autonómicos en materia de desarrollo rural y turismo (dos por Comunidad en cada área), catorce representantes municipales (siete por Comunidad), representantes de entidades, asociaciones y grupos de acción local (siete por Comunidad), y un representante de la universidad o centros de investigación. Este Foro tiene funciones clave como emitir informes preceptivos sobre los Planes de Acción, velar por el

cumplimiento de los objetivos de la Reserva, fomentar estudios, actividades de divulgación y el disfrute del entorno natural, evaluar la Memoria Anual de Actividades, proponer mejoras en la gestión, y Asesorar a la Comisión de Coordinación sobre cualquier asunto relevante para la Reserva (arts. 3 a 7).

4.4. Iniciativas sectoriales relevantes

Las iniciativas más relevantes en esta materia se enmarcan en diversos ámbitos sectoriales, destacando especialmente aquellas desarrolladas en el marco del Proyecto LIFE+ Naturaleza, junto con las dirigidas a la prevención y extinción de incendios forestales. En estos sectores, se han formalizado numerosos convenios y acuerdos de colaboración destinados a garantizar la ejecución efectiva de las acciones previstas en los respectivos programas.

4.4.1. Medidas en el ámbito del Proyecto LIFE+ Naturaleza

En relación con la conservación del lince ibérico (*Lynx pardinus*), sobresalen nueve instrumentos jurídicos -convenios y adendas- suscritos entre 2016 y 2023 por la Comunidad Autónoma de Andalucía y las comunidades colindantes de Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia. Estos acuerdos tienen por objeto establecer un marco general de colaboración para la recuperación del área de distribución histórica del lince ibérico en España y Portugal, definir las actuaciones específicas orientadas a la mejora del hábitat de la especie, regular los derechos y obligaciones de las partes en el desarrollo de dichas actuaciones, y constituir una metapoblación genética y demográficamente funcional para garantizar la viabilidad de la especie en el largo plazo .

Asimismo, se han suscrito acuerdos de colaboración dirigidos a ampliar la superficie protegida de un Parque Natural, desarrollar uno nuevo, fortalecer la cooperación en la gestión de las Reservas Nacionales de Caza, e impulsar la producción de la trucha común con fines de repoblación piscícola .

4.4.2. Medidas de Coordinación en la Gestión de Incendios

El ámbito de la prevención y extinción de incendios forestales ha sido objeto de una intensa actividad normativa y de cooperación interterritorial. El primer antecedente se remonta al Protocolo suscrito el 22 de mayo de 1996 entre Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y Castilla y León, en el que se estableció el compromiso de firmar un Convenio de Colaboración específico en esta materia. Desde entonces, se han aprobado diversos convenios de cooperación entre Castilla y León y Extremadura (1998), Galicia y Castilla y León (2002), Cataluña y la Comunidad Valenciana (2002), Cataluña y Aragón (2003), La Rioja y Castilla y León (2006), Islas Baleares, Cataluña, Andalucía, La

Rioja, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León (2010), Asturias, Cantabria y Castilla y León (2010) -estos dos últimos con fines de cohesión territorial-, Navarra y la Diputación Foral de Álava (2015), y La Rioja y Álava (2019). Además, en 2020 se aprobaron tres nuevos protocolos en la materia: dos entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha (el primero de carácter general y el segundo de naturaleza sectorial) y el tercero es un protocolo sectorial entre la Comunidad de Madrid y Castilla y León.

Las principales medidas adoptadas en este ámbito se concretan en diversas actuaciones dirigidas a garantizar una respuesta eficaz y coordinada entre las comunidades autónomas firmantes. Las más destacadas son: a) La provisión de elementos comunes de radioenlace con el fin de asegurar una comunicación fluida y operativa entre los distintos dispositivos de intervención. b) La designación de un Mando Único responsable en todas las actuaciones conjuntas, estableciendo los criterios para su nombramiento y funciones. c) La promoción de visitas periódicas de mandos para el intercambio de conocimientos y experiencias en la materia. d) La creación de zonas de asistencia y socorro inmediato, que generalmente abarcan un área de hasta dos kilómetros desde la línea divisoria entre Comunidades, regulando la intervención de los efectivos en dichos espacios. e) La gestión de los costes derivados de las operaciones en estas zonas, estableciendo mecanismos para su financiación y compensación. f) La colaboración en el diseño y ejecución de ejercicios y maniobras conjuntas, así como en la prestación de servicios técnicos, asesoramiento y formación especializada. g) La admisión de personal técnico y operativo de las comunidades firmantes en los respectivos servicios de prevención y extinción de incendios, con fines de formación y perfeccionamiento profesional. g) La organización de reuniones formativas y foros de debate, promoviendo la actualización de conocimientos en la materia. h) El intercambio de información, documentación, publicaciones y material didáctico, consolidando un marco de cooperación técnica entre Administraciones. i) La facilitación de cualquier otra modalidad de cooperación técnica o práctica, siempre que sea acordada por las partes.

En algunos casos se prevé la creación de una Comisión Sectorial de Desarrollo y Seguimiento, integrada por los titulares de los órganos competentes en protección civil y prevención y extinción de incendios de todas las comunidades firmantes. Sus funciones incluyen la elaboración y seguimiento de un protocolo de actuación, asegurando su correcta aplicación, la homogeneización de los procedimientos de actuación, en consonancia con otros convenios o protocolos suscritos en materia de prevención y extinción de incendios, y la resolución de controversias que pudieran surgir en la aplicación del convenio, mediante acuerdo entre las partes. En otros supuestos, se establece una Comisión Técnica de Seguimiento, con una composición mínima de dos representantes por

Comunidad Autónoma, encargada de supervisar y controlar el cumplimiento del convenio.

4.4.3. Regulación interautonómica de caza y pesca

El ejercicio de actividades cinegéticas y de pesca también ha sido objeto de regulación en diversos instrumentos de cooperación interautonómica. La exigencia de licencias de caza y pesca diferenciadas por Comunidad Autónoma generaba una carga administrativa para aquellos ciudadanos que desearan desarrollar estas actividades en distintos territorios, obligados a repetir trámites y acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada normativa autonómica. Con objeto de simplificar este procedimiento, el 23 de diciembre de 2009 se suscribió el Convenio de Colaboración entre comunidades autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca en aguas interiores, firmado por Andalucía, Castilla y León, Baleares, Cataluña y Aragón. Este convenio establece condiciones para el reconocimiento de la validez de las licencias entre estos territorios, efectos jurídicos de dicho reconocimiento recíproco, un formato unificado de la licencia interautonómica con un distintivo común, los criterios para la aplicación del régimen sancionador, el alcance del intercambio de información entre Administraciones, y la creación de una Comisión Sectorial de Desarrollo y Seguimiento con competencias en la supervisión de la correcta aplicación del convenio.

Lo cierto es que la suscripción de este instrumento no responde directamente a la protección de los espacios naturales asociados al uso de estas licencias, sino a la reducción de la carga burocrática y la armonización de procedimientos administrativos entre las comunidades firmantes. En su virtud se reconoce en cada territorio la licencia de caza o pesca expedida por cualquiera de las comunidades adheridas, siempre que cumpla los requisitos establecidos.

El marco de colaboración también incorpora medidas de cohesión técnica y procedimental, tales como la uniformidad en el formato de la licencia, adoptando un distintivo común, la posibilidad de establecer una tasa única aplicable a todos los territorios firmantes, el intercambio de información a través de sistemas de comunicación registrales, garantizando la trazabilidad y el control de las licencias, y la creación de una plataforma informática específica, facilitando la gestión interautonómica de los datos. Siguiendo esta línea de cooperación, en 2014 se suscribió un Protocolo de Colaboración entre Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura y Aragón, con el objetivo de otorgar validez interautonómica a sus licencias de caza y pesca. Dicho protocolo establecía un plazo máximo de un año para la firma del correspondiente convenio. En cumplimiento de esta previsión, el 14 de octubre de 2015 se aprobó un nuevo convenio, que amplió su alcance con la adhesión de Asturias,

la Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla y León y la Administración General del Estado.

Este conjunto de medidas evidencia una tendencia creciente hacia la cooperación interadministrativa en la gestión de recursos naturales, garantizando tanto la simplificación de procedimientos administrativos como la homogeneización de criterios técnicos en la materia. La cohesión se circunscribe, por tanto, a algunos aspectos procedimentales y también a los de carácter técnico (como el formato de la licencia que tendrá un distintivo común), a la posibilidad de fijar una tasa también común a todos los territorios firmantes, o al intercambio de información mediante sistemas de comunicación registrales y la creación de un soporte informático al efecto.

5. ANÁLISIS DEL GRADO DE COHESIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE A ESCALA AUTONÓMICA

5.1. Instrumentos disponibles y formas tempranas de integración

La naturaleza multiescalar y multifuncional de la Infraestructura Verde concebida como una red ecológicamente coherente, requiere para su implantación y desarrollo coordinado el establecimiento de mecanismos de cooperación eficaces entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este contexto, el modelo de gobernanza adoptado resulta determinante, pues de su diseño y aplicación dependerá la capacidad de las distintas Administraciones implicadas para articular políticas integradas en materia de biodiversidad, ordenación del territorio y demás estrategias sectoriales con incidencia en la conservación de los recursos naturales.

Para cumplir con el deber que la LPNB impone a todas las administraciones públicas de cooperar y colaborar en materia de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad, mediante el suministro mutuo de información (art. 7.1), es importante recordar que, desde la perspectiva estatal, se procedió a institucionalizar el Grupo de Trabajo de Infraestructura Verde, configurado como un foro de concertación interadministrativa destinado a armonizar la ejecución de la Estrategia nacional en la materia con sus homólogas autonómicas, mediante acuerdo adoptado en el seno del Comité de Espacios Naturales Protegidos -órgano técnico administrativo adscrito funcionalmente a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, anteriormente mencionado -

El Grupo de Trabajo de Infraestructura Verde estructurado como un órgano colegiado de carácter pluriterritorial, está integrado por un representante designado por cada una de las 17 comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y un vocal en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias. Bajo la Dirección General de Biodiversidad Bosques y Desertificación, ejerce funciones sustantivas que se concretan en: a) la elaboración de protocolos técnicos que articulen mecanismos de transferencia de resultados derivados de estrategias sectoriales y de programas de vigilancia ambiental vinculados a la infraestructura verde que garanticen su adaptación a las singularidades territoriales de cada Comunidad Autónoma; b) la homologación metodológica, mediante el desarrollo de directrices operativas basadas en un paradigma técnico jurídico unificado, consensuado entre todos los actores competentes que permita la integración sistémica de datos referenciados, criterios ecológicos y planes de gestión local; y c) la armonización interregional que facilite sinergias entre las administraciones autonómicas y locales para la implementación de estándares comunes en materia de conectividad ecológica restauración de hábitats y mitigación de la fragmentación.

Por lo que respecta a la forma de integración de la Infraestructura Verde, la ENIVCRE establece que debe llevarse a cabo, fundamentalmente, a través de los planes de ordenación territorial y con apoyo en la estrategia autonómica propia en la materia que cada Comunidad Autónoma debería haber aprobado para julio de 2024. Algunas comunidades autónomas manifestaron un temprano interés por la conectividad al adoptar distintas decisiones preliminares con anterioridad a la aprobación de la ENIVCRE, sin embargo, aún carecen de una estrategia específica en los términos previstos por este documento. Desde una perspectiva cronológica destaca en este grupo Cataluña, que aprobó tempranamente las Bases para las Directrices de Conectividad de Cataluña (2006) y, posteriormente, el Programa de Infraestructura Verde de Cataluña 2017-2021, con el propósito de establecer una hoja de ruta clara y efectiva para la implementación de actuaciones ambientales que favorezcan la consolidación de la Infraestructura Verde en la región. En Euskadi, por ejemplo, existe desde diciembre de 2016 una Propuesta metodológica para la identificación y representación de la Infraestructura Verde a escala regional, en la que la cooperación y la coordinación entre las distintas administraciones se consideró un elemento clave. Castilla y León desarrolló, por su parte, una experiencia titulada “Medidas para integrar la conectividad en la planificación de los espacios naturales protegidos en Castilla y León”, en el marco de un proyecto finalizado en 2020 y orientado a fortalecer la conservación de corredores ecológicos y la gestión de los elementos del paisaje y áreas territoriales esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres,

como parte esencial de la conservación de la Red Natura. Es cierto que no realiza una mención expresa a la Infraestructura Verde, pero entre sus principales resultados se encuentra el desarrollo de las Bases técnicas para la planificación de la Red Natura 2000 en Castilla y León, la incorporación de medidas de conectividad ecológica en los planes de gestión de los espacios Natura 2000 y de su red de áreas naturales protegidas, así como la creación de una batería de medidas de conectividad a aplicar por diferentes gestores y administraciones. Esta experiencia puso en evidencia la necesidad de que la estrategia de gestión de la Red Natura afronte las amenazas a la conservación tanto dentro de la propia red de espacios protegidos como sobre la matriz donde esta se encuentra, premisa que le condujo a considerar fundamental la incorporación de los objetivos de conservación de las directivas de hábitats y aves a las políticas territoriales y sectoriales.

También en el ámbito regional, pero más reducido, destaca la iniciativa de la Diputación de Girona que en noviembre de 2020 aprobó las Directrices para la redacción de planes estratégicos municipales de Infraestructura Verde, con la finalidad de ofrecer un referente para el planeamiento municipal, y en el que se contienen recomendaciones para la coordinación entre municipios vecinos, se recuerda la responsabilidad de la Comunidades Autónoma en esta tarea y se denuncia la ausencia de una colaboración interadministrativa que dificulta la conformación de un sistema territorial definitivo. Como mecanismos de solución propone la previsión de órganos colegiados que permitan su articulación en la toma de decisiones, el diseño de un “gobierno cooperativo” del territorio, con funciones de asistencia jurídica-técnica, consulta, informe, seguimiento, evaluación y propuesta de resolución.

5.2. La adopción de un instrumento específico

Para ordenar la diversidad de enfoques autonómicos en la actualidad, cabe distinguir dos modelos principales: 1. Comunidades autónomas con instrumentos específicos en materia de Infraestructura Verde en los que su planificación se desarrolla mediante estrategias o planes directores propios. 2. Comunidades autónomas que incorporan la Infraestructura Verde en sus políticas territoriales, bien a través de planeamiento territorial ad hoc, o mediante su inclusión como variable esencial en los planes de ordenación territorial.

El estudio de las iniciativas correspondientes a cada modelo y la búsqueda en paralelo de previsiones sobre cooperación interautonómica en la materia, arroja el diagnóstico que se expone a continuación.

Desde una perspectiva estricta, Andalucía ha sido hasta muy recientemente, la única Comunidad Autónoma que ha contado con un instrumento específico aprobado en esta materia: el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica de Andalucía, aprobado el 12 de junio de 2018. Este documento estratégico establece como principios rectores la cooperación y coordinación interadministrativa, abarcando a las Administraciones públicas responsables en materia de biodiversidad, ordenación del territorio y demás políticas sectoriales con impacto en la conservación de la naturaleza. En particular, su Objetivo General 5 prevé favorecer la mejora de la conectividad ecológica desde el marco de la cooperación interterritorial, otorgando prioridad estratégica a la adopción de medidas específicas en el ámbito de la ordenación del territorio y la planificación urbanística. Asimismo, subraya la necesidad de que la Infraestructura Verde se consolide como un elemento estructural en la ordenación del territorio y el desarrollo territorial, integrándose plenamente en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales pertinentes. Además, el plan hace hincapié en la importancia de establecer y concretar mecanismos de financiación adecuados para garantizar su implementación. Consciente de que existen varios ámbitos competenciales de gestión en el modelo territorial andaluz, el Plan Director considera fundamental abordar el diseño de mecanismos que optimicen y faciliten la coordinación instrumental entre administraciones, identificando a actores y determinando su grado de actuación y protagonismo.

Para la diagnosis de la conectividad terrestre esta Comunidad Autónoma ha creado el catálogo REDIAM, la Red de Información Ambiental de Andalucía, una de las más completas de Europa y, por lo que respecta a ámbitos territoriales limítrofes, se sirve del proyecto CORINE Land Cover Map (Coordination of Information on the Environment) (Fecha de último acceso 08-04-2025), dirigido por la Agencia Europea de Medio Ambiente, para generar periódicamente una cartografía de las cubiertas y de los usos del suelo con una metodología común que permita comparar los distintos territorios que la integran. En fecha posterior, el Consejo de Gobierno de Andalucía, mediante Acuerdo de 18 de abril de 2023, ha dado un nuevo impulso a la política de Infraestructura Verde con la aprobación de la formulación del Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del Futuro. Este instrumento de planificación tiene como objetivo principal el desarrollo de la Red Andaluza de Vías Pecuarias con un horizonte temporal fijado en 2030. Entre los principios recogidos para su elaboración se incluyen la coordinación y la cooperación interadministrativa, si bien hasta el momento no se han definido con precisión los mecanismos concretos para su implementación.

Desde una perspectiva comparada del desarrollo normativo en esta materia, Castilla-La Mancha se situaba también a la vanguardia con la aprobación de la Resolución de 25 de mayo de 2023, emitida por la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad. Este instrumento acordó la publicación del informe final del proceso participativo sobre el proyecto de decreto para la aprobación de la Estrategia Regional de Infraestructura Verde, Conectividad y Restauración Ecológica, consolidando así su posición como referente en la materia. En enero de 2024 la Consejería de Desarrollo Sostenible publicó un documento divulgativo para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional (Fecha de último acceso 08-04-2025), en el que se subraya la necesaria coordinación interadministrativa derivada de la naturaleza multiescalar de este instrumento, el importante reto de gobernanza que implica tanto a nivel territorial como sectorial, y dedica la Línea de actuación 5 -en el seno de su Planificación Estratégica” a este fin, a saber, “garantizar la coherencia territorial de la Infraestructura Verde mediante la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre diferentes escalas administrativas e instituciones implicadas”. Sin embargo, como en el caso anterior, este documento tampoco detalla los objetivos generales de esta línea de actuación ni las medidas concretas para cumplirlos.

Existe, por su parte, un pequeño grupo conformado por aquellas comunidades autónomas que han iniciado recientemente el desarrollo normativo en esta materia, entre ellas Aragón, La Rioja e Islas Baleares, cuyos primeros pasos evidencian cierto interés en la planificación de la Infraestructura Verde, pero sin resultados efectivos por el momento.

Solo Galicia cuenta actualmente con la estrategia propia y específica exigida en la ley en materia de Infraestructura Verde. Aprobada recientemente por la Orden de 4 de octubre de 2024, es la única región que ha cumplido –con un breve retraso- el mandato dirigido a las comunidades autónomas antes referido -y contenido en el art. 15.4 LPNB- de que aprueben sus propias estrategias en desarrollo de la estrategia estatal en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de esta última. La Estrategia gallega de la Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas considera esencial fortalecer la coordinación entre las distintas administraciones competentes en la materia y entre los sectores implicados en la conservación y gestión sostenible del territorio (Meta quinta), mediante las labores que llevará a cabo a tal efecto el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia. Con este fin se proponen líneas de actuación que se concretan en impulsar y asegurar la continuidad territorial a escala internacional, estatal, regional y local en su desarrollo, establecer mecanismos de cooperación eficaces entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, y planificar y movilizar adecuadamente los

fondos públicos y privados que permitan una adecuada implementación de la infraestructura verde a diferentes escalas.

La puesta en marcha de ese modelo de gobernanza que garantice la coordinación interadministrativa e interterritorial es, junto a la integración de políticas sectoriales estratégica, la planificación y ordenación territorial, y su plena consideración en los procesos de evaluación ambiental, uno de los elementos clave. La Estrategia avanza, asimismo, dos tipos de medidas particulares que coadyuvan al diseño de ese modelo. La primera se refiere a la necesidad de favorecer el intercambio de conocimiento y la coordinación sobre la implementación concreta en Europa y en España de temas administrativos, técnicos o de diseño, como una de las orientaciones imprescindibles que se concretarán y desarrollarán en el Plan de Seguimiento e Implementación. La segunda se centra en la mejora específica de los corredores fluviales y del espacio litoral, mediante la introducción del criterio de realizar la gestión del dominio públicos hidráulico y del Marítimo-Terrestre desde la coordinación entre las Administraciones competentes. También el fortalecimiento de la conectividad en el ámbito marino requerirá promover de manera cooperativa y sinérgica y en coordinación con las comunidades autónomas los elementos que la componen.

Comprobamos, por tanto, que la primera y única -por el momento- estrategia autonómica aprobada en la materia ha establecido un modelo de gobernanza basado en la articulación orgánica de competencias. Bajo este paradigma, el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia se erige como órgano axial del sistema, conforme a una interpretación sistemática de las funciones atribuidas por el Decreto 4/2021, de 15 de enero, de ordenación del paisaje gallego. La elección de este órgano como eje de coordinación parece responder a un doble fundamento: a) al principio de especialización técnica, si atendemos a que está integrado por expertos en planificación territorial y ambiental, y garantiza una gestión coherente con los estándares científicos y las directrices europeas en materia de infraestructura verde, y b) al principio de eficacia administrativa, porque al centralizar las funciones de coordinación, se evita la dispersión competencial entre los distintos entes y se optimizan recursos. En su desarrollo se prevé instituir un foro de coordinación para la Infraestructura Verde de Galicia, con carácter de comisión sectorial adscrita al Consejo Asesor del Paisaje, facilitando la participación de actores clave como el Observatorio Gallego de la Biodiversidad, y que operará en tres dimensiones: regional (armonizando políticas sectoriales -urbanismo, agricultura, conservación-), subregional (en coordinación con mancomunidades y entidades supramunicipales), y local (asegurando su coherencia con los instrumentos de planeamiento local). Esta comisión sectorial establecida dentro del Consejo

Asesor del Paisaje de Galicia será la encargada de redactar y evaluar el Plan de Seguimiento e Implementación de la Infraestructura Verde de Galicia.

Sin embargo, cuando se detiene a presentar los organismos de cooperación entre comunidades autónomas que garanticen el cumplimiento de las medidas en materia de conectividad ecológica y aseguren la continuidad territorial en el desarrollo de la infraestructura verde, la estrategia gallega se limita a incluir su impulso y a garantizar su consecución, como medidas a adoptar en su línea de actuación 5.02. Habla de la necesidad de establecer dichos mecanismos, de promover y apoyar iniciativas supra autonómicas y proyectos macro regionales e interautonómicos que faciliten la coherencia territorial, como la creación de corredores verdes o la continuidad de áreas de interés como hábitat de especies amenazadas que se distribuyen entre distintas comunidades autónomas o con el norte de Portugal. Más allá de reconocer la relevancia de las áreas fronterizas para la conectividad y la provisión de servicios ecosistémicos para lograr la necesaria continuidad a través de los límites entre comunidades, la Estrategia gallega no ofrece mecanismos, fórmulas o instrumentos concretos para evitar el efecto frontera.

La panorámica del modelo gallego y de algunas otras comunidades autónomas quedaría incompleta sin un acercamiento a la materia que nos ocupa desde su normativa sobre ordenación territorial, tarea que se aborda en el siguiente apartado.

5.3. La incorporación en las políticas territoriales

Desde el ámbito de la ordenación territorial, la Comunidad Valenciana destaca como pionera en la integración de la Infraestructura Verde dentro de su normativa sectorial, siendo el Plan de Acción Territorial e Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL), aprobado el 4 de mayo de 2018, uno de los primeros instrumentos en abordar esta cuestión. No obstante, dicho plan no contempla referencias concretas a la cooperación interautonómica, limitando su alcance a la coordinación administrativa con el Ministerio competente y los ayuntamientos.

Especial mención merece la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València por vehiculizar la previsión contenida en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 16.3.d) incluyó -tan tempranamente- entre las funciones de los planes de acción territoriales, la definición de la Infraestructura Verde en su ámbito de actuación y el establecimiento de fórmulas participativas para su gestión. La virtud de la Ley 5/2018 de la Huerta Valenciana radica en otorgar categoría de Infraestructura Verde a este espacio

(art. 19), cuya definición, objetivos y espacios que la integran, se concretaron ese mismo año mediante el Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, que aprobó el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia (arts. 14 y ss.). Esta norma vino, además, a ampliar el ámbito definido por la Ley de la Huerta de València a efectos de garantizar su conectividad ecológica y funcional con la infraestructura verde del interior quedando la comarca tradicional de L'Horta como referente territorial. Si bien el ámbito estricto de actuación del Plan recae sobre cuarenta municipios, el ámbito ampliado abarca "a los municipios afectados por los grandes corredores de conexión ecológica y territorial que ponen en contacto la Huerta con otros lugares del entorno que presentan valores medioambientales significativos" (art.2). Además, desde el punto de vista de la relación entre planes, el Decreto 219/2018 exige al planeamiento urbanístico la incorporación de la Infraestructura Verde definida en el Plan de acción a escala supramunicipal y su desarrollo, con apoyo en determinados criterios para su delimitación [arts. 10.3.d), 26.2, 27 y 28].

Por lo que respecta a la consideración de la Infraestructura Verde en legislación de la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, comprobamos su temprana presencia gracias a la modificación de la derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, llevada a cabo por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, que la introdujo en su art. 19. Bis, y que la -también derogada- Ley 5/2014 mantuvo y completó. Actualmente, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, prevé este instrumento, y dispone que la identificación y caracterización de los espacios que la componen se realizará en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, a escala regional, supramunicipal, municipal y urbana, "siendo la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje la encargada de supervisar su coherencia y funcionalidad" (art. 4.3). El diseño de las fórmulas de gobernanza territorial dirigidas a lograr la cooperación y coordinación administrativa se dejan en manos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, entendido como "instrumento marco de ordenación", pensado para lograr un territorio "integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico" [art. 15.1 y 4 f)], y que se aprobó en virtud del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Es en su Directriz 16 titulada "Coherencia territorial" en la que se incorpora como objetivo estratégico, promover la cultura del acuerdo entre las distintas administraciones, mejorando la coordinación y la cooperación mediante la promoción de pactos y acuerdos para las cuestiones trascendentales que afectan al territorio. La Directriz 21 insiste poco después en el deber de la Generalitat de hacer valer la estrategia

territorial a través de “los instrumentos de participación, cooperación y coordinación con todas las administraciones públicas para que se tenga en cuenta en las decisiones, estrategias o directrices adoptadas por éstas”, de la creación de “foros de participación entre las administraciones públicas, tanto a escala autonómica como provincial, donde las diputaciones deben liderar estos procesos de participación tanto entre las entidades locales como con las restantes instituciones públicas de su ámbito de actuación, tomando en consideración lo dispuesto en la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (aptos. 3 y 5). La Directriz 42 tiene una importancia directa en el tema que tratamos por contener los criterios para la gestión territorial del patrimonio natural, e incluir, entre otros: a) el establecimiento de “mecanismos de coordinación, administrativos y gestores, para la incorporación efectiva de la Red de Espacios Naturales de la Comunitat Valenciana a la Infraestructura Verde, en el marco de las políticas generales sobre ordenación y gestión del territorio, el paisaje y los recursos naturales”; b) el impulso de la coordinación administrativa para asegurar la integración efectiva en la estrategia territorial de las políticas tendentes a conservar, acrecentar y regenerar la diversidad de los ecosistemas, los paisajes, las especies y el medio geológico; c) el impulso, la implicación, la cooperación y la coordinación de las administraciones públicas responsables de las distintas políticas sectoriales y territoriales en la conservación de dicho patrimonio (aptos. 1, 2 y 14). También merece destacar la Directriz 55 relativa a la planificación y gestión del Sistema Territorial del Patrimonio Cultural, por prever que las administraciones públicas integren como principio rector en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de patrimonio cultural, la definición de “itinerarios, rutas y redes tematizadas de escala regional que incluyan activos ambientales, culturales, históricos y paisajísticos, cooperando con otros territorios para evitar su ruptura temática por límites administrativos” [apdo. d)].

En el caso del País Vasco no existen referencias a las Infraestructuras Verdes en su Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio, ausencia lógica si atendemos a la fecha de su aprobación. Las referencias a la cooperación interadministrativa se encuentran por su parte en distintos apartados de la ley. Por ejemplo, cuando se regulan las funciones de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación (art. 4), se le atribuye, entre otras, la previsión de acciones territoriales que requieran la acción conjunta con otras administraciones mediante la celebración de convenios o acuerdos de cooperación [art. 5.c)]. Asimismo, la ley abre la posibilidad al Gobierno Vasco de suscribir conciertos con las distintas administraciones públicas en orden a la elaboración conjunta de Planes Territoriales o Sectoriales, que precisarán la forma y los términos de la cooperación entre las administraciones implicadas y establecerán las fórmulas precisas para asegurar

la compatibilidad de esos planes con los instrumentos de ordenación territorial y urbana (art. 23).

La Infraestructura Verde fue, sin embargo, el eje central para la actualización del marco de protección ambiental del territorio, materializada mediante la revisión de las DOT en virtud del Decreto 128/2019, de 30 de julio. Este instrumento normativo establece tres objetivos fundamentales: 1. Crear una Infraestructura Verde a escala autonómica, integrando los espacios protegidos por sus valores ambientales, la red de corredores ecológicos y otros espacios multifuncionales. 2. Favorecer su integración con los espacios naturales de importancia a nivel funcional y local, así como con los territorios de las comunidades autónomas limítrofes, respetando en todo caso el marco competencial vigente. 3. Unificar las figuras de protección medioambiental, de manera que cada espacio protegido quede recogido bajo una única categoría jurídica. En este contexto las DOT han elevado la Infraestructura Verde al rango de principio rector de la ordenación del medio físico, convirtiéndola en el elemento definitorio del modelo territorial vasco. Su aplicación deberá desarrollarse conforme a los criterios establecidos en las propias Directrices. Si bien las DOT establecen el marco general de referencia, su implementación se concreta en los Planes Territoriales Parciales, instrumentos de desarrollo territorial que deberán incluir determinaciones de diversa índole, de carácter vinculante, según lo dispuesto en el Capítulo II de las DOT.

Las relaciones con los territorios colindantes son abordadas en términos generales, con especial atención a la coordinación con el área transfronteriza de Aquitania (Francia), así como con Navarra, La Rioja Alavesa y Cantabria. En este sentido, la Memoria de las DOT recoge el compromiso de avanzar en la formalización de convenios e instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística con el fin de fortalecer la cooperación interregional. Asimismo, se destaca la conveniencia de desarrollar documentos de diagnóstico comunes en los ámbitos interrelacionados que sirvan de base para la formulación de criterios de ordenación compartidos.

Siguiendo un criterio cronológico en la adopción de marcos normativos, el siguiente hito relevante se encuentra en Cantabria, cuya Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha incorporado la Infraestructura Verde y Azul como un eje fundamental dentro de las funciones asignadas al Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT). En este sentido, el artículo 11.2 de la norma dispone que dicho instrumento debe establecer las bases que articularán la adaptación de la región al cambio climático a través de la planificación de la Infraestructura Verde y Azul. Asimismo, la disposición adicional tercera de la Ley introduce un aspecto de especial trascendencia al presumir implícitamente la declaración de utilidad pública y la necesidad de

ocupación, a efectos de expropiación forzosa, de aquellos proyectos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria y que tengan por objeto, entre otros supuestos, actuaciones dirigidas a la mejora de la Infraestructura Verde.

Aunque el PROT no está aún aprobado, su documento inicial estratégico ya refleja una sólida apuesta por este instrumento, con múltiples referencias a su configuración y alcance territorial. En particular, destaca la previsión de una Infraestructura Verde a escala regional, concebida en coherencia con las infraestructuras ecológicas de la Cornisa Cantábrica y del ámbito europeo. Desde esta perspectiva, el documento insiste en la necesidad de diseñar un modelo territorial interconectado, señalando que la planificación de la Infraestructura Verde debe concebirse como un sistema integrado, con un enfoque que supere el ámbito estrictamente autonómico y que permita armonizar la Infraestructura Verde regional con las redes suprarregionales, estatales e incluso continentales. En este sentido, la propuesta de escalas de la Infraestructura Verde dentro del PROT distingue una dimensión regional o territorial caracterizada por la integración de elementos cuya implantación geográfica trasciende el ámbito comarcal, o que, aun estando vinculados a determinados territorios de referencia, se extienden más allá de los mismos, pudiendo incluso superar los límites de la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la Comunidad Foral de Navarra, comprobamos que el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio, no realiza mención alguna a la Infraestructura Verde. La coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo en aras de la cohesión económica y social del territorio y de la utilización racional de sus recursos naturales, se perfila como un objetivo y finalidad de la Estrategia Territorial como instrumento de planificación estratégica del territorio (art. 31.2). Sin embargo, la Ley considera la introducción de medidas para el desarrollo de convenios y acciones dirigidas a concretar esa cooperación y coordinación territorial entre la Comunidad y las regiones de su entorno, un contenido de carácter facultativo y no obligatorio para la Estrategia Territorial.

La cooperación interadministrativa es un aspecto que ha recibido en la práctica cierta atención en la Estrategia Territorial en vigor, en concreto, mediante la mención que contiene en su apartado 3.5.5. a las previsiones referidas a la necesidad de reforzar determinados elementos como los denominados “espacios puerta”, “espacios rótula”, “subsistemas urbanos”, y las grandes áreas naturales. Se detalla su aplicación a las zonas del territorio que comprende los municipios rurales limítrofes con Guipúzcoa, con Francia y con Álava. En 2019, el Consejo Social de Política Territorial y el Gobierno de esta Comunidad

impulsaron un ambicioso proceso de revisión de la Estrategia Territorial con el propósito de reorientar el modelo de desarrollo urbano y territorial hacia un paradigma sostenible e integrador, para responder debidamente a la incorporación de la Infraestructura Verde, entre otros desafíos, como la regeneración urbana, la adaptación al cambio climático, la gestión del paisaje y la movilidad sostenible. Realizada la fase de diagnóstico en los años 2020-2021, el proceso participativo en 2022, la tramitación y evaluación ambiental en 2023, actualmente se está en la fase de análisis de las alegaciones presentadas. En este nuevo diseño de la Estrategia Territorial Navarra se otorga a la Infraestructura Verde un papel central en la articulación de su modelo territorial, consolidando así su relevancia dentro de las estrategias de planificación y gestión del territorio a largo plazo. Más en concreto, propone utilizar el concepto de Infraestructura Verde para dar una mayor coherencia a la regulación del suelo considerando su capacidad de proveer recursos ecosistémicos y se anuncia que la Estrategia de Infraestructura Verde de Navarra se encuentra en proceso de elaboración.

En la documentación aprobada hasta el momento para la revisión de esta Estrategia, se apuesta deliberadamente por concebir el nuevo concepto de territorio como objeto de una “co-ordenación” protagonizada por agentes de distinta naturaleza (pública y privada), escalas de intervención y temáticas sectoriales. Se requerirá, en consecuencia, mejorar considerablemente la forma en que se administran los territorios y en la que se implementan las políticas en los mismos, con particular referencia a la distribución de funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y los procesos subyacentes de negociación y creación de consenso. La coherencia y la cooperación entre los distintos niveles de decisión territoriales se apuntan como las claves de esta gobernanza territorial, que deberán materializarse mediante un trabajo en red.

Sin perjuicio de lo anterior, en Navarra se ha venido trabajando en la Infraestructura Verde a partir de los Planes de Ordenación Territorial aprobados en desarrollo de su Estrategia Territorial de marzo de 2005. Por ejemplo, en el POT 5 relativo al Eje del Ebro, se aclara en su parte normativa que las previsiones referidas a la cooperación y coordinación no se desarrollan en un título concreto de la parte articulada de dicho plan. Más bien se presenta su relación expresa con otros contenidos y documentos como los referidos a los Convenios con comunidades autónomas y regiones de la Unión Europea, Zonas de solape y Transición, Refuerzo de instancias de gestión, entre otros. Se le otorga, en consecuencia, un carácter transversal asociado a la gobernanza y gestión sostenible del territorio que apela a la necesidad de “situar análisis y propuestas en marcos de cooperación y coordinación administrativa; y solicita acciones concertadas y coherentes con el principio de complementariedad, tanto en ámbitos supralocales como suprarregionales, en el marco de una

gestión eficiente y compartida de los recursos". Desde esta perspectiva y en coherencia con el objetivo de procurar una ordenación territorial integrada en ámbitos adyacentes, el POT dispone el fomento de: a) acuerdos entre administraciones regionales, tratando de avanzar en la formulación de convenios, creación de foros de estudio y análisis, y en su caso, la formulación conjunta de programas, planes y/o proyectos, en razón a su continuidad geográfica o de interés por su temática; b) la cooperación en las Zonas de Solape y Transición que requieran la implementación de acciones coordinadas; c) el refuerzo de instancias intermedias de gestión y desarrollo, públicas o privadas, tales como consorcios o mancomunidades, u otros órganos de gestión supralocal; y f) la integración ambiental de planes, programas y proyectos (art. 15.5).

Las zonas de transición o solape territorial que se identifican en cada POT se conciben como aquellas que participan a un tiempo de rasgos característicos de dos subsistemas adyacentes y requieren una consideración conjunta y la previsión de acciones coordinadas por constituir un marco apropiado para la cooperación.

La definición de una estrategia transversal dirigida a la cooperación y coordinación es una propuesta clara de los POT navarros para propiciar una visión integrada del territorio, hasta el punto de instituir la en uno de sus ejes estratégicos y una de sus cuatro Claves Territoriales, entendidas como "postulados que valoran las excelencias y oportunidades más relevantes del territorio, sobre las que se sustenta su ordenación. Se manifiesta, por ejemplo, como concreción del objetivo general de la ordenación: 1. Del sistema urbano del POT 2 en el marco regional para el ámbito territorial del subsistema regional "Navarra Atlántica", en el incremento de la cooperación transregional en el espacio conformado por la "Navarra Atlántica" y el espacio urbano de la Comunidad Autónoma Vasca (Tolosaldea/Bajo Bidasoa y Llanada Alavesa) [art. 39.c)]. 2. Del sistema urbano POT 1, en el fomento de la cooperación interadministrativa autonómica para el desarrollo del Área pirenaica y, en particular, la interregional (Aragón) y transnacional (Francia), en el aprovechamiento complementario de recursos y puesta en valor de activos naturales, paisajísticos y culturales [arts. 37.1 y 41 b)]. 3. Del sistema urbano del POT 5, en el refuerzo de la cooperación interadministrativa con las comunidades autónomas vecinas para fortalecer el papel de los núcleos navarros que forman parte de los diferentes subsistemas que se apoyan y articulan a lo largo del Eje del Ebro, y en el impulso de los servicios de rango superior en Tudela, con el fin de incrementar su centralidad y su papel de núcleo de referencia en el ámbito de la cooperación interregional.

6. EPÍLOGO: OPORTUNIDADES A LA LUZ DE NUEVOS AXIOMAS

La adopción de medidas de cooperación interautonómica en materia de espacios protegidos evidencia que las iniciativas desarrolladas hasta la fecha han sido mayormente puntuales, sectoriales y con una limitada continuidad en el tiempo. Entre los ejemplos más relevantes de colaboración sostenida destacan la protección del lince ibérico y la lucha contra el grave problema de los incendios forestales, ámbitos en los que se ha alcanzado un nivel de cooperación entre comunidades más significativo y duradero.

Por otro lado, la cooperación en la gestión del territorio ha encontrado manifestaciones aisladas en iniciativas tales como la ampliación o creación de Parques Naturales, la mejora en la administración de Reservas Nacionales de Caza, o la producción y repoblación de la trucha común, ensayos sin continuidad estructural. Asimismo, se ha observado cierta actividad colaborativa en el ámbito de las actividades cinegéticas y de la pesca, pero el propósito que ha motivado tales acuerdos no nace directamente vinculado a la conservación de los espacios naturales afectados.

Sin embargo, existen excepciones en medio de este panorama. En particular, la Red Natura 2000 se erige como un marco en el que la coherencia ecológica exige una gestión coordinada, fundamentada en la aplicación de criterios uniformes en su creación, mantenimiento y restauración, en la fijación de medidas de conservación, así como en la aplicación de evaluaciones ambientales armonizadas. Del mismo modo, los Parques Nacionales han promovido dinámicas cooperativas en virtud del implícito deber de coordinación en su gestión, y la figura de Reserva de la Biosfera ha facilitado experiencias de gestión compartida entre comunidades autónomas limítrofes. La coherencia territorial en materia de conservación se constata, por tanto, de manera más evidente en los Parques Nacionales y en las categorías comunitarias vinculadas a la Red Natura 2000. Esto no impide que la ausencia de instrumentos específicos de cooperación en el resto de los espacios protegidos sea patente, limitándose las experiencias a iniciativas sectoriales aisladas y con un impacto indirecto en la conservación.

En este contexto, considerando que la preservación y mejora de los servicios ecosistémicos así como la restauración de espacios degradados deberán materializarse en los próximos años mediante la incorporación de la Infraestructura Verde a la ordenación territorial, y teniendo en cuenta su naturaleza multiescalar, es razonable colegir que los instrumentos de planificación territorial vigentes en cada Comunidad Autónoma deben encargarse de su integración, consolidándose como mecanismo de cooperación

e impulsora de la conectividad ecológica en un sentido amplio. Los instrumentos de planificación sectorial, y en particular los Planes de Ordenación de Recursos naturales (PORN), constituyen, por su parte, el cauce idóneo para la incorporación de la Infraestructura Verde en los espacios protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000 y en aquellos espacios naturales de especial relevancia para la biodiversidad.

Pero este análisis del cuerpo normativo y de las luces y sombras que arroja su aplicación actual pone de manifiesto, asimismo, que la adecuada articulación de la Infraestructura Verde no debe limitarse a un mero ejercicio de técnica de planificación, sino que está llamada a escalar hacia un imperativo estratégico orientado a salvaguardar la integridad de los ecosistemas y la funcionalidad de los corredores biológicos. Dicho imperativo se topa, como se ha comprobado, con un manifiesto incumplimiento del encargo legal de aprobación por parte de las comunidades autónomas de sus propias estrategias de Infraestructura Verde, del anecdótico compromiso con la introducción de este instrumento en la planificación territorial y con los exiguos compromisos prácticos de colaboración interautonómica. Con este panorama la plena integración de la Infraestructura Verde en las políticas territoriales emerge como una oportunidad para diseñar e implementar dispositivos de gobernanza policéntrica, que adheridos a instrumentos de planificación o con carácter complementario, superen los enfoques jerárquicos convencionales y den cabida a fórmulas participativas y deliberativas entre los distintos actores territoriales (administraciones públicas estatales, autonómicas y locales, actores privados, sociedad civil organizada, comunidades científicas, etc.).

El escrutinio y sistematización de las distintas modalidades de cooperación detectadas nos permite agruparlas en cuatro grandes categorías definidas principalmente por su fundamento jurídico y su modalidad principal.

1. Instrumentos convencionales o contractuales. Esta primera categoría comprende todos aquellos instrumentos que, sobre la base del artículo 145 CE y de la correspondiente legislación sectorial, se plasman en convenios, protocolos, acuerdos y adendas suscritos por dos o más comunidades autónomas para articular una acción conjunta.

A. Convenios de colaboración. Se trata de acuerdos bilaterales o multilaterales que promueven y regulan la cooperación en la gestión de espacios naturales y en la protección de especies concretas. A título de ejemplo de los presentados se encuentran el Convenio para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (2009); los Convenios interautonómicos para la recuperación del lince ibérico (*Lynx pardinus*) en el marco de LIFE+ Naturaleza (2016–2023), concretamente, nueve instrumentos jurídicos suscritos entre la

Comunidad Autónoma de Andalucía y las Comunidades colindantes de Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia...; y los Convenios en materia de Parques Naturales, Reservas de Caza, producción de trucha común, etc. (acuerdos de colaboración dirigidos a ampliar la superficie protegida de un Parque Natural, desarrollar uno nuevo, fortalecer la cooperación en la gestión de las Reservas Nacionales de Caza, e impulsar la producción de trucha común con fines de repoblación piscícola...).

B. *Convenios de colaboración financiera*. En esta subcategoría se incluyen aquellos cuyo objeto primordial es la asunción conjunta de cargas económicas, facilitando la obtención de fondos o la distribución de costes, como el Convenio de Colaboración Financiera (2014) para el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, suscrito por la Junta de Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales.

C. *Protocolos de actuación*. Con frecuencia estos protocolos representan el marco general de cooperación que luego se concreta en convenios o acuerdos posteriores, actuando como base para la coordinación de las actuaciones. Recordemos, por ejemplo, el Protocolo General de Colaboración (21 de noviembre de 2013) entre Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales para el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, o los Protocolos en materia de extinción de incendios forestales (desde 1996).

D. *Acuerdos de cooperación específicos* (adendas, adendas sectoriales, etc.). En ocasiones los convenios iniciales requieren de instrumentos complementarios que permitan su ampliación, adaptación o renovación para su adecuación a las necesidades emergentes. Se han hallado así las Adendas a convenios en el marco de proyectos LIFE+, que suelen ampliar plazos, ámbitos de aplicación o dotaciones presupuestarias.

E. *Acuerdos interautonómicos de reconocimiento recíproco de licencias*. Estos acuerdos facilitan la movilidad de los ciudadanos y simplifican la obtención de autorizaciones para la caza o la pesca en ámbitos limítrofes, como el Convenio de Colaboración entre comunidades autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca (23 de diciembre de 2009), suscrito por Andalucía, Castilla y León, Baleares, Cataluña y Aragón, o el Protocolo de Colaboración (2014) firmado por Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura, Aragón y, posteriormente por otras comunidades.

2. Instrumentos de carácter orgánico. Órganos, comisiones y entidades de cooperación cuya finalidad es la creación de estructuras permanentes que

garanticen un cauce estable de colaboración entre comunidades autónomas y, a menudo, con la Administración General del Estado.

A. *Órganos de gestión de Parques Nacionales interautonómicos*. En los casos en que el territorio de un Parque Nacional se extiende por más de una Comunidad, se han conformado diversas instancias para la adecuada cogestión: a) la Comisión de Gestión, Comité Técnico, Patronato y Consorcio Interautonómico (Picos de Europa) y, b) el Protocolo General de Colaboración y órganos complementarios (Sierra de Guadarrama).

B. *Estructura intercomunitaria para Reservas de la Biosfera*. En este subgrupo destaca la coordinación institucional en torno a reservas que afectan a varias Comunidades, como el Protocolo de Coordinación de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Ocos y Terras de Burón (Galicia–Asturias, 2014), que cuenta con una Comisión de Coordinación Institucional, una Comisión Gerente, y un Foro de Participación Social, como espacio abierto a distintos actores con competencias en la gestión de la Reserva.

C. *Comisiones Sectoriales de Desarrollo y Seguimiento* (v.g., en materia de incendios forestales), creadas a partir de convenios que imponen la constitución de comisiones de supervisión, con cometidos de evaluación y control de las acciones pactadas.

D. *Comisiones mixtas o bilaterales* que permiten armonizar instrumentos de gestión en espacios naturales contiguos o compartidos, como las comisiones para Parques Naturales transfronterizos o para la coordinación de la Red Natura 2000.

E. *Grupo de Trabajo de Infraestructura Verde*, órgano colegiado de carácter pluriterritorial, adscrito al Comité de Espacios Naturales Protegidos, con representación de todas las comunidades autónomas, además de Ceuta, Melilla y la Federación Española de Municipios y Provincias, destinado a armonizar la ejecución de la Estrategia Nacional en la materia con sus homólogas autonómicas, desarrollar protocolos de transferencia de resultados de otras estrategias, directrices y sus programas de vigilancia, todo ello en coherencia con un modelo común consensuado que facilite la integración procedente de cada Comunidad Autónoma.

3. Mecanismos de naturaleza operativa. Este tercer grupo lo conforman instrumentos de carácter eminentemente práctico, enfocados a la actuación inmediata sobre el terreno tanto en supuestos de emergencia como en actuaciones sectoriales concretas.

A. *Planificación y operativos conjuntos en materia de incendios forestales.* Con el fin de dar una respuesta eficaz a la amenaza de los incendios, se contemplan las siguientes medidas: a) Designación de Mando Único; b) Provisión de elementos comunes de radioenlace; c) Delimitación de zonas de asistencia y socorro inmediato; d) Realización de maniobras y ejercicios conjuntos; y, e) Intercambio de información y documentación para garantizar una respuesta eficaz y coordinada entre las Comunidades Autónomas firmantes.

B. *Metodologías comunes para evaluación ambiental.* La cooperación interautonómica también se plasma en la adopción de criterios uniformes y metodologías armonizadas para la evaluación de afecciones en la Red Natura 2000, en virtud de lo dispuesto en la LPNB y en las órdenes ministeriales acordadas con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

C. *Compatibilización de formatos administrativos* dirigidos a evitar duplicidades y simplificar trámites, como: a) el diseño de un distintivo común y posible tasa única; y, b) el intercambio registral mediante sistemas informáticos compartidos, favoreciendo la eficiencia y la inmediatez en la expedición de licencias o autorizaciones de caza y pesca.

4. Instrumentos normativos y de planeamiento con previsiones de cooperación

La cuarta categoría reúne leyes, planes y estrategias que prevén expresamente la necesidad de cooperación entre distintas comunidades autónomas que, sin embargo, no siempre se materializa mediante un instrumento único.

A. *Planes Directores y Estrategias en materia de Biodiversidad y Espacios Naturales.* Dentro de esta subcategoría destacan: a) el Plan Director de la Red de Parques Nacionales; b) los Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Ordenación de Recursos Naturales y otros instrumentos análogos (Planes de Ordenación de Espacios Marítimos); y c) la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

B. *Planes y Estrategias Autonómicas de Infraestructura Verde* específicas. En el ámbito regional se han ido elaborando diversos documentos que incorporan la cooperación interautonómica en su articulado, como: a) el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica de Andalucía (2018); b) la Estrategia gallega de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas (2024), único documento que, por el momento, cumple con el mandato del art. 15.4 de la LPNB; y c) el Proyecto de Estrategia Regional de Infraestructura Verde de Castilla-La Mancha (actualmente en tramitación).

C. *Normativa sobre ordenación del territorio*. En este ámbito, la normativa autonómica habitualmente integra la colaboración administrativa para la consolidación de espacios naturales y la protección del paisaje. Es el caso de: a) los Planes de Acción Territorial (ej. PATIVEL en la Comunidad Valenciana, 2018); b) las Directrices de Ordenación del Territorio y Planes Territoriales Parciales (País Vasco), Planes de Ordenación Territorial (Navarra), Plan Regional de Ordenación del Territorio (Cantabria), etc.; y, c) Disposiciones específicas como la Ley 5/2018, de la Huerta de València, o el Decreto 219/2018 del Consell, que contemplan órganos de coordinación para la protección de entornos agrarios tradicionales y la Infraestructura Verde.

D. *Herramientas adscritas a la planificación territorial*, como es el caso de: a) los Foros o comisiones enmarcados en Consejos Asesores (ej. Consejo Asesor del Paisaje de Galicia, con competencias para coordinar la Infraestructura Verde en dicho territorio); y, b) los Protocolos de planificación transfronteriza (por ejemplo, con Francia en el País Vasco o Navarra, y con Portugal en Galicia y Castilla y León).

La articulación de la cooperación interautonómica en materia de infraestructura verde se revela, tras un examen comparativo de los diferentes instrumentos disponibles —sean de naturaleza convencional, orgánica, operativa o normativa—, como un ámbito de notable riqueza y complejidad. Esta diversidad de mecanismos atestigua el creciente interés de los poderes públicos por integrar la protección ambiental y la sostenibilidad en la planificación territorial y sectorial, pone de relieve la necesidad de forjar cauces estables de cooperación y nos conduce a entender la Infraestructura Verde resultante de la ENIVCRE como la técnica promotora, el eje catalizador de la renovación del modelo de ordenación territorial, porque reúne en su diseño y ejecución todos los requisitos que la normativa y la doctrina más autorizada consideran. Su implementación permite responder a dos interrogantes esenciales: cuál es la finalidad de esa cooperación reforzada y cómo lograrla. Garantizar la coherencia territorial para superar la fragmentación es su leitmotiv y la fórmula que ofrece es la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones administrativas implicadas, desde la europea hasta la escala de barrio.

Estamos, a nuestro entender, ante la principal línea estratégica llamada a definir actualmente el sistema territorial. La Infraestructura Verde se acerca al territorio en toda su complejidad, niveles y escalas con un espíritu integrador, y acoge en su seno medidas de cooperación interadministrativas no solo como instrumentos de gestión de la planificación territorial en sentido amplio, sino también aquellos que se diseñan para una directa e inmediata gestión territorial en sentido propio. Como instrumento de relevancia estratégica en la ordenación

territorial y sectorial, adquiere una dimensión jurídica reforzada porque entronca con el mandato del art 45 CE interpretado en clave evolutiva, un imperativo inaplazable para formular un sistema territorial básico, un modelo en construcción que nos permite subsumir todas las fórmulas cooperativas y participativas analizadas y otras nuevas, revisar y actualizar el concepto de territorio y de su gestión, y ensayar mecanismos para una aplicación flexible y adaptable de sus contenidos.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGOUÉS MENDIZABAL, C. La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, volumen II, 2007, pp. 360 y 399.

AGUDO GONZÁLEZ, J., Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las “infraestructuras verdes” y del “territorio circular”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025, pp. 1-42.

ALBERTON, M. La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 2, 2020, pp. 1-44.

ALENZA GARCÍA, J.F. Restauración y conectividad ecológica. En: GARCÍA URETA, A; SORO MATEO, B. (Dir.). *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*. Madrid. Iustel, 2023, pp. 300-303.

ELORRIETA SANZ, B.; OLCINA CANTOS, J. Infraestructura verde y ordenación del territorio en España, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LIII, núm. 27, 2021, pp. 24-46.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. [La Estrategia Estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º 81, 2018, pp. 1-62.

- Actividad pública y privada en materia de recursos naturales y rurales: la infraestructura verde y la custodia del territorio. Salamanca: Ratio Legis, 2023, 259 p.

- La estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas de 2021. En: URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). Conectividad Ecológica y Derecho. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 9 y ss.

GARCÍA URETA, A. Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna. Madrid: Iustel, 2010. 751 p.

- La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2012. 272 p.

- [Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Restauración de la Naturaleza](#). Actualidad Jurídica Ambiental, n. 155, Sección “Artículos Doctrinales”, 2024, pp. 1-37.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN (Dir.); SARASIBAR IRIARTE, MIREN (coord.). La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos. Madrid: Marcial Pons, 2022. 181 p.

HAUMONT, F. Appropriate impact assessment. The key to effective integration of nature conservation issues into land-use planning. En: BORN, C-H.; CLIQUET, A.; SCHOUKENS, H.; MISONNE D.; VAN HOORICK, G. The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s best Hope? London: Routledge, 2015, pp. 93-100.

LATASA ZABALLOS I. La infraestructura verde como motor para el cambio hacia una ordenación del territorio renovada. Algunas reflexiones a partir del caso de la CAPV. X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, 2021, pp. 107-120.

- La incorporación de la infraestructura verde en la planificación territorial. ¿Una planificación renovada? En: FARINÓS DASÍ, J. et al. El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación. Valencia: Universitat de València, 2022, pp. 255-270.

MARAVALL BUCKWALTER, I. La conectividad ecológica en el ecosistema marino: su protección y conservación en el derecho internacional. En: URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ

RUBIALES, I. (Coord.). Conectividad Ecológica y Derecho. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 397 y ss.

MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E., El principio de cooperación como solución del Estado Autonómico. Una propuesta para la reforma (constitucional o no) del sistema público de protección social de España. Granada: Comares, 2018. 270 p.

PAREJO ALFONSO, L. “El (posible) inminente objetivo europeo de restauración de la naturaleza y su impacto en la ordenación territorial y urbanística”. *Práctica Urbanística*, núm. 189, Sección Ordenación territorial y urbanística, Julio-Agosto, 2024, La Ley, pp. 1-19.

RANDO BURGOS, E. [Algunas notas jurídicas sobre la infraestructura verde a la luz de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas](#), *Actualidad Jurídica Ambiental* N.º 112, 24 de mayo de 2021, pp. 1-30.

- [La gestión territorial como respuesta: el necesario avance de las políticas territoriales](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 150, Sección “Artículos doctrinales”, 2024, pp. 1-31.

SANZ RUBIALES, I. El futuro reglamento de restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad. En: URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). Conectividad Ecológica y Derecho. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57 y ss.

SOBOTTA, C. The impact of species protection on land-use planning via the environmental assessment. En: BORN, C-H.; CLIQUET, A.; SCHOUKENS, H.; MISONNE D.; VAN HOORICK, G. The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s best Hope? London: Routledge, 2015, pp. 145-159.

TAJADURA TEJADA, J., El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CCAA. *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996, pp. 113 y ss.

- El principio de cooperación en el Estado autonómico, Comares, Granada, 2000. 212 p.

URIARTE RICOTE, M. [El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de Ordenación del Territorio](#). Actualidad Jurídica Ambiental, núm. 106, 2020, pp. 1-43.

- [La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia](#). Revista Vasca de Administración Pública, núm. 123, 2022, pp. 225-250.