

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

**ACTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA  
EN MATERIA DE RECURSOS  
NATURALES Y RURALES:  
LA INFRAESTRUCTURA VERDE  
Y LA CUSTODIA DEL TERRITORIO**

**1ª EDICIÓN.**

**ACTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES Y RURALES:  
LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y LA CUSTODIA DEL TERRITORIO**



**ACTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN MATERIA  
DE RECURSOS NATURALES Y RURALES:  
LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y LA CUSTODIA  
DEL TERRITORIO**

**Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca.



Salamanca, 2023

*1ª edición. Diciembre, 2023.*

RATIO LEGIS EDICIONES

Paseo de Francisco Tomás y Valiente, nº 14, Local 3

Teléf.: 923 227 037

37007 - SALAMANCA

[www.ratiolegis.net](http://www.ratiolegis.net)

© Dionisio Fernández De Gatta Sánchez

© Ratio Legis Ediciones

DEPÓSITO LEGAL: S. 506-2023

ISBN: 978-84-17836-50-4

Maquetación e impresión: VALOR GRÁFICO

*Impreso en papel sin cloro*



Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea mecánico, electrónico, químico, óptico de grabación o de fotocopia, ni transformada, sin permiso previo del editor y del autor.

**ACTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN MATERIA  
DE RECURSOS NATURALES Y RURALES:  
LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y LA CUSTODIA  
DEL TERRITORIO**

**Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca  
Diplomado en Ciencias Ambientales

**Prólogo de Fernando LÓPEZ RAMÓN**

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza



Salamanca, 2023

*Este libro se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación LE013P20-2021-2023-Universidad de León, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Unión Europea)-Junta de Castilla y León, "La prestación de servicios sociosanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral", cuyo investigador principal es el Prof. Juan José Fernández Domínguez, Catedrático Derecho del Trabajo de la Universidad de León.*

Dedicado a Adela,  
sin olvidar a nuestra querida hija Paula.

*Sé que es verdad  
es todo por ti  
Y si lo consigo  
es todo por ti \**

\*La estrofa pertenece a la preciosa canción *Now and Then*; la última canción de *The Beatles*, lanzada... el 2 de noviembre de 2023. La historia de *Now and Then* se remonta a la época de la separación de *The Beatles* en 1970, cuando John Lennon grabó una cassette en su casa de Nueva York. La grabación, que constaba de voz y piano, se mantuvo guardada durante más de dos décadas. En 1994, Yoko Ono entregó la grabación a los tres miembros sobrevivientes, y Paul McCartney, George Harrison y Ringo Starr grabaron partes nuevas en 1994 y 1996, cuando estaban trabajando en *The Beatles Anthology*, pero las limitaciones tecnológicas de la época impidieron lograr una mezcla clara que funcionara para la canción, ya que la voz y el piano de John no pudieron ser separados para lograr una mezcla clara para terminar la canción. Posteriormente, George Harrison falleció en 2001, y el proyecto se abandonó. Pero la situación cambió en 2021, cuando estaban realizando la serie *The Beatles: Get Back*, dirigida por Peter Jackson, que utilizó la tecnología MAL de WingNut Films, permitiendo la separación de las voces, los instrumentos, etc. de las antiguas grabaciones. En 2022, Paul y Ringo se dispusieron a terminar la canción: además de la voz de John, *Now and Then* incluye la guitarra acústica y eléctrica grabada por George en 1995, la nueva parte de batería de Ringo y el bajo, guitarra y piano de Paul, que coincide con lo tocado originalmente por John. La canción incluyó, además, arreglos de cuerda escritos por Giles Martin (el hijo del gran productor de *The Beatles*, George Martin, también fallecido), y coros originales de algunas canciones de *The Beatles*.

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> de Fernando LÓPEZ RAMÓN (Catedrático de Derecho Administrativo de la Univ. de Zaragoza) .....	13
<b>INTRODUCCIÓN: MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, MUNDO RURAL Y DERECHO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES, Y EL DESARROLLO DE LAS ZONAS RURALES, COMO FUNCIONES PÚBLICAS,...RECONOCIENDO LA INICIATIVA PRIVADA.....</b>	<b>21</b>
1.1. La protección jurídica del medio ambiente y de los recursos naturales, y el desarrollo de las áreas rurales: el Derecho Ambiental y el desarrollo de sus funciones protectoras .....	21
1.2. La protección medioambiental como una función pública: su significado y las técnicas de intervención de las Administraciones Públicas en materia ambiental .....	24
1.3. La necesaria participación de la iniciativa privada en la protección del medio ambiente .....	28
1.4. El necesario mantenimiento del modelo de intervención pública reconociendo el derecho de propiedad y la libertad de empresa como uno de los rasgos esenciales de los Estados democráticos en la actualidad,... y en los avances en materia de protección del medio ambiente, desarrollo sostenible y fomento rural .....	30
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DE 2021</b> .....	<b>33</b>
2.1. Introducción.....	33
2.2. Antecedentes de la infraestructura verde .....	35

2.3. Las previsiones de referencia sobre la infraestructura verde en la Unión Europea.....	49
2.3.1. El marco europeo de la infraestructura verde .....	49
2.3.2. La Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura Verde de 2013 y el informe de revisión de 2019.....	67
2.4. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde de España y su régimen jurídico.....	79
2.4.1. Distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos.....	79
2.4.2. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 y su reforma de 2015: la previsión de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas .....	87
2.4.3. El régimen jurídico nacional de los elementos que integran la infraestructura verde .....	90
2.4.4. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas .....	119
2.4.4.1. Elaboración .....	119
2.4.4.2. Las Bases Científico-Técnicas para la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas de 2017.....	121
2.4.4.3. El Borrador de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, de mayo de 2019 .....	125
2.4.4.4. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas de 9 de julio de 2021 .....	127

### ***CAPÍTULO 3.***

#### **LA CUSTODIA DEL TERRITORIO: UN INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE DESARROLLO DEL MUNDO RURAL..... 149**

3.1. Referencias conceptuales: su vinculación a la conservación de espacios naturales, aunque no exclusivamente.....	152
3.2. Antecedentes en el Derecho comparado: Estados Unidos, Reino Unido, Francia y otros países.....	155
3.3. Las previsiones de la normativa de la Unión Europea y del Consejo de Europa.....	171

3.4. Los antecedentes del conservacionismo y de la custodia del territorio en el Derecho Español: las iniciales previsiones, la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989 y otros textos .....	179
3.5 Instrumentos similares .....	192
3.5.1. El régimen de los contratos territoriales de zona rural de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 .....	193
3.5.2. Las previsiones de la Ley de Montes de 2003 .....	203
3.5.3. La custodia del territorio minero y otras .....	205
3.6. El régimen jurídico vigente de la custodia del territorio en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 .....	206
3.6.1. Las previsiones normativas .....	206
3.6.2. El concepto de Custodia del Territorio .....	208
3.6.3. Los propietarios de los espacios como sujetos esenciales .....	209
3.6.4. La importancia de las Entidades de Custodia del Territorio. La participación de las Administraciones Públicas .....	211
3.6.5. Los Acuerdos de Custodia: contenido, tipología y formalización .....	216
3.6.6. Otros mecanismos de custodia .....	218
3.6.7. La actividad administrativa de fomento de la Custodia del Territorio .....	219
3.6.8. La custodia del territorio en los Planes Estratégicos de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017 y a 2030 .....	221
3.6.9. Perspectivas .....	223
<b>4. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>229</b>



# PRÓLOGO

En la Universidad de Salamanca se ha consolidado un importante grupo de administrativistas que está desarrollando notables investigaciones jurídicas sobre materias muy variadas. La referencia del equipo en materia de medio ambiente la proporciona el autor de esta monografía. En ella se manifiesta, una vez más, como un concienzudo elaborador de sistemas a partir de las ideas y propuestas que suministran los contenidos de las normas positivas y las declaraciones internacionales, europeas y estatales. Los datos que maneja son abundantes, comprendiendo leyes, planes, sentencias, estrategias y opiniones que, sin embargo, no enturbian la visión esencial de las instituciones.

El tema elegido constituye una novedad. La infraestructura verde es un concepto de origen norteamericano, como tantos elementos de la política ambiental. Se gestó en la planificación metropolitana para integrar en un conjunto las variadas fórmulas de tutela y promoción ambiental del territorio. Así, en ella confluyen los espacios naturales protegidos, los paisajes tutelados en la ordenación territorial, el suelo no urbanizable especialmente protegido en los planes urbanísticos, los espacios mineros sujetos a restauración ambiental, los montes protectores, las servidumbres de costas y aguas y un largo etcétera.

Es, por tanto, un instrumento apto para comprender y potenciar las diferentes redes de elementos objeto de protección en el territorio. Su uso está promovido en el arsenal de elementos promovidos desde la política ambiental europea. Es un mecanismo de coordinación que ha de tener en cuenta no sólo las iniciativas públicas en la materia, sino también las privadas para lograr la mejor protección y utilidad del conjunto de ámbitos implicados. Así, las variadas intervenciones cobran un impulso unitario establecido en clave de colaboración voluntaria, de potenciación de las diversas energías confluyentes.

Dentro de esos planteamientos, la obra se centra en dos aspectos esenciales de la actuación estratégica sobre la infraestructura verde. Uno es el de la conectividad ecológica y otro el de la custodia del territorio.

La fragmentación de los hábitats naturales se considera actualmente una de las mayores amenazas de la biodiversidad, por lo que las conexiones territoriales

constituyen una parte esencial en la política de conservación del medio ambiente. Así se sostiene en todo caso desde la Ecología del paisaje y la Biología de la conservación, áreas científicas que han contribuido particularmente a la generación y aplicación de estos conocimientos con la colaboración interdisciplinar de geógrafos, biólogos, ecólogos y otros profesionales. La fragmentación genera fenómenos de pérdida, reducción y aislamiento del hábitat que repercuten negativamente sobre las poblaciones y comunidades de fauna y flora al decrecer las oportunidades de movimiento. En todo caso, la mayor vulnerabilidad de las poblaciones animales y vegetales afectadas es el principal efecto derivado de la fragmentación del hábitat.

La custodia del territorio, por su parte, es el concepto que agrupa las diferentes vías de actuación privada para la conservación de la biodiversidad. La participación no puede ya reducirse a la inclusión de representantes de los diversos actores implicados (agricultores, ecologistas, científicos y otros) en variados órganos colegiados (consejos, patronatos, juntas y otros). Siendo importante el establecimiento de esas vías participativas de tipo general, es preciso también buscar la colaboración activa de los particulares, especialmente en las diferentes tareas de identificación y gestión de los espacios tutelados. Ello es debido a la insuficiencia de los tradicionales métodos coercitivos en relación con los espacios naturales protegidos. Cuando se trata de llevar a cabo la conservación generalizada de la biodiversidad, no cabe limitarla al establecimiento de instrumentos de policía administrativa que serán aplicados por autoridades especializadas en las correspondientes actuaciones de planificación, declaración, reglamentación, prohibición, autorización y sanción. La intervención pública precisa, aquí como en muchos otros ámbitos, no ser sustituida, sino ser complementada por la iniciativa privada.

En torno a esas cuestiones, la obra reúne y sistematiza un conjunto notable de informaciones y criterios de gran interés para la efectiva puesta en práctica de las actuaciones vinculadas a la estrategia verde. Por eso está llamada a constituir un elemento de referencia en la materia.

*Fernando López Ramón.*

Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Zaragoza.

ISBN: 978-84-17836-50-4



9 7884 17 836504

**ACTIVIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES Y RURALES:**  
**LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y LA CUSTODIA DEL TERRITORIO**

