



Comentario La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde: desarrollo jurídico, aplicación administrativa y efectos sobre la planificación territorial

Resumen:

La Resolución de 4 de junio de 2026 aprueba el Segundo Programa de Trabajo de la Administración General del Estado para el periodo 2025-2027 y concreta la aplicación de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. El comentario analiza su fundamento en la Ley 42/2007 y en la Orden PCM/735/2021, su naturaleza jurídica, sus objetivos, su integración en las políticas públicas y su incidencia práctica en la planificación, la evaluación ambiental, la coordinación administrativa y la actuación profesional.

1. Fundamento jurídico y evolución de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde

La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas encuentra su fundamento jurídico inmediato en el artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la redacción introducida por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. Este precepto encomienda a la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, la elaboración de una estrategia estatal destinada a identificar y conservar los elementos territoriales que componen la infraestructura verde y a garantizar la conectividad ecológica y la restauración de los ecosistemas.

El mandato legal supera una concepción de la protección ambiental basada exclusivamente en espacios naturales aislados. La Estrategia debe orientar la planificación territorial y sectorial para asegurar la conectividad y funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación frente al cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas y la restauración de territorios degradados, tanto en el medio terrestre como en el marino.

En desarrollo de este mandato se aprobó la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. La Orden configura un marco de planificación de alcance estatal, transversal y a largo plazo, cuya ejecución debe articularse mediante programas de trabajo sucesivos. Conforme a su artículo 3, la Administración General del Estado debe aprobar programas trienales que concreten las actuaciones correspondientes a sus ámbitos competenciales hasta el horizonte temporal de 2050.

La Resolución de 4 de junio de 2026 aprueba el segundo de estos instrumentos, correspondiente al periodo 2025-2027, y da continuidad al anterior Programa de Trabajo. No introduce una nueva estrategia ni modifica sus fundamentos, sino que traslada sus objetivos generales a una programación administrativa determinada, mediante la identificación de actuaciones, responsables, indicadores y previsiones temporales.

Desde una perspectiva doctrinal, la Resolución representa el paso desde una formulación estratégica general hacia una aplicación administrativa susceptible de seguimiento. Para los profesionales, esta evolución implica que la conectividad y la restauración ecológicas deben



incorporarse desde las fases iniciales de la planificación y del diseño de actuaciones, especialmente cuando estas puedan producir transformaciones territoriales, fragmentación de hábitats o pérdida de funcionalidad ecológica.

2. Concepto, finalidad y alcance jurídico de la infraestructura verde

La infraestructura verde se configura como una red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada de espacios naturales, seminaturales y otros elementos territoriales, gestionada para conservar la biodiversidad, mantener los servicios de los ecosistemas y favorecer la conectividad ecológica. Su ámbito no queda limitado a los espacios formalmente protegidos, sino que comprende también corredores ecológicos, cauces, zonas forestales y agrarias, áreas costeras y marinas, humedales, vías pecuarias y otros elementos con capacidad para asegurar la continuidad de los procesos naturales.

No constituye, por sí misma, una categoría adicional de espacio natural protegido ni establece automáticamente un régimen uniforme de prohibiciones o limitaciones de usos. Su relevancia jurídica reside en la función que desempeña como criterio de planificación, interpretación y motivación de las decisiones públicas con incidencia territorial.

El artículo 15 de la Ley 42/2007 atribuye a la Estrategia la finalidad de establecer directrices para identificar y conservar los componentes de la infraestructura verde y conseguir que la planificación territorial y sectorial incorpore la conectividad, la funcionalidad de los ecosistemas y la restauración ecológica. La Orden PCM/735/2021 desarrolla este mandato y atribuye a las Administraciones públicas la identificación y representación cartográfica de sus elementos dentro de los respectivos ámbitos competenciales, así como su incorporación al Banco de Datos de la Naturaleza.

El problema jurídico principal consiste en determinar el alcance de unas directrices que no sustituyen a los instrumentos normativos y territoriales existentes, pero que deben influir en su elaboración y aplicación. La inclusión de un espacio dentro de una red funcional de infraestructura verde no determina necesariamente la prohibición de una actuación, aunque obliga a valorar su incidencia sobre la conectividad y a justificar la compatibilidad de la decisión adoptada con los objetivos legales de conservación y restauración.

Para urbanistas, proyectistas, consultores ambientales y técnicos de las Administraciones, esta concepción exige superar el análisis limitado a la presencia de figuras formales de protección. Una actuación situada fuera de un espacio protegido puede tener consecuencias relevantes si interrumpe un corredor, reduce la permeabilidad territorial o afecta a una zona estratégica para la recuperación de ecosistemas.

Los criterios jurisprudenciales consolidados en materia ambiental exigen que la protección de los valores naturales se incorpore de manera real y temprana a la toma de decisiones. En este contexto, la infraestructura verde amplía la perspectiva jurídica desde la conservación de elementos aislados hacia la protección de las relaciones ecológicas que permiten su continuidad y funcionamiento.

3. Naturaleza jurídica y eficacia del Segundo Programa de Trabajo de la Administración General del Estado



El Segundo Programa de Trabajo 2025-2027 tiene la naturaleza de un instrumento de planificación administrativa mediante el cual se ordena y concreta la ejecución de la Estrategia Nacional en el ámbito de la Administración General del Estado. Su fundamento se encuentra en el artículo 3 de la Orden PCM/735/2021, que prevé la aprobación de programas sucesivos para desarrollar progresivamente sus objetivos hasta 2050.

La Resolución de 4 de junio de 2026 no tiene carácter reglamentario ni introduce un régimen jurídico autónomo aplicable directamente a particulares, propietarios o promotores. Tampoco crea nuevas categorías de protección, procedimientos de autorización o prohibiciones de uso del suelo. La imposición de obligaciones individuales requiere la correspondiente cobertura legal o reglamentaria, su incorporación a un instrumento de planificación o su concreción mediante un acto administrativo dictado en el procedimiento competente.

Sin embargo, su naturaleza programática no supone una carencia absoluta de eficacia jurídica. El Programa vincula la actuación interna de los departamentos ministeriales y organismos estatales en la medida en que identifica acciones, responsables, periodos de ejecución e indicadores de seguimiento. Actúa así como parámetro de coherencia administrativa y como marco para orientar la planificación sectorial, la preparación de proyectos, la asignación de recursos y la elaboración de criterios técnicos.

También puede desplegar una eficacia interpretativa relevante. Los objetivos y actuaciones programados pueden fundamentar la exigencia de analizar alternativas menos fragmentadoras, incorporar medidas de restauración, preservar corredores ecológicos o mejorar la permeabilidad de una infraestructura. Su contenido puede ser utilizado por los órganos ambientales para precisar el alcance de los estudios y justificar las condiciones impuestas en declaraciones o informes ambientales.

Los criterios jurisprudenciales consolidados sostienen que la Administración debe motivar sus decisiones y actuar de manera coherente con los planes, estrategias y objetivos que ella misma ha aprobado, especialmente cuando desarrollan mandatos legales de protección ambiental. El apartamiento de una directriz programática no determina automáticamente la invalidez del acto, pero requiere una justificación suficiente cuando la decisión pueda comprometer la consecución de los objetivos que aquella concreta.

Doctrinalmente, el Programa ocupa una posición intermedia entre la orientación política y la regulación normativa. Carece de fuerza suficiente para alterar directamente situaciones jurídicas individuales, pero refuerza el contenido material de las obligaciones administrativas de planificación, coordinación y motivación.

4. Objetivos estratégicos y principales líneas de actuación para el periodo 2025-2027

El Segundo Programa de Trabajo tiene como finalidad trasladar las metas generales de la Estrategia Nacional a actuaciones concretas de la Administración General del Estado. En aplicación del artículo 3 de la Orden PCM/735/2021, organiza la intervención estatal mediante acciones vinculadas a los objetivos de identificación, conservación, mejora, restauración y gestión coordinada de la infraestructura verde.

Una de sus líneas esenciales es la mejora del conocimiento territorial. La delimitación de corredores, áreas de conectividad, espacios degradados y elementos estratégicos exige información cartográfica homogénea y actualizada. Este conocimiento constituye una condición



necesaria para cumplir el artículo 15 de la Ley 42/2007 y para integrar adecuadamente los valores ecológicos en la planificación territorial y sectorial.

El Programa también impulsa la conservación y restauración de hábitats y ecosistemas, la reducción de la fragmentación, el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y la adaptación frente al cambio climático. La restauración no se limita a reparar daños puntuales, sino que pretende recuperar procesos ecológicos, mejorar la continuidad territorial y reforzar la resiliencia de los sistemas naturales.

Otra línea relevante es la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza en las políticas públicas. Estas soluciones pueden contribuir a la gestión del riesgo de inundación, la protección costera, la mejora del medio urbano, la recuperación de cauces, la regulación térmica o el control de la erosión, siempre que respondan a criterios técnicos y a las características del territorio.

La novedad jurídica más significativa no reside en la creación de nuevas obligaciones sustantivas, sino en la identificación de responsables e indicadores de ejecución. La concreción de las actuaciones permite relacionar los objetivos de la Estrategia con la actividad efectiva de los órganos estatales y facilita la evaluación de su cumplimiento.

Para los profesionales, esta programación implica que los estudios y proyectos deben incorporar información sobre conectividad, permeabilidad territorial y restauración desde su concepción inicial. La valoración ambiental no puede circunscribirse a la afección directa sobre espacios protegidos, sino que debe atender a la función ecológica del territorio y a los efectos acumulativos de las distintas intervenciones.

El Programa fortalece así el contenido material de la planificación y de la motivación administrativa, aunque su efectividad dependerá de la coordinación interdepartamental y de la disponibilidad de recursos técnicos y presupuestarios.

5. Integración de la conectividad y la restauración ecológicas en las políticas públicas

La infraestructura verde solo puede alcanzar una eficacia real si la conectividad y la restauración ecológicas se integran transversalmente en las políticas públicas con incidencia territorial. El artículo 15 de la Ley 42/2007 exige expresamente que la planificación territorial y sectorial asegure la conectividad y funcionalidad de los ecosistemas, la adaptación al cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas y la restauración de ecosistemas degradados.

El Segundo Programa de Trabajo desarrolla esta exigencia mediante actuaciones atribuidas a distintos departamentos y organismos estatales. La gestión del agua, la planificación hidrológica, las costas, el medio marino, las infraestructuras de transporte, la política forestal y agraria, la transición energética, la ordenación urbana y la adaptación al cambio climático presentan una incidencia directa sobre la estructura y continuidad ecológica del territorio.

La aplicación de la Estrategia no comporta la creación de un procedimiento transversal autónomo. Su efecto consiste en introducir criterios materiales que deben considerarse dentro de los procedimientos y competencias existentes. Una decisión sectorial puede ser formalmente válida desde el punto de vista de su normativa específica y, sin embargo, resultar insuficientemente motivada si ignora afecciones relevantes sobre corredores ecológicos, áreas de amortiguación o elementos territoriales necesarios para el desplazamiento de especies.



Esta perspectiva obliga a superar el enfoque centrado exclusivamente en las figuras formales de protección. Un proyecto situado fuera de la Red Natura 2000 puede provocar una afección significativa si reduce la conectividad entre espacios protegidos, altera un cauce con función ecológica o compromete una zona prioritaria para la restauración.

En el ámbito profesional, la integración transversal exige analizar la continuidad de hábitats, la permeabilidad de las infraestructuras, las alternativas de localización, los efectos acumulativos y las posibilidades de aplicar soluciones basadas en la naturaleza. La consideración de estos factores desde las primeras fases facilita la prevención de impactos y reduce la dependencia de medidas correctoras tardías.

La Estrategia consolida, por tanto, una evolución doctrinal desde la protección estática de espacios singulares hacia una gestión funcional del territorio. Esta ampliación del enfoque incrementa la calidad ambiental de las decisiones, pero exige coordinación administrativa y criterios técnicos suficientemente homogéneos para evitar respuestas contradictorias entre políticas sectoriales.

6. Gobernanza, coordinación administrativa y distribución de responsabilidades

La ejecución de la Estrategia plantea una cuestión competencial compleja, puesto que la infraestructura verde no se ajusta a los límites administrativos y puede afectar simultáneamente a competencias estatales, autonómicas y locales. Los corredores ecológicos, las cuencas hidrográficas, las infraestructuras lineales y los sistemas costeros requieren con frecuencia la intervención concurrente de varias Administraciones.

La Orden PCM/735/2021 atribuye a cada Administración pública la identificación de los elementos de infraestructura verde comprendidos en su ámbito competencial. El Segundo Programa de Trabajo concreta esta responsabilidad dentro de la Administración General del Estado mediante la asignación de actuaciones a departamentos ministeriales y organismos determinados.

Esta distribución interna no modifica las competencias establecidas por el ordenamiento, pero permite individualizar responsabilidades, facilitar el seguimiento y evitar que los objetivos ambientales queden diluidos entre órganos con funciones sectoriales. La ejecución del Programa debe respetar, en todo caso, el reparto constitucional, estatutario y legal de competencias.

Las relaciones interadministrativas se rigen por los principios de cooperación, colaboración y coordinación recogidos en el artículo 3.1.k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y por el deber de colaboración regulado en sus artículos 141 y siguientes. Estos principios permiten articular mecanismos de intercambio de información, asistencia técnica, actuación conjunta y coordinación de criterios sin alterar la titularidad de las competencias.

Los convenios, las conferencias sectoriales, los grupos de trabajo y los sistemas interoperables de información resultan especialmente adecuados para armonizar cartografías, prioridades de restauración y metodologías de análisis. La jurisprudencia constitucional mantiene que la coordinación no puede utilizarse para vaciar o desplazar competencias ajenas, aunque su ejercicio debe respetar los principios de lealtad institucional y cooperación efectiva.



Desde el punto de vista profesional, la concurrencia competencial obliga a identificar tempranamente todos los órganos que deben intervenir en la tramitación de un plan o proyecto. Una coordinación insuficiente puede generar informes contradictorios, reiteración de documentación, retrasos o condiciones técnicas incompatibles. Por el contrario, la delimitación inicial de responsabilidades favorece la coherencia de los estudios, la utilización de información territorial común y la adecuada integración de las medidas de conectividad y restauración.

La eficacia de la Estrategia dependerá, en consecuencia, no solo de la correcta distribución formal de competencias, sino de la capacidad de las Administraciones para adoptar decisiones compatibles sobre territorios y procesos ecológicos compartidos.

7. Aplicación práctica en planes, proyectos y procedimientos de evaluación ambiental

La principal proyección jurídica de la Estrategia se produce en la elaboración, evaluación y aprobación de planes, programas y proyectos con incidencia territorial. El mandato del artículo 15 de la Ley 42/2007 debe integrarse en los procedimientos regulados por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La evaluación ambiental estratégica permite incorporar los condicionantes de conectividad y restauración antes de la aprobación de planes y programas. Por su parte, la evaluación de impacto ambiental debe identificar, describir y analizar los efectos significativos de los proyectos sobre la biodiversidad, la fauna, la flora, el agua, el suelo, el paisaje, el clima y la interacción entre estos factores.

La valoración no puede limitarse a los impactos directos e inmediatos. La Ley 21/2013 exige considerar los efectos indirectos, acumulativos y sinérgicos, especialmente relevantes cuando varias actuaciones reducen progresivamente la permeabilidad ecológica de un territorio. La construcción sucesiva de infraestructuras, urbanizaciones o instalaciones energéticas puede producir una fragmentación significativa aunque el impacto individual de cada proyecto resulte limitado.

La infraestructura verde debe intervenir desde la definición de las alternativas. La localización de una carretera, una línea eléctrica, una instalación de generación, una actuación hidráulica o un desarrollo urbanístico puede ser compatible con la clasificación del suelo y, sin embargo, interrumpir un corredor ecológico o aislar hábitats de especial importancia funcional.

En estos supuestos, el estudio ambiental debe justificar la alternativa elegida y priorizar medidas preventivas frente a medidas exclusivamente correctoras. Los pasos de fauna, la adaptación de cerramientos, la restauración de cauces, la revegetación con especies autóctonas o el mantenimiento de franjas de continuidad deben diseñarse de acuerdo con las características concretas del territorio.

Los criterios jurisprudenciales consolidados exigen que la evaluación ambiental sea previa, efectiva y suficientemente motivada, y que el examen de alternativas no se reduzca a una exposición meramente formal. La omisión de afecciones relevantes, la insuficiente consideración de impactos acumulativos o la falta de justificación de la alternativa seleccionada pueden afectar a la validez de la declaración ambiental y del acto sustantivo que se apoye en ella.



El Segundo Programa no crea una causa autónoma de nulidad, pero proporciona un marco técnico y administrativo relevante para valorar la suficiencia de los estudios, la razonabilidad de las alternativas y la adecuación de las medidas ambientales. Para los profesionales, ello implica una mayor exigencia de contenido y motivación en los documentos de planeamiento, estudios ambientales y proyectos técnicos.

8. Seguimiento, financiación y consecuencias para los profesionales y las Administraciones públicas

La eficacia del Segundo Programa de Trabajo depende de que sus actuaciones se sometan a un seguimiento material capaz de medir su grado de ejecución y sus resultados ecológicos. Conforme al artículo 3 de la Orden PCM/735/2021, los programas trienales constituyen el instrumento de desarrollo progresivo de la Estrategia Nacional hasta 2050.

La Resolución de 4 de junio de 2026 concreta las actuaciones estatales mediante la identificación de órganos responsables, periodos de ejecución e indicadores. Este sistema permite evaluar el cumplimiento de las medidas, detectar retrasos y analizar posibles solapamientos o carencias en la actuación de los distintos departamentos.

El seguimiento no puede limitarse a constatar la realización formal de actividades. La infraestructura verde constituye una realidad territorial dinámica, por lo que deben valorarse la conservación de su funcionalidad, la evolución de las presiones existentes, la recuperación de las áreas degradadas y la eficacia de las medidas de conectividad adoptadas.

La financiación representa uno de los principales condicionantes de su ejecución. La Resolución establece que el Programa no podrá suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones u otros gastos de personal. Ello implica que las actuaciones deberán desarrollarse con cargo a las disponibilidades presupuestarias de los órganos competentes y mediante los instrumentos financieros vinculados a las políticas sectoriales correspondientes.

El Programa no constituye por sí mismo un título presupuestario ni garantiza la financiación individualizada de cada actuación. Su eficacia dependerá de la incorporación de sus objetivos a la planificación presupuestaria, la contratación pública, los programas de subvenciones y los proyectos de inversión de los departamentos responsables.

Para las Administraciones públicas, esta configuración exige mantener una adecuada trazabilidad entre los objetivos estratégicos, los expedientes administrativos, los recursos empleados y los resultados alcanzados. Para proyectistas, consultores ambientales y técnicos públicos, comporta mayores exigencias en la identificación de corredores, la definición de medidas restauradoras, la fijación de indicadores y el diseño de programas de vigilancia.

La falta de ejecución de una actuación programada no determina automáticamente la invalidez de un acto administrativo concreto. Sin embargo, puede revelar una incoherencia en la actuación pública y debilitar la motivación de decisiones que se aparten, sin una justificación suficiente, de los objetivos legales de conectividad y restauración.

Desde una perspectiva doctrinal, el Segundo Programa de Trabajo consolida la infraestructura verde como criterio permanente de planificación administrativa y como referencia técnica relevante para la actuación profesional. Su principal aportación consiste en convertir los



objetivos generales de la Estrategia en una política susceptible de programación, seguimiento y rendición de cuentas.