

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa

[COM(2013) 249 final]

(2014/C 67/31)

Ponente: **Adalbert KIENLE**

El 3 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa

COM(2013) 249 final

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013. (sesión del 16 de octubre de 2013 ...), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 134 votos a favor, y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la infraestructura verde y su intención de fomentar los proyectos de esta infraestructura a través de una serie de medidas.

1.2 El Comité recomienda que se aprovechen las experiencias adquiridas en la aplicación de este paquete de medidas, de modo que se sigan desarrollando en relación con la estrategia anunciada en la Estrategia sobre la Biodiversidad 2020.

1.3 El CESE apoya el objetivo de conectar, a través de proyectos de infraestructura verde, la ecología con los beneficios económicos y sociales. El objetivo es crear una infraestructura que utilice estructuras topográficas naturales, seminaturales, aprovechadas o urbanas que contribuyan a mantener la biodiversidad y otros factores medioambientales y, al mismo tiempo, proporcione a la sociedad servicios rentables y sostenibles. A diferencia de Natura 2000, el fomento de la infraestructura verde no es un instrumento jurídico: el propósito de la iniciativa de infraestructura verde no es crear una red adicional de conservación de la naturaleza más allá de Natura 2000.

1.4 El CESE constata que la responsabilidad fundamental de los proyectos de infraestructura verde recae en los Estados miembros, en particular en las instituciones encargadas de la planificación regional y local. La UE tiene esencialmente un papel de apoyo en el fomento de la infraestructura verde. En particular, debe integrarse de modo conveniente e inmediato el concepto de infraestructura verde en ámbitos políticos como la agricultura, la silvicultura, la conservación de la naturaleza, la política en materia de aguas, mar y pesca, la política regional y de cohesión, la política climática, la política de transporte y energía, la protección civil y el uso del suelo, así como en los correspondientes instrumentos financieros de la UE.

1.5 La UE debe asumir directamente la responsabilidad de los proyectos de infraestructura verde de relevancia europea. El CESE apoya la propuesta de crear, de forma análoga a las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, una red RTE-V para financiar la infraestructura verde que contenga una lista de proyectos de tales infraestructuras de relevancia europea representados en un mapa cartográfico.

1.6 Los principales agentes de los proyectos de infraestructura verde en el nivel regional y local son los responsables de la planificación regional y local, las ciudades y los municipios, los promotores de proyectos de infraestructuras en ámbitos como carreteras, ferrocarriles, aguas y protección contra inundaciones, los agricultores y silvicultores, las empresas y los constructores, las organizaciones ecológicas de la sociedad civil y los sindicatos. Es necesario reforzar a todos estos agentes, ya que el éxito de los proyectos de infraestructura verde depende fundamentalmente del hecho de que ellos los hayan iniciado, aceptado y apoyado.

1.7 El CESE considera que es esencial dedicar mucha más atención a la participación temprana de la sociedad civil en proyectos de infraestructura verde, como ya contempla la Comunicación de la Comisión. Son fundamentales los procesos participativos de planificación que involucren tempranamente a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

1.8 Cabe señalar que los proyectos de infraestructura verde también pueden causar conflictos entre los intereses legítimos de los diferentes participantes y, por lo tanto, deben preverse mecanismos apropiados para resolver esos conflictos, equilibrar los intereses y optimizar los proyectos. Manejada de manera apropiada, la infraestructura verde puede ayudar a mitigar o eliminar los tradicionales puntos de conflicto que se producen

entre la conservación y la utilización de la naturaleza. El CESE destaca que deben crearse incentivos suficientes para movilizar las indispensables inversiones privadas.

2. Introducción

2.1 La conservación y restauración de la diversidad biológica son de importancia fundamental tanto por el valor intrínseco de la biodiversidad como por los servicios que presta, en su calidad de capital natural, para el bienestar humano, la prosperidad económica y unas condiciones de vida decentes. Por lo tanto, en su Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 ⁽¹⁾ la Comisión Europea se ha puesto como objetivo detener, de aquí a 2020, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE y restaurarlos en la medida posible. En particular, debería fomentarse la infraestructura verde mediante una estrategia europea en esta materia.

2.2 La Comisión aprobó el 6 de mayo de 2013 una Comunicación sobre «Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa», que incluía las siguientes prioridades:

- fomento de la infraestructura verde en ámbitos fundamentales como la agricultura, la silvicultura, la conservación de la naturaleza, la política en materia de aguas, mar y pesca, la política regional y de cohesión, la protección del clima y la adaptación al cambio climático, la política de transporte y energía, la protección civil y el uso del suelo mediante la publicación de orientaciones sobre la integración del concepto de infraestructura verde en la ejecución de estas políticas para el periodo 2014-2020;
- mejora de la investigación sobre infraestructura verde y de la base de conocimientos y datos y fomento de tecnologías innovadoras;
- mejora del acceso a la financiación para proyectos de infraestructura verde: de aquí a 2014, puesta en marcha de un mecanismo europeo de apoyo a proyectos de infraestructura verde junto con el Banco Europeo de Inversiones.
- fomento de proyectos de infraestructura verde a escala de la UE: la Comisión analizará antes de finales de 2015 la posibilidad de desarrollar una red de proyectos de infraestructura verde de relevancia europea en el marco de una iniciativa de creación de una red RTE-V.

2.3 En su Dictamen sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, de 26 de octubre de 2011 ⁽²⁾, el CESE acogió en principio favorablemente la Estrategia sobre la Biodiversidad, pero criticó la falta de análisis de las causas por las que se incumplen los objetivos de biodiversidad. En particular, la falta de voluntad política de los Estados miembros impide su aplicación efectiva.

3. Observaciones generales

3.1 En *Infraestructura verde: un enfoque horizontal*, David Rose utiliza una clara definición: «Se denomina infraestructura verde a

aquellos elementos que conectan el entorno natural con el construido y hacen las ciudades más habitables, como parques, aceras, tejados verdes, calles ajardinadas y arbolado urbano. En el nivel regional, la infraestructura verde incluye la red de espacios naturales, zonas verdes, vías verdes, tierras (forestales y agrícolas) y otros elementos que ofrecen una variedad de beneficios para la salud y el bienestar de las personas y los ecosistemas».

3.2 Entre los ejemplos de infraestructura verde se cuentan:

- La creación o el mantenimiento de llanuras de inundación naturales: aunque un dique solo evita las inundaciones, las llanuras de inundación, además, filtran el agua, estabilizan la capa freática, ofrecen oportunidades recreativas, almacenan CO₂, suministran madera y ayudan a interconectar los hábitats naturales.
- Los bosques que tienen una buena mezcla de especies, edad y estructura absorben grandes cantidades de agua, protegen el suelo y previenen las inundaciones y deslizamientos de tierras o minimizan sus consecuencias.
- La infraestructura verde como parte integral del desarrollo de zonas habitables: los parques de adecuado diseño, las avenidas, los senderos y los tejados y paredes verdes representan una mejora rentable del clima urbano y aumentan la calidad general de la vida en la ciudad. Además, contribuyen a la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

3.3 El 82 % del suelo de la UE está fuera de la red Natura 2000. Por ello es evidente que es indispensable conservar y restaurar la diversidad biológica mediante el fomento de la infraestructura verde –también del suelo que está fuera de Natura 2000– tanto para el funcionamiento de la red de áreas protegidas como para la prestación de servicios ecosistémicos en su conjunto. A diferencia de Natura 2000, el fomento de la infraestructura verde no es un instrumento jurídico. Por ello, no puede sustituir a la ejecución de Natura 2000, sino que la complementa con otro elemento. Por otro lado, no es objetivo de la iniciativa de infraestructura verde la creación de una red adicional de conservación de la naturaleza más allá de Natura 2000. El CESE aboga por utilizar la iniciativa de infraestructura verde sobre todo para fomentar de manera significativa el carácter cooperativo de la protección del medio ambiente y de la naturaleza en todos los Estados miembros.

3.4 El CESE subraya la urgencia de la participación temprana y activa de la sociedad civil en los proyectos de infraestructura verde, según lo dispuesto en el Convenio de Aarhus sobre la participación pública en materia de medio ambiente. Numerosos ejemplos demuestran en qué medida el éxito de los proyectos depende de la aprobación o del rechazo de la sociedad civil. Por lo tanto, en la estrategia de la Comisión Europea deberían destacarse mucho más claramente el enfoque de abajo arriba y la creación de asociaciones con las partes interesadas de los municipios, los promotores de proyectos de infraestructuras, los responsables de la industria y los sindicatos, la agricultura, la silvicultura, la gestión de aguas y la protección de costas, así como con las ONG del sector medioambiental.

⁽¹⁾ COM(2011) 244 final.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020» DO C 24 de 28.1.2012, pp. 111-116.

3.5 El CESE lamenta que la Comunicación de la Comisión sobre infraestructura verde no sea la estrategia europea sobre infraestructura verde que anuncia la Estrategia sobre la Biodiversidad 2020. El CESE acoge favorablemente, sin embargo, las medidas anunciadas en la Comunicación como pasos en la dirección correcta. Las experiencias adquiridas en la aplicación de estas medidas deberían aprovecharse para seguir desarrollándolas hacia una estrategia de infraestructura verde.

3.6 El CESE considera necesario concentrarse, aún más de lo que indica la Comunicación, en la puesta en práctica de la infraestructura verde. Al igual que la Estrategia sobre la Biodiversidad, la Comunicación carece de un análisis claro de las causas por las que la infraestructura verde no se lleva a la práctica en grado suficiente. La falta de voluntad política de algunos Estados miembros para poner en práctica estos conceptos no se compensará solo mediante las orientaciones técnicas propuestas y la mejora de la base de información y conocimiento. Una estrategia eficaz para la infraestructura verde presupone, en opinión del CESE, una supervisión estricta, un análisis crítico de las medidas de los Estados miembros y, en su caso, medidas específicas de apoyo a los Estados miembros o regiones que presenten claras carencias.

4. Observaciones particulares

4.1 El papel de la UE en el fomento de la infraestructura verde

4.1.1 La responsabilidad fundamental de los proyectos de infraestructura verde recae en los Estados miembros, en particular en las instituciones encargadas de la planificación regional y local. La UE tiene esencialmente un papel de apoyo mediante la difusión pública del concepto de infraestructura verde, al igual que (según lo previsto en la Comunicación de la Comisión) mediante la puesta a disposición de una adecuada base de conocimientos y de información de fácil acceso. Además, los instrumentos de financiación de la UE tienen un impacto significativo en la planificación regional y local, por lo que la integración del concepto de infraestructura verde debe priorizarse en estos instrumentos.

4.1.2 La UE debe asumir directamente la responsabilidad de ciertos proyectos de infraestructura verde de relevancia europea. Estos proyectos se basan normalmente en unidades naturales transfronterizas, como cordilleras, ríos y bosques. Como ejemplo de éxito, la Comunicación menciona el *Cinturón Verde* europeo. Debe prestarse particular atención a los valles fluviales transfronterizos como base de una infraestructura verde europea. Especialmente en el caso de ríos como el Danubio o el Elba, cuyos desbordamientos han vuelto a causar este año graves daños, la infraestructura verde permite vincular los conceptos de una mejor protección contra inundaciones con la conservación de zonas acuáticas delicadas y relevantes para la biodiversidad europea, así como con el desarrollo económico y turístico.

4.1.3 El CESE apoya el fomento de una red europea, estratégicamente planificada, de proyectos de infraestructura verde de alcance europeo que contenga una lista de proyectos representados en un mapa cartográfico. A este proyecto debe concedérsele, en el marco de una iniciativa de RTE-V, una consideración similar a las iniciativas europeas de infraestructuras en materia de transporte, energía y telecomunicaciones.

4.2 Difusión del concepto de infraestructura verde

El CESE opina que una de las principales causas de la insuficiente difusión y fomento de la infraestructura verde es la falta de conocimiento sobre el concepto de esta infraestructura y sus ventajas prácticas, incluida la posible relación coste-beneficio. Con razón, pues, la Comisión se ha fijado como objetivos concienciar en mayor grado sobre la infraestructura verde a las principales partes interesadas, fomentar el intercambio de información sobre buenas prácticas y mejorar la base de conocimiento sobre esta infraestructura. En especial los medios de comunicación social ofrecen una buena plataforma para ello. El CESE considera que el uso de una definición de la infraestructura verde clara y comprensible para el público es una condición esencial de esta labor de difusión. La definición que utiliza la Comisión no cumple este requisito⁽³⁾.

4.3 Consideración de la situación específica de los Estados miembros

4.3.1 La situación con respecto a la disponibilidad de zonas naturales, seminaturales o urbanas es muy diferente en cada Estado miembro y región. Mientras que en algunas regiones y ciudades densamente pobladas el uso del suelo con «infraestructura gris» es extremadamente alto, otras regiones disponen de grandes espacios naturales. Al aplicar políticas europeas de fomento de la infraestructura verde, debe diferenciarse entre las regiones en las que es necesario crear esa infraestructura y otras áreas en la que se hace hincapié en la conservación y mantenimiento de la topografía.

4.4 Integración en las políticas fundamentales y sus instrumentos de financiación

4.4.1 Con toda razón, en la Comunicación se le concede la máxima prioridad a la integración efectiva de las cuestiones sobre infraestructura verde en un amplio abanico de áreas políticas.

4.4.2 El CESE acoge favorablemente la elaboración de directrices técnicas que contengan principios y condiciones marco para la integración de las cuestiones de infraestructura verde en la política regional o de cohesión, climática y medioambiental, de salud y protección de los consumidores y la política agrícola común, incluidos sus mecanismos de financiación asociados. Estas directrices deben publicarse rápidamente para que los Estados miembros que ya están trabajando en los planes operativos puedan utilizarlas en el periodo de programación 2014-2020.

4.4.3 La infraestructura verde depende no solo de las inversiones públicas, sino también de las privadas. El CESE subraya que las inversiones privadas en infraestructura verde necesitan incentivos suficientes. El CESE acoge con satisfacción la intención de crear un mecanismo especial de financiación de la UE junto con el BEI.

4.5 Participación eficaz de la sociedad civil en la planificación regional y local

4.5.1 Si bien es cierto que la Comunicación reconoce la necesidad de integrar la infraestructura verde en la ordenación

⁽³⁾ COM(2013) 249 final, p. 3.

regional y la planificación local del territorio, el CESE echa de menos la inclusión de medidas concretas a este respecto en el plan de acción. En particular, la planificación territorial, paisajística y arquitectónica sobre el terreno tiene un impacto significativo en la aplicación de la infraestructura verde, pero el nivel europeo, a causa del principio de subsidiariedad, puede influir solo limitadamente.

4.5.2 El CESE pide garantizar en particular la temprana participación de los actores regionales y locales de la sociedad civil, sin los que los proyectos de infraestructura verde no podrán realizarse o fracasarán por falta de aceptación. Se necesitan procesos de planificación participativos que den a estos actores un papel activo y creativo. Cabe señalar que tampoco en materia de infraestructura verde se dan únicamente casos en los que todos ganan, sino que los participantes individuales pueden tener que aceptar desventajas (por ejemplo, si el mantenimiento de la infraestructura verde en ríos o lagos tiene por efecto prohibir la construcción de edificios). Es imprescindible afrontar claramente los conflictos de objetivos derivados de usos contrapuestos (por ejemplo, producción de alimentos, vivienda e infraestructura, conectividad biotópica, biodiversidad) y encontrar soluciones.

4.6 La infraestructura verde en las áreas urbanas

4.6.1 El CESE ve un enorme potencial para las medidas de infraestructura verde en las zonas urbanas: aporta beneficios para la salud, mejora el clima urbano, crea empleo y aumenta el atractivo de las ciudades. Sobre todo en las ciudades es importante mejorar la comprensión de las soluciones de infraestructura verde –ya desde la escuela– y reforzar la participación activa de la sociedad civil. El CESE considera el gran interés actual en la horticultura y agricultura urbanas como una clara señal de la voluntad de muchos ciudadanos de contribuir ellos mismos a crear ecosistemas intactos y explorar nuevas formas de espíritu colectivo y solidario.

4.7 Integración en la agricultura y el desarrollo rural

4.7.1 La naturaleza y el alcance de la integración de la infraestructura verde dependen en gran medida de los resultados de la política agrícola común (PAC) y el marco financiero plurianual (MFP) de la UE para el periodo 2014-2020. En los dos ámbitos se han alcanzado acuerdos políticos. El CESE se ha pronunciado en repetidas ocasiones a favor de una agricultura multifuncional y de pagos directos funcionales. Ante la

perspectiva de la próxima reforma agraria y con el fin de aumentar la ecologización de la agricultura europea, la concesión de los pagos directos se ha hecho depender, entre otras cosas, del cumplimiento de normas medioambientales más estrictas y de la designación de superficies de prioridad. El CESE examinará pormenorizadamente las decisiones sobre la reforma de la PAC y las comparará con sus posiciones.

4.7.2 El CESE espera que, en el marco de los fondos europeos para el desarrollo rural y en especial para las medidas agroambientales, se ofrezcan otros servicios en términos de conectividad ecológica. El CESE ya ha señalado en reiteradas ocasiones que una gran parte de los agricultores y silvicultores muestra una actitud positiva hacia la protección de la naturaleza y los ecosistemas. Muchos proyectos piloto demuestran claramente que pueden alcanzarse resultados alentadores con un enfoque de cooperación. El CESE propone que aquellas zonas de agricultura extensiva y de agricultura intensiva que utilicen eficazmente los recursos se integren en proyectos de infraestructura verde. Para ello deberían privilegiarse medidas voluntarias e integradas en la producción. También es importante aprovechar el potencial de la infraestructura verde para el desarrollo rural en términos sociales y demográficos.

4.8 Vinculación de la infraestructura verde con otros ámbitos políticos

4.8.1 La **gestión integrada de aguas y costas** debería aprovechar el potencial de la infraestructura verde lo más eficazmente posible ⁽⁴⁾.

4.8.2 La degradación de los ecosistemas en la UE es consecuencia principalmente del aumento de la ocupación del terreno, de su fragmentación y de su uso intensivo. La infraestructura verde puede hacer frente a este problema y debería ser apoyada mediante más medidas de la **política europea en materia de suelo** destinadas a reducir la ocupación del terreno, incluidas medidas legislativas ⁽⁵⁾.

4.8.3 La infraestructura verde actúa como sumidero de CO₂, en particular mediante la protección de los suelos naturales. A la vista del objetivo general de la **política climática** de convertir la economía europea en una economía hipocarbónica y biológica, aún serán más importantes los ecosistemas que funcionen bien. Los numerosos beneficios de la infraestructura verde deberían recibir especial atención en las estrategias de los Estados miembros de adaptación al cambio climático.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Ordenación del espacio marítimo y gestión integrada de las costas» (pendiente de publicación en el DO).

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente» (punto 4.2.2) DO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81.