

AGUSTÍN GARCÍA URETA  
(Dir.)  
MIREN SARASIBAR IRIARTE  
(Coord.)

**LA ESTRATEGIA  
DE BIODIVERSIDAD  
DE LA UNIÓN EUROPEA 2030**  
**Aspectos jurídicos**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2022

# ÍNDICE

	Pág.
<b>NOTA INTRODUCTORIA</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1. LA ESTRATEGIA DE BIODIVERSIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA 2030: ENTRE LA AMBICIÓN Y LA REALI- DAD, por Agustín García Ureta</b> .....	13
I. INTRODUCCIÓN: ¿DE LOS LAMENTOS A UNA MAYOR EFI- CACIA?.....	13
II. LOS OBJETIVOS DE LA EB30: ENTRE LA AMBICIÓN Y LA REITERACIÓN.....	16
1. El lenguaje de la EB30.....	17
2. La ausencia de referencia sobre el conocimiento en la EB30.....	18
3. La coherencia de Natura 2000, el objetivo de recuperación y los porcentajes de áreas protegidas en 2030.....	19
3.1. Algunos problemas de Natura 2000.....	19
3.2. Los objetivos de la EB30.....	22
4. Agricultura y protección de polinizadores: la importancia de lo pequeño.....	25
5. Los bosques: ¿solo una cuestión de número?.....	28
6. El suelo y su necesaria protección porque «no van a hacer más».	31
7. El ámbito marino: lo más grande y lo más desconocido.....	34
8. La EB30 y las ciudades: ¿se ha detenido la protección de la bio- diversidad ante sus puertas?.....	37
9. La vertiente exterior de la política ambiental de la UE.....	40
III. COMENTARIOS CONCLUSIVOS.....	43

	Pág.
<b>CAPÍTULO 2. THE NEW EU FOREST STRATEGY FOR 2030, por Marco Onida</b> .....	45
I. THE NEED FOR A NEW PARADIGM FOR FORESTS IN THE EUROPEAN GREEN DEAL .....	45
II. THE CONTENT OF THE NEW EU FOREST STRATEGY FOR 2030 .....	48
1. Supporting the socio-economic functions of forests .....	49
2. Supporting the environmental and climate functions of forests... ..	50
2.1. Sustainable (?) forest management (SFM) .....	51
2.2. From SFM to closer-to-nature forestry .....	55
2.3. Financial incentives for forest owners and managers .....	56
3. Strategic forest monitoring, reporting and data collection .....	56
4. A new Governance for EU forests .....	58
III. THE REACTION OF THE OTHER EU INSTITUTIONS TO THE NEW EUMS .....	59
IV. FORESTS IN EU LEGISLATION: RECENT DEVELOPMENTS... ..	61
V. FINAL REMARKS .....	64
<b>CAPÍTULO 3. DÉFICITS Y RETOS DE LA RED NATURA 2000 EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE BIODIVERSIDAD 2030, por Blanca Soro Mateo</b> .....	67
I. RED NATURA 2000: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LOGROS HASTA LA FECHA .....	68
1. Génesis y evolución de la protección de la biodiversidad .....	68
2. Cumplimiento de los objetivos volumétricos de territorio protegido: necesidad de su ampliación a la luz de la EB2030 .....	72
3. ¿Efectividad de la Red Natura 2000? Superación de los déficits de la normativa interna de EENNPP .....	77
4. La preocupación por la protección <i>ad hoc</i> del medio marino .....	79
II. BALANCE REGULATORIO Y APLICATIVO DEL DERECHO DE LA BIODIVERSIDAD EN ESPAÑA .....	82
1. Balance regulatorio: déficits y algunas propuestas de reforma ... ..	82
2. Litigiosidad sobre la interpretación de las «razones imperiosas de interés público de primer orden» .....	86
3. Déficit generales en la aplicación del Derecho de la Biodiversidad .....	90
3.1. Dificultades iniciales en el entendimiento de la Red Natura 2000 .....	90
3.2. Incumplimiento del plazo de aprobación de los planes de gestión y estado de conservación desfavorable .....	91

	Pág.
III. DIFICULTADES DE INTEGRACIÓN DE LA RED NATURA 2000. NUEVAS PERSPECTIVAS A LA LUZ DE LA LCCTE Y DE LA EBUE 2030 .....	93
1. Red Natura, ordenación del territorio y ordenación del espacio marítimo .....	93
2. Integración del cambio climático y la protección de la biodiversidad.....	97
IV. EL ANUNCIADO NUEVO MARCO PARA LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD .....	99
V. ESPERANZAS DE MEJORA PARA LA RED NATURA 2000 DE LA MANO DEL REFORZAMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD.....	103
1. La nueva PAC .....	103
2. El mecanismo de recuperación y resiliencia dirigida a la protección y restauración de la biodiversidad y el ecosistema.....	108
VI. REFLEXIONES FINALES .....	110
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	113
VIII. DOCUMENTOS .....	114
<b>CAPÍTULO 4. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN LA MITIGACIÓN DE LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LA BIODIVERSIDAD, por Nicolas de Sadeleer.....</b>	<b>117</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	117
II. FALSO NEGATIVO FRENTE A FALSO POSITIVO: EL AUGE DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN EL DERECHO CLIMÁTICO INTERNACIONAL.....	120
III. EFECTOS ADVERSOS A GRAN ESCALA DEL CAMBIO CLIMÁTICO.....	123
IV. ESPECIFICIDAD DE LOS RIESGOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO.	125
V. INCERTIDUMBRES PERSISTENTES .....	128
VI. CONFIGURAR LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN .....	133
VII. LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS PARA MITIGAR EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO.....	136
VIII. OBSERVACIONES FINALES.....	138
<b>CAPÍTULO 5. LA TRAMA AZUL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE: APROXIMACIÓN A SUS MÚLTIPLES IMPLICACIONES JURÍDICAS, por Santiago M. Álvarez Carreño.....</b>	<b>141</b>
I. INTRODUCCIÓN: UNA BREVE APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.....	142
II. EL PUNTO DE PARTIDA: EL AGUA Y LA BIODIVERSIDAD EN UN CONTEXTO DE CRISIS GLOBAL.....	143
III. EL CONTEXTO JURÍDICO DE LA TRAMA AZUL .....	148

	Pág.
1. Internacional .....	148
2. Unión Europea.....	150
2.1. La ola de renovación de la política ambiental comunitaria.	150
2.2. El contexto específico de la revisión del Derecho de aguas de la UE .....	152
2.3. Un apunte sobre la conexión suelo-agua .....	153
3. España.....	155
3.1. La complejidad del marco jurídico afectado .....	155
3.2. En especial, las referencias de la LCCTE a la gestión de recursos hídricos y su reflejo en las propuestas de reforma del Derecho de aguas en España.....	157
3.3. 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 .....	162
IV. LA RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS ACUÁTICOS. EN ESPECIAL, EL CONCEPTO DE « <i>FREE FLOWING RIVERS</i> ».....	163
V. EL REFORZAMIENTO DE LA CONEXIÓN AGUA-BIODIVERSIDAD: LA SENTENCIA DEL TJUE EN EL CASO <i>DOÑANA</i> .....	166
VI. REFLEXIONES FINALES .....	173
1. La necesidad de aumentar la efectividad de las medidas de protección de la biodiversidad .....	173
2. La recuperación de la ordenación del territorio como función pública esencial para la protección integrada del medio ambiente....	174
3. El reforzamiento de la visión preventiva: la necesidad de coordinar los procedimientos de evaluación ambiental .....	175
4. La necesidad de coordinar el marco regulador que afecta al uso y gestión de los «espacios fluviales» .....	176
5. Las reformas necesarias en el Derecho de aguas español .....	176
VII. BIBLIOGRAFÍA .....	177
VIII. DOCUMENTOS .....	179

## NOTA INTRODUCTORIA

1. Este libro recoge las ponencias que se presentaron a una jornada celebrada el 25 de noviembre de 2021 en Bilbao, bajo el título de «Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea de aquí a 2030». La jornada iba a celebrarse con anterioridad, pero las restricciones ocasionadas por la pandemia del SARS-Cov-2 aconsejaron posponerla con la finalidad de poder hacerlo en un formato presencial, aunque ofreciendo también la oportunidad de seguirse por internet.

2. La Estrategia de la UE, enmarcada en el denominado Pacto Verde Europeo, recoge importantes objetivos y retos ante un panorama que no resulta muy optimista. Cualquier persona que siga la realidad actual puede apreciar la degradación sistemática de la biodiversidad en sus múltiples manifestaciones y, en esencia, en su variabilidad. Las sucesivas estrategias de la UE han resultado infructuosas en un contexto en el que una de las principales carencias sigue siendo el incompleto conocimiento de su estado de conservación. Esta circunstancia implica que no resulte frecuente afirmar que aquel sea favorable, exigencia que impone la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, para todo el rango de obligaciones de resultado que esta norma impone.

3. Con la finalidad de poder analizar y discutir sobre la Estrategia se contó con diversos ponentes que expusieron algunos de los sectores principales de la misma, caso de la Red Natura 2000 (Blanca Soro Mateo, Universidad de Murcia), los bosques (Marco Onida, Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, Bruselas), el cambio climático (Nicolas de Sadeleer, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruselas) y los recursos hídricos (Santiago Álvarez Carreño, Universidad de Murcia). Estos trabajos se precedieron de una panorámica general de aquella (Agustín García Ureta, Universidad del País Vasco).

4. Finalmente es necesario agradecer al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco las facilidades para poder celebrar la jornada y que esta recopilación de trabajos pueda ser publicada.

Bilbao, 31 de enero de 2022  
Agustín GARCÍA URETA

# CAPÍTULO 1

## LA ESTRATEGIA DE BIODIVERSIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA 2030: ENTRE LA AMBICIÓN Y LA REALIDAD

Agustín GARCÍA URETA\*  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko  
Unibertsitatea

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: ¿DE LOS LAMENTOS A UNA MAYOR EFICACIA?—II. LOS OBJETIVOS DE LA EB30: ENTRE LA AMBICIÓN Y LA REITERACIÓN: 1. El lenguaje de la EB30. 2. La ausencia de referencia sobre el conocimiento en la EB30. 3. La coherencia de Natura 2000, el objetivo de recuperación y los porcentajes de áreas protegidas en 2030: 3.1. Algunos problemas de Natura 2000. 3.2. Los objetivos de la EB30. 4. Agricultura y protección de polinizadores: la importancia de lo pequeño. 5. Los bosques: ¿solo una cuestión de número? 6. El suelo y su necesaria protección porque «no van a hacer más». 7. El ámbito marino: lo más grande y lo más desconocido. 8. La EB30 y las ciudades: ¿se ha detenido la protección de la biodiversidad ante sus puertas? 9. La vertiente exterior de la política ambiental de la UE.—III. COMENTARIOS CONCLUSIVOS.

### I. INTRODUCCIÓN: ¿DE LOS LAMENTOS A UNA MAYOR EFICACIA?

1. La UE, junto con sus 27 Estados miembros, es la organización supranacional con el marco jurídico posiblemente más robusto de protección de la biodiversidad<sup>1</sup>. Sin embargo, por debajo de esta aseveración se obser-

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22, financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033.

<sup>1</sup> KRÁMER, L., «El papel de la Directiva de Hábitats en la protección de la Biodiversidad en la Unión Europea», en GARCÍA URETA, A. (coord.), *La Directiva de hábitats de la Unión Europea: Balance*

van diversas ausencias y problemas sobre una realidad quizá no tan halagüeña<sup>2</sup>. Las cifras de espacios protegidos o la tutela de determinadas especies también se ven acompañadas de dificultades, no menores, de conocimiento sobre su estado de conservación o grado de protección. La realidad de la biodiversidad no está aislada de fenómenos que la afectan directamente y sin respetar fronteras. Algunos de tales fenómenos pueden ser, hasta cierto grado, externos, caso del cambio climático<sup>3</sup>. Otros responden a aspectos intrínsecos de sus Estados miembros y de la propia UE, como la fragmentación del territorio<sup>4</sup>, la ausencia de obligaciones más específicas en materia de gestión de los espacios de la Red Natura 2000<sup>5</sup>, o simplemente la carencia de una norma central de protección de la biodiversidad, como ha solicitado el Parlamento Europeo<sup>6</sup>. En efecto, la UE, a pesar de ser Parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), protege algunas de sus realidades. Otras quedan en el limbo de las generalizaciones del propio CDB, que emplea hasta en ocho ocasiones la expresión «en la medida de lo posible, y según proceda». No obstante, en el supuesto de una organización como la UE (y sus Estados miembros) tal locución no otorga discrecionalidad para llevar a cabo las obligaciones correspondientes, habida cuenta de que la capacidad de la UE no es ciertamente la misma que la de otros Estados Partes del CDB.

2. En el momento de escribir esta contribución han transcurrido cuarenta y dos años desde la aprobación de la Directiva 79/409 (DAS) y veintinueve de la Directiva 92/43 (DH). Cabría plantearse si la protección de la biodiversidad precisa de un marco más completo y coherente de protección que concrete, con mayor detalle, las obligaciones de resultado a alcanzar, sin depender de sucesivas estrategias que terminen, al final de

---

de 20 años, Thomson Reuters, 2012, pp. 19-44; CLIQUET, A., «EU Nature Conservation Law: fit for Purpose», en PEETERS, M., y ELIOANTONIO, M., *Research handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar, 2020, pp. 265-279; DE SADELEER, N., y BORN, C.-H., *Droit international et Communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2003, pp. 481-562; GARCÍA URETA, A., *EU Biodiversity Law*, Europa Law Publishing, 2020.

<sup>2</sup> AEMA, «The European environment -state and outlook 2020».

<sup>3</sup> MALJEAN-DUBOIS, S., y WEMAËRE, M., «Biodiversity and climate change», en MORGUERA, E., y RAZZAQUE, J., *Biodiversity and nature protection law*, Edward Elgar, 2017, pp. 295-319.

<sup>4</sup> Según la AEMA, en 2015 había una media de unos 1,5 elementos paisajísticos fragmentados por km<sup>2</sup> en la UE, lo que suponía un aumento del 3,7 por 100 en comparación con 2009. Aproximadamente 1,13 millones de km<sup>2</sup>, alrededor del 28 por 100 de la superficie de la UE, estaban fuertemente fragmentados en 2015, lo que suponía un aumento del 0,7 por 100 en comparación con 2009. Véanse también AEMA, «Fragmentación del paisaje en Europa», 2013; TROUWBORST, A., «Countering fragmentation of habitats under international wildlife regimes», en BOWMAN, M.; DAVIES, P., y GOODWIN, E., *Research handbook on Biodiversity and Law*, Edward Elgar, 2016, pp. 219-244, esp. pp. 238-244.

<sup>5</sup> Art. 6.1 DH. Véanse las críticas del Tribunal de Cuentas en el Informe Especial núm. 1, «Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000», apartados 24-26, incluido el dato de que en enero de 2021 seguían abiertos 13 casos de infracción relativos a la ausencia o a la calidad insuficiente de las medidas de conservación para las zonas especiales de conservación, apartado 32.

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas (en adelante, Resolución del Parlamento Europeo de 2021).

su vigencia, con una declaración reconociendo que los objetivos previstos no se han alcanzado. El recurso a las estrategias es un rasgo común actual en la política ambiental<sup>7</sup>. Podría decirse que tiene el efecto adverso de desviar la atención de lo que debería ser el eje básico de actuación, es decir, los diferentes mandatos legales y vinculantes adoptados por el legislador. Las estrategias tienden a ocultar las normas obligatorias por documentos administrativos en los que abundan los objetivos, pero de los que nadie es finalmente responsable si no se alcanzan las metas fijadas. Las estrategias de protección de la biodiversidad son un elocuente ejemplo de esta circunstancia. Con todo, hay que tener en cuenta que la adopción de una estrategia por la Comisión Europea, aparte de no ser vinculante, solo constituye un paso en el largo entramado decisional de la UE, siendo los Estados miembros los que cuentan con la competencia ejecutiva para plasmar las obligaciones que las normas vinculantes establezcan. No por conocido es ocioso recordar que, de acuerdo con el TFUE, el medio ambiente constituye una competencia compartida con los Estados miembros<sup>8</sup>. A pesar de que la actuación de la UE va ciertamente erosionando la capacidad de aquellos<sup>9</sup>, el TFUE también recuerda que «[s]in perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente»<sup>10</sup>. Como recuerda el Parlamento Europeo, «cerca del 80 por 100 de la biodiversidad de la Unión se encuentra en la actualidad en sus regiones ultraperiféricas y países y territorios de ultramar»<sup>11</sup>. Así como las primeras, esto es, Azores, Madeira y las islas Canarias, quedan sujetas a las normas de la UE, básicamente la DAS y DH, esto no ocurre así con otros territorios, ya que aquellas normas son de aplicación en el

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, prevé las siguientes estrategias: art. 15 (*Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*); art. 27 (*Estrategias de conservación y restauración de los hábitats en peligro de desaparición*); art. 60 (*Estrategias de conservación de especies amenazadas y de lucha contra amenazas para la biodiversidad*); art. 60.3 (*Estrategias de conservación de especies amenazadas marinas y las de lucha contra las amenazas para la biodiversidad marina*); art. 63 (*Conservación ex situ de material biológico y genético de especies silvestres*); art. 64.5 (tercer párrafo) (*Estrategias, planes y campañas de control o erradicación de las especies*); art. 64.9 (*Estrategias para las especies exóticas invasoras marinas*). Por su parte, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, prevé las siguientes: *Estrategia de Descarbonización a 2050* (art. 5), *Estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación* (art. 8.4, segundo párrafo), *Estrategia del Agua para la Transición Energética* (art. 19.2), *Estrategia de Adaptación de la Costa a los efectos del Cambio Climático* (art. 20), *Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológicas* (art. 24), *Estrategia de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático* (art. 24.2), *Estrategia de Transición Justa* (art. 27), *Estrategias del descarbonización del sector eléctrico* (art. 34), *Estrategia de financiación climática internacional* (disp. adic. 3.<sup>a</sup>), *Estrategia Española de Economía Circular* (disp. adic. 5.<sup>a</sup>), *Estrategia de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril* (disp. adic. 6.<sup>a</sup>).

<sup>8</sup> Art. 4.2.e) TFUE.

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión puede verse, de manera general, GARCÍA URETA, A., *Derecho de la Unión Europea. Parte General*, Marcial Pons, 2013, pp. 108-111.

<sup>10</sup> Art. 192.4 TFUE, cursiva añadida.

<sup>11</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 2021, apartado AW.

territorio *européo* de los Estados miembros<sup>12</sup>. En todo caso, este territorio europeo alberga también especies endémicas que precisan de una protección especial.

## II. LOS OBJETIVOS DE LA EB30: ENTRE LA AMBICIÓN Y LA REITERACIÓN

3. La Estrategia de Biodiversidad 2030 (en adelante, EB30) es la sucesora de la anterior hasta 2020 (EB20)<sup>13</sup>. Esta ya había reconocido que el objetivo fijado en una anterior (hasta 2010) no se había cumplido<sup>14</sup>. Una nueva estrategia venía, por tanto, a plantear ulteriores retos que pasaban por diversos objetivos a los que se añadían distintas actuaciones. Antes de examinar el posible paralelismo entre la EB20 y la EB30, interesa resaltar el dato de que esta última no hace menciones explícitas a la primera, aunque señala —en una nota a pie de página—<sup>15</sup> que «la protección *no ha sido total*, la recuperación se ha llevado a cabo a *pequeña escala* y la aplicación y el control del cumplimiento de la legislación han sido *insuficientes*»<sup>16</sup>. Sin embargo, la EB30 no parte de la nada, sino que cuenta con los antecedentes anteriores de otras estrategias que no lograron sus objetivos. Algunos de estos se reiteran en ella, al tratarse de cuestiones que se podrían caracterizar como finiseculares. Otros adquieren una entidad distinta, al reflejar que las generalidades no resultan efectivas y que es necesario precisar metas cuantificables que, además, sirvan para calibrar adecuadamente si han sido (o no) alcanzadas. La EB20 incluyó varios objetivos, así especificados y que pasaron por los siguientes:

- a) Detener el deterioro que sufre el estado de conservación de todas las especies y hábitats contemplados en la normativa sobre protección de la naturaleza de la UE y mejorar dicho estado mensurable y significativamente.
- b) Mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos no más tarde de 2020 mediante la creación de infraestructura verde y la restauración de al menos el 15 por 100 de los ecosistemas degradados.

<sup>12</sup> Art. 2.1 DH. Con todo, en el caso de las aves silvestres hay que tener en cuenta que el TJUE ha afirmado que «en la medida en que una subespecie vive normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en el que es aplicable el Tratado, la especie a la que pertenece esta subespecie debe ser considerada como una especie europea y, por tanto, *todas las otras subespecies de la especie de que se trata, incluso aquellas que no sean europeas*, están amparadas por la Directiva», asunto C-202/94, *Proceso penal c. Godefridus van der Feesten*, apartado 12, cursiva añadida.

<sup>13</sup> Véase SWD (2015) 187 final, «Commission staff working document. EU assessment of progress in implementing the EU Biodiversity Strategy to 2020» (la única versión es en inglés) y COM (2015) 187 final, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Revisión Intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020».

<sup>14</sup> COM (2011) 244 final, p. 1. La primera estrategia data de 1998, COM (1998) 42 final, «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad».

<sup>15</sup> EB30, nota 17, p. 4.

<sup>16</sup> Cursiva añadida.

c) Aumentar todo lo posible las zonas agrarias de pastizales, tierra cultivable y cultivos permanentes sujetas a medidas de biodiversidad en el marco de la política agrícola común (PAC), a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y mejorar mensurablemente el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por esta en la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible.

d) Aplicación en 2020 de Planes de Gestión Forestal o instrumentos equivalentes, de manera acorde con la Gestión Forestal Sostenible en todas las zonas de monte de titularidad pública o explotaciones forestales que superen una determinada superficie.

e) Realización en materia de pesca del Nivel de Rendimiento Máximo Sostenible en 2015. Obtención de una distribución de edades y tamaños de las poblaciones indicativa de un estado saludable.

f) Determinar y jerarquizar por orden de prioridad, no más tarde de 2020, las especies exóticas invasoras y sus vías de penetración, controlar o erradicar las especies prioritarias y gestionar las vías de penetración para impedir la irrupción y establecimiento de nuevas especies.

g) Mayor aportación a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial en 2020.

4. Como se expone en el siguiente epígrafe, la EB30 comparte determinados objetivos con los anteriores de la EB20, aunque no incluye un formato tal explícito a la hora de mencionarlos, apareciendo estos a lo largo de su texto. Con todo, hay algunas diferencias y similitudes de enfoque que es preciso examinar en detalle. A continuación se examinan algunos de los objetivos de la EB30 que se han seleccionado por su importancia.

## 1. El lenguaje de la EB30

5. Antes de comentar algunos de los objetivos de la EB30<sup>17</sup>, es preciso destacar que esta incluye un lenguaje ya visto en otras estrategias y que pasa por locuciones que, aunque importantes, se pueden caracterizar como voluntaristas o admonitorias, aunque su control también corresponda, en buena medida, a la propia Comisión<sup>18</sup>. Así, en diversos epígrafes de la EB30 se indica que «[e]necesario reforzar la aplicación de la normativa y controlar su cumplimiento»<sup>19</sup>, o que la Comisión «instará a los Estados miembros a que eleven el nivel de aplicación de la legislación vigente en unos plazos

---

<sup>17</sup> Algunos otros son objeto de mayor atención por otros autores.

<sup>18</sup> KRÄMER, L., «On the effectiveness on monitoring the application of EU environmental law», en GARCÍA URETA, A., y BOLAÑO PIÑEIRO, M. C., *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI/New perspectives on environmental law in the 21th century*, Marcial Pons, 2018, pp. 11-41.

<sup>19</sup> EB30, p. 7. También en COM (2021) 572 final, «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030», p. 28: «Es preciso intensificar la aplicación y el cumplimiento del acervo pertinente de la Unión Europea».

claros, y les apoyará en sus esfuerzos. En particular, les pedirá que velen por que no se produzca ningún deterioro en las tendencias y el estado de conservación de ninguna de las especies y de los hábitats protegidos de aquí a 2030»<sup>20</sup>. Igualmente, se señala que «[l]os recursos marinos deben aprovecharse de manera sostenible, y tiene que aplicarse una política de tolerancia cero a las prácticas ilegales». A este respecto, sigue señalando la Comisión, «resulta esencial la plena aplicación de la política pesquera común de la UE, de la Directiva marco sobre la estrategia marina y de las Directivas de aves y hábitats»<sup>21</sup>, o que en materia de fertilizantes se conseguirán los objetivos «ejecutando y haciendo cumplir plenamente la legislación medioambiental y climática pertinente»<sup>22</sup>. Como colofón, la EB30 añade:

«La eficacia de la legislación de medio ambiente depende de que su aplicación y el control de su cumplimiento sean adecuados. En los últimos treinta años, la UE ha establecido un sólido marco legislativo para proteger y recuperar su capital natural. No obstante, una serie de evaluaciones recientes muestran que, a pesar de que la legislación es adecuada para el objetivo que persigue, su aplicación sobre el terreno está sufriendo retrasos. Esto tiene graves consecuencias para la biodiversidad y un coste económico considerable. La plena aplicación y el control total del cumplimiento de la legislación de la UE en materia de medio ambiente se encuentran, por tanto, en el centro de la presente estrategia»<sup>23</sup>.

## 2. La ausencia de referencia sobre el conocimiento en la EB30

6. A diferencia de la EB20, resulta llamativo que la EB30 no insista debidamente en la vertiente cognoscitiva. La primera dedicó un epígrafe específico al conocimiento «como punto de partida»<sup>24</sup>. Esta materia no es menor, toda vez que hoy en día se siguen encontrando importantes lagunas de conocimiento, por lo que difícilmente se puede calibrar que el estado de conservación de espacios y especies sea satisfactorio. La EB20 incluyó un objetivo ciertamente ambicioso, por el que, en 2020: i) un 100 por 100 más de evaluaciones de hábitats y un 50 por 100 más de evaluaciones de especies con arreglo a la Directiva de aves, debía evidenciar una mejora de los estados de conservación, y ii) un 50 por 100 más de evaluaciones de especies con arreglo a la DAS mostrasen un estado seguro o mejorado. Sin embargo, la realidad manifiesta las deficiencias de conocimiento y del estado de conservación. Por una parte, el anterior objetivo no se pudo lograr porque los principales factores de afección (*v. gr.*, prácticas agrícolas, desarrollo urbano, infraestructuras, entre otras) no fueron atajados<sup>25</sup>. Por otra, los datos ac-

<sup>20</sup> EB30, p. 8.

<sup>21</sup> EB30, p. 13.

<sup>22</sup> EB30, p. 16.

<sup>23</sup> EB30, p. 18.

<sup>24</sup> COM (2011) 244 final, p. 4.

<sup>25</sup> AEMA, «State of nature in the EU», pp. 127-128.

tuales ponen de manifiesto que: *a)* se desconoce el estado de un 14 por 100 de las aves; *b)* el 40 por 100 de las aves se encuentra en un estado de conservación desfavorable, al igual que el 81 por 100 de los hábitats y el 63 por 100 de las especies (cubiertas por la DH); *c)* la tendencia de un tercio de estas es desconocido, o *d)* solo se ha llegado a identificar un 1 por 100 de los microorganismos del suelo<sup>26</sup>. Los informes de los Estados miembros muestran resultados muy diversos sobre el estado de conservación de los hábitats y las especies en todo el territorio de la UE. Todos estos aspectos sugieren que la UE debería haber resaltado la necesidad de mejorar el conocimiento por parte de los Estados miembros<sup>27</sup>, pero también ser más estricta con aquellos que continúan sin remitir los informes correspondientes en aplicación de la DAS y DH<sup>28</sup>. Esta circunstancia, por cierto, no ha motivado, que se sepa, ni un solo recurso por incumplimiento ante el TJUE.

### **3. La coherencia de Natura 2000, el objetivo de recuperación y los porcentajes de áreas protegidas en 2030**

#### **3.1. Algunos problemas de Natura 2000**

7. La EB30 no tiene solo por objeto a Natura 2000. Ahora bien, insiste en la necesidad de que esta sea coherente, fijando objetivos ambiciosos en la materia que, como se señala más adelante, ya deberían haberse logrado, caso de la clasificación de espacios, por lo que la clave quizá deba radicar en determinar por qué tales designaciones no se han llevado a cabo. Con ello la EB30 reitera lo señalado en la EB20, que se refirió a completar la implantación de la Red Natura 2000 y garantizar su buena gestión<sup>29</sup>. Este último objetivo vuelve a aparecer en la EB30, pero al igual que en la EB20 queda sin mayor especificación.

8. Natura 2000 se caracteriza en la DH como una red «coherente»<sup>30</sup>. Ciertamente es que ninguna norma define o explica en qué consiste tal coherencia, por lo que, en una perspectiva sistemática, hay que entender que se trata de la conjunción de una serie de aspectos, regulados en aquella, de los que se pueda concluir que tal objetivo se está cumpliendo (estado de conservación

---

<sup>26</sup> SWD (2021) 323 final, p. 11.

<sup>27</sup> La AEMA destaca que España y Croacia tienen el porcentaje más alto de desconocimiento, «State of nature in the EU», p. 44.

<sup>28</sup> En COM (2020) 259 final, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina», se reconoce una misma realidad: «En general, las poblaciones de cetáceos o se desconocen o no están en buen estado. Apenas se hace un seguimiento de los cefalópodos y los reptiles (p. ej., el 33 por 100 de los informes sobre tortugas marinas en el marco de la Directiva sobre hábitats se encontraban en un estado de conservación desfavorable y un 67 por 100 en estado desconocido)». GARCÍA URETA, A., «Lost in translation? Reporting obligations under the EU Birds and Habitats Directives», *Environmental Liability*, 2020, pp. 7-22.

<sup>29</sup> Objetivo 1, actuación 1.

<sup>30</sup> Art. 3.1 DH, Anexo II, Anexo III, Etapa 2.2.b) DH.

favorable, número de espacios, evitación de deterioro, aplicación efectiva de las prohibiciones relativas a las especies). Sin embargo, Natura 2000 no es completa. La EB30 reconoce las dificultades con las que esta se encuentra:

«La legislación vigente de la UE ya obliga, en parte, a los Estados miembros a recuperar la naturaleza. No obstante, hay *importantes lagunas en la aplicación y en la normativa que obstaculizan los avances*. Por ejemplo, los Estados miembros no están obligados a adoptar planes de recuperación de la biodiversidad. No siempre se imponen objetivos ni plazos claros o vinculantes ni criterios sobre recuperación o uso sostenible de los ecosistemas»<sup>31</sup>.

9. Las anteriores afirmaciones son parcialmente ciertas. Por una parte, la obligación de recuperación de la biodiversidad se encuentra tanto en la DAS como en la DH<sup>32</sup>. En efecto, ya en 1979, la primera recogía una norma (art. 3.2), por la que «[l]a preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán en primer lugar las medidas siguientes: *a*) creación de zonas de protección; *b*) mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección, y *c*) restablecimiento de los biotopos destruidos»<sup>33</sup>. El problema de la letra *c*) del art. 3.2 DAS es que ha quedado orillada por otras dos que han adquirido mayor trascendencia en la labor de control de la Comisión europea, pero también de los Estados miembros. Sin embargo, el tenor de la anterior disposición era (es) claro, al referirse al restablecimiento de los biotopos. Solo en los últimos años la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha venido contemplando esta circunstancia, resaltando la necesidad de adoptar un enfoque ecosistémico y de recuperar zonas degradadas que habían servido a las aves silvestres en tiempos no remotos<sup>34</sup>.

10. Por otra parte, no es posible olvidar que tanto la DAS como la DH parten de un principio horizontal de no regresión, recogido en el art. 13 DAS y en el concepto de estado de conservación favorable (ECOFAV) de la DH<sup>35</sup>. En todo caso, la obligación de restauración es clara, por lo que la aseveración de que los Estados miembros no están obligados a adoptar planes de recuperación no es correcta. Si se está haciendo mención a la obligación *específica* de aprobar planes, sí lo sería pero, teniendo en cuenta que las directivas, por definición, dejan en manos de los Estados miembros la elección de los medios para llevar a cabo sus objetivos, es legítimo sostener que los planes son instrumentos necesarios para ejecutar la obligación de restauración, so pena de que la misma se reduzca a algo genérico. A lo anterior se une el hecho de que la Comisión puede (debe) verificar si los medios de transposición de la DAS y DH, así como de la DMA son efectivos

<sup>31</sup> Cursiva en el original.

<sup>32</sup> Art. 2.2 DH.

<sup>33</sup> Art. 3.2.

<sup>34</sup> Asunto C-418/04.

<sup>35</sup> Art. 1.e); art. 1.i) DH.