

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de julio de 2023

“EL NUEVO PACTO POR LA NATURALEZA DE LA UE. DE LA AMBICIÓN A LA REALIDAD”

**“A NEW DEAL FOR NATURE IN THE EU.
FROM ASPIRATION TO REALITY”**

Autor: N. de Sadeleer, Catedrático de Derecho en la Universidad Saint-Louis, Cátedra Jean Monnet

Fecha de recepción: 03/07/2023

Fecha de aceptación: 11/07/2023

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00291>

Resumen:

La estrategia de la Comisión Europea “Biodiversidad” fue adoptada en 2020 como prolongación del Pacto Verde. Esta estrategia difiere en varios aspectos de los catálogos de buenas intenciones que la precedieron. La Comisión propone ahora seguir un enfoque ecosistémico holístico, que ya no se limita únicamente a la protección de las zonas protegidas. Sin embargo, el éxito de esta reforma depende de complejos procesos normativos en los que directivas y reglamentos se entrecruzan para formar una noria de políticas públicas, sujetas a competencias de geometría variable, en las que participan instituciones con intereses divergentes, cuando no antagónicos. El artículo ofrece una actualización de los avances de esta reforma, complementaria de la transición energética que debe permitir a la UE alcanzar la neutralidad climática en 2050.

Abstract:

The European Commission's Biodiversity Strategy was adopted in 2020 as an extension of the Green Deal. This strategy differs in several respects from previous communications. The Commission now proposes to endorse a holistic ecosystem approach, which is no longer limited solely to the protection of protected areas. However, the success of this reform depends on complex regulatory processes in which directives and regulations, subject to competences of variable geometry,

involving institutions and authorities with divergent, if not antagonistic, interests. This article provides an update on the progress of this reform, which is complementary to the energy transition that should enable the EU to achieve climate neutrality by 2050.

Palabras clave: Pacto Verde Europeo. Estrategia de la Biodiversidad de la UE para 2030. Red Natura 2000. Restauración de ecosistemas. Política Agrícola Común. Política Pesquera Común. Lucha contra las especies exóticas invasoras. Políticas exteriores de la UE. Financiación de medidas de protección de la naturaleza

Keywords: European Green Deal. EU Biodiversity Strategy 2030. Natura 2000 network. Restoration of ecosystems. Common Agricultural Policy. Common Fisheries Policy. Invasive alien species. EU external policies. Funding of nature protection measures

Índice:

0. Introducción
1. Establecer una red coherente de zonas protegidas
2. Restauración de ecosistemas terrestres y marinos
3. Restauración de la naturaleza en entornos agrícolas
4. Lucha contra la artificialización del suelo y restauración del suelo
5. Protección de los ecosistemas forestales
6. Recuperación del buen estado medioambiental de los ecosistemas marinos
7. Restauración de ecosistemas de agua dulce
8. Lucha contra las especies exóticas invasoras
9. Políticas exteriores
10. Financiación de las medidas previstas
11. Conclusión

Index:

0. Introduction
1. Establishing a coherent network of protected areas
2. Restoration of terrestrial and marine ecosystems
3. Nature restoration in agricultural areas
4. Combatting soil artificialisation and promoting soil restoration
5. Protection of forest ecosystems
6. Achieving a good environmental status of marine ecosystems
7. Restoration of freshwater ecosystems

8. **Combatting invasive alien species**
9. **External policies**
10. **Financing of nature protection measures**
11. **Conclusion**

0. INTRODUCCIÓN¹

A pesar de los esfuerzos reguladores, la extinción de especies y la destrucción de ecosistemas terrestres y marinos por arrastreros, excavadoras, tractores, motosierras, vertidos de petróleo y neonicotinoides continúan a un ritmo alarmante. En 2019, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) destacó que la biodiversidad está disminuyendo a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad. Alrededor de un millón de especies animales y vegetales en todo el mundo están actualmente amenazadas de extinción². En cuanto al objetivo prioritario de la UE de preservar el "capital natural" de la Unión, las perspectivas son "sombrias"³. Sólo el 23% de las especies y el 16% de los hábitats de interés por las directivas europeas en relación a la protección de la naturaleza, se encuentran actualmente en un estado de conservación favorable⁴. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) considera que Europa se enfrenta a una serie de riesgos ambientales sistemáticos "que pueden desencadenarse por acontecimientos repentinos o acumularse a lo largo del tiempo, a menudo con un impacto significativo o incluso catastrófico"⁵. No cabe duda de que el hundimiento del Arca de Noé que está a punto de producirse sólo puede evitarse con una medicina de caballo.

A falta de asumir el liderazgo político-militar, la UE intenta reforzar su credibilidad situándose a la vanguardia de la transición verde, que debería poner patas arriba nuestros modelos de producción y consumo. Esta revolución silenciosa no se producirá de la noche a la mañana. Como punto de partida de esta reforma, el Pacto Verde de 2019 ha sido progresivamente perfeccionado en 2021 por el "Pack for 55" y una serie de estrategias, que van desde la gestión forestal a la eliminación de la contaminación. Sustituyendo a la Estrategia de la Biodiversidad de la UE para 2020, la estrategia "Biodiversidad" fue adoptada cinco meses después de la

¹ El autor agradece a la Sra. Belén Landaluce la revisión de este artículo.

² IPBES, Informe de evaluación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos mundiales 2019, Bonn, IPBES Secretariat.

³ Agencia Europea de Medio Ambiente, *Environmental indicator report 2018. In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 34 p.

⁴ Agencia Europea de Medio Ambiente, *State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018*.

⁵ Agencia Europea de Medio Ambiente, *The European Environment – State and Outlook 2010. assessment of global megatrends*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010, 129 p.

adopción del Pacto Verde titulado "Devolver la naturaleza a nuestras vidas"⁶. La Comisión Europea reconoce desde el principio que la naturaleza está en crisis, y que las cinco causas principales de la pérdida de biodiversidad son los cambios en el uso del suelo y del mar, la sobreexplotación, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras. Además, la crisis de la biodiversidad se ve agravada por la crisis climática⁷. Al abordar estas cinco causas, la Estrategia de Biodiversidad 2030 pretende recuperar la biodiversidad de aquí a 2030, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Esta comunicación difiere en varios aspectos de los catálogos de buenas intenciones que la precedieron. Mientras que la naturaleza ha pagado un alto precio por los enfoques ad hoc y sectoriales que, a menudo son fuente de contradicciones (las subvenciones concedidas a la agricultura intensiva borran los efectos positivos de las medidas agroambientales), la Comisión europea propone ahora seguir un enfoque ecosistémico holístico, que ya no se limita únicamente a la protección de las zonas protegidas. Por ejemplo, la Comisión ha fijado los objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2030 no sólo en términos de protección -creación de más zonas protegidas, etc.-, sino también en términos de control integrado de la contaminación, restauración de entornos naturales y buenas prácticas pesqueras.

Sin embargo, el éxito de esta reforma depende de complejos procesos normativos en los que directivas y reglamentos se entrecruzan para formar una noria de políticas públicas, sujetas a competencias de geometría variable, en las que participan instituciones con intereses divergentes, cuando no antagónicos. Además, los ambiciosos objetivos anunciados en esta comunicación deberán traducirse en legislación secundaria vinculante.

Destacaremos aquí las medidas que deberían concretar los principales ejes de la estrategia, ya se trate de actos vinculantes adoptados a escala comunitaria o nacional, o de actos de derecho indicativo (*soft law*). Cabe señalar que la estrategia no cuestiona el acervo comunitario (*acquis communautaire*). En varias ocasiones, la Comisión considera que la legislación vigente sobre la conservación de los ecosistemas (directiva marco sobre la calidad del agua; reglamento sobre especies invasoras, etc.) no ha dado los resultados esperados en la medida en que las autoridades nacionales no la aplican correctamente⁸.

⁶ Comunicación de la Comisión, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas* (COM/2020/380 final). Véase los comentarios de A. García Ureta, "La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030: entre la ambición y la realidad", in A. García Ureta (dir.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos*, Marcial Pons, 2022.

⁷ La Estrategia de Biodiversidad, pt 1.

⁸ *Ibidem*, pt 3.2.

1. ESTABLECER UNA RED COHERENTE DE ZONAS PROTEGIDAS

Partiendo de la constatación de que la biodiversidad se encuentra mejor en las zonas protegidas que en otros lugares, pero que la red Natura 2000 no es lo suficientemente amplia como para garantizar su preservación, la Comisión europea aspira a garantizar la protección del 30% del territorio terrestre y marítimo de la Unión, incluido un 10% en régimen estricto⁹. Esto debería representar como mínimo un 4% más para las zonas terrestres y un 19% más para las zonas marinas que el régimen actual. Por lo tanto, corresponderá a los Estados miembros designar zonas protegidas adicionales para completar la red Natura 2000. Sin embargo, la Comisión no tiene previsto por el momento modificar la Directiva sobre «Hábitats». Como es bien sabido, muchos Estados miembros se mostraron reacios en los años noventa cuando se les pidió que propusieran a la Comisión los lugares adecuados para ser clasificados como zonas especiales de conservación¹⁰. A menos que deban cumplir nuevas obligaciones en virtud de la legislación derivada, la mayoría se mostrará reacia a ampliar la red Natura 2000¹¹.

2. RESTAURACIÓN DE ECOSISTEMAS TERRESTRES Y MARINOS

La restauración de los ecosistemas es una piedra angular del Pacto Verde, sobre todo porque la UE no ha alcanzado el objetivo voluntario de restaurar al menos el 15% de los ecosistemas degradados para 2020, de acuerdo con la meta 15 de Aichi del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Consciente de que la protección por sí sola no bastaría para invertir la pérdida de biodiversidad, la Comisión europea se ha comprometido, en su estrategia 2020, a proponer objetivos jurídicamente vinculantes dirigidos a restaurar los ecosistemas degradados¹². Estimando que el 80% de los ecosistemas se encuentran en mal estado, el 22 de junio de 2022 la Comisión presentó al legislador una propuesta de reglamento

⁹ La Comisión no define qué se entiende por "zona estrictamente protegida". Según la categorización elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, se trata de reservas naturales estrictas (categoría Ib), parques nacionales (categoría II), monumentos naturales (categoría III) y zonas de gestión de hábitats o especies (categoría IV).

¹⁰ TJUE, 26 de junio 1997, Comisión/*Grecia*, C-329/96, Rec. p. I-3749; 11 de diciembre 1997, Comisión/*Alemania*, C-83/97, Rec. p. I-7191; 11 de septiembre 2001, Comisión/*Irlanda*, C-67/99, EU:C:2001:432.

¹¹ La Comisión tiene previsto publicar en 2020, en colaboración con los Estados miembros y la Agencia Europea de Medio Ambiente, criterios y directrices para la identificación y designación de zonas adicionales, incluida una definición de protección estricta, y para la planificación adecuada de la gestión de estas zonas.

¹² El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva sobre protección de las aves prevé la restauración de los biotopos destruidos.

sobre la restauración de la naturaleza¹³. Según esta propuesta, que complementará las Directivas de Aves y Hábitats en particular, las medidas de restauración deben contribuir de forma significativa a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático de la UE. Las medidas de restauración deben cubrir al menos el 20% de las zonas terrestres y marinas de la UE para 2030, y todos los ecosistemas para 2050. Además, el plan de acción de la Comisión europea del 12 de mayo de 2021 para la contaminación cero del agua y del suelo, también debería contribuir a mejorar la calidad del suelo y los ecosistemas acuáticos en relación con el uso de productos químicos.

3. RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA EN ENTORNOS AGRÍCOLAS

Creada en 1962, la Política Agrícola Común (PAC) celebra ahora su 60º aniversario. En términos financieros, sigue siendo la política más importante de la UE. En 2021, el gasto agrícola representó el 33,1% del presupuesto de la UE-27 (55.710 millones de euros)¹⁴. Persiguiendo sus objetivos productivistas, esta política "común" ha garantizado la seguridad alimentaria, comprometida por la guerra de Ucrania, y ha diversificado la gama de productos alimentarios comercializados a precios razonables.

Sin embargo, la moneda tiene otra cara. La fisonomía de los paisajes agrarios europeos, que actualmente ocupan casi la mitad del territorio de la UE,¹⁵ se ha configurado en gran medida mediante una política deliberada de apoyo a la producción agraria. Impulsada por la PAC, la mecanización e intensificación de la producción agrícola mediante el uso de fertilizantes, pesticidas y piensos ha convertido a la agricultura en enemiga, en lugar de aliada, del medio natural. El aumento de la productividad no va bien con la conservación de la naturaleza. Como demuestra el drástico descenso de las poblaciones de insectos y aves que dependen de los hábitats agrarios¹⁶, la agricultura intensiva es hoy uno de los

¹³ COM(2022) 304 final.

¹⁴ Para el periodo 2021-2027, los legisladores aprobaron en diciembre de 2020 el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para los años 2021-2027 (DOUE, L 433, 22 de diciembre de 2020), que establece el Acuerdo Interinstitucional en materia presupuestaria. Como resultado, se pondrán a disposición de los beneficiarios de la PAC 378.532,3 millones de euros (a precios corrientes) desde el 1 de enero de 2021 hasta 2027, lo que representa el 31% del presupuesto total de la Unión.

¹⁵ El porcentaje del territorio nacional cultivado varía considerablemente: mientras que en Finlandia y Suecia se cultiva menos del 10% del territorio nacional, en Irlanda y Hungría se cultiva más del 70% de la tierra.

¹⁶ Si se comparan los principales tipos de hábitats de Europa y la UE, se observa que las tierras de cultivo y los pastizales presentan el mayor número de especies amenazadas y casi amenazadas (33

principales factores de erosión de la biodiversidad europea. De hecho, los informes internos de la Comisión europea y los del Tribunal de Cuentas Europeo han demostrado que el gasto de la PAC destinado a la protección de la biodiversidad no ha logrado conciliar agricultura y naturaleza¹⁷. Lo que está en juego es importante en la medida en que el 38% de las zonas de la red Natura 2000 están situadas en medios agrarios. Los hábitats moldeados por las actividades agropastorales tradicionales (praderas calcáreas, páramos, prados de heno, setos, etc.) requieren prácticas agrícolas extensivas para su mantenimiento.

La estrategia "De la mesa al consumidor", adoptada el mismo día que la estrategia "Biodiversidad 2030", debería haber servido de catalizador para la ecologización de la agricultura. En resumen, esta segunda estrategia fija objetivos de reducción de insumos (-20%), de pesticidas (-50%) y de la venta de antimicrobianos (-50%), así como de aumento de la superficie dedicada a la agricultura ecológica (25%). Aunque estos requisitos son drásticos, no son vinculantes.

El Reglamento (UE) 2021/2115, por el que se reforma la PAC para el período 2023-2027, se adoptó el 2 de diciembre de 2021. Este Reglamento fusiona las disposiciones relativas a las ayudas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y sustituye a las disposiciones actualmente contenidas en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013¹⁸. La PAC reformada debía ser una parte esencial de la aplicación del Pacto Verde para Europa. Como guardianes de los espacios naturales, los agricultores se convertirían en el nuevo baluarte contra el deterioro del medio rural, al tiempo que contribuyen a la neutralidad climática. Por ello, el Reglamento 2021/2115 refuerza la condicionalidad, renueva los «compromisos agroambientales y climáticos» e introduce un nuevo régimen en el marco del primer pilar, a saber, los regímenes ecológicos¹⁹.

y 40 especies en Europa y la UE, respectivamente). Además, al menos un tercio de las especies de aves silvestres asociadas a las tierras de cultivo y los pastizales (55 de 158 especies) muestran una tendencia a la baja. Véase Bird Life Europe, *European Red List of Birds 2021*, 2021, p. 26-27.

¹⁷ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 2020/13, *Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive*, Luxemburgo, Office des publications de l'Union européenne, 62 p.

¹⁸ Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), *DOUE*, L 435, 6 Diciembre 2021.

¹⁹ Sustituyen a los "pagos verdes" de la PAC anterior. Son voluntarios. Además, cubren compromisos que van más allá de los requisitos reglamentarios en términos de gestión y normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM), requisitos reglamentarios (RLG), requisitos relativos al uso de fertilizantes y productos fitosanitarios y bienestar animal (artículo 31, §5 del reglamento 2021/2115). Por último, a diferencia de los pagos directos, que se

Dicho esto, el nivel de ambición medioambiental y climática que muestra la PAC reformada 2023-2027 no parece suficiente para cambiar el paradigma productivista que caracteriza a esta política "común"²⁰. Adoptado en mayo de 2021 por la Comisión europea, en un momento en el que el proyecto de reglamento ya estaba siendo ferozmente negociado por las dos ramas de la autoridad legislativa, el Parlamento europeo y el Consejo de ministros, las dos estrategias derivadas del Pacto verde no se han tenido debidamente en cuenta en el Reglamento (UE) 1307/2013. A los nuevos objetivos ecológicos y climáticos del reglamento siguen oponiéndose los objetivos de competitividad y rendimiento, lo que convierte a la nueva PAC en una herramienta híbrida y ambigua. Así pues, el objetivo de productividad parece seguir primando sobre los objetivos de conservación de las tierras agrícolas. En segundo lugar, la nueva PAC tiene más en cuenta el principio de subsidiariedad mediante planes estratégicos que permiten a cada Estado miembro definir las grandes orientaciones para su territorio.

Por último, la estrategia Biodiversidad 2030 menciona también la protección de los polinizadores, cuyo número ha disminuido considerablemente en las últimas décadas²¹. En 2018, la Comisión europea adoptó una comunicación sobre la lucha contra el declive de los polinizadores silvestres²². En la UE hay 1.900 especies de abejas. Sin embargo, la Directiva de «Hábitats» no ofrece ninguna protección a las 52 especies de abejas amenazadas²³. La excepción prevista en el artículo 53, párrafo 1, del Reglamento (CE) n° 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios ha sido utilizada ampliamente por los Estados miembros con el objetivo de debilitar la prohibición de todos los usos de tres neonicotinoides. En su sentencia *Pesticides Action Network Europe*, el Tribunal de Justicia condenó estas prácticas. Dictaminó que el legislador de la UE no había tenido la intención de autorizar a los Estados miembros, mediante la excepción prevista en el artículo 53, a cuestionar la prohibición explícita del uso de semillas tratadas con neonicotinoides²⁴. Así pues, esta sentencia da prioridad a la protección de los animales salvajes frente a las limitaciones de la producción agrícola, en particular de remolacha azucarera.

financian durante todo el periodo de financiación (2023 - 2027), el apoyo a los regímenes ecológicos se financia anualmente.

²⁰ N. de Sadeleer, « La nouvelle PAC : alliée ou ennemie de la nature sauvage ? » in N. Valdeyron et M. Friant-Perrot (éd.), *Les 20 ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2023.

²¹ Este declive no sólo representa una pérdida de biodiversidad, sino también una amenaza para la seguridad alimentaria.

²² COM (2018) 395 final, 1 Junio 2018.

²³ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 15/2020, *Protección de los polinizadores silvestres en la UE — Las iniciativas de la Comisión no han dado frutos*, Luxemburgo, Office des publications de l'Union européenne.

²⁴ TJUE, 19 de enero 2023, *Pesticides Action Network Europe*, C-162/21, EU:C:2023:30.

4. LUCHA CONTRA LA ARTIFICIALIZACIÓN DEL SUELO Y RESTAURACIÓN DEL SUELO

La mala gestión del suelo -por ejemplo, la deforestación, el pastoreo excesivo, las prácticas agrícolas y forestales insostenibles, las actividades de construcción y el sellado del suelo- es una de las principales causas de la degradación del suelo²⁵. Además, la artificialización acelerada del suelo y la expansión urbana están empeorando la situación. La UE se ha comprometido a lograr la neutralidad de la degradación del suelo para 2030 en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). La Comisión tiene previsto actualizar la Estrategia Temática para la Protección del Suelo en 2021²⁶. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros siguen oponiéndose a un régimen armonizado de conservación del suelo. La propuesta de Reglamento sobre la restauración de los ecosistemas antes mencionada debería contribuir a mejorar la calidad del suelo.

5. PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FORESTALES

En la medida en que los ecosistemas forestales y los humedales actúan como sumideros de carbono, es esencial conservarlos e incluso restaurarlos para evitar que se superen los niveles preindustriales en más de 2 °C. Los bosques, que cubren más del 43,5% de la superficie terrestre de la UE, albergan una gran parte de la biodiversidad europea. Aunque más de la mitad de la red Natura 2000 está formada por zonas forestales (37,5 millones de hectáreas), sólo el 49% de estos hábitats forestales se encuentra actualmente en buen estado de conservación. A pesar del aumento de su superficie en algunos Estados miembros, los bosques europeos están sometidos a presiones antropogénicas cada vez mayores (cambio climático, incendios forestales, especies invasoras, efectos de tala de las redes de carreteras, etc.).

Reconociendo el papel central y multifuncional de los bosques, esta estrategia pretende lograr un equilibrio entre el papel económico desempeñado por la explotación y la restauración forestal y el aumento de la resiliencia de los ecosistemas forestales.

²⁵ Una cuarta parte de la tierra utilizada para la producción agrícola está erosionada. Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 33/2018, *La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente*, Luxemburgo, Office des publications de l'Union européenne.

²⁶ Estrategia temática para la protección del suelo [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165].

Sobre la base de la estrategia de biodiversidad 2030, la Comisión adoptó el 16 de julio de 2021 "una nueva estrategia forestal de la UE para 2030"²⁷. Reconociendo el papel central y multifuncional de los bosques, esta estrategia pretende lograr un equilibrio entre el papel económico desempeñado por la silvicultura y la restauración forestal y el aumento de la resiliencia de los ecosistemas forestales. En cuanto a la conservación de la naturaleza, la estrategia prevé la protección de todos los bosques primarios y antiguos, que sólo representan alrededor del 3% de la superficie forestal de la UE²⁸, prácticas de gestión que fomenten la biodiversidad (bosques mixtos genética y funcionalmente diversos en lugar de monocultivos, hábitats protegidos, zonas de retirada de tierras,²⁹ reforestación de bosques ricos en biodiversidad,³⁰ etc.), así como la plantación de 3 millones de árboles, que deberá hacerse de acuerdo con criterios ecológicos (agrosilvicultura, reverdecimiento de zonas urbanas y periurbanas, conectividad, etc.).

La biomasa producida con fines energéticos es la principal fuente de energía renovable en la UE (60%)³¹. Mientras que un gran número de ONG considera que la biomasa debería eliminarse de la lista de recursos renovables de la Directiva relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables (RED II), la Comisión Europea aboga, en el marco de la revisión de RED II, por "un refuerzo selectivo de los criterios de sostenibilidad actuales", aplicando a la biomasa forestal los criterios existentes relativos a la tierra (por ejemplo, las zonas prohibidas)³².

Por último, los principales motores de la deforestación y la degradación forestal están relacionados con el comercio internacional. En concreto, el consumo en la UE de seis productos básicos (madera, ganado, soja, aceite de palma, cacao y café) aumentará la deforestación en terceros países en unas 248.000 hectáreas al año de aquí a 2030. En particular, el Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, sobre las cadenas de valor de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal³³ se aplicará tanto a los productos fabricados en Europa como a los importados. Al imponer obligaciones de vigilancia a los importadores de determinadas materias

²⁷ COM(2021) 572 final. Véase M. Onida, "The new EU forest strategy for 2030", in A Garcia Ureta (dir.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030. Aspectos jurídicos*, Marcial Pons, 2022.

²⁸ Estrategia de Biodiversidad, 3.1.

²⁹ *Ibidem*, 3.2.

³⁰ *Ibidem*, 3.3.

³¹ COM (2021) 572 final, p. 8.

³² COM(2021) 557 final.

³³ Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 995/2010, DOUE, 9 Junio 2023, L 150/206.

primas y a las cadenas de suministro de productos, debería permitir superar las deficiencias de los instrumentos reguladores anteriores. Entre ellos figuran el Reglamento 2173/2005 FLEGT y el Reglamento 995/2010, que prohíben la comercialización en el mercado de la UE de madera (y productos derivados) procedentes de talas ilegales. Estos reglamentos se centran en la legalidad de la madera importada y no en la sostenibilidad de los procesos de tala en terceros países.

6. RECUPERACIÓN DEL BUEN ESTADO MEDIOAMBIENTAL DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS

En virtud de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina 2008/56, los Estados miembros estaban obligados a alcanzar un buen estado ecológico del medio marino para 2020. A pesar de esta obligación, en las aguas costeras de la UE siguen produciéndose alteraciones físicas a gran escala de los fondos marinos, sobre todo como consecuencia del uso de arrastreros de fondo. En su estrategia biodiversidad 2030, la Comisión prevé el establecimiento de zonas estrictamente protegidas, la restauración de las zonas de desove y cría, el desarrollo de nuevas tecnologías³⁴, y la adopción de un nuevo plan de acción para preservar las poblaciones de peces. Además, podrían adoptarse medidas para limitar el uso de los artes de pesca más perjudiciales para la biodiversidad, en particular los fondos marinos. Por ello, la estrategia anima a los Estados miembros a designar nuevas zonas marinas protegidas, cuya superficie debería aumentar un 19% con respecto a la actual.

La Comisión europea también recomienda vagamente la adopción de nuevas medidas de gestión para la explotación de las poblaciones de peces. A este respecto, conviene recordar que no es fácil desenredar la maraña de competencias. Mientras que la Política Pesquera Común (PPC) y el medio ambiente son competencias compartidas³⁵, la conservación de los recursos biológicos del mar en el marco de la PPC es competencia exclusiva de la Unión³⁶.

³⁴ Estrategia de Biodiversidad, 2.2.6. El Parlamento Europeo, por su parte, ha subrayado la importancia de designar zonas de recuperación de poblaciones de peces o zonas de prohibición de capturas para permitir la recuperación de las poblaciones, incluidas las zonas de reproducción y desove. Cf. Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre biodiversidad 2030: Devolver la naturaleza a nuestras vidas (2020/2073), pt. 74.

³⁵ Artículo 4, párrafo 2, d) et e), TFUE.

³⁶ Artículo 3, párrafo 1, d), TFUE. Véase TJUE, 20 de noviembre 2018, Comisión / Consejo, C-626/15, EU:C:2018:925, pt 83.

7. RESTAURACIÓN DE ECOSISTEMAS DE AGUA DULCE

La contaminación del agua es una faceta de una crisis ambiental que, aunque antigua, no ha disminuido necesariamente en gravedad pese a la acumulación de regímenes normativos. La Directiva Marco 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en lo sucesivo, la DMA) obliga a los Estados miembros a alcanzar un "buen estado" de todas las aguas superficiales de la Unión para finales de 2015³⁷. Sin embargo, los resultados obtenidos son mediocres. Según los datos más recientes de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) para el periodo 2010-2015, la mayor proporción de aguas costeras tienen un estado ecológico bueno o muy bueno (61,02%), seguidas de los lagos (56,13%), los ríos (43,87%) y las aguas de transición (32,96%). Además, las formas de contaminación también han cambiado con el tiempo. La contaminación de los cursos de agua por materias orgánicas fermentables ha sido sustituida por la contaminación química agudamente tóxica, más difícil de combatir por su carácter difuso. Dado que los objetivos de la DMA siguen sin cumplirse y que la calidad del agua dulce deja mucho que desear, la Comisión considera esencial restablecer las funciones naturales de los cursos de agua³⁸. Para hacer realidad esta ambición, su estrategia prevé la restauración ecológica de 25.000 km de cursos de agua "mediante la eliminación de obstáculos esencialmente obsoletos y la restauración de llanuras aluviales y humedales".

8. LUCHA CONTRA LAS ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS

De las 1.872 especies actualmente catalogadas como amenazadas de extinción en Europa, 354 están amenazadas por especies exóticas invasoras³⁹. El Reglamento (UE) n° 1143/2014, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras, pretendía erradicar esta causa de erosión de la biodiversidad. Sin embargo, no ha conseguido reducir el ritmo de introducción de especies exóticas invasoras en el medio ambiente. De

³⁷ El TJUE ha aclarado el alcance de la obligación de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas superficiales en dos sentencias. La primera sentencia, dictada el 1 de julio de 2015 (TJUE, 1 de julio 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV contra Bundesrepublik Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433) se refiere al carácter imperativo de la obligación de prevenir el deterioro de las masas de agua superficial y a la obligación de las autoridades públicas de evitar cualquier deterioro de la calidad del agua dentro de las cinco clases establecidas de conformidad con el anexo V de la Directiva. Pronunciada el 5 de mayo de 2022 (TJUE, 5 de mayo de 2022, *Association France Nature Environnement*, C-525/20, EU:C:2022:350), la segunda sentencia obliga a los Estados miembros a evaluar las repercusiones temporales a corto plazo de los programas y proyectos que afecten a la calidad de una masa de agua superficial.

³⁸ Estrategia de Biodiversidad, 2.2.7.

³⁹ *Ibidem*, 2.2.10.

hecho, la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE contiene menos del 6% de las especies invasoras presentes en la UE⁴⁰. Por tanto, debería reforzarse la aplicación de este Reglamento limitando al mínimo la introducción y el establecimiento de especies exóticas en el medio ambiente y reduciendo en un 50% el número de especies de la Lista Roja amenazadas por ellas.

9. POLÍTICAS EXTERIORES

Constituyendo la mayor economía y bloque comercial del mundo, la huella medioambiental de la UE (por el uso de materiales, carbono, agua y tierra) dista mucho de ser insignificante, sobre todo en relación con las cadenas de valor de los productos importados de terceros países. Uno de los principales retos de la UE es garantizar la coherencia entre sus políticas internas y externas. El Parlamento europeo ha pedido la adopción de un acuerdo multilateral vinculante para el periodo posterior a 2020, similar al Acuerdo de París, con el objetivo de detener o incluso invertir la pérdida de biodiversidad de aquí a 2030⁴¹. En su opinión, la UE debería asumir un papel de liderazgo e impulsar un alto nivel de ambición en las negociaciones, en particular en lo que se refiere a objetivos globales jurídicamente vinculantes para la protección y restauración de los ecosistemas de al menos el 30 % para 2030. Una serie de medidas de la UE de aplicación del Pacto Verde deberían contribuir a garantizar la protección del medio ambiente en terceros países con vistas a reducir la huella global de la UE. Un ejemplo es el Reglamento propuesto sobre las cadenas de valor de los productos asociados a la deforestación, que debería aumentar el comercio de materias primas y productos declarados "libres de deforestación".

10. FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS

Sin que nos demos cuenta, la diversidad biológica proporciona una gran riqueza de recursos y garantiza los procesos ecológicos, y lo hace gratuitamente. La Comisión europea ha justificado sus ambiciosos objetivos de conservación y restauración de la biodiversidad basándose en análisis económicos. Se calcula que la degradación de los servicios ecosistémicos en todo el mundo entre 1997 y 2011 ha supuesto una pérdida económica de entre 3,5 y 18,5 billones de euros. Los beneficios generados por la red Natura 2000 se estiman entre 200 y 300 millones de euros al año.

⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo 2020/2073, op.cit., pt 131.

⁴¹ Ibidem, pt 154.

Una cosa es que las instituciones de la UE enuncien objetivos ambiciosos y otra muy distinta determinar los medios para alcanzarlos. Hará falta algo más que un palo para hacer avanzar al burro. Sin inversión pública y privada, las normas previstas no producirán los efectos deseados. A este respecto, la Comisión sugiere que la financiación global de los proyectos de restauración ascienda a 20.000 millones de euros anuales, cofinanciados por los sectores público y privado.

Dado que la inversión pública será insuficiente para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, desde 2020 se anima al sector privado, en virtud del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para estimular la inversión (Reglamento "taxonomía"), a invertir en actividades económicas calificadas de sostenibles. Además, parte del presupuesto de la UE ya está sujeto a la condicionalidad medioambiental. En el proceso de toma de decisiones para cada una de las políticas públicas nacionales susceptibles de ser financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 de 12 de febrero de 2021 (en lo sucesivo, el Reglamento RRF), el legislador europeo ha previsto que se tengan en cuenta las necesidades de protección del medio ambiente y el objetivo de neutralidad climática. Al consagrar el principio de "no causar perjuicios significativos", el Reglamento RRF remite al Reglamento de "taxonomía", que sólo considera que una inversión es sostenible si no causa "perjuicios significativos" a un determinado número de intereses medioambientales. A este respecto, el artículo 17, apartado 1, letra f), establece que se considera que una actividad económica causa un daño significativo si

- (i) « perjudiquen de forma significativa la salud y capacidad de recuperación de los ecosistemas), o
- (ii) Perjudiquen el estado de conservación de hábitats y especies, incluidas las de interés para la UE.

11. CONCLUSIÓN

Desaparecida por completo del foco mediático en 2020, la actual crisis ecológica - en particular el calentamiento global y el colapso de la biodiversidad, estrechamente relacionados entre sí- constituye, no obstante, una amenaza existencial mucho más preocupante que la crisis sanitaria provocada por el Covid-19, ya que amenaza de forma irreversible las condiciones de vida de la humanidad. No fue hasta esta pandemia cuando los europeos tomaron plena conciencia del carácter insostenible de su modo de vida. El periodo de confinamiento les recordó la importancia de los espacios verdes.

A partir de ahí, la estrategia "Biodiversidad 2030" aboga por una nueva "gobernanza", conforme a un enfoque integrado que implique a toda la sociedad⁴². Supone un cambio radical en la gestión de los territorios y medios marinos, tanto por parte de los poderes públicos (en lo que respecta a la implantación de grandes infraestructuras) como de los agentes privados (agricultores, propietarios forestales, promotores inmobiliarios). Aparte de la jerga habitual de la corresponsabilidad, aún no se han definido los detalles de esta nueva "gobernanza".

Es cierto que la estrategia es ambiciosa, sobre todo porque fija objetivos precisos y abarca varias políticas sectoriales. Sin embargo, su *modus operandi* no está bien definido y presenta numerosas lagunas. La Comisión europea no propone revisar la lista de especies protegidas a escala europea, que data de los años noventa. Sigue mostrándose evasiva en las delicadas pero cruciales cuestiones de la ordenación del territorio y la fiscalidad ecológica, que sólo pueden resolver por unanimidad los Estados miembros⁴³. No aborda el impacto de la UE en la biodiversidad mundial. Por último, el camino emprendido por el legislador europeo está sembrado de escollos. Además, las estrategias relativas a la agricultura, la protección de la naturaleza y la eliminación de la contaminación dependen de la buena voluntad de los Estados miembros, por la sencilla razón de que estos ámbitos no están armonizados, o sólo lo están parcialmente. Por tanto, las instituciones de la UE tendrán que avanzar de común acuerdo con las autoridades nacionales. Más fundamentalmente, la transición ecológica preconizada por la Comisión europea se basa en la premisa de desvincular las externalidades negativas del crecimiento económico, que no se pone en tela de juicio, aunque la crisis medioambiental se deba en parte al consumo excesivo de bienes y servicios.

Tras el llamamiento del presidente Macron el 11 de mayo a una pausa en la aplicación del Pacto Verde para Europa, el consenso surgido hace tres años entre la izquierda y la derecha europeas a favor de una ambiciosa reforma de nuestro modelo económico empieza a desmoronarse. Por considerar que la transición energética ya ha impuesto suficientes sacrificios, varios jefes de gobierno reclaman, en vísperas de las elecciones europeas, una moratoria en la adopción de diversas medidas, incluidas las destinadas a proteger la naturaleza⁴⁴.

En nuestra opinión, el ambicioso enfoque "Biodiversidad" del Pacto Verde debe concluir rápidamente por razones medioambientales y éticas. En primer lugar, la lucha contra el calentamiento global no puede permitirse una pausa. El 17 de mayo

⁴² Estrategia de Biodiversidad, 3.2.

⁴³ Artículos 113 y 192, par. 2, a) TFUE.

⁴⁴ Razones electorales (en particular, la frustración de las comunidades rurales neerlandesas y flamencas ante las medidas que limitan la propagación del nitrógeno) explican el reciente malestar del primer ministro belga, Alexander De Croo, ante la propuesta de reglamento sobre restauración de la naturaleza.

de este año, la Organización Meteorológica Mundial dio la voz de alarma al anunciar que el umbral de 1,5°C fijado en el Acuerdo de París se superará en uno de los próximos cinco años (con un 66% de certeza, mientras que el informe de 2022 indicaba una probabilidad del 48%), sobre todo como consecuencia del fenómeno de El Niño. Así pues, los remedios a la crisis de la biodiversidad y al cambio climático se refuerzan mutuamente. Restaurar la naturaleza (más bosques y humedales, menos asfaltado) debería permitirnos, a un coste razonable, contrarrestar los fenómenos extremos de la crisis climática (sequías, inundaciones y olas de calor). Además, las nuevas tecnologías no nos permitirán alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. Hará falta más: la restauración de los ecosistemas degradados debería permitir absorber los gases de efecto invernadero que no puedan eliminarse. En segundo lugar, el hundimiento del Arca de Noé, debido al ritmo sin precedentes al que se extinguen las especies, nos ha conferido una nueva responsabilidad tanto hacia el mundo vivo como hacia las generaciones futuras.