

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 01 de abril de 2025

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL REGLAMENTO DE LA UNION EUROPEA RELATIVO A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA *

COMMENTS ON SOME ASPECTS OF THE EUROPEAN UNION
REGULATION ON NATURE RESTORATION

Autor: Agustín García Ureta, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea, ORCID: 0000-0001-5623-4031

Fecha de recepción: 06/03/2025

Fecha de aceptación: 11/03/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00408>

Resumen:

Este trabajo analiza algunas de las normas del Reglamento de la Unión Europea 2020/1781, relativo a la restauración de la naturaleza y las implicaciones que tiene para sus Estados miembros. Se trata de una norma de una complejidad acusada, tanto por los objetivos que plantea como, en especial, por la multiplicidad de nociones que es preciso tener en cuenta para calibrar el impacto de sus obligaciones. El reglamento no se adopta en el vacío sino en relación, entre otros, con los hábitats y especies de las directivas relativas a las aves silvestres (2009/147) y los hábitats (92/43) y con conceptos de importancia, como puede ser el de estado de conservación favorable. Con todo, a pesar de

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación PID2023-150626NA-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. Agradezco a Marco Onida y a Luisa Samarelli sus comentarios sobre un borrador previo. Errores u omisiones solo se deben atribuir al autor.

ser un reglamento, su aplicación depende en buena medida del conocimiento científico sobre la realidad y a los planes nacionales de restauración que deben adoptar los Estados miembros. Todo ello pondrá de manifiesto si el objetivo marcado para el año 2050 es realista o solo una meta quizás demasiado lejana.

Abstract:

This paper analyses some of the provisions of European Union Regulation 20204/1991, relating to nature restoration and the implications it has for its Member States. It is a highly complex regulation, both in terms of its objectives and, in particular, the multiplicity of notions that must be taken into account in order to gauge the impact of its obligations. The regulation is not adopted in a vacuum but in relation to, among others, the habitats and species of the directives on wild birds (2009/147) and habitats (92/43) and with concepts of importance, such as that of favourable conservation status. However, despite being a regulation, its application depends, to a large extent, on scientific knowledge of the reality of the situation and on the national restoration plans that must be adopted by the Member States. All of this will reveal whether the target set for 2050 is realistic or just too distant a goal.

Palabras clave: Restauración. Reglamento 2024/1991. Hábitats. Especies. Planes.

Key words: Restoration. Regulation 20204/1991. Habitats. Species. Plans.

Índice:

1.	Introducción	4
1.1.	Panorama internacional	4
1.2.	La situación en la UE	7
2.	Objetivos y ámbito de aplicación <i>ratione loci</i> del NRL.....	10
3.	Ecosistemas y hábitats	12
4.	La noción de restauración en el NRL.....	15
5.	Objetivos de restauración en el caso de las zonas terrestres, costeras y de agua dulce.....	17
5.1.	Obligación de conocer	18
5.2.	Objetivos de restauración	19
5.3.	Zonas de hábitats del anexo I NRL que “no se encuentren en buena condición”	19
5.4.	Zonas en las que “no se den” tipos de hábitats del anexo I...20	

5.5. Hábitats de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres	22
5.6. Zonas más adecuadas y conocimiento científico	22
5.7. La obligación de lograr una "mejora continua" de las zonas sujetas a restauración	23
5.8. La obligación de evitar un "deterioro significativo"	25
5.9. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" en los espacios Natura 2000.....	27
5.10. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" fuera de los espacios Natura 2000...	28
5.11. Objetivos sin referencia temporal expresa.....	30
6. Objetivos de restauración en el caso de los ecosistemas marinos...	30
7. Ecosistemas agrícolas y forestales	33
8. Restauración de los polinizadores	35
9. Ecosistemas urbanos	38
10. Defensa nacional	41
11. Planes nacionales de restauración	42
11.1. Naturaleza jurídica y elaboración	42
11.2. Contenido.....	43
11.3. Período cubierto por el plan y revisiones.....	45
12. Comentarios conclusivos	46
Bibliografía	48

Index:

1. Introduction	
1.1. International overview	
1.2. The situation in the EU	
2. Objectives and scope <i>ratione loci</i> of the NRL	
3. Ecosystems and habitats	
4. The concept of restoration in the NRL	
5. Restoration objectives in the case of terrestrial, coastal and freshwater zones	
5.1. Obligation to know	
5.2. Restoration objectives	
5.3. Areas where Annex I habitat types "do not occur"	
5.4. Habitats of Annexes II, IV and V HD and of wild birds	
5.5. Most suitable areas and scientific knowledge	
5.6. The obligation to achieve "continuous improvement" of areas subject to restoration	

- 5.7. The obligation to avoid “significant deterioration”
 - 5.8. Exceptions to the obligations of “continuous improvement” and “significant deterioration” in the Natura 2000 areas
 - 5.9. Exceptions to the obligations of “continuous improvement” and “significant deterioration” outside the Natura 2000 areas
 - 5.10. Objectives without express temporal reference
 6. Restoration objectives in the case of marine ecosystems
 7. Agricultural and forest ecosystems
 8. Restoration of pollinators: maybe some other time?
 9. Urban ecosystems
 10. National defense
 11. National restoration plans
 - 11.1. Legal nature and preparation
 - 11.2. Content
 - 11.3. Period covered by the plan and revisions
 12. Concluding remarks
- Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Panorama internacional

La restauración no ha sido un tema olvidado en el contexto de las ciencias naturales,¹ aunque no haya recibido una atención exhaustiva en el plano jurídico, ni en el derecho internacional ni tampoco en el de la UE.² En el primer ámbito se ha señalado que la mayoría de los convenios, salvo el Convenio de

¹ GARCÍA MORAL, R., MOLINA MORENO, J.R., “Perspectivas técnicas sobre la restauración ecológica y la compensación ambiental”, en GARCÍA URETA, A., SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 21-34.

² ARAGAO, A., “Derecho Internacional de la restauración ecológica”, en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 35-67. BASTMEIJER, K., “Ecological restoration in international biodiversity law: a promising strategy to address our failure to prevent?”, en BOWMAN, M., DAVIES, P., y GOODWING, E., (ed.) *Research handbook on Biodiversity and Law* (Edward Elgar, 2016), pp. 387-413. TELESETSKY, A, CLIQUET, A, AKHTAR-KHAVARI, A, *Ecological Restoration in International Environmental Law* (Routledge, 2016), pp. 82-142. CLIQUET A., DECLEER K., SCHOUKENS S., “Restoring nature in the EU: the only way is up?”, en BORN, C-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H., MISONNE, D., VAN HOORICK, G., (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European Nature’s Best Hope?* (Routledge, 2015), pp. 265-284.

Naciones Unidas sobre el derecho del Mar,³ considera la restauración como una obligación de conducta y no de resultado. Esto permite un mayor margen de actuación a los Estados, en la medida en que pueden definir por sí mismos lo que constituye una restauración adecuada a efectos del cumplimiento de los convenios.⁴ Otros también hacen referencia a la restauración, pero de forma diferente. Por un lado, el Convenio sobre la Diversidad Biológica indica que cada Parte deberá, "en la medida de lo posible y según proceda" "[r]ehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados y promover la recuperación de las especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y aplicación de planes u otras estrategias de gestión".⁵ El Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa sólo menciona la restauración en el caso de las especies del Anexo III (*especies de fauna protegidas*), cuando indica que las medidas para mantenerlas "fuera de peligro" incluirán la prohibición temporal o local de la explotación, según proceda, con el fin de restablecer niveles de población satisfactorios.⁶ El Convenio sobre la Conservación de las Especies Migratorias dispone que las Partes que sean Estados del área de distribución de una especie migratoria incluida en el Apéndice I (*Especies migratorias en peligro del Apéndice I*) se esforzarán por conservar y, cuando sea posible y apropiado, restaurar los hábitats que sean importantes para preservar dicha especie del peligro de extinción.⁷ Entre las Directrices sobre la conclusión de ACUERDOS⁸ (relativos a las especies del Anexo II) se encuentra la de que cuando sea necesario y posible, se lleve a cabo la restauración de los hábitats que sean importantes para el mantenimiento de un estado de conservación favorable.⁹ En cuarto lugar, el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas exige una obligación de compensación-restauración si un Estado invoca un supuesto interés nacional urgente para retirar la protección de un sitio.¹⁰ Sin embargo, resoluciones posteriores han insistido en la necesidad de establecer programas nacionales de restauración de los humedales.¹¹

El 24 de junio de 2024, la UE aprobó definitivamente el Reglamento 2024/1991, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica

³ Arts. 61 y 119.

⁴ TELESETSKY, CLIQUET, AKHTAR-KHAVARI, *Ecological Restoration in International Environmental Law*, *supra* nota, 2, p. 83.

⁵ Art. 8.f).

⁶ Art. 7.3.b).

⁷ Art. III.4.a).

⁸ En mayúsculas en el original.

⁹ Art. V.5.e).

¹⁰ Art. 4.2. Resoluciones 7.17 y 8.16, respectivamente.

¹¹ Caso de la Resolución VIII.16 (2002).

el Reglamento 2002/869¹² (en lo sucesivo NRL, por emplear el acrónimo estándar en el contexto anglosajón).¹³ Tras varios retrasos, un tanto agónicos,¹⁴ en el Consejo después del acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo en noviembre de 2023, el NRL establece por primera vez en la UE un amplio marco jurídico para la aplicación de una serie de medidas de restauración con un calendario que deben respetar los Estados miembros. Una novedad notable es que se trata de un reglamento (y no de una directiva) amparado en el art. 192.1 del TFUE, lo que permite a los Estados miembros adoptar medidas más estrictas,¹⁵ ya que no armoniza plenamente esta materia. Sin embargo, deja en manos de aquellos muchos aspectos para aplicar su mandato de manera efectiva.

Desde el punto de vista jurídico, el NRL es un texto bastante complejo, no sólo por el número de definiciones que contiene (24) sino también por otras nociones que quedan sin definir (por ejemplo, “mejora continua”, “visión estratégica”, “resiliencia”, “tendencia creciente” o “pérdida neta”), y por la variedad de obligaciones, excepciones y diversas referencias cruzadas que lastran su correcta comprensión, como es evidente en el caso de los polinizadores.¹⁶ Todo ello pone en duda, ya no solo la debida claridad normativa, sino su aplicación, sobre todo porque habrá que esperar a futuras sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) para descifrar y calibrar su significado. A diferencia de la Directiva 2009/147, relativa a la conservación de las aves silvestres (DAS) y la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH), que no fijan plazos para alcanzar ni un estado de conservación favorable (ECOFAV) ni la recuperación de las poblaciones de aves,¹⁷ el NRL tiene un horizonte temporal (2050), junto con otras etapas intermedias, y es un punto de referencia esencial para los planes de restauración que deben elaborar los Estados miembros tras la evaluación

¹² Este es su título oficial. Véase CLIQUET, A., ARAGÃO, A., MEERTENS, M., SCHOUKENS, H. y DECLEER, K., “[The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?](#)”, (2024) *Restoration Ecology*, 32: e14158. SANZ RUBIALES, I., “El Futuro Reglamento de Restauración: Un Instrumento para el Impulso de la Conectividad”, en URIARTE RICOTE, M., LOZANO CUTANDA, B., y SANZ RUBIALES, I., *Conectividad Ecológica y Derecho* (Tirant lo blanch, 2024), pp. 57-89.

¹³ *Nature Restoration Law*, aunque, como se sabe, la UE no aprueba leyes.

¹⁴ Incluida una diatriba constitucional en Austria sobre el ejercicio de voto en el Consejo, que no fue más adelante.

¹⁵ Art. 193 TFUE.

¹⁶ Art. 10.

¹⁷ Véase SORO MATEO, B., “Déficits y retos de la red Natura 2000 en el contexto de la Estrategia europea de biodiversidad 2030”, en GARCÍA URETA, A. (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 67-116.

previa de la Comisión. Sin embargo, esta no aprueba dichos planes, sino que puede formular observaciones sobre varios aspectos exigidos por el NRL.

1.2. La situación en la UE

La obligación de restaurar los hábitats no ha estado ausente de la legislación de la UE, en particular de la DAS, pero más en un plano formal que efectivo. Ya en 1979, la UE reconoció que la preservación, el mantenimiento o la restauración de una diversidad y una superficie suficientes de hábitats es esencial para la conservación de todas las especies de aves. Asimismo, el art. 3 DAS contenía (contiene)¹⁸ una obligación largamente olvidada, tanto por los Estados miembros como por la Comisión (a la hora de hacerla cumplir), según la cual, los primeros debían adoptar las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en la directiva.¹⁹ Esta norma añade que la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de biotopos y hábitats incluye “en primer lugar” las siguientes, entre otras, medidas: creación de zonas de protección, restablecimiento de los biotopos destruidos y el desarrollo de nuevos biotopos.²⁰ Sin embargo, el cumplimiento de tales obligaciones ha estado lejos de ser real y sólo en algunas sentencias del TJUE se ha afirmado la obligación de recuperar lugares anteriormente frecuentados por aves silvestres para exigir la designación de la correspondiente zona de especial protección (ZEPA).²¹ La ausencia de criterios sobre cómo llevar a cabo tales obligaciones ha tenido como consecuencia que la restauración haya tenido una posición ancilar respecto de la designación de ZEPA y de la protección de las aves a través de diversas obligaciones, sobre todo las enunciadas en los arts. 5 (prohibiciones generales), 7 (caza en períodos de reproducción y crianza) y 8 (métodos prohibidos).

A diferencia de la DAS, la DH contiene una serie de referencias más elaboradas sobre la restauración, aunque no define en qué consiste ni cómo debe conseguirse. Por un lado, entiende que la designación de zonas de especial conservación (ZEC) garantiza la restauración o el mantenimiento de los hábitats naturales y las especies de interés comunitario en un ECOFAV. Es, por ello, que la definición de ZEC indique que se trata de un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un [ECOFAV], de los hábitats naturales y/o de las

¹⁸ La versión codificada de la DAS no alteró estas obligaciones.

¹⁹ Art. 3.1.

²⁰ Art. 3.1, a), c) y d), respectivamente.

²¹ Véase el asunto C-418/04, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2007:780.

poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar.²² Sin embargo, la restauración no se limita a la designación de ZEC, en la medida en que forma parte de la definición de “conservación”, que, según la DH, significa un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un ECOFAV. Estas medidas no pasan solo por aquellas de gestión derivadas del art. 6.1, sino también de otras de evitación de alteraciones y deterioro (art. 6.2), de las que se adopten a raíz de la evaluación ambiental de planes y proyectos (art. 6.3), las de protección de las especies prioritarias (art. 12) y las de su Anexo V (art. 14).²³ En relación con lo anterior, una tercera referencia a la restauración se encuentra en la mención de la red Natura 2000 y su debida “coherencia”.²⁴

Otras normas de la UE mencionan la restauración, aunque con distintos grados de detalle. La Directiva 2000/60 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA) contiene dos referencias básicas a la restauración. La primera exige a los Estados miembros que protejan, mejoren y restauren todas las masas de agua superficial con el objetivo de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar 15 años después de la fecha de entrada en vigor de la directiva (octubre de 2015).²⁵ En el caso de las zonas protegidas, los Estados miembros deben lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar 15 años después de su entrada en vigor, "a menos que se especifique otra cosa en la legislación comunitaria en virtud de la cual se haya establecido cada zona protegida".²⁶ Aparte de reconocer que muchas zonas protegidas en virtud de la DAS y la DH están atravesadas por cursos de agua o contienen masas de agua, la DMA establece el punto de referencia a menos que se establezcan normas más estrictas en virtud de las demás directivas.

En el contexto de los ecosistemas marinos, cabe mencionar algunas disposiciones. En primer lugar, la Directiva 2008/56, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, dispone, de manera general, que se elaborarán y aplicarán estrategias marinas para proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, “cuando sea factible, restablecer los ecosistemas marinos en las zonas en que se hayan visto perjudicados”.²⁷ Sin embargo, tanto los programas de seguimiento como los

²² Art. 1.I).

²³ Téngase en cuenta la sentencia en el asunto C-436/22, *Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) v. Administración de la Comunidad de Castilla y León*, ECLI:EU:C:2024:656.

²⁴ Art. 3.1 HD.

²⁵ Art. 4.1.a).ii).

²⁶ Art. 4.1.c).

²⁷ Art. 1.2).a).

programas de medidas, tal y como exige la directiva, incluyen referencias a las medidas correctoras que sería necesario adoptar para restablecer el buen estado ambiental,²⁸ cuando se hayan detectado desviaciones del rango de estado deseado,²⁹ y a los instrumentos de gestión que orientan las actividades humanas para restaurar los componentes dañados de los ecosistemas marinos.³⁰

Por su parte, el Reglamento 1380/2013, sobre la Política Pesquera Común, indica que los Estados miembros están facultados para adoptar medidas de conservación "que no afecten a los buques pesqueros de otros Estados miembros aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción y necesarias para cumplir sus obligaciones en virtud, *entre otros*, del art. 4 DAS o del art. 6 HD, siempre que dichas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el art. 2 del reglamento, cumplan los objetivos de la legislación pertinente de la UE que pretenden aplicar y sean al menos tan estrictas como las medidas previstas en la legislación de la UE.³¹ Como puede observarse, este reglamento no deroga ni la DAS ni la DH, ya que las obligaciones de estas dos directivas se aplican en la zona marina en la que los Estados miembros ejercen su soberanía.³² La única limitación derivada de la redacción del reglamento es que no se aplica a los buques de otros Estados miembros.

Por último, pero no por ello menos importante, la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, contiene referencias expresas a la adopción de medidas reparadoras y compensatorias. Sin embargo, la eficacia de esta directiva ha dejado mucho que desear, habida cuenta de su escasa repercusión desde su adopción, a pesar de algunas afirmaciones del TJUE, entre otras, que una normativa de un Estado miembro *puede* prever que la autoridad competente tenga la facultad de imponer medidas de reparación de daños medioambientales presumiendo la existencia de un nexo causal entre la contaminación comprobada y las actividades del operador u operadores, y ello *por razón de la proximidad de sus instalaciones* a la referida contaminación.³³

A pesar de todas las referencias anteriores, la restauración, como obligación con propia entidad, ha estado subordinada a otras que han recibido mayor atención en la conservación de la naturaleza de la UE (por ejemplo, la designación de lugares o la protección de especies prioritarias). Puede afirmarse, por tanto, que

²⁸ Este término se define en el art. 3.5).

²⁹ Anexo V, punto 4.

³⁰ Anexo VI, punto 7.

³¹ Art. 11.1.

³² Véase el asunto C-6/04, *Comisión v. Reino Unido*, ECLI:EU:C:2005:626.

³³ Asunto C-378/08, *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA y Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo economico*, ECLI:EU:C:2010:126, apt. 56.

el NRL abre un nuevo capítulo al especificar con más detalle las medidas que deben llevarse a cabo, aunque lógicamente no se limiten a los espacios Natura 2000. No es objeto de este trabajo examinar en detalle la totalidad del NRL, lo que excedería de sus propósitos, sino más bien algunas de sus disposiciones, en la medida en que guardan relación con la DAS y la DH.³⁴ Con todo, hay que advertir que el NRL no deroga ni modifica ninguna de las disposiciones de estas dos directivas, por lo que sus obligaciones que siguen estando plenamente en vigor.

2. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN *RATIONE LOCI* DEL NRL

El NRL establece cuatro objetivos “principales” bajo la expresión “contribuir a”:³⁵ a) la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y resilientes en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados; b) la consecución de los objetivos generales de la UE en materia de mitigación del cambio climático, la adaptación a este y la neutralidad en la degradación de las tierras; c) la mejora de la seguridad alimentaria; y d) el cumplimiento de los compromisos internacionales de la UE.³⁶ El NRL es, por tanto, una disposición que pretende apoyar estos objetivos, ya que otras normas también persiguen uno similares. Sin embargo, merece la pena destacar algunos de ellos. Por un lado, el NRL menciona indirectamente la biodiversidad. Tal vez hubiera sido necesario mencionar un objetivo específico al respecto, aunque la definición de restauración se refiere ciertamente al de “conservar o aumentar la biodiversidad”.³⁶ Esta cuestión no es menor, ya que es discutible que la UE proteja toda la biodiversidad, a pesar de que haya ratificado, junto con los Estados miembros, el CBD. Sin embargo, la normativa europea se centra en “todas” las aves silvestres³⁷ y en determinados, aun amplios, hábitats y algunas especies de fauna y flora.

³⁴ Por motivos de espacio no son objeto de estudio, en particular, las normas sobre la restauración de la conectividad natural de los ríos y de las funciones naturales de las llanuras aluviales correspondientes. Sobre este tema véase ÁLVAREZ CARREÑO, S., “La trama azul de la infraestructura verde: aproximación a sus múltiples implicaciones jurídicas”, en GARCÍA URETA, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 141-181; del mismo autor, “Restauración de las masas de agua dulce y sus ecosistemas”, en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 163-192.

³⁵ Art. 1.1.

³⁶ Art. 33.

³⁷ Art. 1 DAS.

También es importante la mención a los ecosistemas, que no han recibido una atención detallada en la legislación ambiental de la UE. Aparte de las referencias al cambio climático, posiblemente ya más en el ámbito de la adaptación que en el de la mitigación ante su evidente avance y la falta voluntad de atajar uno de los mayores peligros que se ciernen sobre la humanidad, el NRL se refiere genéricamente a los compromisos internacionales de la UE,³⁸ que deben entenderse en el contexto de la restauración, como se cita en los considerandos tercero y cuarto.

En cuanto a su aplicación territorial,³⁹ el NRL, al igual que la DAS y el DH, abarca los ecosistemas del territorio “europeo” de los Estados miembros. Esto incluye también las aguas costeras, tal como se definen en la Directiva 2000/60,⁴⁰ por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y las zonas en las que los Estados ejercen su soberanía de conformidad con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.⁴¹ El medio ambiente marino constituye uno de los retos de la restauración, pero también en general de la conservación de la naturaleza en la UE, en vista del desconocimiento de su realidad y de que, como reconoce la [Estrategia de Biodiversidad de la UE 2030](#), “[e]n la actualidad, (...) menos del 1 % de los espacios marinos [disfruta] de una figura de protección estricta en la UE”.⁴²

Por otra parte, como recuerda el Parlamento Europeo en su [Resolución de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030](#), “cerca del 80% de la biodiversidad de la Unión se encuentra en la actualidad en sus regiones ultraperiféricas y países y territorios de ultramar”.⁴³ Así como las primeras, esto es, Azores, Madeira y las islas Canarias, quedan

³⁸ Téngase en cuenta que el art. 3 TUE se refiere de manera genérica, al “desarrollo sostenible del planeta” y de manera más decidida “contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”, y a apoyar el desarrollo sostenible en el plano ambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza (art. 21.2.f) y art. 21.2.d) TUE). Por su parte, el TFUE se refiere también al fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, “y en particular a luchar contra el cambio climático” (art. 191.1 (cuarto inciso) TFUE).

³⁹ Art. 2.

⁴⁰ Art.1.2: “las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición”.

⁴¹ Véase el asunto C-6/04, *Comisión v. Reino Unido*, ECLI:EU:C:2005:626.

⁴² Estrategia, p. 5.

⁴³ Resolución del Parlamento Europeo de 2021, apt. AW.

sujetas a las normas de la UE,⁴⁴ básicamente la DAS y DH, esto no ocurre así con otros territorios, ya que aquellas normas son de aplicación en el territorio europeo de los Estados miembros.⁴⁵

3. ECOSISTEMAS Y HÁBITATS

Como ya se ha señalado, el NRL sienta las bases de la restauración de la naturaleza en la UE, superando el limitado contexto de la DAS y la DH y de otras normas), aunque estas dos directivas se vean afectadas por las obligaciones y objetivos a alcanzar. Un primer aspecto a destacar es que, a diferencia de la DAS (“biotopos”) ⁴⁶ y la DH (“hábitats”), el objeto del NRL son los “ecosistemas”, término que no aparece en la primera directiva y que se menciona en la DH, pero sólo en el Anexo III, relativo a la evaluación de la importancia para la UE de los lugares incluidos en las correspondientes listas nacionales.⁴⁷

“Ecosistemas”, se define en el NRL como “un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales, de hongos y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como unidad funcional que incluye tipos de hábitats, hábitats de especies y poblaciones de especies”.⁴⁸ Este enfoque es importante, en la medida en que se centra en las *funciones* de los ecosistemas y no sólo en los distintos factores que pueden componerlos. Además, esta definición difiere de la adoptada en el contexto de la Política Pesquera Común, que incluye aspectos que se pueden considerar externos a los estrictamente naturales. Así, el art. 4.9 del Reglamento 1380/2013 indica que por “enfoque ecosistémico de la gestión pesquera” se entiende “un enfoque integrado de la gestión de la pesca dentro de límites ecológicamente significativos que pretende gestionar el uso de los recursos naturales, *teniendo en cuenta la pesca y otras actividades humanas*, preservando al mismo tiempo tanto la riqueza biológica como los procesos biológicos necesarios para salvaguardar la composición, la estructura y el funcionamiento de los hábitats del ecosistema afectado, teniendo en cuenta

⁴⁴ Véase el 14.16.c) NRL.

⁴⁵ 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 lo 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 contra Godefridus van der Feesten*, ECLI:EU:C:1996:39, apt. 12, cursiva añadida.

⁴⁶ La DAS también cita los hábitats en el art. 3.1 y 2 y art. 4.

⁴⁷ Anexo III. Fase 2 (2)(b).

⁴⁸ Art. 3, apartado 1.

los conocimientos y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas”.⁴⁹

De ahí que uno de los objetivos del NRL sea contribuir a la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y resilientes en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados.⁵⁰ En este sentido, el considerando (14) indica que “[l]os ecosistemas ricos en biodiversidad, como los humedales, los de agua dulce, los forestales, así como los agrícolas, los de vegetación dispersa, los marinos, los costeros y los urbanos, si se encuentran en buena condición, ofrecen una serie de servicios basados en los ecosistemas esenciales, y los beneficios de restaurar el estado de los ecosistemas degradados en todas las zonas terrestres y marítimas superan con creces los costes de la restauración”. Por tanto, aunque, como se verá más adelante, los hábitats y su estado de conservación son claves en el contexto de la NRL, será necesario evaluar si los ecosistemas, y por tanto las diversas funciones que desempeñan, mejoran con las medidas de restauración. De hecho, la definición de “restauración” en el NRL, que se considera más adelante, es explícita, en el sentido de que su objetivo es la recuperación de los ecosistemas.⁵¹

No existe una definición de ecosistema “degradado”, expresión a la que se hace diversas referencias en varios considerandos del NRL,⁵² probablemente tomada del art. 8.f) CDB (medidas *in situ*), que exige a los Estados “[r]ehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados”. En su lugar, el NRL utiliza el término “no se encuentren en buena condición”.⁵³ Esta expresión debe considerarse a la luz de la definición de “buena condición”,⁵⁴ que significa, en lo que respecta a la zona de un tipo de hábitat, un estado en el que sus características fundamentales, en particular su estructura, funciones y las especies típicas o la composición de las especies típicas, reflejen el alto nivel de integridad, estabilidad y resiliencia ecológicas necesario para garantizar su mantenimiento a largo plazo y, por lo tanto, contribuyan a alcanzar o a mantener un ECOFAV de un hábitat, cuando el tipo de hábitat en cuestión sea uno de los enumerados en el anexo I DH.

Como se ha indicado anteriormente, el NRL incluye, dentro de varias definiciones, referencias a otros conceptos descritos o no, lo que hace necesario tenerlos en cuenta conjuntamente para poder interpretarlos correctamente. En

⁴⁹ Cursiva añadida.

⁵⁰ Art. 1.1).a).

⁵¹ Art. 3.3.

⁵² Considerandos (4), (6), (7), (14), (19), (23), (40) y (69).

⁵³ Arts. 4 y 5, respectivamente.

⁵⁴ Art. 3.4.

el caso del concepto de “buena condición”, otras nociones que el NRL no define, como la de “integridad ecológica”, deben considerarse básicamente desde una vertiente científica. Ahora bien, desde una perspectiva estrictamente jurídica, hay que tener en cuenta que son conceptos “autónomos” del Derecho de la UE, por lo que solo corresponde a este legislador y al TJUE su interpretación.⁵⁵

El NRL se ocupa principalmente, aunque no solo, de los hábitats de su Anexo I. Este incluye todos los tipos de hábitats terrestres, costeros y de agua dulce enumerados en el anexo I DH (*tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de ZEC*), así como seis grupos de esos tipos de hábitats, clasificados de la siguiente forma: 1) humedales (costeros e interiores), 2) praderas y otros hábitats de pastoreo, 3) hábitats fluviales, lacustres, aluviales y ribereños, 4) bosques, 5) hábitats de estepa, brezales y matorrales y 6) hábitats rocosos y de dunas.

Sin embargo, el NRL también abarca otros hábitats (terrestres, costeros y de agua dulce) de especies de la DH y, en particular, de aves silvestres. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, en este segundo caso, la DAS carece de una lista de hábitats de especies de aves silvestres, a pesar de la referencia a los humedales y en especial a los de importancia internacional,⁵⁶ refiriéndose a ellos de manera genérica. Por lo tanto, el alcance de la obligación de restauración de estos hábitats puede ser más amplio que el de los de la DH o de los relacionados con las especies de la DH que figuran en sus anexos II (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de ZEC*), IV (*especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta*) y V (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya captura en la naturaleza y explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*).

El NRL no contiene ninguna mención específica de los hábitats urbanos, agrícolas o forestales. En el primer caso, emplea los términos “espacio verde urbano” y “arbolado urbano”.⁵⁷ En cuanto a los ecosistemas agrícolas y forestales, el NRL se refiere a la mejora de la “biodiversidad”, ampliando así claramente el alcance de las medidas de restauración.⁵⁸ Es cierto que muchos de

⁵⁵ Sobre esta cuestión puede verse el asunto C-900/19, *One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux v. Ministre de la Transition Écologique et Solidaire*, ECLI:EU:C:2021:211, para. 53. Asunto C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*, ECLI:EU:C:2008:445.

⁵⁶ Art. 4.2 (segunda frase) DAS. Téngase en cuenta que el art. 3.1 DAS indica que “los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para *todas las especies de aves contempladas en el artículo 1*” (cursiva añadida).

⁵⁷ Art. 8.1.

⁵⁸ Arts. 11.1 y 12.1, respectivamente.

los hábitats enumerados en el anexo I NRL pueden estar presentes en el ámbito urbano, agrícola y forestal. Sin embargo, la inexistencia de una referencia expresa a tales hábitats amplía potencialmente el ámbito objetivo de la restauración a llevar a cabo en tales entornos.

4. LA NOCIÓN DE RESTAURACIÓN EN EL NRL

El NRL establece, por primera vez en el derecho de la UE, una definición jurídica de "restauración", como

*“el proceso de contribuir activa o pasivamente a la recuperación de un ecosistema para mejorar su estructura y funciones, con el objetivo de conservar o aumentar la biodiversidad y la resiliencia del ecosistema, mediante la mejora de una zona de un tipo de hábitat hasta que se encuentre en buena condición, el restablecimiento de un área favorable de referencia y la mejora del hábitat de una especie hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes”.*⁵⁹

El objetivo de la restauración es la *resiliencia* de la biodiversidad y los ecosistemas. El NRL no especifica qué se entiende por “resiliencia” (un término que se menciona en quince ocasiones, diez en su preámbulo y cinco en su texto), aunque estaría vinculada con el de “buena condición”, que también incluye el término “resiliencia” (“alto nivel de integridad, estabilidad y resiliencia ecológicas”).⁶⁰ Un sentido ordinario del término haría referencia a la capacidad de resistir o recuperarse de situaciones o acontecimientos que pueden afectar a los ecosistemas, como casos de mayor estrés o deterioro, ya sean puntuales o más prolongados en el tiempo.⁶¹

Como ya se ha dicho, la restauración no se refiere únicamente a elementos como los hábitats o la biodiversidad sino, sobre todo, a las *funciones* de los ecosistemas, lo que constituye un factor más complejo a la hora de comprobar la eficacia de las medidas a adoptar. Por otra parte, la restauración va más allá de los espacios Natura 2000, aunque estos se prioricen en una primera fase hasta 2030 para los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce.⁶²

En cuanto a la finalidad de las medidas de restauración, el NRL no sólo se refiere a aquellas positivas, sino también a las pasivas. No se puede ignorar el alcance de esta perspectiva en el art. 3.3), en la medida en que “el proceso de contribuir (...) *pasivamente* a la recuperación de un ecosistema” bien puede implicar el cese de ciertas actividades en las zonas donde se encuentra un hábitat

⁵⁹ Art. 3.3.

⁶⁰ Art. 3.4).

⁶¹ Diccionario de la RAE.

⁶² Art. 4.1 (segundo párrafo).

determinado. Mientras que ni la DAS ni la DH obligan expresamente a los Estados miembros a dejar zonas libres de intervención humana (del tipo y grado que sea),⁶³ a salvo de algunos casos en los que sí se puede sostener tal obligación (v.g., zonas y períodos de reproducción y crianza o aquellas que en una ZEPA o ZEC posean valores que exijan tal estricta protección),⁶⁴ el NRL puede, por el contrario, imponer tal resultado. De hecho, el Anexo VII (*lista de ejemplos de medidas de restauración contempladas en el art. 14, apartado 16*) incluye algunas que se corresponden con la ayuda pasiva necesaria para restaurar ecosistemas degradados (por ejemplo, reducir la intensidad del pastoreo; detener o reducir el uso de pesticidas químicos, así como de abonos químicos y de estiércol animal; dejar de arar los pastizales; o permitir que los ecosistemas desarrollen su propia dinámica natural, por ejemplo, abandonando la recolección y fomentando la naturalidad y el estado salvaje).

Con todo, el territorio europeo presenta algunos obstáculos para una adecuada restauración por medio de las medidas pasivas. Así buena parte del mismo se encuentra a 10 kilómetros de una carretera asfaltada o una línea de ferrocarril.⁶⁵ Tampoco la UE ha plasmado normativamente la idea de “área salvaje”, que uno de los documentos orientativos sobre Natura 2000 define como

*“[u]n área de la naturaleza virgen es un área gobernada por procesos naturales. Se compone de hábitats y especies naturales y es lo suficientemente grande como para garantizar el correcto funcionamiento ecológico de los procesos naturales. No se encuentra modificada o solo ligeramente y no existe actividad humana intrusiva o extractiva ni el establecimiento de núcleos de población o infraestructuras ni perturbaciones visuales. Esta definición incluye cuatro características del área silvestre: a) naturalidad, b) ausencia de perturbación, c) falta de desarrollo, y d) extensión”.*⁶⁶

La restauración no es un fin en sí mismo. Su objetivo es conseguir 1) el restablecimiento de un área favorable de referencia, 2) la mejora del hábitat de una especie hasta 3) alcanzar una calidad y cantidad suficientes. Estos tres elementos se encuentran interrelacionados, en la medida en que los porcentajes incluidos en el NRL, que se examinan a continuación, también afectan a la

⁶³ La DH indica en sus considerandos que “el mantenimiento de dicha biodiversidad puede requerir en ciertos casos el mantenimiento, o incluso el fomento, de actividades humanas”.

⁶⁴ GARCÍA URETA, A., “ECJ Jurisprudence on Nature Protection and Ownership Rights”, en WINTER, G., *Environmental and Property Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2015) pp. 56-74.

⁶⁵ TORRES, A., JAEGER, J.A.G., ALONSO, J.C., “Assessing large-scale wildlife responses to human infrastructure development”, (2016) *Proceedings of the National Academy of Sciences*, pp. 8472-8477.

⁶⁶ Comisión Europea, “[Guidelines on Wilderness in Natura 2000. Management of terrestrial wilderness and wild areas within the Natura 2000 Network](#) (2013)”, traducción del autor.

cantidad de los hábitats y, en última instancia, a su calidad. El considerando (37) del preámbulo indica a este respecto lo siguiente:

“Es importante que los Estados miembros establezcan medidas destinadas a garantizar que las zonas cubiertas por tipos de hábitats que entran en el ámbito de aplicación del presente Reglamento sujetas a medidas de restauración muestren una mejora continua del estado en que se encuentran hasta alcanzar una buena condición y que los Estados miembros adopten medidas destinadas a garantizar que, una vez que alcancen una buena condición, dichos tipos de hábitats no se deterioren significativamente para no poner en riesgo el mantenimiento a largo plazo o la consecución de una buena condición.”

Ahora bien, en el mismo considerando se afirma categóricamente que “[e]l hecho de no alcanzar esos resultados *no implica el incumplimiento* de la obligación de establecer medidas adecuadas para alcanzarlos”.⁶⁷ Esta afirmación puede ser hasta cierto punto comprensible, ya que, incluso cuando se adopten medidas de restauración adecuadas, puede que no siempre logren el efecto deseado. Los ecosistemas pueden estar sometidos a presiones (de manera evidente el cambio climático) difíciles de reducir, limitar o incluso suprimir, aun cuando las medidas puedan parecer eficaces sobre el papel. Los conocimientos científicos y, por tanto, las medidas a adoptar a partir de ellos pueden ser limitados y carecer de la debida prognosis sobre los resultados que pueden alcanzarse en cada caso. Sin embargo, las medidas de restauración deben ser adecuadas. Por tanto, lo que indica el considerando (37) no puede servir de exención para incumplir esta obligación. En otras palabras, aunque las medidas adoptadas no alcancen los resultados esperados, deben ser adecuadas a efectos de la debida restauración, lo que, implica, además, que puedan ser objeto de control judicial respecto de su *adecuación* a las finalidades del NRL.⁶⁸

5. OBJETIVOS DE RESTAURACIÓN EN EL CASO DE LAS ZONAS TERRESTRES, COSTERAS Y DE AGUA DULCE

El NRL es explícito a la hora de exigir determinados objetivos y menos específico en otros supuestos. Resulta más detallado en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros, de agua dulce y marinos. Sin embargo, como ya se ha señalado, en el supuesto de otros ecosistemas, como los agrícolas, las medidas de restauración van más allá de las obligatorias. Esta es una diferencia con respecto a la DAS y DH, ya que estas carecen de plazos para alcanzar los

⁶⁷ Cursiva añadida.

⁶⁸ Recuérdese que el art. 34.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “[e]l contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y *adecuado* a los fines de aquéllos” (cursiva añadida).

objetivos fijados en ellas, salvo en el caso de la designación de ZEC.⁶⁹ El art. 4 NRL, que es objeto de examen a continuación es una norma muy compleja (diecisiete apartados), no solo por las distinciones que realiza, sino por las diferentes obligaciones que añade, junto con sus posibles excepciones.

5.1. Obligación de conocer

El NRL tiene implicaciones para los Estados miembros que van más allá de las propias medidas de restauración. En efecto, estas pueden fracasar si no se conoce suficientemente la realidad a la que se van a aplicar. El NRL es exigente en cuanto al conocimiento adecuado de las condiciones de los distintos hábitats. Así, en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros o de agua dulce, los Estados miembros deben garantizar que, a más tardar en 2030, se conozca el estado de los tipos de hábitats en “al menos” el 90 % del área de distribución de *todos* los tipos de hábitats enumerados en el anexo I y que, de aquí a 2040, se conozca el estado de *todas las zonas* de tipos de hábitats enumerados en el mismo anexo I.⁷⁰

A pesar de los diferentes porcentajes establecidos por el NRL, esta obligación es positiva y exigente, ya que pretende acabar con el desconocimiento científico sobre el estado de conservación de hábitats y especies, tal y como reflejan los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente o de la Comisión.⁷¹ Lo mismo puede decirse respecto de la determinación de las zonas más adecuadas para la restauración,⁷² en la medida en que deben basarse en los mejores conocimientos de que se disponga y en los avances técnicos y científicos más recientes sobre el estado de los tipos de hábitats del Anexo I NRL, de acuerdo con sus estructura y funciones para su mantenimiento a largo plazo. Lo anterior incluye las especies típicas (esto es, asentadas en tales hábitats)⁷³ y la calidad y cantidad de hábitats de las especies de los anexos II, IV y V DH y de las aves

⁶⁹ En el caso de las ZEPA, la DAS no tiene plazos para su clasificación, pero lógicamente sí la obligación de su designación y protección. El Tribunal Supremo sostuvo erróneamente en su sentencia de 20 de mayo de 2008, ECLI:ES:TS:2008:2740, que la DAS no imponía simultáneamente la delimitación de los territorios ZEPA y el establecimiento de su correspondiente régimen de protección, aunque esto podía ser posible.

⁷⁰ Art. 4.9, cursiva añadida.

⁷¹ Por ejemplo, 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 lo siguiente: “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 (por ejemplo, el 33 % 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 % en estado desconocido)”.

⁷² Véase el art. 14.2.

⁷³ Art. 1.6 DH, en relación con el art. 4.8 NRL.

silvestres.⁷⁴ Sin negar lo ambicioso de esta obligación, su incumplimiento no puede servir de excusa para contravenir la de restaurar. Es cierto que la restauración afecta, *entre otras cosas*, a hábitats que no se encuentren en buena condición, lo que apunta a un conocimiento previo (científico) de esta situación. Sin embargo, desde el punto de vista de las obligaciones impuestas por el NRL, la restauración no depende del cumplimiento previo del deber de conocer.

5.2. Objetivos de restauración

El NRL distingue tres supuestos para la adopción de medidas de restauración en relación con los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce:

1. Las zonas de hábitats de su anexo I que “no se encuentren en buena condición” [art. 4.1, letras a) y b)].
2. Aquellas en las que dichos hábitats “donde no se den” (art. 4, apartado 4); y
3. Los hábitats de las especies enumeradas en los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres (art. 4.7).

5.3. Zonas de hábitats del anexo I NRL que “no se encuentren en buena condición”

En el primer caso, el art. 4.1, letras a) y b), obliga a los Estados miembros a poner en marcha las medidas de restauración necesarias “para mejorar, hasta que se encuentren en buena condición” las zonas de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I que no se encuentren en buena condición, con arreglo a los siguientes porcentajes:

- a) De aquí a 2030, al menos el 30 % de la "*superficie total de todos* los tipos de hábitats" enumerados en el anexo I, cuantificada en el correspondiente plan nacional de restauración.
- b) De aquí a 2040, al menos el 60 %, y de aquí a 2050, al menos el 90 %, "*de cada grupo* de tipos de hábitats" enumerados en el anexo I.⁷⁵ Hay que advertir que, a diferencia del primer caso (superficie total), en el segundo el NRL se refiere a *cada uno* de los seis grupos en que se divide el anexo I antes mencionados.

⁷⁴ Art. 4.8.

⁷⁵ Art. 4.1, letras a) y b).

No obstante, el NRL permite ciertas excepciones a los objetivos de los años 2030, 2040 y 2050 en los Estados miembros en el supuesto de “tipos de hábitats *muy comunes y extendidos* que abarquen más del 3 % de su territorio europeo”.⁷⁶ Estas locuciones se refieren a un tipo de hábitat que se da en varias regiones biogeográficas de la UE con un área de distribución superior a 10.000 km².⁷⁷ En este caso, el NRL especifica un conjunto diferente de objetivos,⁷⁸ pero la principal obligación de restauración antes señalada se aplica a todos los tipos de hábitats del Anexo I y zonas de los grupos de hábitats *restantes* que no se encuentren en buena condición.⁷⁹

A efectos de los objetivos establecidos en las letras a) y b) del art. 4.1, letras a) y b), los Estados miembros deben, “según proceda”, dar prioridad, hasta 2030, a las medidas de restauración en las zonas situadas en lugares Natura 2000,⁸⁰ referencia ausente en el caso de los ecosistemas marinos. “Según proceda” es una expresión que no concede a los Estados miembros un margen de apreciación, sino que, de hecho, les obliga a determinar qué zonas situadas en espacios Natura 2000 necesitan tales medidas para alcanzar una buena condición por no encontrarse en este estado.⁸¹ A lo anterior hay que añadir que la DH exige, de manera independiente de lo dispuesto en el NRL, que los Estados miembros alcance un ECOFAV.⁸² El hecho de que las medidas de restauración en virtud del NRL puedan contribuir a este objetivo no exime a los Estados miembros de lo dispuesto en la DH.

5.4. Zonas en las que “no se den” tipos de hábitats del anexo I

Aparte de la obligación principal establecida en el art. 4.1, letras a) y b) (*supra*), el NRL exige a los Estados miembros que adopten medidas de restauración en el caso de los hábitats del anexo I en zonas “en las que *no se den* esos tipos de hábitats”.⁸³ El término “no se den”⁸⁴ (también empleado en el caso de los ecosistemas marinos)⁸⁵ carece de definición en el NRL o de criterios para su determinación. En principio, debe entenderse en un sentido común, es decir,

⁷⁶ Art. 4.2.

⁷⁷ Art. 3.11

⁷⁸ Los objetivos son los siguientes (a) de aquí a 2050 en una superficie que represente al menos el 80 % de la superficie que no esté en buen estado para cada uno de esos tipos de hábitat; b) de aquí a 2030, en al menos un tercio del porcentaje mencionado en la letra a); y c) de aquí a 2040, en al menos dos tercios del porcentaje mencionado en la letra a).

⁷⁹ Art. 4.3.

⁸⁰ Art. 4.1 (segundo párrafo).

⁸¹ Véase el art. 4.4 DH.

⁸² Art. 2.2 DH.

⁸³ Art. 4.4, cursiva añadida.

⁸⁴ La versión en inglés emplea la expresión “*do not occur*”; la francesa, “*ne sont pas présents*”.

⁸⁵ Art. 5.2.

ausencia de dichos hábitats, por el motivo que sea. Sin embargo, dado que el NRL se refiere al restablecimiento de estos hábitats (“medidas (...) necesarias para restablecer”),⁸⁶ debe entenderse que tales hábitats han existido en el pasado. Por tanto, la obligación de restauración es genuina, en el sentido de que deben recuperarse los hábitats que hayan desaparecido por completo. Sin embargo, el NRL no ofrece ningún criterio para especificar a qué situaciones pretéritas se está haciendo referencia (v.g., años o décadas).

Las medidas deben abarcar zonas que representen al menos el 30 % de la superficie “adicional” necesaria para alcanzar la “zona de referencia favorable” total para *cada grupo* de tipos de hábitats del anexo I para el año 2030, en zonas que representen al menos el 60 % de esa superficie en 2040 y en el 100 % de esa superficie en 2050. Por “área favorable de referencia”,⁸⁷ el NRL entiende la superficie total de *un tipo de hábitat* en una determinada región biogeográfica o marina a nivel nacional que se considera la mínima necesaria para garantizar la viabilidad a largo plazo del tipo de hábitat y de sus especies típicas o de su composición de especies típica, así como todas las variaciones ecológicas significativas de ese tipo de hábitat en su área de distribución natural, y que está compuesta por la superficie actual del tipo de hábitat. Si dicha superficie no es suficiente para la viabilidad a largo plazo del tipo de hábitat y sus especies típicas o su composición de especies típica, se tratará de la superficie adicional necesaria para el restablecimiento del tipo de hábitat. Cuando el tipo de hábitat en cuestión es del anexo I DH, dicho restablecimiento debe contribuir (lógicamente porque lo exige esta directiva) a alcanzar un ECOFAV.

Lo anterior cuenta con alguna excepción.⁸⁸ Si un Estado miembro considera que no es posible establecer medidas de restauración para el año 2050 que sean necesarias para alcanzar la zona de referencia favorable para *un tipo específico de hábitat* en el 100 % de la superficie, aquel puede fijar un porcentaje inferior a un nivel comprendido entre el 90 % y el 100 % en su plan nacional de restauración justificando tal decisión.⁸⁹ En tal caso, el Estado miembro deberá establecer “gradualmente” las medidas de restauración necesarias para alcanzar ese porcentaje inferior de aquí a 2050. El NRL no define qué es gradual. No obstante, señala que, para 2030, esas medidas de restauración deben cubrir, al menos, el 30 % de la superficie “adicional” necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050, y para 2040 al menos el 60 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050.⁹⁰

⁸⁶ Art. 4.4.

⁸⁷ Art. 3.8.

⁸⁸ Art. 4.5.

⁸⁹ Art. 4.5 (primera frase).

⁹⁰ Art. 4.5 (segunda frase).

5.5. Hábitats de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres

El tercer grupo de restauración de ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce tiene que ver con aquellos de las especies enumeradas en los anexos II (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de ZEC*), IV (*especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta*) y V (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya captura en la naturaleza y explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*) de la DH, y de los correspondientes a las aves silvestres incluidas en el ámbito de aplicación de la DAS, esto es, todas las aves en estado silvestre en la UE.⁹¹

A diferencia del anterior supuesto, aquí no se establecen objetivos, sino que las medidas que deben adoptarse son “adicionales” (“además de”) a las de las letras a) y b) del apartado 1 y art. 4.4 antes analizadas, y “necesarias” para mejorar la calidad y cantidad de esos hábitats, incluido su restablecimiento, y para mejorar la conectividad, hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes.⁹² La necesidad no es un criterio que quede a la discrecionalidad de cada Estado miembro, ya que está vinculada con la consecución de los objetivos que marca la norma. A diferencia de la obligación relativa a las zonas en las que los tipos de hábitats del anexo I “no se encuentren en buen estado” y “no se den”,⁹³ esta obligación no cuenta con posibles excepciones.

5.6. Zonas más adecuadas y conocimiento científico

El NRL indica que la determinación de las “zonas más adecuadas” para las medidas de restauración de los tres grupos antes contemplados debe fundamentarse en los mejores conocimientos disponibles y en la información científica “mejor y más reciente” sobre el estado de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I, medido por la estructura y las funciones que son necesarias para su mantenimiento a largo plazo, incluidas sus especies típicas, y sobre la calidad y cantidad de los hábitats de las especies de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres. A tal efecto, los Estados miembros deben utilizar la información de los informes que deben presentar a la Comisión.⁹⁴ En este punto, hay que indicar, por una parte, que la obligación de determinación de dichas zonas no implica que no deban respetarse los porcentajes establecidos para los distintos ecosistemas.

⁹¹ Art. 1 DAS.

⁹² Art. 4.7.

⁹³ Art. 4, apartados 5 y 6.

⁹⁴ Art. 4.8.

Por otra parte, la jurisprudencia del TJUE ya ofrece alguna referencia sobre lo que se puede entender por los mejores y más recientes conocimientos disponibles.⁹⁵ En un asunto relativo a la caza del bobo en Finlandia,⁹⁶ aquel indicó que no puede sostenerse que un Estado miembro disponga de los mejores conocimientos científicos cuando, en el momento en que la autoridad competente haya adoptado su decisión, esta haya tomado como referencia un estudio publicado “siete años” antes, con el resultado de que, salvo prueba en contrario, era lícito considerar que un estudio posterior, que analizaba datos de años más recientes, contenía datos más actualizados y, por lo tanto, era “significativamente más preciso y relevante”.⁹⁷ La aplicación de esta jurisprudencia al NRL implica una necesaria actualización y, en otros supuestos, generación de conocimiento científico, lo que dista ser la realidad en los Estados miembros.

5.7. La obligación de lograr una “mejora continua” de las zonas sujetas a restauración

El art. 4.11 exige a los Estados miembros que establezcan medidas para garantizar que las zonas sujetas a medidas de restauración de los tres grupos antes examinados: 1) art. 4.1, letras a) y b) (tipos de hábitats del anexo I), 2) art. 4.4 (tipos de hábitats del anexo I en los que “no se den” esos tipos de hábitats) y 3) art. 4.7 (hábitats de las especies de los anexos II, IV y V DH, y de aves silvestres) muestren: a) una mejora continua del estado de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I hasta alcanzar una buena condición, *así como* b) una mejora continua “de la calidad” de los hábitats de las especies a que se refiere el apartado 7, hasta alcanzar una calidad suficiente. En primer lugar, hay que destacar la concurrencia de la locución conjuntiva (“así como”). En segundo término, mientras que las expresiones “buena condición”, y “calidad suficiente” están definidas, “mejora continua”, que se menciona nueve veces (cinco en los considerandos y cuatro en el texto del NRL), no se describe en ninguna parte, ni aparece ninguna referencia temporal sobre cómo alcanzarla, salvo los objetivos mencionados en varias de sus disposiciones. Se puede argumentar que “continua” implica que se realice sin interrupción, pero ha de advertirse que esta obligación se encuentra vinculada con el logro de una buena condición y

⁹⁵ Sobre el papel de los conocimientos científicos en la jurisprudencia del TJUE en relación con la DH puede verse GARCÍA URETA, A., “The European Court of Justice’s Approach to Scientific and Factual Matters in the Habitats Directive - Between Uncertainty and Precaution”, en ELIANTONIO, M., LEES, E., y PALONIITTY, T., *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts: The Case of the Habitats Directive* (Hart Publishing, 2023), pp. 31-54.

⁹⁶ Asunto C-217/19, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2020:291.

⁹⁷ Asunto C-217/19, *Comisión v. Finlandia*, para. 84.

de calidad, por lo que tal continuidad debe contar con una determinación y traslación temporal para poder verificar que es real y no meramente formal.

Como se ha indicado anteriormente, el NRL exige un esfuerzo importante a la hora de interpretar sus normas, en la medida en que contienen referencias a diversos conceptos, algunos definidos y otros carentes de mayores concreciones. En el caso de esta obligación hay que tener en cuenta, en primer término, la locución “buena condición” de la zona de un hábitat que ya se ha considerado más arriba. Calidad y cantidad “suficientes” comparten un mismo patrón en el NRL, al definirse en función del cumplimiento de los requisitos ecológicos de una especie en cualquier fase de su ciclo biológico, de modo que se mantenga “a largo plazo” como un componente viable de su hábitat en su área de distribución natural, contribuyendo a alcanzar o a mantener el ECOFAV de una especie para las enumeradas en los anexos II, IV o V DH y garantizando las poblaciones de especies de aves silvestres de la DAS y, además, en los ecosistemas marinos, contribuyendo a alcanzar o a mantener un buen estado medioambiental.⁹⁸ Como se puede apreciar, la definición tiene como referencia la de ECOFAV recogida en la DH, tanto en lo relativo a los hábitats como las especies, que también emplea como criterio el largo plazo.⁹⁹

Ahora bien, es preciso recordar que la DAS carece de un listado de hábitats de las aves silvestres. Por lo tanto, todos aquellos que puedan albergar regularmente aves silvestres (migratorias o no) o las que las hayan albergado en el pasado deben protegerse en virtud de esta directiva. En efecto, la propia DAS

⁹⁸ Art. 3.9) y 10). Esta noción se define en el art. 3.5, de la Directiva 2008/56, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, como: “el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras, es decir: a) que la estructura, las funciones y los procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, junto con los factores fisiográficos, geográficos, geológicos y climáticos, permiten el pleno funcionamiento de esos ecosistemas y mantienen su capacidad de recuperación frente a los cambios medioambientales inducidos por el hombre. Las especies y los hábitats marinos están protegidos, se previene la pérdida de la biodiversidad inducida por el hombre y los diversos componentes biológicos funcionan de manera equilibrada; b) que las propiedades hidromorfológicas, físicas y químicas de los ecosistemas, incluidas las que resultan de la actividad humana en la zona de que se trate, mantienen los ecosistemas conforme a lo indicado anteriormente. Los vertidos antropogénicos de sustancias y de energía, incluidos los ruidos, en el medio marino no generan efectos de contaminación. El buen estado medioambiental se determinará a escala de la región o subregión marina a las que se refiere el artículo 4, tomando como base los descriptores cualitativos indicados en el anexo I. Se aplicará una gestión adaptativa, con arreglo al enfoque ecosistémico, con el objetivo de lograr un buen estado medioambiental”.

⁹⁹ Art. 1.e) y art. 1.i), respectivamente, DH.

obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves silvestres en el territorio de la UE. En segundo lugar, la obligación de proteger los hábitats de las aves silvestres no depende de la designación previa de ZEPA o de que se haya comprobado una disminución del número de aves o de que se haya concretado un riesgo de extinción de una especie protegida.¹⁰⁰

5.8. La obligación de evitar un “deterioro significativo”

El NRL contiene dos menciones a la obligación de evitar un “deterioro significativo” en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce.

- a) La primera se refiere a las zonas sujetas a medidas restauración de acuerdo con los tres grupos antes examinados (art. 4, apartados 1, 4 y 7). En este caso, el art. 4.11 (segundo párrafo) señala que la obligación es que tales zonas no se deterioren significativamente en el caso de las que estén en buena condición ni en las que se haya alcanzado la calidad suficiente de los hábitats de las especies. Esta obligación es lógica, ya que no sólo se trata de alcanzar un determinado nivel mediante medidas de restauración, sino también de mantenerlo a lo largo del tiempo, como ocurre con el ECOFAV en virtud de la DH y con aquellas zonas que cuenten, a la entrada en vigor del NRL, con una buena condición. Como ha afirmado el TJUE en relación con las especies del Anexo IV DH, pero de aplicación *mutatis mutandis* a los hábitats, de los objetivos de la DH se desprende que, en la medida en que se pretende “mantener” un ECOFAV, las especies que han alcanzado tal estado deben protegerse contra cualquier deterioro de ese estado. En consecuencia, la protección no deja de aplicarse a las especies que hayan alcanzado un ECOFAV.¹⁰¹ La noción de “deterioro” no se define en el NRL, aunque se llegue a mencionar en 23 ocasiones (una en los considerandos y 22 en el texto). En principio, hay que acudir a la jurisprudencia del TJUE sobre el art. 6.2 DH para calibrar el alcance de tal obligación.¹⁰² Ahora bien, a diferencia de esta norma, el NRL eleva el umbral del deterioro, ya que añade el adjetivo “significativo”, ausente en el art. 6.2 DH (de ahí que se indique en el art. 4.11 (segundo párrafo) “[s]in perjuicio de lo dispuesto en la

¹⁰⁰ Asunto C-355/90, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:1993:331, apt. 15.

¹⁰¹ Asunto C-601/22, *Umweltverband WWF Österreich v. Tiroler Landesregierung*, ECLI:EU:C:2024:595, para. 44.

¹⁰² El TJUE se ha referido a ella como una norma de protección general. Asunto C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, para. 35.

Directiva 92/43”). Por tanto, el NRL no está pensando en cualquier tipo de deterioro. Este incluiría factores negativos o perjudiciales que, aunque no pongan en peligro la supervivencia y reproducción de los hábitats y especies naturales, socavarían significativamente su reproducción y supervivencia en las condiciones más apropiadas.¹⁰³

- b) La segunda mención (art. 4.12) sobre la prevención de un deterioro significativo se refiere a las zonas en las que “se den” los tipos de hábitats enumerados en el anexo I y que (ya) se encuentran en buena condición o que sean necesarias para alcanzar determinados objetivos de restauración que se mencionan más adelante.¹⁰⁴

La redacción de las anteriores dos referencias en el art. 4.11 (segundo párrafo) y art. 4.12 difiere en cuanto a su objeto y al tipo de obligación exigida.

- a) El art. 4.12 es de aplicación, en principio, en zonas en las que no es necesario adoptar medidas de restauración. Esto difiere de la redacción del art. 4.11 (segundo párrafo), ya que este se refiere a zonas en las que “se haya alcanzado”, la calidad suficiente de hábitats y especies, aparte de que estén en “buena condición”.
- b) A la vista del art. 4.12, el NRL no vendría a exigir que se logre un determinado resultado, es decir, impedir un “deterioro significativo”, sino algo previo a ello, es decir, adoptar medidas que persigan dicho resultado. En efecto, hay una diferencia en el lenguaje utilizado por el NRL en comparación con el art. 4.11 (segundo párrafo), ya que el art. 4.12 emplea la expresión “*procurarán establecer* las medidas necesarias para prevenir”,¹⁰⁵ mientras que el primero utiliza una locución más categórica (“*establecerán* medidas que tendrán por objeto garantizar”).¹⁰⁶ A pesar de las posibles aproximaciones entre ambas locuciones, puede entenderse que los redactores del NRL han utilizado conscientemente un lenguaje diferente, aunque en ambos casos la obligación se refiere a un deterioro significativo.
- c) No obstante, como se ha señalado anteriormente, la obligación de garantizar que no haya deterioro está consagrada en la DH cuando establece que los Estados miembros deben evitar, en las ZEC (pero

¹⁰³ Asunto C-57/89, *Comisión v. Alemania*, ECLI:EU:C:1991:89. Abogado general, apts. 33 and 34.

¹⁰⁴ Los objetivos se establecen en el apartado 17 del art. 4.

¹⁰⁵ Cursiva añadida.

¹⁰⁶ Art. 4.11, cursiva añadida.

también en las ZEPA),¹⁰⁷ el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como la perturbación de las especies para las que se han designado las zonas, en la medida en que dicha perturbación pueda ser significativa en relación con los objetivos del DH.¹⁰⁸

El NRL incluye una disposición particular relativa a la obligación de no deterioro, pero sólo *fuera de* los espacios Natura 2000, en virtud de la cual los Estados miembros podrán, "cuando no existan alternativas", aplicar dicha obligación a cada región biogeográfica de su territorio para cada tipo de hábitat y cada hábitat de especies, siempre que el Estado miembro de que se trate notifique a la Comisión su intención de aplicar este apartado antes de febrero de 2025 y cumpla una serie de obligaciones.¹⁰⁹ En los espacios Natura 2000 sigue, por tanto, rigiendo lo dispuesto en el art. 6.2 DH y, para el caso de las aves silvestres, adicionalmente lo indicado en el art. 4.4 (segunda frase), por el que, fuera de las ZEPA, los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, ya que esta obligación no ha sido modificada por el art. 7 DH.¹¹⁰

5.9. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" en los espacios Natura 2000

El NRL establece ciertas excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo", distinguiendo "en" los espacios Natura 2000 y "fuera" de ellos.

El incumplimiento de ambas obligaciones "en" los espacios Natura 2000 "estará justificado" en los casos de: (a) *fuera mayor*, incluidas las catástrofes naturales; (b) transformaciones inevitables del hábitat causadas directamente por el cambio climático; o (c) un plan o proyecto autorizado de conformidad con el art. 6.4 DH.¹¹¹

¹⁰⁷ Art. 7 DH.

¹⁰⁸ Art. 6.2 HD.

¹⁰⁹ Art. 15.3, letra g), art. 20.1, letra j), art. 21.1, y art. 21.2, letra b).

¹¹⁰ El art. 7 DH señala (cursiva añadida): "Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del art. 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del art. 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del art. 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior."

¹¹¹ Art. 4.16.

La excepción prevista en el NRL requiere de algún comentario, ya que las referencias a "sin perjuicio de [la DH]" al exigir que no se deterioren significativamente las zonas en las que se ha alcanzado el buen estado,¹¹² y la posibilidad de no cumplir dicha obligación en determinados casos pueden ser contradictorias. En efecto, el DH exige la consecución de un ECOFAV, y este no depende de las medidas de restauración adoptadas en el marco del NRL. Lógicamente, estas medidas pueden contribuir a este objetivo, pero no es posible incumplir la DH a través de las medidas de restauración exigidas en virtud del NRL. No hay nada en el NRL de lo que pueda deducirse que el legislador de la UE haya modificado o incluso derogado alguna de las disposiciones de la DAS o DH. Una norma elemental de Derecho exige que tales modificaciones o derogaciones sean expresas o, al menos, se deduzcan claramente si están implícitas. De hecho, ninguna de las tres derogaciones constituye una excepción a la obligación de alcanzar un ECOFAV, ya que el DH no prevé tal caso. Lo anterior incluye a los planes o proyectos autorizados en virtud del art. 6.4 HD.

5.10. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" fuera de los espacios Natura 2000

Fuera de los espacios Natura 2000, la obligación de *mejora continua* (art. 4.11) "no se aplicará" si el deterioro está causado por: (a) fuerza mayor, incluidas las catástrofes naturales; (b) transformaciones inevitables del hábitat causadas directamente por el cambio climático; (c) un plan o proyecto de interés público superior para el que no se disponga de soluciones alternativas menos perjudiciales, a determinar caso por caso; o (d) una acción u omisión de terceros países de la que no sea responsable el Estado miembro en cuestión.

Por otra parte, la obligación de no *deterioro significativo* (art. 4.12) no resulta tampoco de aplicación en casos paralelos, con la única diferencia de la cláusula "que se determinará caso por caso", que no se exige en el supuesto de un plan o proyecto de interés público superior.¹¹³ La locución "interés público superior" resulta muy amplia en su formulación, ya que no se vincula con ninguno en concreto (v.g., la salud pública) ni siquiera se cita la expresión de "primer orden" que sí aparece en el art. 6.4 DH, relativo a las excepciones aplicables a planes y proyectos que, con efectos en espacios de Natura 2000, cuenten con una evaluación negativa.¹¹⁴ En este punto hay que advertir que las versiones en

¹¹² Art. 4.11 (segundo párrafo).

¹¹³ Art. 4.15.c); compárese con el art. 4.14.c).

¹¹⁴ "4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para

español, francés e italiano (interés público superior; *projet d'intérêt public majeur, interesse pubblico prevalente*) resultarían menos exigentes que la empleada en inglés (“*overriding public interest*”, tomada del art. 6.4 DH, “razón imperiosa de interés público de primer orden”).

La excepción a la obligación de lograr una "mejora continua" y el no deterioro significativo fuera de los espacios Natura 2000 puede entrar en conflicto con el principio de regresión de la DAS.¹¹⁵ Es cierto que esta directiva indica que la aplicación de las medidas "*adoptadas en virtud de la presente Directiva*" no puede conducir a un deterioro de la situación actual en lo que respecta a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en la UE.¹¹⁶ Sin embargo, el principio de regresión también implica que las medidas adoptadas en virtud de otras normas no pueden dar lugar a lo que la DAS pretende evitar. Trasladando esto al NRL, puede concluirse que las posibles exenciones de sus obligaciones no pueden implicar una regresión de los hábitats de aves silvestres que, como ya se ha mencionado, no se especifican en la DAS.

Un aspecto relativo a las excepciones a las obligaciones de mejora continua y de no deterioro, tanto dentro como fuera de los espacios Natura 2000, en el que hay reparar tiene que ver con el diferente lenguaje utilizado en el primer caso (“estará justificado”)¹¹⁷ frente al segundo (“no se aplicará”),¹¹⁸ ya que la locución “no se aplicará” implica un mayor grado de exención que con respecto a los supuestos aplicables “en” los lugares Natura 2000.

Por último, el NRL no prevé ningún procedimiento comunitario para revisar el uso de las excepciones. Se trata de un asunto que compete, en principio, a los Estados miembros, incluida la cuestión de la inexistencia de alternativas menos perjudiciales.¹¹⁹ La única excepción que puede ser objeto de revisión por parte de la UE, es el caso de los planes y proyectos autorizados “de conformidad con” el art. 6.4 DH, ya que la Comisión interviene si se produce una evaluación negativa y se exigen determinadas medidas compensatorias sobre la base de los

garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.”

¹¹⁵ Art. 13.

¹¹⁶ Art. 13 DAS, cursiva añadida.

¹¹⁷ Art. 4.16.

¹¹⁸ Art. 4.14 y 15.

¹¹⁹ Art. 4.14.c) y art. 4.15.c).

motivos expuestos en el párrafo segundo de dicha disposición si se ven involucrados hábitats o especies prioritarios así señalados en la DH.

5.11. Objetivos sin referencia temporal expresa

El art. 4 (apartado 17) finaliza con una referencia al logro de determinados objetivos, de la siguiente manera:

“Los Estados miembros garantizarán que:

“a) en el caso de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I, la superficie que se encuentra en buena condición aumente hasta al menos el 90 % y hasta que cada tipo de hábitat en cada región biogeográfica del Estado miembro de que se trate alcance el área favorable de referencia;

b) se produzca una tendencia creciente hacia una calidad y cantidad suficientes de hábitats terrestres, costeros y de agua dulce de las especies enumeradas en los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE y de las especies que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/147/CE.”

Esta disposición está relacionada con la obligación de prevenir el deterioro significativo en las zonas en las que “se den” los tipos de hábitats del anexo I en buena condición o de aquellas que sirvan para el logro de los objetivos de esta norma. El art. 4.17 abarca, por un lado, los que se encuentren “en buena condición” (se supone que en el momento de la entrada en vigor del NRL) y, por otro, los hábitats de las especies de los anexos II, IV y V HD y los de la DAS. En este último caso, sin embargo, la NRL no utiliza el término “en buena condición”. La norma omite establecer un plazo para alcanzar el objetivo del 90 %. Sin embargo, como el NRL utiliza los términos “aumente”, “hasta que” y “se alcance”, debe suponerse que se necesita una referencia temporal. En cambio, la letra b) no utiliza el término “en buen estado” ni se refiere a un porcentaje. En su lugar, la obligación se refiere al término “tendencia creciente”, que como otros no se define en el NRL, por lo que habrá que considerar su significado ordinario.

6. OBJETIVOS DE RESTAURACIÓN EN EL CASO DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS

El enfoque del NRL con respecto a los ecosistemas marinos es, con algunas diferencias, paralelo al de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce. Esto se refleja también en la obligación de conocer el estado de distintas zonas,¹²⁰ la obligación de lograr una “mejora continua”,¹²¹ y de evitar un

¹²⁰ Art. 5.7.

¹²¹ Art. 5.9.

“deterioro significativo”.¹²² En este caso deben establecerse medidas de restauración en relación con los tipos de hábitats del anexo II, “que *no se encuentren* en buena condición”, cuantificadas en el plan nacional de restauración, de la siguiente manera: (a) para 2030, en al menos el 30 % de la *superficie total* de los grupos 1 a 6 de los tipos de hábitats, cuantificada en el plan nacional de restauración; (b) para 2040, en al menos el 60 % y, de aquí para 2050, en al menos el 90 % de la superficie “de *cada uno*” de los grupos 1 a 6; (c) para 2040, en al menos dos tercios del porcentaje identificado en el plan nacional de restauración de la superficie del grupo 7; y (d) para 2050, en un porcentaje, cuantificado en el plan nacional de restauración,¹²³ de la superficie del grupo 7 de los hábitats del Anexo II.¹²⁴

También deben adoptarse otras medidas de restauración en relación con los tipos de hábitats 1 a 6 del anexo II NRL en zonas en las que esos hábitats “*no se den*”, del siguiente modo: al menos el 30 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar la zona de referencia favorable para cada grupo de tipos de hábitats, cuantificada en el plan nacional de restauración, para 2030, al menos el 60 % de esa superficie para 2040, y sobre el 100 % para 2050. Esta obligación para las zonas en las que no se den tales hábitats puede no aplicarse si un Estado miembro considera que no es posible establecer, para 2050, las medidas de restauración necesarias para alcanzar la zona de referencia favorable para un *tipo específico de hábitat* en el 100 % de la superficie.

Paralelamente a los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, el Estado miembro en cuestión puede fijar un porcentaje inferior a un nivel comprendido entre el 90 % y el 100 % en su plan nacional de restauración y justificarlo adecuadamente. En este caso deberá establecer gradualmente las medidas de restauración necesarias para alcanzar ese porcentaje inferior de aquí a 2050. No obstante, para 2030, las medidas de restauración deben cubrir al menos el 30 % de la superficie “adicional” necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050 y, para 2040, deberán cubrir al menos el 60 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050.¹²⁵ Como en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, el carácter limitado de la excepción (“tipo de hábitat *específico*”¹²⁶) hace que no pueda aplicarse de forma generalizada. De hecho, y paralelamente a esos ecosistemas, el NRL exige que la obligación principal de restauración se aplique a la superficie adicional “restante” necesaria para alcanzar la zona de referencia favorable de cada grupo

¹²² Art. 5.10.

¹²³ Art. 14.3.

¹²⁴ Este último porcentaje no puede impedir el logro o mantenimiento de un buen estado medioambiental de acuerdo con la Directiva 2008/56; art. 5.1 (segundo párrafo) NRL.

¹²⁵ Art. 5.3.

¹²⁶ Art. 5.3, cursiva añadida.

de tipos de hábitats enumerados en el anexo II al que pertenezcan esos tipos específicos de hábitats.¹²⁷

También deben adoptarse medidas adicionales de restauración de los hábitats marinos de las especies enumeradas en el anexo III NRL y en los anexos II, IV y V HD, así como de los hábitats marinos de las aves silvestres incluidas en la DAS. Dichas medidas se consideran necesarias para mejorar la calidad y la cantidad de esos hábitats, “incluido su restablecimiento”, y para mejorar la conectividad, hasta que se alcance una calidad y cantidad suficientes de dichos hábitats.¹²⁸

Un aspecto a destacar en el contexto marino radica en la obligación de conocimiento del estado de distintas zonas, que el NRL divide de la siguiente manera: a) de aquí a 2030, de al menos el 50 % de la superficie distribuida entre todos los tipos de hábitats en los grupos 1 a 6 enumerados en el anexo II; b) de aquí a 2040, de todas las zonas de los tipos de hábitats en los grupos 1 a 6 enumerados en el anexo II; c) de aquí a 2040, de al menos el 50 % de la superficie distribuida entre todos los tipos de hábitats en el grupo 7 enumerados en el anexo II; d) de aquí a 2050, de todas las zonas de los tipos de hábitats en el grupo 7 enumerados en el anexo II. Se trata de una obligación ciertamente gravosa (“garantizarán”) para los Estados miembros que se enfrentan a un generalizado desconocimiento del medio ambiente marino.¹²⁹

Como en el caso de los ecosistemas terrestres, el NRL reproduce las mismas obligaciones de mejora continua, deterioro significativo, así como de exención de estas, “en” y “fuera” de los espacios Natura 2000. Estas previsiones tienen su interés, ya que el despliegue de Natura 2000 en el espacio marino es el que se enfrenta a los mayores retrasos, pero como antes se ha indicado, las obligaciones del NRL son paralelas a las de la DAS y DH en lo que respecta a la designación de zonas de protección en dicho espacio. También de manera paralela a los ecosistemas antes analizados, el art. 5.14 finaliza con una norma que carece de referencia temporal expresa y que está vinculada con la obligación de evitar el deterioro significativo de las zonas del anexo II en buena condición o que sean necesarias para los siguientes objetivos:

¹²⁷ Art. 5.4.

¹²⁸ Art. 5.5.

¹²⁹ Como ha indicado el Parlamento Europeo, “más del 80 % del fondo marino sigue sin explorar, (...) es necesaria investigación oceanográfica adicional, en especial sobre los efectos de la contaminación y el cambio climático en los ecosistemas”. Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre el establecimiento de zonas marinas protegidas en la Antártida y la preservación de la biodiversidad en el océano Antártico, para. 8.

- “a) en el caso de los tipos de hábitats de los grupos 1 a 6 de tipos de hábitats enumerados en el anexo II, la superficie que se encuentra en buena condición aumente hasta al menos el 90 % y hasta que cada tipo de hábitat en cada región biogeográfica del Estado miembro de que se trate alcance el área favorable de referencia;
- b) en el caso de los tipos de hábitats del grupo 7 de tipos de hábitats enumerados en el anexo II, la superficie que se encuentra en buena condición aumente hasta al menos el porcentaje a que se refiere el apartado 1, párrafo primero, letra d), y hasta que cada tipo de hábitat en cada región biogeográfica del Estado miembro de que se trate alcance el área favorable de referencia;
- c) se produzca una tendencia creciente hacia una calidad y cantidad suficientes de los hábitats marinos de las especies enumeradas en el anexo III del presente Reglamento y en los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE y de las especies que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/147/CE.”

7. ECOSISTEMAS AGRÍCOLAS Y FORESTALES

De interés en el caso de la DAS y la DH son las medidas relacionadas con la restauración de los ecosistemas agrícolas y forestales. La agricultura es uno de los factores evidentes de afección sobre la biodiversidad. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha puesto de manifiesto que los hábitats que se encuentran sujetos a la actividad agraria (170.000 km²) presentan un estado de conservación peor que aquellos que lo están de manera parcial (212.300 km²) (67 % frente a un 37 %).¹³⁰ Por lo que respecta a los bosques a UE cuenta con unos 180 millones de hectáreas (45% de su superficie total y 5% de los bosques mundiales),¹³¹ la mitad de la red Natura 2000 está compuesta por zonas forestales (37.5 millones de hectáreas),¹³² y solo el 49 % de los hábitats forestales se encuentra en buen estado.¹³³

Como ya se ha indicado, el NRL se refiere en ambos casos (ecosistemas agrícolas y forestales) a la mejora de la biodiversidad. Sus requisitos son adicionales a los que los Estados miembros deben adoptar de forma obligatoria.¹³⁴ La restauración requiere la adopción de medidas que deben tener

¹³⁰ Agencia Europea de Medio Ambiente, [State of nature in the EU](#), p. 129. Véase ONIDA, M., “The New EU Forest Strategy for 2030”, en GARCÍA URETA, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M. (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 44-65.

¹³¹ [Tribunal de Cuentas, Informe Especial n. 21/2021, “Financiación de la UE en materia de biodiversidad y cambio climático en los bosques de la UE: resultados positivos, pero limitados”](#), p. 6.

¹³² [Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2020, sobre la estrategia forestal europea: el camino a seguir.](#)

¹³³ [COM\(2021\) 572 final, “Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030”](#), p. 1, nota a pie 4.

¹³⁴ Art. 11 en relación con el art. 4, apartados 1, 4 y 7.

como objetivo lograr una tendencia creciente “a nivel nacional” de “al menos” de dos de los tres indicadores siguientes para los ecosistemas agrícolas (desde agosto de 2024 hasta finales de diciembre de 2030, y cada seis años a partir de entonces), hasta que se alcancen los niveles satisfactorios: (a) índice de mariposas de pastizales; (b) reservas de carbono orgánico en los suelos minerales de las tierras de cultivo; y (c) proporción de superficie agraria con elementos paisajísticos de gran diversidad. Como ya se ha señalado, la locución “tendencia creciente” no se define en ninguna parte del NRL a pesar de que se menciona nueve veces en su texto. La ausencia de una definición apunta a un significado común, es decir, un aumento de la cantidad de los distintos indicadores mencionados en el anexo IV. Sin embargo, puede plantearse la cuestión de si la “tendencia *creciente*” puede estar sujeta a posibles fluctuaciones a la baja, incluso si la constante es incremental.

El NRL también contempla el caso de las aves comunes ligadas a medios agrarios a nivel nacional, mencionadas en su anexo V, imponiendo una serie de niveles que deberán alcanzarse en los años 2030, 2040 y 2050, respectivamente.¹³⁵ Esta medida responde a los preocupantes datos facilitados por la Agencia Europea de Medio Ambiente, según los cuales las tendencias a largo plazo (más de 25 años) de los sistemas de seguimiento de las aves comunes (en particular, las ligadas a medios agrarios) muestran descensos significativos y ningún signo de recuperación.¹³⁶ Un planteamiento similar se adopta en el caso de las aves forestales.¹³⁷ El anexo V incluye dos listas de Estados miembros. La primera se refiere a los Estados miembros “con poblaciones históricamente más mermadas de aves agrarias”. Se trata de aquellos en los que la mitad o más de las especies que contribuyen al índice nacional común de aves ligadas a medios agrarios presentan una tendencia poblacional negativa a largo plazo (Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos y Finlandia). Por el contrario, “Estados miembros con poblaciones de aves agrarias históricamente menos mermadas” se refiere a aquellos en los que menos de la mitad de las especies que contribuyen al índice nacional de tales aves presenta una tendencia poblacional negativa a largo plazo (Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia).

Además, los Estados miembros deben lograr una “tendencia creciente” en el ámbito nacional de al menos seis de los siete indicadores de los ecosistemas forestales (anexo VI), elegidos en función de su capacidad para demostrar la mejora de la biodiversidad de los ecosistemas forestales dentro del Estado

¹³⁵ Art. 11.3.

¹³⁶ [El Medio Ambiente Europeo – Estado y Perspectivas 2020](#), en. 83.

¹³⁷ Art. 12.2, y anexo VI.

miembro en cuestión. El anexo VI menciona los siguientes indicadores (a) madera muerta en pie; (b) madera muerta caída; (c) proporción de bosques disponibles para el suministro de madera no coetáneos frente a los coetáneos; (d) conectividad forestal; (e) índice de aves forestales comunes (f) reservas de carbono orgánico; (g) proporción de bosques dominados por especies arbóreas autóctonas; (h) diversidad de especies arbóreas. El incumplimiento de estas obligaciones está justificado si está causado por: (a) *fuerza mayor* “a gran escala”, incluidas las catástrofes naturales, en particular los incendios forestales imprevistos e incontrolados; o b) transformaciones inevitables del hábitat directamente provocadas por el cambio climático. Podría decirse que “fuerza mayor a gran escala”, único supuesto en el NRL en el que se emplea esta expresión, admite casos en los que las catástrofes naturales (por ejemplo, [incendios forestales](#)) sean de gran envergadura, pero también repetidas en el tiempo, un escenario que el cambio climático está haciendo cada vez más visible. Como ya se ha indicado, estas excepciones se refieren a la adopción de las correspondientes medidas exigidas por el NRL. Sin embargo, son independientes de las establecidas en la DAS y el DH, ya que ninguna de estas dos directivas prevé tales excepciones a sus obligaciones, a salvo de la posible desclasificación de las zonas protegidas.

Vinculado con lo forestal se encuentra el objetivo de que cuando apliquen las correspondientes medidas de restauración, los Estados miembros tendrán por objeto contribuir al compromiso de plantar “al menos” 3.000 millones de árboles adicionales en la Unión de aquí a 2030. Aquellos han de dar prioridad a las especies arbóreas autóctonas, salvo, en casos y condiciones “muy específicos”, cuando se trate de especies no autóctonas adaptadas al suelo, el contexto climático y ecológico y las condiciones de los hábitats locales y que contribuyen a fomentar una mayor resiliencia al cambio climático.¹³⁸

8. RESTAURACIÓN DE LOS POLINIZADORES

La importancia de los polinizadores no se discute,¹³⁹ a pesar de su pequeño tamaño.¹⁴⁰ La mayoría de los cultivos europeos (alrededor del 84%) se beneficia,

¹³⁸ Art. 13.

¹³⁹ Véase, en particular, MILMAN, O., *The Insect Crisis: The Fall of the Tiny Empires That Run the World* (Atlantic Books, 2022). PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “Restauración de las poblaciones de polinizadores”, en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 269-294.

¹⁴⁰ La abeja melífera (*Apis mellifera*) mide aproximadamente 1,5 centímetros.

al menos en parte, de la polinización por insectos.¹⁴¹ Según la Comisión, alrededor de 3.700 millones de euros de la producción agrícola anual de la UE dependen directamente de los insectos.¹⁴² Sin embargo, el fenómeno de la polinización se da en gran medida por sentado en el imaginario de la sociedad. En la UE hay unas 1.900 especies de abejas y 421 de mariposas, pero falta información sobre el estado de conservación de 1.048 especies de abejas. La HD enumera 56 especies de insectos polinizadores silvestres,¹⁴³ pero ninguna de las 52 especies de abejas amenazadas y en peligro crítico aparece en la lista.¹⁴⁴ En 2018, la Comisión presentó una estrategia que contenía una serie de medidas sobre la mejora del conocimiento de los polinizadores y su declive, los motores del declive y sobre la sensibilización.¹⁴⁵ Los resultados de la estrategia han sido criticados por el Tribunal de Cuentas por una serie de motivos que ponen de manifiesto las limitaciones de las estrategias,¹⁴⁶ pero también la oposición de los Estados miembros a adoptar medidas más estrictas en este ámbito. Como ha indicado el Tribunal de Cuentas, muchas de las medidas propuestas por la Comisión se han centrado en las políticas y medidas existentes, sin introducir cambios en ellas. En segundo lugar, la propia Política Agrícola Común ha carecido de disposiciones específicas sobre los polinizadores. Varios Estados miembros siguen rechazando las directrices de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) sobre la evaluación del riesgo de los productos fitosanitarios en las abejas (de 2013), además de las autorizaciones "de emergencia" concedidas por algunos de ellos para los neonicotinoides,¹⁴⁷ con los efectos de estos plaguicidas en el sistema nervioso de los insectos, a pesar de que la Comisión ha prohibido el uso de varias sustancias. Sin embargo, las autorizaciones de emergencia, adoptadas en virtud del Reglamento 1107/2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, pueden adoptarse debido a un peligro "que no pueda controlarse por otros medios razonables".¹⁴⁸

¹⁴¹ POTTS S., et al., *Situación y tendencias de los polinizadores europeos. Key findings of the STEP project* (Pensoft Publishers, 2015), p. 8.

¹⁴² [COM\(2021\) 261 final](#), "Progresos realizados en la aplicación de la iniciativa de la UE sobre polinizadores", p. 1.

¹⁴³ 42 mariposas y 14 polillas y escarabajos.

¹⁴⁴ [Tribunal de Cuentas, Informe Especial 15/2020, "Protección de los polinizadores silvestres en la UE - Las iniciativas de la Comisión no han dado fruto"](#), apt. 25.

¹⁴⁵ COM(2021) 261 final.

¹⁴⁶ Véase a este respecto la Introducción al libro *Comentario Sistemático a la Ley 42/2007, De 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, GARCÍA URETA, A., SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S., y JORDANO FRAGA, J., (dirs) (Marcial Pons, 2024), p. 14.

¹⁴⁷ Se trata de insecticidas neuroactivos químicamente similares a la nicotina. Véase el Reglamento de Ejecución 485/2013 de la Comisión, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de las sustancias activas clotianidina, tiametoxam e imidacloprid, y se prohíbe el uso y la venta de semillas tratadas con productos fitosanitarios que las contengan.

¹⁴⁸ Reglamento 1107/2009, artículo 53.1.

En la evaluación de este Reglamento, la Comisión ha reconocido que (a) las autorizaciones de emergencia han aumentado un 300% desde 2011, (b) faltan datos sobre las zonas a las que se aplican estas autorizaciones, (c) los Estados miembros "parecen utilizar" las autorizaciones de emergencia para superar los retrasos de procedimiento en la autorización de productos fitosanitarios y (d) estas autorizaciones se conceden repetidamente, año tras año, lo que cuestiona el carácter de emergencia de las situaciones.¹⁴⁹ Por su parte, la EFSA ha demostrado en algunos casos que los Estados miembros afectados podrían haber utilizado alternativas químicas o no químicas adecuadas o que simplemente no habían sido capaces de justificar científicamente el peligro.¹⁵⁰

El NRL dedica el art. 10 a la restauración de los polinizadores. La primera impresión es la de la deficiente técnica legislativa empleada. Para calibrar el significado de lo que se exige, es necesario considerar otras cuatro normas más un anexo. Además, el art. 10 incluye un lenguaje indeterminado con expresiones como "de manera oportuna" "medidas adecuadas y eficaces" o, "niveles satisfactorios" faltas de mayor concreción. La norma distingue dos etapas. Por un lado, los Estados miembros deberán, mediante la aplicación "de manera oportuna" de medidas adecuadas y eficaces, mejorar la diversidad de los polinizadores e invertir el declive de sus poblaciones a más tardar en 2030. Sin embargo, el NRL carece de precisión sobre lo que significa en la práctica mejorar e invertir.

Por otra parte, después de 2030, los Estados miembros deberán lograr una tendencia creciente de las poblaciones de polinizadores, medida al menos cada seis años a partir de 2030, hasta alcanzar niveles satisfactorios. Esta segunda etapa depende del entrelazamiento de varios aspectos mencionados en el art. 10 por referencia a otras normas y actos que se adoptarán en el futuro. La primera disposición que debe mencionarse es el art. 14.5, que indica que, para 2030, los Estados miembros establecerán, mediante un proceso y una evaluación abiertos y eficaces basados en las pruebas científicas más recientes, el marco orientativo a que se refiere el art. 20.10, y, si se dispone de él, en el marco orientativo a que se refiere el art. 20.11, niveles satisfactorios para las poblaciones de polinizadores a que se refiere el art. 10.1. La primera cuestión que plantea esta norma es quién debe establecer dicho marco orientativo. En efecto, el apartado 5 del art. 14 encomienda a los Estados miembros la tarea de adoptarlo, pero, según el apartado 10 del art. 20, la Comisión también debe aprobarlo. Es cierto que las fechas de adopción de los respectivos marcos

¹⁴⁹ [COM\(2020\)208 final](#), "Evaluación del Reglamento 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y del Reglamento 396/2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas".

¹⁵⁰ Tribunal de Cuentas, Informe Especial 15/2020, pp. 38-39.

rectores no coinciden. La Comisión debe adoptar su marco antes de finalizar 2028, mientras que los Estados miembros deben aprobar el suyo a más tardar en 2030. Sin embargo, dado que ambos se refieren a un marco rector, la siguiente pregunta es si son lo mismo o si el primero debe servir de base para el que deben adoptar los Estados miembros, lo que parece correcto. La segunda cuestión tiene que ver con el carácter vinculante (o no) del marco orientativo, ya que, aunque la Comisión debe adoptarlo como acto de ejecución del NRL,¹⁵¹ poco más se dice al respecto. El término “orientativo” implicaría que no se trata de un acto vinculante, sino de una guía que deban tener en cuenta los Estados miembros. La tercera cuestión se refiere al contenido del marco orientativo, ya que la lista de referencias a otras normas conduce al apartado 2 del art. 12, que a su vez remite al anexo VI sobre la lista de indicadores de los ecosistemas forestales.

La otra sección principal del art. 10 se refiere al establecimiento y actualización de un método de base científica para el seguimiento de la diversidad y las poblaciones de polinizadores. Este debe proporcionar “un enfoque normalizado para recopilar *datos anuales* sobre la abundancia y la diversidad de las especies de polinizadores en los distintos ecosistemas, para evaluar las tendencias de las poblaciones de polinizadores y la eficacia de las medidas de restauración adoptadas por los Estados miembros”. A pesar de la importancia que este tema puede tener para comprender la realidad de los polinizadores, toda la complejidad de las referencias expuestas plantea la cuestión de si habría sido más adecuado establecer normas más claras sobre lo que debe conseguirse en materia de restauración de polinizadores. En otras palabras, posiblemente el impacto del NRL quizás no se vaya a apreciar tanto en el contexto de la restauración sino del conocimiento del estado de los polinizadores.

9. ECOSISTEMAS URBANOS

La UE no ha pergeñado una política ambiental para las ciudades, a pesar de que el 70% de la población de la UE viva en zonas urbanas y de que existe “una alta probabilidad (> 75 %) de que grandes áreas (que suman aproximadamente 77.500 km²) del continente europeo se conviertan o se hayan convertido en zonas urbanas entre 2000 y 2030”.¹⁵² Sin embargo, la normativa de biodiversidad no se detiene ante los lindes de los núcleos urbanos. En efecto, tanto la DAS como la DH se aplican en aquellos, en la medida en que se cumplan sus condiciones. En otras palabras, existe, en su caso, la obligación de

¹⁵¹ Art. 20.12.

¹⁵² [EEA Report No 11/2016, *Urban sprawl in Europe*](#), p. 16.

designar ZEPA o ZEC en tales núcleos y de proteger las respectivas especies.¹⁵³ De hecho, como reconoce la Estrategia de Biodiversidad de la UE 20230, hay aproximadamente 11.000 espacios de la red Natura 2000 dentro o parcialmente dentro de ciudades, representando el 15 % de su superficie total de la red.¹⁵⁴ Por otra parte, como ha indicado la [Agencia Europea de Medio Ambiente](#), Europa tiene algunos de los centros urbanos más antiguos del mundo, con un 42 % de todos los edificios construidos antes de 1950. La tasa de renovación de Europa se sitúa en torno al 1 % de los edificios al año, lo que significa que los edificios no están necesariamente adaptados a las condiciones climáticas actuales ni a las futuras. Habría que añadir que esta afirmación es aplicable *mutatis mutandis* a las propias ciudades y sus infraestructuras.

Para precisar las obligaciones aplicables a los ecosistemas urbanos es necesario tener en cuenta diversas definiciones que se indican en el NRL, a diferencia de otros casos en los que, como se ha señalado anteriormente, este omite criterios de determinación.

- a) Por “ciudades”, se entiende aquellas unidades administrativas locales en las que “al menos” el 50 % de la población vive en uno o más centros urbanos, medidas utilizando el grado de urbanización establecido de conformidad con el Reglamento 1059/2003. Este reglamento distingue el grado de urbanización entre 1) zonas urbanas: ciudades o zonas densamente pobladas, y localidades o zonas de densidad intermedia, y 2) zonas rurales o zonas escasamente pobladas.¹⁵⁵
- b) Municipios y zonas suburbanas, son aquellas unidades administrativas locales en las que menos del 50 % de la población vive en un centro urbano, pero al menos el 50 % de la población vive en una agrupación urbana, medidas utilizando el grado de urbanización del Reglamento 1059/2003.

¹⁵³ [Caso de la ZEPA del núcleo urbano de Cáceres](#). El Abogado General FENNELLY expresó esta obligación con claridad en el asunto C-44/95, *The Queen v. Secretary of State for the Environment*, ex parte: *Royal Society for the Protection of Birds*, ECLI:EU:C:1996:297, apt. 88 de sus conclusiones, cursiva añadida: “[L]as zonas clasificadas como [ZEPA] sólo merecen esta protección especial porque constituyen las zonas más adecuadas desde el punto de vista ornitológico, y no unas zonas seleccionadas por ser las que tienen un potencial económico *menos favorable*, y que recíprocamente, los Estados miembros están *obligados* a designar las zonas más adecuadas porque, una vez clasificadas, tendrán derecho a la protección extensa contemplada en el apartado 4 del art. 4.” “Las aves de dichas especies cuyo hábitat linda con una zona de desarrollo industrial no tienen *menos derecho* a la protección de la Directiva que los que se encuentran en zonas más alejadas.”

¹⁵⁴ Estrategia, p. 14, nota 52.

¹⁵⁵ Art. 4ter.3.a) al que se remite el NRL.

El NRL exige a los Estados miembros que determinen y cartografíen las zonas de ecosistemas urbanos sujetos a medidas de restauración para “todas sus ciudades y municipios y zonas suburbanas”.¹⁵⁶ La zona del ecosistema urbano de una ciudad o de un municipio o zona suburbana se refiere: a) la totalidad de la ciudad o del municipio y zona suburbana, o b) partes de la ciudad o del municipio y zona suburbana, incluidos al menos sus centros urbanos, sus agrupaciones urbanas y, si el Estado miembro de que se trate lo considera conveniente, sus zonas periurbanas.¹⁵⁷ Aparte de la anterior obligación, el NRL impone que, hasta finales de 2031, no se produzca “una pérdida neta en la superficie total nacional de *espacio verde urbano ni de cubierta arbórea urbana* en zonas de ecosistemas urbanos”, en comparación con 2024. La noción de “pérdida neta” es única en todo el texto del NRL, careciendo, sin embargo, de definición y de criterios para calibrar que no se produzca.

- a) El “espacio verde urbano” es una noción amplia por lo que respecta a su objeto, entendiéndose en el NRL como “la superficie total de árboles, arbustos, matorrales, vegetación herbácea permanente, líquenes y musgos, estanques y cursos de agua que se encuentran en ciudades o municipios y zonas suburbanas, calculados según los datos facilitados por el servicio de vigilancia terrestre en el marco del Programa Espacial de la UE (Reglamento 2021/696), y, en caso de estar disponibles para el Estado miembro de que se trate, otros datos complementarios pertinentes facilitados por dicho Estado miembro.”¹⁵⁸
- b) La “cubierta arbórea urbana”,¹⁵⁹ es la superficie total de cubierta arbórea en ciudades, municipios y zonas suburbanas, calculada a partir de los datos relativos a la densidad de cubierta arbórea facilitados por el servicio de vigilancia terrestre en el marco del mismo Programa Espacial de la UE.

¹⁵⁶ Art. 14.8, cursiva añadida.

¹⁵⁷ Por zonas periurbanas, el NRL entiende [art. 3.19)] “las zonas adyacentes a centros urbanos o agrupaciones urbanas, incluidas al menos todas las zonas situadas a menos de 1 km desde los límites exteriores de dichos centros urbanos o agrupaciones urbanas y situadas en la misma ciudad o el mismo municipio y zona suburbana que dichos centros urbanos o agrupaciones urbanas. Los Estados miembros pueden agregar las zonas de ecosistemas urbanos de dos o más ciudades, o de dos o más municipios y zonas suburbanas adyacentes, o de ambos, en una única zona de ecosistema urbano común a dichas ciudades, o municipios y zonas suburbanas, respectivamente.

¹⁵⁸ Art. 3.20).

¹⁵⁹ Art. 3.21).

A efectos de la anterior obligación sobre la pérdida neta, los Estados miembros pueden excluir de esas superficies totales nacionales las zonas de ecosistemas urbanos en las que la proporción de espacios verdes urbanos en los centros urbanos o agrupaciones urbanas supere el 45 % y la proporción de cubierta arbórea urbana el 10 %. En el caso español, los datos de la [Agencia Europea de Medio Ambiente](#) (2018) indican que, de las ciudades consideradas, la de menor porcentaje de cubierta arbórea es el Puerto de la Cruz (1,70 %) mientras que posee el mayor porcentaje Cuenca (77,33 %), seguida por Jaén (72,28 %). Los grandes núcleos de población ofrecen los siguientes datos: Madrid (39,43 %), Valencia (14,46 %), Zaragoza (6,28 %), Bilbao (30,79 %), Santiago de Compostela (50,02%), Barcelona (25,32 %) o Sevilla (15,19 %).

Así como la evitación de pérdida neta es una obligación que discurre hasta finales de 2031, el NRL impone que, a partir del 1 de enero de 2031, los Estados miembros alcancen una “tendencia creciente” de la superficie *total nacional* del espacio verde urbano”,¹⁶⁰ también mediante la integración de espacios verdes urbanos en edificios e infraestructuras, en zonas de ecosistemas urbanos. Tal determinación se debe realizar en la cartografía antes mencionada y la tendencia ha de medirse cada seis años a partir de enero de 2031, hasta que se alcance el nivel satisfactorio al que se refiere el NRL.¹⁶¹ Este debe fijarse por los Estados miembros a más tardar en 2030, mediante un proceso y una evaluación abiertos y eficaces, basados en los datos científicos más recientes, en el marco orientador a adoptar por la Comisión (para antes del 31 de diciembre de 2028).

10. DEFENSA NACIONAL

Posiblemente debido a la invasión Rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, el considerando (3) del NRL señala que “[d]ebe darse la *máxima prioridad* a las actividades que tengan como único objetivo la defensa o la seguridad nacional”.¹⁶² El NRL incluye una excepción general en virtud de la cual, al establecer medidas de restauración, los Estados miembros pueden eximir las zonas utilizadas para actividades cuyo “único” fin sea la defensa nacional si dichas medidas se consideran incompatibles con el uso militar continuado de las zonas en cuestión. Por lo tanto, estas dos condiciones deben cumplirse para que se aplique dicha excepción.¹⁶³ Las zonas que permiten un uso mixto, por ejemplo, civil y militar, no pueden acogerse a esta excepción, como ya se ha sostenido en relación con el alcance de las obligaciones de la evaluación de

¹⁶⁰ Art. 8.2.

¹⁶¹ Véase el art. 15.5, letras d) y e).

¹⁶² Cursiva añadida.

¹⁶³ Art. 7.1.

impacto ambiental.¹⁶⁴ El NRL no cualifica el grado de incompatibilidad. Una acepción ordinaria de este sustantivo llevaría a implicar que solo aquellas medidas irreconciliables con los fines de la defensa podrían cogerse a la excepción del NRL, a diferencia de otras que puedan ser diferentes o inadecuadas, por sus finalidades. Con todo, la indeterminación del NRL fuerza a realizar un análisis *ad casum*. Por último, pero no por ello menos importante, cabe añadir que estas zonas no están exentas de las obligaciones de la DAS y la DH, ya se refieran a la protección de las especies en cuestión o a la designación de zonas protegidas, puesto que estas dos directivas no establecen ninguna excepción al respecto.

11. PLANES NACIONALES DE RESTAURACIÓN

11.1. Naturaleza jurídica y elaboración

Aunque el NRL es un reglamento, hace descansar la obligación de adoptar medidas de restauración en un plan, al que dedica, en concreto, dos artículos (14 y 15). No puede pasarse por alto que la eficacia de las disposiciones del NRL depende en gran medida de este plan y de su correcta adopción. El NRL habla de “*un plan nacional de restauración*”,¹⁶⁵ pero esto no implica que tal norma pase por encima de la distribución interna de competencias en los Estados miembros. En el NRL no se hace referencia explícita a su naturaleza jurídica ni a si debe ser vinculante. Sin embargo, dado que debe identificar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de restauración, es lógico suponer que dicho plan es obligatorio, aunque pueda contener aspectos que resulten descriptivos, como, por otra parte, puede suceder con aquellos otros de gestión de las zonas de Natura 2000.¹⁶⁶

Los Estados miembros deben presentar un proyecto de plan a la Comisión antes del 1 de septiembre de 2026. La Comisión se encarga de evaluarlo y, seis meses después de recibir la evaluación, los Estados miembros deben finalizarlo, publicarlo y devolverlo a la Comisión. No obstante, cabe señalar que el NRL exige a los Estados miembros que utilicen el “formato uniforme” que establecerá la Comisión, que ya ha debido enviar un borrador al comité mencionado en el NRL antes del 1 de diciembre de 2024.¹⁶⁷ El NRL indica que

¹⁶⁴ Asunto C-435/97, *Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) v. Autonome Provinz Bozen*, ECLI:EU:C:1999:418.

¹⁶⁵ Art. 14.1, cursiva añadida.

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, el art. 20 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

¹⁶⁷ Art. 15.7. En el momento de escribir esto, la Comisión Europea ya ha hecho circular un borrador.

la elaboración del plan en los Estados miembros debe ser abierta, transparente, inclusiva y eficaz y que el público, incluidas todas las partes interesadas pertinentes, tenga oportunidades tempranas y efectivas de participar en su preparación.¹⁶⁸ Las consultas deben cumplir los requisitos establecidos en la Directiva 2001/42 (evaluación de la EIA de planes y programas). Resulta interesante que el NRL mencione esta directiva a efectos de consulta, pero evite, al menos explícitamente, afirmar que el plan de restauración debe someterse a una evaluación de su impacto, lo que, a la vista de sus obligaciones, no puede descartarse tanto bajo la citada directiva como la DH.¹⁶⁹ Además, a pesar de las referencias a la transparencia, conviene recordar que son aplicables las disposiciones del Convenio de Aarhus, en particular los artículos 6 y 7.

11.2. Contenido

El plan de restauración no tiene que elaborarse necesariamente desde cero. El NRL exige a los Estados miembros que tengan en cuenta una serie de elementos, que incluyen, entre otros, a) las medidas de conservación establecidas para los lugares Natura 2000 y los marcos de acción prioritarios en virtud de la DH; b) las medidas para alcanzar un buen estado cuantitativo, ecológico y químico de las masas de agua incluidas en los programas de medidas y los planes hidrológicos de cuenca elaborados de conformidad con la Directiva 2000/60, y los planes de gestión del riesgo de inundación establecidos en virtud de la Directiva 2007/60; c) en su caso, las estrategias marinas para alcanzar un buen estado ecológico en todas las regiones marinas de la UE elaboradas de conformidad con la Directiva 2008/56; d) las estrategias y planes de acción nacionales en materia de biodiversidad elaborados de conformidad con el art. 6 CDB; e) en su caso, las medidas de conservación y gestión adoptadas en el marco de la política pesquera común; f) los planes estratégicos de la política agrícola común elaborados de conformidad con el Reglamento 2021/2115.

Además de lo anterior, el plan debe identificar "sinergias" con la mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático, la neutralidad de la degradación del suelo, la prevención de catástrofes y con la agricultura y la silvicultura.¹⁷⁰ Podría decirse que el NRL requiere un grado de atención diferente en el caso de las energías renovables, en la medida en que se refiere a la "coordinación" con la cartografía de las zonas que deben cumplir al menos las contribuciones nacionales al objetivo de energías renovables para 2030 y, en

¹⁶⁸ Art. 14.20.

¹⁶⁹ Véase, por ejemplo, el asunto C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA v. Région de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2019:483.

¹⁷⁰ Art. 14.9.

su caso, con la designación de las zonas de aceleración de las renovables y las zonas de infraestructuras dedicadas en virtud de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en su versión modificada.¹⁷¹ En cuanto a la colaboración con otros Estados miembros, el NRL utiliza un lenguaje menos vinculante, ya que indica que los Estados miembros “podrán cuando resulte práctico y pertinente”, utilizar las estructuras regionales de cooperación institucional existentes para elaborar y aplicar los planes nacionales de restauración en relación con la restauración y el restablecimiento de los ecosistemas marinos, utilizar las estructuras institucionales regionales de cooperación existentes.¹⁷² Tanto la DAS como el DH no abordan correctamente el aspecto transfronterizo de la cooperación entre Estados miembros, cuando se está ante un “patrimonio común” del que estos son (solo) sus gestores.¹⁷³ Esta cuestión ha sido obviada por la Comisión Europea a la hora de exigir a aquellos una mayor colaboración. Sin embargo, dado que el NRL utiliza el término “pertinente”, puede entenderse que los Estados miembros que comparten zonas de hábitats que no se encuentren en buen estado deben utilizar las estructuras institucionales existentes o crearlas.

Aparte de la especificación lógica de las medidas de restauración,¹⁷⁴ el plan debe cuantificar la superficie que es necesario restaurar para cumplir los objetivos de restauración establecidos en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, y los ecosistemas marinos vistos anteriormente, y la calidad y cantidad de los hábitats de las especies incluidas en los anexos II, IV y V HD, además de las especies y de las aves silvestres.¹⁷⁵ Sin embargo, esta cuantificación sólo puede incluir las zonas cuyo estado del tipo de hábitat "se conoce", o se conocerá en 2030 y 2040, respectivamente.¹⁷⁶ En cuanto a las zonas agrícolas y forestales que necesitan restauración, los Estados miembros deben identificarlas y cartografiarlas. Esto incluye una relación de los indicadores elegidos de conformidad con el NRL y su idoneidad para demostrar la mejora de la biodiversidad en esos ecosistemas.¹⁷⁷

¹⁷¹ Art. 14.13.

¹⁷² Art. 14.18.

¹⁷³ Asunto 262/85, *Comisión v. Italia*, ECLI:EU:C:1987:340, apt. 9. Asunto C-38/99, *Comisión v. Francia*, ECLI:EU:C:2000:674, apt. 53. Asunto C-507/04, *Comisión v. Austria*, ECLI:EU:C:2007:427, apt. 92. Asunto C-432/21, *Comisión v. Polonia*, ECLI:EU:C:2023:139, apt. 108.

¹⁷⁴ Art. 14.1.

¹⁷⁵ Art. 14.2, en relación con el artículo 4, apartados 1, 4 y 7, y el artículo 5, apartados 1, 2 y 5, respectivamente.

¹⁷⁶ Art. 14.2 (párrafos segundo y tercero) y art. 4, apartados 5, 7 y 9, respectivamente.

¹⁷⁷ Art. 15.3, letras j) y l), respectivamente.

11.3. Período cubierto por el plan y revisiones

El plan de restauración abarca un periodo hasta 2050, con plazos intermedios correspondientes a los distintos objetivos. No obstante, los Estados miembros deberán revisarlo y reformularlo, e incluir medidas complementarias, antes del 30 de junio de 2032 y, posteriormente, antes del 30 de junio de 2042. Al menos una vez "cada diez años *en lo sucesivo*", cada Estado miembro revisará su plan nacional de restauración y, en caso necesario, lo reformulará e incluirá medidas complementarias.¹⁷⁸ La expresión "cada diez años" presupone que después de 2050 los Estados miembros tendrán que seguir adoptando medidas de restauración cuando sea necesario, si la evaluación así lo demuestra (y lógicamente con sujeción a lo que pueda determinar el legislador futuro). A pesar de la fecha de 2050, el NRL señala que el plan de restauración puede limitarse, en lo que respecta al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2032 y las fechas de revisión correspondientes establecidas, a una "visión estratégica" de los elementos que deben incluirse en el plan¹⁷⁹ y de las medidas de conservación y gestión que un Estado miembro tiene previsto adoptar en el marco de la política pesquera común.¹⁸⁰ El problema es que en ninguna parte del NRL se define o aclara qué significa visión estratégica (única mención en el NRL)¹⁸¹ y cómo de "estratégica" (o genérica) ha de ser.

Revisar y reformular son dos operaciones diferentes con finalidades distintas, aunque están lógicamente entrelazadas. Mientras que el primer término implica una evaluación formal con la intención de llevar a cabo un cambio, en caso necesario, revisar implica realizar los cambios precisos en el plan. Las revisiones deben llevarse a cabo teniendo en cuenta los progresos realizados en la aplicación de los planes, las mejores informaciones científicas y los mejores conocimientos disponibles sobre los cambios en las condiciones medioambientales, en curso o previstos, provocados por el cambio climático.¹⁸² Como se puede observar, el (des)conocimiento científico de estas variables va a resultar esencial en esta fase. El plan nacional de recuperación revisado debe publicarse y presentarse a la Comisión, pero esta no interviene previamente. El plazo de diez años puede ser cuestionable en términos de verificación de la

¹⁷⁸ Art. 19.1.

¹⁷⁹ Estos aspectos son los mencionados en el apartado 3 del art. 15, v.g., cuantificación de las zonas que deben restaurarse a fin de cumplir los objetivos de restauración o una descripción de las medidas de restauración previstas o establecidas, a fin de satisfacer las obligaciones de restauración y cumplir los objetivos establecidos en el NRL, y una especificación de cuáles de esas medidas de restauración se planifican o establecen dentro de la Red Natura 2000 creada de conformidad con la DH.

¹⁸⁰ Art. 15.4, que, sin embargo, emplea la expresión "[c]uando proceda".

¹⁸¹ Véase, sin embargo, el considerando (3).

¹⁸² Art. 19.1 (segundo párrafo).

eficacia de las medidas de restauración. Como ya se ha señalado, la obligación principal es adoptar tales medidas, pero lógicamente también alcanzar los objetivos de restauración. Un decenio puede ser un periodo adecuado para ello, pero también se corre el riesgo de que se diluya la realidad de lo conseguido.

Si la Comisión considera, con fundamento en los informes que deben presentar los Estados miembros, que los progresos realizados por un Estado miembro son insuficientes para alcanzar los objetivos y cumplir las obligaciones establecidas en los artículos 4 a 13, puede, previa consulta con el Estado miembro de que se trate, solicitarle que presente un proyecto revisado de plan nacional de restauración con medidas suplementarias. A pesar de que el tenor del NRL pudiese dar la impresión de su carácter potestativo (“podrá solicitarle”), en realidad, el Estado miembro debe publicar ese plan nacional de restauración revisado con medidas complementarias y presentarlo a la Comisión en un plazo de seis meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de la Comisión.¹⁸³ No está prevista la aprobación por parte de esta.

12. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

En este trabajo se han expuesto algunas de las normas del NRL, con las debidas cautelas debido a su evidente complejidad. Es innegable que el NRL es un paso adelante necesario en la política de conservación de la biodiversidad en la UE. El hecho de que haya sido aprobado, aunque tras un agónico proceso en el Consejo, es un hecho positivo. Sin embargo, como en el caso de otras medidas para proteger la biodiversidad y, por referencia expresa en el NRL, los ecosistemas, el “diablo” está ciertamente en los muchos detalles de su texto, el (des)conocimiento científico, las medidas que deben adoptar los Estados miembros y la interacción de los muchos conceptos diferentes ahora incluidos en el NRL, algunos de ellos sin definición a pesar de su importancia para la correcta aplicación de sus disposiciones. Una lectura del NRL da ciertamente la impresión de que sus redactores se han guiado, hasta cierto punto, por el axioma “¿por qué hacer las cosas sencillas cuando se pueden hacer complicadas?”. Sin embargo, la explicación puede encontrarse en las polémicas suscitadas en los Estados miembros y en diversos sectores sociales. Las discusiones que lo han precedido han tenido, por tanto, su reflejo en la complejidad de la norma.

¹⁸³ Art. 19.3 (segunda frase).

La aprobación de los planes nacionales de restauración y, en particular, su posterior aplicación, manifestarán si los objetivos fijados a escala de la UE pueden alcanzarse en los plazos establecidos o si se convertirán en una ambición progresivamente disuelta teniendo en cuenta el horizonte de 2050. En efecto, no sólo en términos jurídicos sino también “políticos”, este horizonte temporal puede quedar muy lejos. Aunque las acciones para proteger la biodiversidad o los ecosistemas y lograr resultados tangibles puedan requerir plazos largos, sólo un seguimiento adecuado de lo que se haga en cada caso podrá garantizar de algún modo que el NRL alcance sus objetivos y se controle la realidad del cumplimiento de sus normas. No se puede ignorar que los ambiciosos objetivos del NRL corren el riesgo de sumarse a los planteados en décadas anteriores y lamentados por las instituciones de la UE cuando no se alcanzaron, lo que incluye el flujo de información de los Estados miembros a las instituciones europeas que todavía es deficiente.¹⁸⁴

Por otra parte, el NRL deja sin respuesta algunas cuestiones importantes, como la forma en que afectará a los derechos de propiedad, teniendo en cuenta que el TFUE señala que “no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros”.¹⁸⁵ El NRL impone objetivos sin tener en cuenta el tipo de propiedad sobre la que se van a aplicar las medidas que exige. En el caso de los terrenos de propiedad privada, la imposición de las correspondientes medidas de restauración puede entenderse como una restricción admisible de este derecho, en los términos de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE.¹⁸⁶ Corresponde a la normativa de los Estados miembros determinar si las restricciones impuestas pueden ir más allá de lo permisible y, por tanto, si deben ser objeto de indemnización. Sin embargo, no se puede olvidar que el TJUE ya ha advertido, en el asunto *Sātiņi-S SLA*,¹⁸⁷ que las medidas estatales objeto de discusión no impedían la actividad de acuicultura a la empresa objeto del caso, sino que se limitaban a “enmarcar” las condiciones de ejercicio de dicha actividad con el fin de que no se menoscabasen los intereses ambientales así

¹⁸⁴ Puede verse al respecto GARCÍA URETA, A., “Lost in translation? Reporting obligations under the EU Birds and Habitats Directives”, (2020) *Environmental Liability* pp. 7-22.

¹⁸⁵ Art. 345 TFUE (anterior art. 295 TCE), cursiva añadida.

¹⁸⁶ Véase WEGENER, B., “Property and Environmental Protection in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights”, en WINTER, G., (ed.) *Property and Environmental Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2016), pp. 28-40.

¹⁸⁷ Asunto C-238/20, «*Sātiņi-S*» *SLA*, ECLI:EU:C:2022:57.

protegidos.¹⁸⁸ El hecho de que no existiese una compensación en favor de los propietarios afectados no implicaba que se estuviese ante una intervención desmesurada e intolerable que lesionase la propia esencia del derecho de propiedad.¹⁸⁹ Por otra parte, el TJUE también afirmó que las obligaciones de protección del medio ambiente forman parte “de los costes normales” de funcionamiento de una empresa, por lo que las compensaciones concedidas por los daños causados por especies protegidas constituyen una ventaja económica a la que una empresa no puede aspirar en condiciones normales de mercado. En otras palabras, pueden constituir una ayuda de Estado. No obstante lo anterior, el NRL deja abierta una puerta para que los Estados miembros puedan “promover la implantación de regímenes de ayudas públicos o privados en beneficio de las partes interesadas que ejecuten las medidas de restauración”. Por partes interesadas, el NRL menciona (entre otras) los administradores y propietarios de tierras, los agricultores y ganaderos, los silvicultores y los pescadores.¹⁹⁰

A efectos de la DAS y la DH, el NRL es una norma que puede contribuir ciertamente a su aplicación, pero no deroga ni modifica su mandato. Sin embargo, existe el riesgo de que el NRL pueda desdibujar las normas de ambas directivas, a pesar de que siguen siendo las piedras angulares de la protección de hábitats y especies en la UE.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S., “La trama azul de la infraestructura verde: aproximación a sus múltiples implicaciones jurídicas”, en GARCÍA URETA, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.) *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 141-181.

- “Restauración de las masas de agua dulce y sus ecosistemas”, en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 163-192.

¹⁸⁸ Asunto C-238/20, «*Satiñi-S*» *SLA*, ECLI:EU:C:2022:57, apt. 35.

¹⁸⁹ Asunto C-238/20, apt. 35.

¹⁹⁰ Art. 14.12.

ARAGAO, A., “Derecho Internacional de la restauración ecológica”, en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 35-67.

BASTMEIJER, K., “Ecological restoration in international biodiversity law: a promising strategy to address our failure to prevent?”, en BOWMAN, M., DAVIES, P., y GOODWING, E., (ed.) *Research handbook on Biodiversity and Law* (Edward Elgar, 2016), pp. 387-413.

CLIQUET, A., ARAGÃO, A., MEERTENS, M., SCHOUKENS, H. y DECLEER, K., “The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?”, (2024) *Restoration Ecology*, 32: e14158. <https://doi.org/10.1111/rec.14158> .

CLIQUET A., DECLEER K., SCHOUKENS S., “Restoring nature in the EU: the only way is up?”, en BORN, C-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H., MISONNE, D., VAN HOORICK, G., (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European Nature’s Best Hope?* (Routledge, 2015), pp. 265-284.

GARCÍA MORAL, R., MOLINA MORENO, J.R., “Perspectivas técnicas sobre la restauración ecológica y la compensación ambiental”, en García-Ureta, A., Soro Mateo, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 21-34.

GARCÍA URETA, A., “ECJ Jurisprudence on Nature Protection and Ownership Rights”, en WINTER, G., *Environmental and Property Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2015) pp. 56-74.

- “Lost in translation? Reporting obligations under the EU Birds and Habitats Directives”, (2020) *Environmental Liability* pp. 7-22.

- “The European Court of Justice’s Approach to Scientific and Factual Matters in the Habitats Directive - Between Uncertainty and Precaution”, en ELIANTONIO, M., LEES, E., y PALONIITY, T., *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts: The Case of the Habitats Directive* (Hart Publishing, 2023), pp. 31-54.

MILMAN, O., *The Insect Crisis: The Fall of the Tiny Empires That Run the World* (Atlantic Books, 2022).

- ONIDA, M., "The New EU Forest Strategy for 2030", en García Ureta, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 44-65
- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "Restauración de las poblaciones de polinizadores", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 269-294.
- POTTS S., et al., *Situación y tendencias de los polinizadores europeos. Key findings of the STEP project* (Pensoft Publishers, 2015).
- SANZ RUBIALES, I., "El Futuro Reglamento de Restauración: Un Instrumento para el Impulso de la Conectividad", en URIARTE RICOTE, M., LOZANO CUTANDA, B., y SANZ RUBIALES, I., *Conectividad Ecológica y Derecho* (Tirant lo blanch, 2024), pp. 57-89.
- SHOUKENS, H., y CLIQUET, A., "Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation?", (2016) *Ecology and Society*, JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/26270033>.
- SORO MATEO, B., "Déficits y retos de la red Natura 2000 en el contexto de la Estrategia europea de biodiversidad 2030", en GARCÍA URETA, A. (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 67-116.
- TELESETSKY, A, CLIQUET, A, Akhtar-Khavari, A, *Ecological Restoration in International Environmental Law* (Routledge, 2016), pp. 82-142.
- TORRES, A., JAEGER, J.A.G., ALONSO, J.C., "Assessing large-scale wildlife responses to human infrastructure development", (2016) *Proceedings of the National Academy of Sciences* 8472-8477.
- WEGENER, B., "Property and Environmental Protection in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights", en WINTER, G., (ed.) *Property and Environmental Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2016), pp. 28-40.