

El Reglamento (UE) 2024/1991, de restauración de la naturaleza (I): introducción y principales objetivos y obligaciones para los ecosistemas

El Reglamento europeo de restauración de la naturaleza, que entró en vigor el pasado 18 de agosto, impone objetivos de restauración de la naturaleza concretos y vinculantes para los Estados y sujetos a plazo; su ámbito de aplicación desborda, además, la Red Natura 2000.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

HELENA VILLENA ROMERA

Abogada del Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

1. Introducción

- El Reglamento (UE) 2024/1991, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio del 2024, relativo a la restauración de la naturaleza, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 29 de julio y entró en vigor el pasado 18 de agosto.
- La tramitación legislativa del reglamento, iniciada en el 2022, estuvo marcada por las protestas del sector agrícola y por una significativa disputa entre las comisiones de Agricultura y Pesca y la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo. Su aprobación por el Consejo estuvo en duda hasta el final; la mayoría cualificada necesaria se obtuvo gracias a que la ministra austriaca de Medio Ambiente votó a favor de su aprobación, en contra de la voluntad de su propio Gobierno, que ha anunciado que interpondrá un recurso de anulación contra la norma ante el Tribunal de Justicia.
- Las reacciones son comprensibles porque se trata de una norma disruptiva en el marco jurídico hasta ahora existente de

la protección del patrimonio natural europeo. En efecto, desde las directivas sobre aves (Directiva 2009/147/CE) y hábitats (Directiva 92/43/CEE)¹, la Unión apenas había legislado en la materia y ésta es la primera vez que una norma europea impone a los Estados objetivos de restauración de la naturaleza concretos y sometidos a plazo.

- La directiva de hábitats y la directiva sobre aves han sido el eje fundamental de la política de conservación de la biodiversidad de la Unión, constituyendo el marco normativo de la Red Natura 2000 a escala comunitaria². Estas directivas persiguen mantener o restablecer los hábitats naturales y las especies de flora y fauna silvestres de interés, así como la protección de las aves, si bien no fijan objetivos concretos sometidos a plazo.
- Los objetivos y obligaciones que ahora establece el reglamento abarcan zonas que van más allá de la Red Natura 2000 y se imponen a los Estados con carácter vinculante; asimismo, están sujetos a plazo y a una estrecha supervisión por parte de la Comisión. Se ha optado, además,

por utilizar un reglamento dotado de aplicación directa (lo que se justificaba en la propuesta para evitar demoras en su aplicación).

- La iniciativa de esta norma surge de la constatación de que la aplicación de las directivas de aves y hábitats no ha sido suficiente para detener la pérdida de biodiversidad entre los años 2011 y 2020: en este plazo, la Unión no alcanzó el objetivo voluntario que asumió en las metas Aichi del Convenio de la Diversidad Biológica de restaurar al menos el 15 % de los ecosistemas. De hecho, según los datos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), desde el año 2015 se han extinguido en Europa treinta y seis especies. Se considera, por ello, que debe darse un mayor impulso a la restauración de los ecosistemas degradados, teniendo en cuenta, además, que esta restauración incrementará las absorciones de dióxido de carbono por los sumideros naturales y contribuirá así a mitigar los efectos del cambio climático³, por lo que se presenta también como pieza clave para cumplir los objetivos previstos en el Reglamento (UE) 2021/1119, por el que se establece

¹ Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad que consta de las zonas especiales de conservación (ZEC) y de las zonas de especial protección para las aves (ZEPA).

² Centrado en la preservación de la naturaleza, se enmarca el otro principal instrumento jurídico que se diseñó en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad de aquí al 2030, el Reglamento (UE) 2023/1115, sobre deforestación, cuya tramitación pasó significativamente más inadvertida que la del Reglamento (UE) 2024/1991, si bien también posee un alcance de gran relevancia, especialmente extraterritorial. Sobre este reglamento, véase el *análisis GA_P* de Helena Villena «El reglamento europeo sobre deforestación y su impacto en el comercio internacional», disponible [aquí](#).

³ La Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad de aquí al 2030 señala que «la crisis de la biodiversidad y la crisis climática están íntimamente relacionadas. [...] Pero, al igual que existe un vínculo entre ambas crisis, también lo hay entre sus soluciones».

el marco para lograr la neutralidad climática⁴.

- Para lograr estos fines, el reglamento establece numerosos objetivos y obligaciones vinculantes para los Estados en materia de restauración en siete tipos de ecosistemas: los terrestres, costeros y de agua dulce; los marinos; los urbanos; los ríos y de las funciones naturales de las llanuras aluviales correspondientes; las poblaciones de polinizadores; los ecosistemas agrícolas y los ecosistemas forestales. Estas medidas, como precisa su artículo 1, deben abarcar al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la Unión de aquí al 2030 y, de aquí al 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración.
- Pero el reglamento no se limita a establecer objetivos y obligaciones, sino que introduce un estricto marco de aplicación por los Estados y de supervisión por la Comisión, a la que habilita para la adopción de actos jurídicos delegados y de ejecución.
- Para poder forjar un pacto sobre esta norma europea se han tenido que introducir medidas para flexibilizar su aplicación. Destaca en este sentido que, si bien la gran novedad del reglamento es que las medidas vinculantes de restauración se extienden más allá de la Red Natura 2000, hasta el 2030 los Estados darán prioridad

a las medidas de restauración situadas en los espacios de esta red.

Asimismo, se ha procurado salvaguardar la producción de energía renovable como elemento clave de la estrategia de la Unión contra el cambio climático y se han introducido medidas que flexibilizan los plazos para cumplir determinados objetivos y obligaciones.

También «se ha caído» de la versión final del reglamento la regulación que contenía la propuesta sobre el control por un tribunal u otro órgano independiente de «la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de los planes nacionales de recuperación y cualquier omisión de actuación de las autoridades competentes».

Finalmente, también resulta relevante la precisión introducida en el reglamento sobre que su aplicación no obligará a los Estados miembros a reprogramar ninguna financiación en el marco de la PAC, la PPC u otros programas e instrumentos de financiación agrícola y pesquera en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027. Éste fue un punto crítico en las negociaciones requeridas para su adopción.

Para garantizar la aplicación del reglamento será de suma importancia que se realicen inversiones públicas y privadas

⁴ El Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Ley europea sobre el clima»), marca un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí al 2050 y de emisiones negativas a partir de entonces y especifica que, para ello, se dará prioridad a las reducciones de emisiones rápidas y previsibles y, al mismo tiempo, se incrementarán las absorciones por sumideros naturales.

en materia de restauración de la naturaleza (que tendrán un retorno económico a medio o largo plazo⁵). Los Estados miembros deberán integrar en sus presupuestos nacionales los gastos destinados a los objetivos de biodiversidad y reflejar el uso dado a los fondos de la Unión. Se identifican varias iniciativas de la Unión, nacionales y privadas, que pueden fomentar la financiación privada, como el Programa InvestEu, para apoyar proyectos de infraestructuras «verdes» y «azules» y la captura de carbono como modelo de negocio ecológico.

- En un plazo de doce meses desde la entrada en vigor del reglamento, la Comisión Europea debe presentar un informe en el que se señalen los posibles déficits en su aplicación y las medidas adecuadas para solventarlos, incluidas las financieras.
- Hay que señalar, por último, que el reglamento no sustituye, sino que complementa, la legislación ambiental europea existente. En particular, complementa las siguientes normas:
 - las directivas sobre aves y hábitats, al fijar plazos para la consecución de sus objetivos y al exigir a los Estados miembros que restauren también los

ecosistemas que no pertenezcan a la Red Natura 2000;

- la directiva marco sobre el agua, al introducir requisitos adicionales para recuperar la continuidad de los ríos y garantizar unas buenas condiciones de las llanuras aluviales;
- la Directiva marco sobre la estrategia marina, con medidas concretas y objetivos detallados para hábitats marinos específicos sobre los que se considera que necesitan restauración.

2. Principales objetivos y obligaciones vinculantes de restauración de los ecosistemas

- Los propósitos que persigue el reglamento se sintetizan en su artículo 1: a) restauración de los ecosistemas degradados; b) consecución de los objetivos de mitigación del cambio climático, y c) seguridad alimentaria. Para ello se definen los objetivos, concretos y sujetos a plazo, que se adelantaban: el establecimiento de medidas de restauración en al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de aquí al 2030 y en todos los ecosistemas que lo necesiten de aquí al 2050.
- El capítulo II del reglamento aborda los objetivos y obligaciones de restauración

⁵ La Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad de aquí al 2030 aborda específicamente cómo conjugar el interés económico y la protección de la biodiversidad: visualizando la concurrencia de ambos («La conservación de la biodiversidad puede generar beneficios económicos directos para muchos sectores de la economía. Por ejemplo, la conservación de las poblaciones marinas podría aumentar los beneficios anuales del sector de los productos pesqueros en más de 49 000 millones EUR, mientras que la protección de los humedales costeros podría ahorrar al sector de los seguros alrededor de 50 000 millones EUR al año gracias a la reducción de las pérdidas causadas por las inundaciones»).

para cada uno de los siete ecosistemas que se identifican.

- En términos generales, se obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas de restauración necesarias para lograr que los hábitats que se enumeran en los anexos del reglamento (desde bosques, pastizales y humedales hasta ríos, lagos y lechos coralinos) y que no se encuentren en «buena condición» pasen a estar en esa «buena condición». Por *buena condición* debemos atender a la definición que se contiene en el artículo 3.4 del reglamento y que vincula dicho estado con la «integridad, estabilidad y resiliencia ecológicas» necesarias para garantizar a largo plazo la preservación del hábitat en cuestión.
- Para garantizar que no se repitan errores del pasado, se pone el foco en las fuentes de información. El informe del 2020 sobre el estado de la naturaleza en la Unión Europea puso de manifiesto que una parte sustancial de la información comunicada por los Estados miembros de conformidad con la directiva de hábitats y con la directiva de aves, en particular sobre el estado de conservación de los hábitats y las especies, procede de encuestas parciales o se basa únicamente en la opinión de expertos. Para subsanar estas deficiencias se insta a que se empleen nuevas tecnologías y se haga el mejor uso posible de los resultados de los proyectos de investigación financiados por la Unión.
- En el caso de los **ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce**, el artículo 4 del reglamento sitúa las siguientes obligaciones en los Estados miembros:

- Sin perjuicio de la cuantificación que obre en los planes de restauración, las medidas de restauración para lograr que los hábitats se encuentren en «buena condición» deberán establecerse así:
 - De aquí al 2030, al menos en el 30 % de la superficie total de todos los tipos de hábitats enumerados en el anexo I que no se encuentren en buena condición.
 - De aquí al 2040, al menos en el 60 % de cada grupo de tipos de hábitats enumerados en el anexo I que no se encuentren en buena condición; este porcentaje aumenta al 90 % para el 2050.

Hasta el 2030, como hemos adelantado, se dará prioridad a los espacios de la Red Natura 2000.

- A más tardar en la fecha de publicación de sus respectivos planes nacionales de restauración, los Estados miembros deberán establecer medidas para prevenir el deterioro de los hábitats que se encuentren en «buena condición».
- Fuera de la Red Natura 2000 esas obligaciones no se aplicarán en los siguientes supuestos: fuerza mayor, transformaciones de los hábitats provocadas inevitablemente por el cambio climático, concurrencia de planes o proyectos de interés público superior para los que no se tenga una alternativa menos perjudicial y

acción u omisión de terceros países en los que no tenga responsabilidad el Estado miembro en cuestión.

- Dentro de la Red Natura 2000 sólo cabrá excepcionar el cumplimiento de las obligaciones en los dos primeros supuestos o ante la concurrencia de un plan o proyecto autorizado de conformidad con la directiva de hábitats (previa tramitación de evaluación de impacto ambiental y demás requisitos exigibles por las directivas de aves y de hábitats).
- En términos similares, el artículo 5 del reglamento prevé la restauración de los **ecosistemas marinos** con la adopción de las medidas necesarias por los Estados miembros hasta que se encuentren en «buena condición». Dependiendo de los tipos de hábitats, se establece un calendario de consecución de objetivos de restauración entre los años 2030 y 2050.
- También se establece la protección de los **ecosistemas urbanos** a través de la obligación impuesta en el artículo 8 del reglamento a los Estados miembros, de aquí a finales del 2030, de garantizar que no se produzca una pérdida neta en la superficie total nacional de espacio verde urbano ni de

**Por primera vez
se imponen a los Estados
obligaciones
de restauración
sometidas a plazo**

cubierta arbórea urbana en comparación con el 2024. Se trata de una superficie total nacional y, a efectos del cumplimiento, de esta obligación podrán excluirse «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 supere el 10 %». Cuando no se cumplan tales porcentajes, este precepto puede incidir, reforzándolo, en el principio de no regresión que aplican los tribunales a las actuaciones urbanísticas que suponen una reducción de las zonas verdes o una descalificación de los suelos especialmente protegidos⁶.

- Para proteger los **ríos y las funciones naturales de las llanuras aluviales**, el artículo 9 impone la obligación de que los Estados miembros elaboren un inventario de barreras artificiales y determinen cuáles deben eliminarse para lograr el objetivo de restaurar al menos 25 000 kilómetros de ríos en la Unión para que vuelvan a ser de flujo libre de aquí al 2030. En nuestro país se parte ya de la existencia de un inventario de obstáculos transversales, elaborado por la Dirección General del Agua junto con las distintas confederaciones hidrológicas, que recoge los obstáculos identificados en las demarcaciones con cuencas intercomunitarias y las principales

⁶ Hasta ahora la jurisprudencia viene exigiendo únicamente una motivación reforzada a estas actuaciones urbanísticas regresivas. Véanse, entre otras, las SSTs de 13 de junio del 2011, rec. 4045/2009; de 10 de julio del 2012, rec. 2483/2009; de 15 de abril del 2014, rec. 3068/2012; de 16 de abril del 2015, rec. 3068/2012, y de 6 de septiembre del 2016, rec. 1215/2015.

características de las infraestructuras inventariadas⁷.

- Los Estados miembros deben mejorar la diversidad de los **polinizadores** e invertir el declive de sus poblaciones de aquí al 2030. Esta protección se enmarca en el uso sostenible de productos fitosanitarios y en la iniciativa de la Unión de prohibir el uso de plaguicidas en zonas sensibles desde el punto de vista ecológico, muchas de las cuales entran en el ámbito de aplicación del reglamento.
- En referencia a los **ecosistemas agrícolas**, el artículo 11 del reglamento impone a los Estados miembros la obligación de establecer las medidas necesarias para mejorar la biodiversidad presente en ellos a través de una serie de indicadores, a saber: el índice de mariposas de pastizales, las reservas de carbono orgánico en suelos minerales de tierras de cultivo y la propor-

Hasta el 2030 se dará prioridad a los espacios de la Red Natura 2000

ción de superficie agraria con elementos paisajísticos de gran diversidad.

- Y, finalmente, el artículo 12 del reglamento impone a los Estados miembros la obligación de establecer medidas que protejan los **ecosistemas forestales** de manera que se alcance una tendencia creciente a nivel nacional del índice de aves forestales comunes teniendo en cuenta estos siete indicadores: la madera muerta en pie y caída, la proporción de bosques no coetáneos, la conectividad forestal, las reservas de carbono, el porcentaje de bosques dominados por especies arbóreas autóctonas y la diversidad de especies arbóreas.
- La definición de las medidas de restauración deberá hacerla cada Estado miembro en su **plan nacional de restauración**, que se erige como el instrumento clave para el cumplimiento y aplicación del reglamento.

⁷ Véase este [enlace](#).