

# ¿HACIA UNA RESTAURACIÓN EFECTIVA DE LA BIODIVERSIDAD EN EUROPA? EL NUEVO REGLAMENTO (UE) 2024/1991 RELATIVO A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

MARCOS DE ARMENTERAS CABOT<sup>1</sup>

m.dearmenterascabot@uib.cat

## *Cómo citar/Citation*

De Armenteras Cabot, M. (2024).

¿Hacia una restauración efectiva de la biodiversidad en Europa?  
El nuevo Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza.

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 293-333.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.10>

## **Resumen**

El Reglamento de Restauración de la Naturaleza de la Unión Europea (2024/1991) es una iniciativa clave dentro del Pacto Verde Europeo, destinada a restaurar ecosistemas degradados y frenar la pérdida de biodiversidad. La legislación sobre biodiversidad de la Unión Europea ya contemplaba obligaciones de restauración de ecosistemas, sin embargo, este reglamento dota de instrumentos jurídicos más sólidos para lograr sus objetivos. El presente reglamento, propuesto en 2022 y aprobado en 2024, busca cumplir con objetivos vinculantes para restaurar la biodiversidad en Europa y contribuir al objetivo de neutralidad climática de la Unión Europea para 2050. Su aprobación ha estado marcada por tensiones políticas significativas debido al posible impacto que tendrá en sectores económicos clave como la agricultura, la ganadería y la pesca. El Reglamento enfrenta desafíos para su aplicación futura, como la supervisión efectiva de los objetivos, su relación con otras políticas vinculadas y los impactos antropogénicos que afectan irreversiblemente a los ecosistemas. El tiempo dirá si los objetivos de conservación, restauración y no regresión se logran a través de este instrumento jurídico. En este estudio analizo detalladamente el nuevo reglamento, el contexto político en el que se aprobó, los antecedentes

---

<sup>1</sup> Profesor ayudante doctor de Derecho Internacional Público de la Universidad de las Islas Baleares.

normativos —con especial atención a las Directivas sobre las Aves y sobre los Hábitats— y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y se evalúan críticamente los aspectos positivos y negativos de esta nueva normativa.

### **Palabras clave**

Restauración; Reglamento 2024/1991; naturaleza; renaturalización; medio ambiente; hábitats; aves.

## **TOWARDS AN EFFECTIVE BIODIVERSITY RESTORATION IN EUROPE? AN ANALYSIS OF THE REGULATION (EU) 2024/1991 ON NATURE RESTORATION**

### **Abstract**

The EU Nature Restoration Regulation (2024/1991) is a key initiative within the European Green Pact to restore degraded ecosystems and halt the loss of biodiversity. EU biodiversity legislation already included obligations to restore ecosystems, but this Regulation provides stronger legal instruments to achieve its objectives. Proposed in 2022 and adopted in 2024, the regulation aims to meet binding targets to restore Europe's biodiversity and contribute to the EU's 2050 climate neutrality target. Its adoption was marked by significant political tensions due to its potential impact on key economic sectors such as agriculture, livestock and fisheries. The regulation faces challenges for its future implementation, such as effective monitoring of targets, its relationship with other related policies, and anthropogenic impacts that irreversibly affect ecosystems. Time will tell whether the objectives of conservation, restoration and non-regression will be achieved through this legal instrument. In this study, I analyze in detail the new Regulation, the political context in which it was adopted, the legal background - with particular reference to the Birds and Habitats Directives - and the case law of the Court of Justice of the European Union, and critically evaluate the positive and negative aspects of the new Regulation that have been discussed.

### **Keywords**

Restoration; Regulation 2024/1991; nature; rewilding; environment; habitats; birds.

## VERS UNE RESTAURATION EFFICACE DE LA BIODIVERSITE EN EUROPE? ANALYSE DU RÈGLEMENT (UE) 2024/1991 SUR LA RESTAURATION DE LA NATURE

### **Résumé**

Le règlement de l'UE sur la restauration de la nature (2024/1991) est une initiative clé du Pacte vert européen visant à restaurer les écosystèmes dégradés et à mettre un terme à la perte de biodiversité. La législation de l'UE en matière de biodiversité comprenait déjà des obligations de restauration des écosystèmes, mais ce règlement fournit des instruments juridiques plus solides pour atteindre ses objectifs. Proposé en 2022 et adopté en 2024, le règlement vise à atteindre des objectifs contraignants pour restaurer la biodiversité de l'Europe et contribuer à l'objectif de neutralité climatique de l'UE en 2050. Son adoption a été marquée par d'importantes tensions politiques en raison de son impact potentiel sur des secteurs économiques clés tels que l'agriculture, l'élevage et la pêche. Le règlement est confronté à des défis pour sa mise en œuvre future, tels que le suivi efficace des objectifs, sa relation avec d'autres politiques connexes et les impacts anthropogéniques qui affectent les écosystèmes de manière irréversible. Le temps nous dira si les objectifs de conservation, de restauration et de non-régression seront atteints grâce à cet instrument juridique. Dans cette étude, j'analyse en détail le nouveau règlement, le contexte politique dans lequel il a été adopté, le contexte juridique - avec une référence particulière aux directives Oiseaux et Habitats —et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne—, et j'évalue de manière critique les aspects positifs et négatifs du nouveau règlement qui ont été discutés.

### **Mots clés**

Restauration; Règlement 2024/1991; nature; renaturalisation; environnement; habitats; oiseaux.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO POLÍTICO: LA INICIATIVA DE LA COMISIÓN Y LA REVUELTA AGRARIA EUROPEA: 1. El Pacto Verde Europeo y la Estrategia de Biodiversidad 2030. 2. La aprobación *in extremis* del Reglamento: la reforma de la política agrícola común (2023-2027) y la presión de la revuelta agrícola europea. III. CONTEXTO NORMATIVO: LA «RESTAURACIÓN» EN EL DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. La obligación de restaurar bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2. La obligación de restaurar la naturaleza en el derecho derivado: 2.1. *Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres*. 2.2. *Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*. 2.3. *Otros actos jurídicos relevantes*. IV. EL REGLAMENTO RELATIVO A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA: APUNTES SOBRE SU CONTENIDO: 1. Obligaciones sustantivas a medio y largo plazo de los Estados en materia de restauración. 2. Obligaciones formales: plan nacional de restauración, seguimiento y control del cumplimiento. V. ¿HACIA UNA GRAN RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA EN EUROPA?: 1. Retos de la aplicación del Reglamento y el futuro de la biodiversidad en Europa. 2. ¿Un punto de inflexión para el litigio en materia de biodiversidad? VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente que analiza el estado de la biodiversidad durante el período 2013-2018 revela el declive alarmante de la biodiversidad en los Estados de la UE<sup>2</sup>. Atendiendo a esta situación y habida cuenta del fracaso de las metas establecidas en la Estrategia de Biodiversidad 2020<sup>3</sup>, la Comisión formuló la estrategia para 2030 con la pretensión de restaurar los ecosistemas y mejorar la calidad de la biodiversidad

---

<sup>2</sup> European Environment Agency (2020). La revisión intermedia muestra unos indicadores parecidos: Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020*, COM(2015) 478, Bruselas, 2.10.2015.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020: Nuestro seguro de vida y capital natural», COM(2011) 244, Bruselas, 3.5.2011.

en Europa<sup>4</sup>. A partir de esta estrategia y el Pacto Verde Europeo (PVE en adelante)<sup>5</sup>, la Comisión propuso el Reglamento de Restauración de la Naturaleza<sup>6</sup>, cuyo objetivo es la restauración a medio y largo plazo de la naturaleza en zonas terrestres y marinas de la UE<sup>7</sup>.

El objetivo de este estudio es analizar con detalle el nuevo reglamento para dar cuenta de su contenido y los desafíos para la consecución de sus objetivos. En primer lugar, daré cuenta del contexto político en el que se aprobó la norma, marcado por la necesidad de actuar a la luz de la crisis en la pérdida de la biodiversidad y las protestas del sector agrícola tras la aprobación de la reforma de la política agrícola común (2023-2027). En segundo lugar, daré cuenta del contexto normativo en el que se aprueba la norma. En este sentido, analizaré la legislación vigente que precede a este reglamento que ya incorpora la obligación de restaurar los ecosistemas, con especial atención a las Directivas sobre las Aves y sobre los Hábitats y la jurisprudencia desarrollada TJUE, y el Marco Mundial Kunming-Montreal adoptado en el seno del Convenio para la Diversidad Biológica (CDB en adelante). En tercer lugar, describiré los aspectos más relevantes del recién aprobado reglamento. En cuarto lugar, analizaré los retos de su aplicación. Finalmente, daré cuenta de las conclusiones derivadas de esta investigación.

## II. CONTEXTO POLÍTICO: LA INICIATIVA DE LA COMISIÓN Y LA REVUELTA AGRARIA EUROPEA

### 1. EL PACTO VERDE EUROPEO Y LA ESTRATEGIA DE BIODIVERSIDAD 2030

En 2019 la Comisión planteó la aprobación de un PVE como una de las seis prioridades para su mandato (2019-2024)<sup>8</sup>. El PVE es un plan de acción

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas», COM(2020) 380, Bruselas, 20.5.2020.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión, «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640, Bruselas, 11.12.2019.

<sup>6</sup> Comisión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza, Bruselas, COM(2022) 304, 22.6.2022.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869 (DO L 2024/1991 de 29.7.2024).

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión, «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640, Bruselas, 11.12.2019.

amplio y ambicioso para promover la transición ecológica en el sistema productivo de los Estados miembros que nace bajo la promesa de implementar las medidas necesarias para mitigar el cambio climático, detener la degradación ambiental e impulsar el crecimiento económico (Fernández de Gatta, 2020). La respuesta de la UE ante la crisis sanitaria derivada del COVID-19 se tradujo en un plan de recuperación<sup>9</sup> con una dotación de fondos orientados a la transformación de la economía y la sociedad, incluyendo un plan más ambicioso para la transformación ecológica y digital (Sánchez-Barrueco, 2021: 581).

En este contexto también se renovó la estrategia para la protección de la biodiversidad en la UE para el año 2030. La Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030<sup>10</sup> es un plan europeo para proteger la naturaleza y revertir la degradación de los ecosistemas que renueva los objetivos y ambiciones de la Estrategia para 2020<sup>11</sup>. Por ello, junto con el PVE, se incorpora una estrategia para mejorar la biodiversidad y aumentar la resiliencia de las sociedades ante los peligros derivados de los daños ambientales (Hermoso *et al.*, 2022).

A partir de esta estrategia y siguiendo lo establecido en el PVE, la Comisión comunicó en junio de 2022 la propuesta de Reglamento para restaurar la naturaleza<sup>12</sup>. La Comisión justificó la competencia de la UE debido a la magnitud de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, el inherente carácter transfronterizo de la biodiversidad y la falta

---

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», Bruselas, COM(2020) 456, 27.5.2020.

<sup>10</sup> «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas». La comunicación de la Comisión incluía la pretensión de aumentar al 30 % de la superficie terrestre y marina protegida jurídicamente, incorporar corredores ecológicos, conferir protección estricta a una tercera parte de los espacios protegidos de la UE, y gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos. Además, entre otras propuestas, planteó la mejora de ecosistemas, polinizadores, restricción en el uso de plaguicidas y promover la agricultura ecológica.

<sup>11</sup> Es importante mencionar que el origen zoonótico del SARS-CoV-2 instauró en la conversación pública el debate sobre la relación entre la salud del ser humano y la protección del medio ambiente, el resto de los animales que habitan en él y la necesidad de mejorar la protección de la biodiversidad en el seno de la UE (Ho *et al.*, 2023).

<sup>12</sup> Comisión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza, Bruselas, COM(2022) 304, 22.6.2022.

de acción individual de los Estados en la consecución de los objetivos marcados por la Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 (2011)<sup>13</sup>.

## 2. LA APROBACIÓN *IN EXTREMIS* DEL REGLAMENTO: LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (2023-2027) Y LA PRESIÓN DE LA REVUELTA AGRÍCOLA EUROPEA

Las crecientes protestas de los agricultores originadas por los límites propuestos en la reforma de la política agrícola común (PAC) de cara al período de 2023-2027 avivaron tensiones políticas en el sector agrario y pesquero que fueron respaldadas por algunos Estados miembros (Decler y Cliquet, 2023). La Comisión presentó en el Consejo de Agricultura y Pesca en diciembre de 2017 una comunicación titulada «El futuro de los alimentos y de la agricultura»<sup>14</sup> en la que establecía su posición para responder a los problemas relacionados que deberán afrontar a partir de 2020 en la política agrícola. Después de sucesivas reuniones<sup>15</sup> en las que los Estados deliberaron sobre el contenido de esta propuesta y la nueva arquitectura verde de la PAC<sup>16</sup>, en el primer acuerdo se aprobó una orientación general sobre el paquete de reformas de la PAC<sup>17</sup> y se adoptaron las Conclusiones sobre la Estrategia «De la granja a la mesa»<sup>18</sup>. Finalmente, el Consejo adoptó la reforma de la PAC, que entró en vigor en enero de 2023<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Comisión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza, Bruselas, COM(2022) 304, 22.6.2022.

<sup>14</sup> «The future of food and farming», Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 30.11.2017.

<sup>15</sup> La cronología está disponible en la página web del Consejo de la Unión Europea: <https://is.gd/wlWsuS>. Última visita el 25 de junio de 2024.

<sup>16</sup> Conclusión de la Presidencia sobre la Comunicación «The future of food and farming» en la resolución de la reunión del Consejo de Agricultura y Pesca (Bruselas), n.º 3607, 20.3.2018. Las siguientes reuniones para abordar el tema se dieron entre 2018 y 2020: 3708, 3719, 3740, 3766 y 3768.

<sup>17</sup> Resultados de la reunión del Consejo de Agricultura y Pesca n.º 3776, Luxemburgo, 19/20.10.2020.

<sup>18</sup> Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia «De la granja a la mesa» (Documento 12099/20).

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común, financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía y al Fondo

La PAC para 2023-2027 incorporaba modificaciones en el plano ambiental vinculadas con los objetivos del PVE y la Estrategia de Biodiversidad 2030 (Talavera Cordero, 2023). A pesar de que la reforma inicial de la PAC no era suficientemente ambiciosa para responder a los problemas ambientales (Guyomard, 2023: 1334-1335), suponía un avance para mejorar las condiciones del suelo y la protección de los ecosistemas agrícolas, e incluía recomendaciones para que los planes estratégicos nacionales contribuyeran a los objetivos marcados por el PVE. También incorporaba una condicionalidad vinculada a requisitos obligatorios más estrictos en materia ambiental y la creación de regímenes ecológicos para incentivar a los agricultores a llevar prácticas agrícolas más sostenibles<sup>20</sup>.

Las tensiones en el sector agrario preceden a la entrada en vigor de la reforma de la PAC 2023-2027. En los Países Bajos, uno de los Estados de la UE con mayores emisiones de nitrógeno, el Consejo de Estado<sup>21</sup> dictaminó que la normativa sobre nitrógeno<sup>22</sup> no podía servir como base para permitir nuevas actividades bajo la Directiva sobre los Hábitats (92/43/EEC). En respuesta a esta sentencia, el Gobierno propuso una reforma normativa para reducir las emisiones de nitrógeno el 50 % para 2030, a lo que los agricultores y ganaderos, en octubre del mismo año, respondieron con fuertes manifestaciones por todo del país (Van der Ploeg, 2020)<sup>23</sup>.

Esta confrontación, con diferencias y matices, también ha ocurrido en otros Estados. La crisis energética originada tras la invasión rusa a Ucrania —que disparó el precio del diésel y de los insumos—, la entrada en vigor de la reforma de la PAC en enero de 2023 y la aprobación de los planes estraté-

---

Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DO L 435, de 6 de diciembre de 2021, p. 1).

<sup>20</sup> La implementación y ambición queda muy marcada por las ambiciones de los Estados en los planes estratégicos nacionales. La reforma de la PAC no informaba de los indicadores que debían seguir los Estados, los mecanismos de financiación ponían el foco en las prácticas y no en los resultados, y había una clara ausencia de políticas para mejorar la eficiencia ecológica.

<sup>21</sup> Sentencia del Consejo de Estado (Raad van State) en los casos 201506170/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2, del 29 de mayo de 2019. Disponible en: <https://is.gd/IzpCrm>. El Consejo de Estado formuló dos cuestiones prejudiciales de interpretación resueltas por Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882.

<sup>22</sup> El Programma Aanpak Stikstof (2015) introduce un sistema de permisos de nitrógeno que permite actividades si se reduce el nitrógeno de otros sectores (De Heer *et al.*, 2017).

<sup>23</sup> E. Stokstad, «Nitrogen crisis from jam-packed livestock operations has “paralyzed” Dutch economy», *Science*, 4 de diciembre de 2019.



gicos de cada Estado<sup>24</sup> avivaron el descontento de los agricultores y ganaderos alrededor de Europa, que entre enero y marzo de 2024 se movilizaron en Bruselas. Las demandas de los agricultores, a pesar de ser muy heterogéneas<sup>25</sup>, impactaron de lleno en la agenda política de la Unión a cinco meses de las elecciones al Parlamento Europeo (Mathews, 2024a: 83-87). Ante esta movilización social, las instituciones de la Unión deliberaron para tomar medidas a corto plazo para dar respuesta a las protestas de los agricultores<sup>26</sup>. El 26 de marzo el Comité Especial de Agricultura aprobó la revisión de la PAC propuesta por la Comisión<sup>27</sup> y el Parlamento y el Consejo la aprobaron el 13 de mayo. Esta modificación redujo las exigencias en materia de condiciones agrarias y medioambientales (condicionalidades), los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal incluidas en la PAC.

Estas tensiones políticas pusieron en riesgo la aprobación del Reglamento de Restauración de la Naturaleza (Cliquet *et al.*, 2024). El Parlamento, en primer lugar, debatió y rechazó por una mayoría ajustada (338 a favor, 300 en contra y 7 abstenciones) una moción para declinar la propuesta de la Comisión<sup>28</sup>. El Parlamento Europeo estableció su posición el 27 de febrero de 2024 reduciendo algunos de los principales objetivos establecidos en la propuesta de la Comisión en las 136 enmiendas aprobadas (Cliquet *et al.*, 2024: 4). Con la aprobación del Parlamento, se preveía que el Consejo deliberara sobre su posición en la reunión del 26 de marzo de 2024, sin embargo, debido a la negativa de algunos Estados a aprobarlo<sup>29</sup>, se pospuso indefinidamente. Final-

---

<sup>24</sup> En el primer semestre de 2023 los Estados presentaron ante la Comisión sus planes estratégicos y en noviembre de 2023 la Comisión presentó su primer informe evaluando los planes en relación con los objetivos. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, *Summary of CAP Strategic Plans for 2023-27: joint effort and collective ambition*, COM(2023) 707, Brussels, 23.11.2023.

<sup>25</sup> A. L. González Esteban, «Las paradojas del sector agrario europeo y las protestas de sus agricultores», *The Conversation*, 7 de febrero de 2024.

<sup>26</sup> Reunión del Consejo de Agricultura y Pesca, 26.2.2024, y Reunión del Consejo Europeo, 21/22.3.2024.

<sup>27</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones.

<sup>28</sup> Debate en el Parlamento Europeo del 12 de julio de 2023.

<sup>29</sup> L. O'Connell, «EU nature restoration laws face collapse as member states withdraw support», *The Guardian*, 25 de marzo de 2024.

mente, el Consejo, a pocas semanas de las elecciones al Parlamento Europeo, adoptó el Reglamento con los votos en contra de Finlandia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia y Suecia, y la abstención de Bélgica, ya que Austria, que había abogado por el no, decantó la balanza para que el Reglamento se aprobara con los votos de veinte Estados que representan el 66,07% de la población<sup>30</sup>. Esta adopción *in extremis* muestra la debilidad política en la que nace la norma. Los desacuerdos entre Estados para aprobar el Reglamento y las tensiones políticas originadas con la reforma de la PAC señalan la importancia de los problemas latentes en la relación entre la política agrícola y la política ambiental de la UE. En la tensión aparente entre la protección del medio ambiente y la política agrícola subyace un problema de primer orden para el futuro del campo. Coincide la necesidad de hacer que el sector agrícola sea sostenible para garantizar el futuro de la actividad y la sostenibilidad de los ecosistemas y, a la vez, que el sistema agrícola sea económicamente viable y socialmente justo. No obstante, no es baladí acentuar que la orientación de algunos Estados y de la UE en la actualidad parece menos dirigida a implementar medidas en favor de la protección del ambiente. Esto, junto con la debilidad política en la que nace el Reglamento y la apresurada reforma de la PAC, denota un problema de fondo que podría dificultar la aplicación o, incluso, la vigencia de la norma.

### III. CONTEXTO NORMATIVO: LA «RESTAURACIÓN» EN EL DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La UE ha desarrollado un amplio y complejo cuerpo normativo orientado a la protección ambiental en los Estados miembros<sup>31</sup>. El PVE no solo plantea un cambio en el proceso productivo a partir de mecanismos de financiación de sectores productivos específicos, sino que además plantea la necesidad de incorporar y mejorar las normas ambientales vigentes para la protección ambiental<sup>32</sup>. El TFUE establece un mandato de integrar la protección ambiental en las políticas y

<sup>30</sup> Resultado de la votación en el Consejo en relación con la adopción del Reglamento para la Restauración de la Naturaleza en la Reunión del Consejo de la Unión Europea n.º 4032, Luxemburgo, 17.6.2024.

<sup>31</sup> El cuerpo normativo de la UE en este ámbito es de más de trescientos reglamentos y directivas (Van Zeben y Rowell, 2020: 41).

<sup>32</sup> Es importante mencionar que bajo el PVE se han aprobado actos jurídicos de relevancia en materia ambiental: Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (2021/1119); Reglamento para luchar contra la deforestación (2023/1115); Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sosteni-

acciones de la UE<sup>33</sup> y para ello establece sus objetivos, principios y condiciones (art. 191). Entre los objetivos cabe destacar la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Estos tres objetivos, coherentes entre sí, plantean un programa de acción política de diferente rango. La conservación, la protección y la mejora apelan a los poderes públicos a actuar a tres escalas que se traducen en que la acción política no debe orientarse solamente a implementar políticas de conservación y acciones de protección ante posibles daños, sino también a actuar positivamente para mejorar la calidad del medio ambiente. La norma aquí estudiada no entra en vigor en el vacío legislativo, ni es una novedad en el sistema normativo de conservación de la biodiversidad, sino que fortalece legislación precedente que ya obliga a tomar medidas para «restaurar» la naturaleza y amplía los objetivos en esta materia (Hering *et al.*, 2023).

## 1. LA OBLIGACIÓN DE RESTAURAR BAJO EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El CDB<sup>34</sup> tiene por objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de los recursos genéticos. La estructura del CDB establece un mecanismo por el que las partes contratantes instituyen sus propios programas de conservación a la luz de lo establecido en el convenio. Además de medidas y objetivos orientados a la conservación, también hace referencia explícita a la obligación de restaurar los ecosistemas dañados. Específicamente, establece que cada Estado parte, en la medida de lo posible, «rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados» (art. 8.f). El lenguaje utilizado en este artículo, sin embargo, no es obligatorio, sino que establece una pauta de comportamiento<sup>35</sup>.

---

bilidad (2024/1760); Directiva de protección del medio ambiente a través del derecho penal (2024/1203).

<sup>33</sup> «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

<sup>34</sup> La UE es parte del CDB desde 1994: Decisión del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la celebración del Convenio sobre la Diversidad Biológica (93/626/CEE). El Tratado fue firmado en Río (Brasil) en 1992 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

<sup>35</sup> En algunas decisiones de la COP se ha hecho referencia a este artículo haciendo hincapié en la importancia de la restauración: la Decisión 9 adoptada en la COP 3 pidió a las partes que tomaran medidas de rehabilitación de hábitats (Decisión III/9, par. 6), y en la Decisión 5 adoptada en la COP 4 se motiva a las partes a promover la restauración de

Ante el proceso de degradación de la biodiversidad, las partes del CDB adoptaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, por el que se establecieron unas metas que debían ser logradas colectivamente a través de programas nacionales. Las veinte Metas de Aichi (2010)<sup>36</sup> pretendían dar respuesta a cinco objetivos estratégicos para reaccionar ante la pérdida de la biodiversidad. El Plan Estratégico planteó objetivos ambiciosos para la restauración ecológica<sup>37</sup>. No obstante, el informe presentado en 2020<sup>38</sup> sobre la evolución de las metas de todos los Estados señaló que ninguna de estas se ha logrado plenamente y, además, de los sesenta elementos específicos de las Metas de Aichi, solamente siete se han logrado y treinta y ocho muestran avances<sup>39</sup>. En el año 2015 se incorporó la meta de restaurar la tierra degradada para 2030 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Asamblea General de Naciones Unidas declaró que la década siguiente sería la Década de Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas.

Atendiendo a estos informes, al conocimiento científico disponible y a la decisión acordada en la COP14<sup>40</sup> para llevar a cabo el proceso preparatorio de un marco mundial para la diversidad biológica posterior a 2020, en la COP15<sup>41</sup> se aprobó el Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica (Hughes, 2023). En cuanto a las pretensiones en materia de conservación, el Marco Mundial plantea diferencia entre objetivos mundiales para 2050 y las metas mundiales para 2030. Entre los objetivos establece (a) el mantenimiento, aumento y restablecimiento de la integridad, la conectividad y resiliencia de los ecosistemas; y (b) detener la extinción de especies y utilizar

---

los ecosistemas marinos, Decisión V/4, par. 10. Véase Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety*, 3rd edition, 2005, Montreal, Canada.

<sup>36</sup> Además, en el año 2011, a iniciativa de la IUCN y el Gobierno alemán, se lanzó el «Bonn Challenge» con el objetivo de restaurar colectivamente trescientos cincuenta millones de hectáreas en todo el mundo.

<sup>37</sup> La meta 14 plantea la restauración de ecosistemas que proveen de servicios esenciales y la meta 15 incentiva la restauración del 15 % de los ecosistemas degradados para el 2020.

<sup>38</sup> Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020).

<sup>39</sup> IPBES publicó en 2019 su *Informe de la evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas* en el que informaba del grave y acelerado deterioro de la biodiversidad a nivel global, y en el que también hace hincapié en la imposibilidad de lograr las Metas de Aichi (Véase IPBES, 2019).

<sup>40</sup> COP celebrada en Sharm el-Sheik (Egipto) en 2018 (COP14).

<sup>41</sup> La COP15 se iba a celebrar en Kunming (China) y, debido a las restricciones por la pandemia de COVID-19, se celebró en Montreal (Canadá) entre el 7 y el 19 de diciembre de 2022.

y gestionar la biodiversidad de manera sostenible, manteniendo y restableciendo las que se deterioren. Entre las metas cabe destacar las cuatro primeras, que la conservación efectiva de la biodiversidad a través de la conservación y de la restauración activa de los ecosistemas terrestres y marinos.

El Reglamento aquí estudiado, si bien sigue una estructura y enfoque distinto al del Marco Mundial (Aggestam, 2024: 7-8), está conectado con el compromiso de la Estrategia de Biodiversidad pos-2020 y el Marco Mundial Kunming-Montreal, en los que la UE ocupa un lugar de liderazgo en la comunidad internacional (Fajardo del Castillo, 2020: 44). A pesar de que los objetivos marcados por el Marco Mundial no son jurídicamente vinculantes, sino que establecen metas generales que los Estados deben trasladar a su acción política, pueden servir como un fundamento para homogeneizar los objetivos de los Estados parte en materia de biodiversidad y aportar razones para acometer cambios normativos más ambiciosos en los Estados parte.

## 2. LA OBLIGACIÓN DE RESTAURAR LA NATURALEZA EN EL DERECHO DERIVADO

El sistema de la UE de conservación de la biodiversidad queda anclado en dos actos jurídicos clave: la Directiva sobre las Aves y la Directiva sobre los Hábitats. La protección creada por las directivas ha sido determinante para la conservación de ecosistemas y especies en los Estados la UE (Chapron *et al.*, 2014). Existen más antecedentes normativos en la política sectorial que incorporan la obligación de los Estados de tomar medidas para restaurar la naturaleza, aunque con denominaciones diversas: «restaurar», «mejorar» o «regenerar». Estos antecedentes son cuatro directivas (aves, hábitats, agua y estrategia marina) y un reglamento (especies exóticas invasoras). Además, la Decisión 2022/591<sup>42</sup>, que establece el VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, tiene por objeto, entre otros, restaurar y mejorar el estado del medio ambiente (art. 1.2).

La jurisprudencia del TJUE en materia de biodiversidad no establece ninguna definición ni ningún criterio específico que permita identificar qué se debe entender por «restauración» (Mendes *et al.*, 2022: 11). A pesar de que en ninguno de los actos jurídicos utiliza el concepto «restauración» y de que el TJUE tampoco desarrolla detalladamente el contenido normativo de los conceptos incorporados en cada uno de los actos, el TJUE, en la interpre-

<sup>42</sup> Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (DO L 114 de 12.4.2022, p. 22).

tación de la Directiva sobre las Aves y la Directiva sobre los Hábitats, ha dado cuenta de la relevancia de la «restauración» en la correcta aplicación de las directivas. Por ello, es relevante para evaluar el Reglamento estudiado aquí dar cuenta de estos actos jurídicos y la interpretación que el TJUE ha hecho de su contenido.

### 1.1. Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres

En primer lugar, la Directiva 79/409 relativa a la conservación de las aves silvestres, tanto la adoptada en 1979 como la codificada del año 2009 (2009/147/CE)<sup>43</sup>, tiene como objetivo proteger a todas las aves en la UE a través de las «zonas de especial protección para las aves» (ZEPA). La Directiva establece en su art. 2 obligaciones generales y en los arts. 3 y 4 obligaciones específicas para los Estados, incorporando la de tomar medidas de restauración. Entre estas obligaciones, los Estados deben tomar medidas para «preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1» (art. 3.1) y, en el numerado segundo del mismo artículo, establece que los Estados deberán imponer medidas para el restablecimiento de los biotopos destruidos. Esto implica que existe la obligación de establecer medidas a través de la transposición normativa no solamente de para evitar el daño, sino también para restaurar aquellos biotopos dañados. Además, el art. 4.4 establece la obligación de evitar el deterioro de los hábitats que, según el TJUE, también incluye la obligación de tomar medidas restaurativas si fuera necesario<sup>44</sup>. En este sentido, «no debe limitarse a medidas destinadas a evitar los atentados y las perturbaciones externas causadas por el hombre, sino que, según la situación que se presente, debe también incluir las medidas positivas cuyo objetivo sea conservar y mejorar el estado del lugar»<sup>45</sup>. En la misma sentencia, el TJUE incorpora una interpretación de interés cuando afirma que las aves en riesgo en su hábitat debido a la presencia de una especie invasora podrían volver a colonizar el hábitat si se llevara a cabo una buena gestión del lugar<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (versión codificada) (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

<sup>44</sup> Sentencia de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda, C-117/00, EU:C:2002:366, apdos. 26-31.

<sup>45</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apdos. 153-154.

<sup>46</sup> *Ibid.*, apdo. 80.

## 1.2. Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

En un sentido similar, e incluyendo en su ámbito de conservación los hábitats de la Directiva sobre las Aves —zonas de especial protección—, la Directiva sobre los Hábitats (92/43/CEE)<sup>47</sup>, que establece la Red Natura 2000, también incorpora la obligación de establecer medidas para la mejora de los hábitats protegidos por ambas directivas. Esta directiva es la norma jurídica más relevante para la protección de la biodiversidad en Europa hasta la fecha. Establece un sistema de conservación a través de la creación de una red ecológica europea de «zonas especiales de conservación» (ZEC)<sup>48</sup>. El objetivo de la red es garantizar el «mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable» (art. 3.1) de los hábitats naturales y hábitats de especies<sup>49</sup>.

La conceptualización de «conservación» se conforma de las medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un «estado de conservación favorable» (art. 1)<sup>50</sup>. Esto implica que los Estados no solamente deben proteger y conservar el hábitat, sino también llevar a cabo una acción positiva en caso de un declive en el estado de conservación de un hábitat. Los hábitats, pese a la existencia de medidas de conservación o protección, pueden —debido a causas antrópicas o naturales— resultar dañados y que su estado de conser-

<sup>47</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

<sup>48</sup> La Comisión, de acuerdo con los Estados, debe redactar un proyecto que incluya los lugares de importancia comunitaria (LIC en adelante), para listar los lugares que alberguen hábitats prioritarios (anexo I) o especies prioritarias (anexo II). La Comisión, posteriormente, aprobará formalmente la lista de los lugares (art. 4.2) y, una vez aprobado un lugar, el Estado designará el lugar como ZEC en un plazo de seis años (art. 4.4).

<sup>49</sup> Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, define el «estado de conservación favorable de un hábitat natural» y el «estado de conservación favorable de una especie» (BOE núm. 227, de 22 de septiembre de 2015).

<sup>50</sup> El TJUE sostiene que un hábitat está en una condición favorable cuando «[...] entre otros requisitos, su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible» (Sentencia de 21 de julio de 2016, C-387/15 y C-388/15, Orleans y otros, EU:C:20.16:583, apdo. 35).

vación se deteriore. La acción positiva es necesaria para que los hábitats recuperen un estado «favorable». La inclusión de la «restauración» como parte del sistema de conservación implica que la obligación de restaurar cuando existe un deterioro ambiental en un hábitat es parte esencial de la de conservación bajo la directiva (Cliquet *et al.*, 2015).

El art. 6 establece que en las ZEC los Estados deberán establecer las medidas de «conservación necesarias» para evitar el deterioro de los ecosistemas<sup>51</sup>. Este artículo debe interpretarse como un mecanismo coherente de conservación —también en aquellos casos en los que se apruebe un proyecto que pueda afectar a una zona—. Este artículo establece, en primer lugar, las obligaciones de conservación de los ecosistemas (6.1<sup>52</sup> y 6.2): el primero formula la obligación de implementar «medidas de conservación necesarias» para lograr un «estado favorable de conservación»<sup>53</sup>, y el segundo, la obligación de tomar medidas adecuadas para evitar el deterioro —siendo esta obligación de resultado—<sup>54</sup>. En segundo lugar, plantea los requisitos sustantivos y procedimentales a seguir para desarrollar un proyecto no vinculado con el manejo de la zona (6.3 y 6.4)<sup>55</sup>. No obstante, el art. 6.3<sup>56</sup> requiere un nivel de protección

<sup>51</sup> El deterioro que se debe evitar bajo lo establecido en el art. 6.2 no es solamente el deterioro de todo el lugar, sino también de una parte (Sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220, apdos. 46-47). La abogada general Sharpston hace referencia a lo que la Comisión denomina como la «muerte por mil cortes», el deterioro de un hábitat por pequeños deterioros acumulados (Conclusiones de la abogada general Sharpston de 22 de noviembre de 2012, Sweetman, C-258/11, EU:C:2012:743, punto 67).

<sup>52</sup> El art. 6.1 solamente se aplica a los ZEC (o a los LIC, pasados los seis años para declarar un LIC como ZEC), mientras que los arts. 6.2, 6.3 y 6.4 se aplican desde el momento que un espacio es declarado LIC. Comisión Europea, «Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats», Nota de la Comisión C(2018) 7621, Bruselas, 21.11.2018, p. 12.

<sup>53</sup> Según el TJUE «el estado de conservación de un hábitat natural se considerará “favorable”, cuando, entre otros requisitos, su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible» (Sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apdo. 35).

<sup>54</sup> Sentencia de 25 de noviembre de 1999, Comisión/Francia, C-96/98, EU:C:1999:580, apdo. 35.

<sup>55</sup> Sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220, apdos. 32-33.

<sup>56</sup> Establece el TJUE que, bajo el art. 6.3, «la autoridad competente deberá denegar la autorización del plan o proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la



igual que en los arts. 6.1 y 6.2<sup>57</sup>, fundados en noción «integridad del lugar»<sup>58</sup>, mientras que el art. 6.4 presenta una excepción que puede ser esgrimida por razones «imperiosas de interés público» y deben ir aparejadas medidas compensatorias que no son equivalentes a la recuperación de una zona cuya integridad haya sido afectada. Esta cláusula permite justificar bajo una amplia gama de razones —incluyendo económicas y sociales— la implementación de proyectos (Sabotta, 2023: 82). Esta salvedad también está presente en el articulado del reglamento analizado a través de la misma estructura que en la Directiva sobre los Hábitats (art. 4.16 y 5.13 del Reglamento).

La abogada general Sharpston en el asunto *Briels*<sup>59</sup>, al dar cuenta de la interpretación de las «medidas compensatorias» establecidas en el art. 6.4 de la Directiva sobre los Hábitats<sup>60</sup>, establece que el art. 6 sigue una estructura similar a lo que los especialistas en conservación denominan «jerarquía de mitigación» (Schoukens, 2017a: 64-67), por el que cada numerando del artículo plantearía una obligación diferente, pero vinculada con las prece-

---

inexistencia de efectos perjudiciales que este pueda tener para la integridad del lugar». Sentencia de 7 de septiembre de 2004, *Waddenzee*, C-127/02, EU:C:2004:482, apdos. 55-57.

<sup>57</sup> Sentencia *Sweetman*, apdos. 32-33.

<sup>58</sup> La abogada general Sharpston afirma que la noción de «integridad» está conectada con «el lugar» designado originalmente, lo que implica que la conservación del «lugar» incluye la zona designada y todas sus características constitutivas, las cuales deben ser mantenidas «en un estado de conservación favorable». De acuerdo con esto, afirma que aquellas situaciones en las que un proyecto pueda causar un perjuicio temporal y reversible y que pueda restablecerse a su adecuado estado de conservación en un período breve no sería un perjuicio a la integridad, pero, si esta restitución no es posible, sí que sería un perjuicio a la integridad, por lo que no podría aceptarse un proyecto bajo lo establecido en el art. 6.3 (Conclusiones de la abogada general Sharpston, *Sweetman*, puntos 52-59).

<sup>59</sup> Sentencia de 15 de mayo de 2014, *Briels*, C-521/12, EU:C:2014:330. El Consejo de Estado neerlandés planteó una cuestión prejudicial para determinar la interpretación del art. 6.4 en un litigio sobre la ampliación de una autopista que afectaba a la protección de los hábitats de una especie del anexo I dentro de una ZEC. Preguntó al TJUE si la creación de un nuevo hábitat dentro de la ZEC equivalente al perdido como resultado del proyecto equivalía a una medida de mitigación con arreglo al art. 6.3 o a una medida compensatoria del art. 6.4.

<sup>60</sup> El órgano jurisdiccional nacional pregunta, si en la aprobación de un plan o proyecto que afecte negativamente a un lugar de interés comunitario y son incluidas medidas para la creación de un área igual o mayor que el hábitat en cuestión, (1) si este plan afecta a la integridad de ese lugar y, si es así, (2) si tales medidas se pueden entender como medidas compensatorias bajo lo estipulado en el art. 6.4.

dentes<sup>61</sup>. Así, del TJUE indica que existe una evolución en la interpretación del art. 6 de la Directiva que permite vislumbrar una tendencia orientada a una mayor protección ambiental en esta materia. Así, mientras que la lectura coherente de la Directiva obliga a los Estados a conservar las ZEC y los LIC desde la aplicación de medidas de conservación activa, la prohibición de la degradación (6.2), como mecanismos de restauración en el caso de que la integridad haya sido afectada.

El esquema de conservación contenido en las Directivas sobre las Aves y sobre los Hábitats incluye mecanismos que obligan a tomar medidas para lograr la restauración. Sin embargo, esta normativa no ha sido óbice para el deterioro constante de los ecosistemas europeos (Schoukens, 2017b: 152-153), entre otros factores, también obedece a la falta de concreción conceptual en torno a conceptos clave y la inexistencia de un esquema normativo que obligue a implementar medidas efectivas para restaurar los ecosistemas. La entrada en vigor del Reglamento de Restauración de la Naturaleza puede favorecer una interpretación coherente y omnicompreensiva de la normativa sobre biodiversidad de la UE y mejorar la conservación (en un sentido extenso) de la biodiversidad.

### 1.3. Otros actos jurídicos relevantes

La Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)<sup>62</sup>, que establece un marco para la protección de las aguas (superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas), también incorpora mecanismos que obedecen a las mismas razones que las directivas mencionadas anteriormente, pasar de la conservación a la recuperación activa por parte de la Administración. En este caso, la Directiva plantea la obligación de los Estados de implementar medidas para regenerar (i) las masas de agua superficiales, y (ii) las masas de agua subterránea. En este marco de protección de agua, la Directiva impone el objetivo de conservar las masas de agua y esta conservación también incluye la regeneración en caso de declive en su estado de conservación y evitar su deterioro<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Conclusiones de la abogada general Sharpston de 15 de mayo de 2014, Briers, C-521/12, EU:C:2014:330, punto 31.

<sup>62</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

<sup>63</sup> El TJUE ha interpretado el deterioro bajo la Directiva de Aguas de la siguiente manera: «[...] ha de recordarse que del sistema del art. 4, y en particular de los apartados 6 y 7, resulta que los deterioros del estado de una masa de agua, incluso transitorios, solo se autorizan en condiciones estrictas [...] el umbral por encima del

Igualmente, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (2008/56/CE)<sup>64</sup>, que implanta un marco para la protección del medio marino, establece que los Estados deberán elaborar y aplicar estrategias marinas para «proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas en que se hayan visto afectados negativamente» (art. 1).

Por último, el Reglamento sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras (1143/2014)<sup>65</sup> establece que los Estados deben adoptar medidas reparadoras para «reforzar la resistencia de los ecosistemas frente a las invasiones, reparar los daños causados y mejorar el estado de conservación de las especies y sus hábitats», e implementar medidas de reparación para ayudar a recuperar los ecosistemas degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una especie exótica o invasora (a no ser que un análisis de coste/beneficio demuestre que las medidas serían desproporcionadas en relación con el beneficio de la reparación). Estas deberán incluir medidas para aumentar la capacidad de los ecosistemas para resistir, amortiguar, adaptarse y recuperarse de los efectos perturbadores; y medidas que ayuden a prevenir otra invasión tras una campaña de erradicación.

#### IV. EL REGLAMENTO RELATIVO A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA: APUNTES SOBRE SU CONTENIDO

Los antecedentes normativos vinculantes en la UE no establecen una definición clara y precisa sobre que se debe entender por «restauración»<sup>66</sup>. Es

---

que se declara un incumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser bajo» (Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apdo. 67).

<sup>64</sup> Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

<sup>65</sup> Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras (DO L 317 de 4.11.2014, p. 35).

<sup>66</sup> El Reglamento incorpora definiciones más claras y precisas, que no solamente serán de utilidad para la aplicación de este Reglamento, sino que también servirán para complementar las obligaciones presentes en las Directivas sobre Aves, Hábitats y Agua, facilitar, a través de un marco normativo más coherente, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de estas directivas, y, además, responder a las obligaciones internacionales en materia de conservación tanto de la UE como de los Estados miembros.

más, la legislación no utiliza el concepto de «restauración», sino que utiliza «restablecimiento», «recuperación», «regeneración» o «reparación». Los actos jurídicos vigentes incorporan conceptos vinculados a un objetivo determinado, enmarcados en una perspectiva normativa a la que las medidas implementadas por los Estados deben responder. La obligación de establecer medidas para lograr el restablecimiento de una zona determinada se hace desde distintas ópticas, que pueden obedecer a criterios diferentes según la perspectiva normativa escogida. La perspectiva que gobierna los actos jurídicos es de carácter sufcientarista, y en algunos casos queda complementada por un estándar indefinido (bueno, favorable) que lo modifica. Esto es, no solamente es «suficiente», sino que también es «bueno» o «favorable».

Tabla 1.

Acto jurídico	Concepto	Objetivo
Directiva Aves (1979, 2009)	«Restablecer»	«Una diversidad y una superficie suficiente de hábitats» y «restablecimiento de biotipos destruidos»
Directiva Hábitats (1992)	«Restablecer»	«Estado de conservación favorable»
Directiva Agua (2000)	«Regenerar»	«Alcanzar un buen estado de las aguas superficiales»
Directiva Estrategia Marina (2008)	«Recuperar»	«Recuperar zonas afectadas negativamente»
Reglamento Especies Invasoras (2014)	«Reparar» para «recuperar»	«Recuperar el ecosistema dañado»

*Fuente:* elaboración propia.

En el nuevo reglamento se establece por primera vez una clara definición de la noción de restauración:

[...] 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 (art. 3).

La restauración plantea recuperar los ecosistemas «para mejorar su estructura y funciones» con el objetivo de conservar o aumentar su biodiver-

alidad y resiliencia. Los medios para lograrlo serían la mejora de las zonas hasta alcanzar un estándar general fundamentado en la «buena condición»; el restablecimiento de un área favorable de referencia; y la mejora del hábitat de una especie hasta alcanzar la «calidad y cantidad suficiente». Las definiciones de los conceptos incluidos en este artículo muestran una estructura de conservación múltiple: (a) lograr la «buena condición» de un hábitat requiere alcanzar

el estado en el que las características fundamentales del tipo de hábitat, 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 estado de conservación favorable de un hábitat;

(b) el restablecimiento de un «área favorable de referencia» supone volver a establecer o recuperar una situación previa de la superficie total de un tipo de hábitat considerada la «mínima necesaria» para garantizar la viabilidad a largo plazo del tipo de hábitat y de sus especies típicas; y (c) alcanzar la cantidad y calidad suficientes del hábitat de una especie «permite que se cumpla con los requisitos ecológicos para que una especie 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 estado de conservación favorable de una especie». En este sentido, la restauración bajo el Reglamento plantea alcanzar la «buen condición» de las zonas de los hábitats; «restablecer» las áreas favorables de referencia; y alcanzar calidad y cantidad suficiente en los hábitats de especies.

Tabla 2.

Zona/Hábitat	Estándar	Objetivo
Zona de un hábitat	Buena condición	Alto nivel de integridad, estabilidad y resiliencia ecológica
Áreas favorables de referencia	Indefinido	Restablecer situación previa al deterioro
Hábitats de especies	Calidad y cantidad suficiente	Situación suficiente para lograr un estado de conservación favorable

Fuente: elaboración propia.

Esta estructura, fundada en una novedosa y ambiciosa definición de «buena condición» —que supera el estándar de la Directiva sobre los Hábitats (estado de conservación favorable) e incorpora nociones como «integridad,

estabilidad y resiliencia ecológica»—, es prometedora (Hoek, 2022: 325) porque eleva el estándar de protección y plantea que la restauración garantice la conservación a largo plazo.

## 1. OBLIGACIONES SUSTANTIVAS A MEDIO Y LARGO PLAZO DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE RESTAURACIÓN

El Reglamento nace con la pretensión de ser el instrumento jurídico central para lograr la «recuperación» a largo plazo de los ecosistemas de la UE mediante la «restauración» de los ecosistemas degradados (art. 1.1.a), y para contribuir a alcanzar los objetivos de la UE en materia de mitigación del cambio climático, la adaptación a este y la neutralidad en la degradación de las tierras (art. 1.1.b). Se trata de un marco normativo para que los Estados establezcan las medidas apropiadas para alcanzar los objetivos de restauración de, al menos, el 20 % de las zonas terrestres y el 20 % de las zonas marinas<sup>67</sup> para 2030 y todos los ecosistemas que necesiten restauración hasta 2050 (art. 1.2).

Los Estados deben establecer medidas de restauración para alcanzar dichos objetivos colectivos. Las medidas específicas no están establecidas en el Reglamento, sino que cada Estado debe ocuparse de introducir aquellas medidas necesarias para lograr tal objetivo en su propio Estado. Esto es, la obligación concreta establece «tomar medidas» para lograr, eventualmente, el objetivo marcado por el Reglamento. Es acertado que el Reglamento no establezca medidas concretas habida cuenta de la disparidad de ecosistemas, necesidades y estado de conservación en todos los Estados de la UE. La Comisión Europea, en las guías sobre la aplicación de la Directiva sobre los Hábitats, deja clara esta lógica, pues los objetivos obedecen a una estrategia a largo plazo y, sin embargo, las medidas son contingentes a una situación específica en un momento determinado<sup>68</sup>. En este sentido, la obligación de los Estados es el establecimiento de medidas oportunas para lograr los objetivos del Reglamento y, por ello, no se establece una fecha en la que se deban lograr los objetivos, sino que se fijan los plazos en los que los Estados deben tomar estas medidas. La clave obligacional reside en tomar medidas y no en alcanzar los objetivos.

El Reglamento incorpora un marco temporal en el que se deben tomar medidas para cada uno de los ecosistemas protegidos. Los objetivos se centran

<sup>67</sup> El texto presentado por la Comisión proponía el 30 % para 2030.

<sup>68</sup> Comisión Europea, «Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats», Nota de la Comisión C(2018) 7621, Bruselas, 21 de noviembre de 2018, p. 18.

en seis tipos de ecosistemas diferentes: terrestres, marinos y de agua dulce (arts. 4 y 5), urbanos (art. 8), agrícolas (art. 11) y forestales (art. 12). Adicionalmente, incorpora objetivos específicos determinantes para la restauración: la obligación de tomar medidas para la restauración de la conectividad de aguas fluviales (art. 9), la restauración de polinizadores (art. 10) y la plantación colectiva de tres mil millones de árboles (art. 13). Esto supone que las obligaciones de restauración no solamente son aplicables a los ecosistemas protegidos en los actos jurídicos de la UE mencionados anteriormente, sino que se amplía la conservación a otros ecosistemas, incluyendo también mecanismos de no regresión análogos al establecido en el art. 6.2 de la Directiva sobre los Hábitats.

El art. 4 —referido a los ecosistemas terrestres, marinos y de agua dulce— establece la obligación de tomar medidas sobre el 30 % de los ecosistemas para 2030, el 60 % para 2040 y el 90 % para el año 2050 de las zonas establecidas en el anexo I —prioritariamente aquellas situadas en los espacios Natura 2000—. La división tripartita de terrestre, marino y agua dulce es, sin embargo, ficticia, porque el Reglamento hace una separación entre seis tipos de ecosistemas para hacer hincapié en distintos niveles de ecosistemas, ya que, por ejemplo, los sistemas forestales y agrícolas son ecosistemas terrestres. En el art. 5 se establecen las obligaciones en ecosistemas marinos con la misma estructura (restauración y no degradación) y con un plazo temporal análogo (2030, 2040 y 2050)<sup>69</sup>. Además, estos dos artículos establecen mecanismos para la «mejora continua» de algunas zonas (arts. 4.11 y 4.12; 5.9 y 5.10), lo que implica que el estándar debe orientarse tanto hacia la no regresión como a mejorar la calidad del estado del hábitat (De Leeuw y Backes, 2024). No obstante, estos preceptos que incorporan la no regresión pueden quedar sin efecto bajo ciertas circunstancias: fuerza mayor; transformaciones del hábitat provocadas por el cambio climático; un plan o proyecto de interés público superior para el que no se disponga de soluciones alternativas menos perjudiciales; y la acción u omisión de terceros países. En este sentido, el art. 6 establece que los proyectos de energía renovable (planificación, construcción y explotación de instalaciones) y su conexión a la red, y la propia red correspondiente y activos de almacenamiento serán siempre considerados proyectos de interés público superior. Esto permitiría una derogación de la no regresión fuera de los espacios Natura 2000, que se sumaría a la salvedad incorporada para la aprobación de los proyectos en los espacios Natura 2000 bajo el art. 6.4 de la Directiva sobre los Hábitats. (arts. 4.16 y 5.13 del Reglamento). En este sentido, el Reglamento permite, bajo autorización pública, la implementación

<sup>69</sup> A excepción de los sedimentos arenosos que no superen los mil metros de profundidad (anexo II, grupo 7) que tiene un marco más laxo (arts. 5.1 y 5.2).

de proyectos de energías renovables que deterioren los ecosistemas. Esto podría generar conflictos socioambientales, pues el Reglamento prioriza claramente la seguridad energética y el acceso a la energía sobre la protección de la biodiversidad.

En este sentido cabe indicar que el Reglamento también establece la obligación de tomar medidas para no degradar los ecosistemas urbanos y elevar la superficie de «zonas verdes» a partir de 2031 (art. 8); la restauración de la conectividad de los ríos (art. 9); la restauración y mejora de la diversidad de polinizadores y evitar su declive (art. 10); mejorar la biodiversidad de los ecosistemas agrícolas hasta 2030 y restaurar las turberas drenadas —hasta el 50 % en 2050— (art. 11); la restauración de ecosistemas forestales hasta 2030 (art. 12); y la obligación colegiada de plantar tres mil millones de árboles adicionales (art. 13).

## 2. OBLIGACIONES FORMALES: PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO

Los planes nacionales de restauración (art. 14) son el mecanismo clave para que los Estados miembros implementen las medidas de restauración. Los Estados están obligados a elaborar planes nacionales y llevar a cabo investigaciones y seguimiento para determinar las medidas de restauración para cumplir con sus obligaciones de restauración y los objetivos. Los planes nacionales se configuran como un instrumento *bottom-up* para lograr unos objetivos colectivos, en el que la Comisión debe supervisar la evolución de las medidas establecidas por los Estados en relación con los objetivos y el cumplimiento de las medidas. Las obligaciones dentro de los planes nacionales diferencian entre las medidas que los Estados deben implementar para cumplir los objetivos establecidos en los arts. 4 y 5, hábitats del anexo I y II (terrestres, marinos y agua dulce), y aquellos establecidos en los arts. 8 al 13. En relación con los arts. 4 y 5 se establece la superficie a restaurar, incluyendo el estado del hábitat a restaurar, el área favorable de referencia y las zonas más adecuadas para el restablecimiento de los tipos de hábitats a la vista de los cambios en curso y previstos en las condiciones medioambientales provocados por el cambio climático (art. 14.2.a); y la calidad y cantidad suficientes de los hábitats de las especies necesarias para alcanzar un estado de conservación favorable (art. 14.2.b).

En cuanto a los objetivos de los arts. 8 a 13, cabe destacar que los Estados deberán cartografiar los ecosistemas urbanos (art. 14.4); establecer un marco orientador para evaluar los niveles satisfactorios de polinizadores (art. 14.5); cartografiar las zonas agrícolas y forestales que necesiten restauración (art. 14.6); determinar las prácticas agrícolas y forestales vigentes que contribuyan a los objetivos del Reglamento (art. 14.10). En el proceso de elaboración



de los planes nacionales, los Estados deberán tener en cuenta que las medidas establecidas sean coherentes con los actos jurídicos anteriormente mencionados: las Directivas sobre Hábitats, Agua y Medio Marino, con el Reglamento para la reforma de la PAC y con el CDB (art. 14.14). El contenido de los planes deberá abarcar el período hasta el año 2050, con los plazos intermedios establecidos en el articulado —2030 y 2040— (art. 15.1), y deberán presentarlos, a más tardar, el 1 de septiembre de 2026 (art. 16). Es relevante que el Reglamento incorpore —a diferencia de las directivas— plazos para la implementación de las medidas. Esta estructura temporal puede ser una herramienta de gran utilidad para monitorear —a través de indicadores— el actuar de los Estados y la implementación, evolución y efectividad de las medidas adoptadas para así mejorar el cumplimiento de los Estados y lograr los objetivos de la norma.

En cuanto a la evaluación y seguimiento, la Comisión evaluará la idoneidad y contribución de los planes a la consecución de los objetivos y metas generales (art. 17.1 y 17.2). Una vez presentados, los planes serán objeto de revisión por parte de los Estados<sup>70</sup> y, si fuera necesario, los reformularán incluyendo medidas complementarias (art. 19.1). Los Estados realizarán un seguimiento de los indicadores de calidad y la evolución de los ecosistemas incluidos en los objetivos del Reglamento (art. 20.1). También deberán notificar cada tres años a la Comisión la superficie sujeta a las medidas de restauración a que se refieren los arts. 4 a 12; la extensión de las zonas en las que los tipos de hábitats y los hábitats de especies se hayan deteriorado significativamente y de las zonas sujetas a medidas compensatorias; el inventario de barreras que eviten la conectividad de aguas —en relación con el art. 9— y su contribución a la plantación de árboles —en conexión con el art. 13— (art. 21.1). También notificarán a la Comisión cada seis años los progresos en las aplicaciones de los planes de restauración y el resultado del seguimiento efectuado (art. 21.2).

## V. ¿HACIA UNA GRAN RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA EN EUROPA?

El texto refleja una mayor ambición de la UE y una obligación para que los Estados actúen decididamente dentro del marco de la Estrategia de la

---

<sup>70</sup> La revisión se llevará a cabo a más tardar el 30 de junio de 2032 (un sexenio); posteriormente, y como muy tarde, el 30 de junio de 2042; y a partir de entonces lo deberán hacer cada diez años (art. 19.1).

Biodiversidad hasta el año 2030. Aunque todavía no podemos saber los objetivos de la UE una vez acabado este período, con la entrada en vigor de esta norma, parece que la senda es clara: el Reglamento supone un avance en materia de conservación de la biodiversidad con respecto a las normas precedentes y eleva los estándares de protección de los ecosistemas (Hoek, 2022: 331-332). Este avance se observa en la determinación normativa de algunos aspectos clave, como las definiciones aportadas directamente por el Reglamento que reducen el alcance interpretativo de los Estados, y también con las metas que obligan a los Estados a introducir avances en sus planes nacionales. Además, es relevante destacar la búsqueda de coherencia normativa con los actos jurídicos vigentes sobre biodiversidad. Esta coherencia puede favorecer la aplicación de las directivas y mejorar la eficacia de las normas ambientales precedentes. Es más, la inclusión de otros hábitats obligará a los Estados a mejorar sus políticas públicas en zonas que anteriormente no eran objeto de preocupación en materia de biodiversidad, como el caso de las zonas verdes urbanas y las zonas agrícolas. Aquí todavía no está claro cómo las diferentes Administraciones se deberán coordinar para elaborar planes que ayuden a implementar estas medidas, pero marca una tendencia de gran interés. Es también destacable la inclusión de obligaciones que tienen un carácter accesorio, pero son de real interés, como la mejora de la situación de los polinizadores, la plantación de árboles y la conectividad de las aguas fluviales. No obstante, a pesar de estos avances, es preciso hacer un análisis crítico de algunos aspectos que pueden poner en riesgo la efectividad de la norma y que ameritan que pongamos atención para evaluar los sucesivos desarrollos normativos en los Estados y las políticas de conservación que se llevarán a cabo atendiendo a los problemas ecológicos acuciantes.

## 1. RETOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO Y EL FUTURO DE LA BIODIVERSIDAD EN EUROPA

A pesar de que la aprobación del Reglamento ha sido una noticia positiva para la mejora de la protección jurídica de la biodiversidad en la UE, es necesario evaluar algunos aspectos, tanto jurídicos como políticos, que nos permitan comprender los retos de la aplicación del Reglamento para lograr los objetivos que persigue.

En primer lugar, el Reglamento nace después de un momento de gran tensión política en el seno de la UE. El Reglamento se aprueba con un Parlamento Europeo muy dividido, en el que superó una moción para rechazar la propuesta de la Comisión por pocos votos. Las elecciones que configuraron el nuevo Parlamento Europeo reforzaron a los grupos parlamentarios que impulsaron la moción y que votaron en contra de la aprobación del Regla-

mento. Este Reglamento difícilmente se aprobaría en el Parlamento actual. Además, el Consejo aplazó su decisión para que no fuera rechazado ante la negativa de buena parte de los Estados. El Consejo aprobó el Reglamento con el voto en contra de países con un sector agrícola relevante, como Italia o Países Bajos, y con el apoyo de Estados que solamente representan un 66,07 % de los ciudadanos de la UE. Estos dos factores no solo ponen en cuestión la correcta aplicación de la norma en los Estados, inicialmente en aquellos contrarios a su aprobación y, como consecuencia, en el resto, sino que también cuestionan la vigencia de la norma durante el tiempo necesario para lograr el cumplimiento de los objetivos marcados a medio y largo plazo (2030, 2040 y 2050). Está por ver el futuro de algunos Gobiernos nacionales, pero en algunos países ya están en el poder partidos de corte euroescéptico (Países Bajos, Italia, Hungría, Suecia y Finlandia —y Polonia hasta las recientes elecciones—) y todos ellos se opusieron a la aprobación de la norma. En el plano político, no se debe olvidar el movimiento de los agricultores en toda Europa. Este factor será determinante para evaluar la ambición de los Estados en la aplicación de la norma y es uno de los factores políticos internos que pueden desestabilizar la ambición ambiental de aquellos países que implementen medidas para cumplir con los objetivos del Reglamento.

En segundo lugar, es preciso mencionar el factor de inestabilidad y cambio en los ecosistemas debido a una situación ecológica cambiante, incierta y caracterizada por la imprevisibilidad (Jaria-Manzano, 2022: 465). Los impactos antrópicos sobre la base biofísica en la que habita el ser humano han deteriorado los ecosistemas de todo el mundo. La crisis climática ya es observable y los impactos sobre los ecosistemas no harán más que agravarse si no se detienen las emisiones de gases de efecto invernadero y se desarrolla una estrategia de adaptación ambiciosa. Además del cambio climático, la presión de la agricultura y la ganadería intensiva, el urbanismo y la polución han causado daños significativos en los ecosistemas de todo el mundo. Como he expuesto anteriormente, la restauración obedece a la necesidad de conservar los ecosistemas en un estado positivo o favorable según los estándares que se hayan determinado previamente. Es importante resaltar que la restauración está vinculada a unos criterios de conservación de un estado de la naturaleza determinado que, habida cuenta de la crisis ambiental global, del rol del ser humano como agente causante de cambios biofísicos en el planeta y de la imprevisibilidad del cambio ecológico, puede ser ya una estrategia insuficiente. En ese esquema podemos ver el nuevo planteamiento en relación con los anteriores y observamos que la estructura normativa parece algo más ambiciosa, pero sigue anclada en la pretensión de recuperar aquello que existió en el pasado.

Tabla 3.

Acto jurídico	Concepto	Objetivo
Directiva Aves (1979, 2009)	«Restablecer»	«Una diversidad y una superficie suficiente de hábitats» y «restablecimiento de biotipos destruidos»
Directiva Hábitats (1992)	«Restablecer»	«Estado de conservación favorable»
Directiva Agua (2000)	«Regenerar»	«Alcanzar un buen estado de las aguas superficiales»
Directiva Estrategia Marina (2008)	«Recuperar»	«Recuperar zonas afectadas negativamente»
Reglamento Especies Invasoras (2014)	«Reparar» para «recuperar»	«Recuperar el ecosistema dañado»
Reglamento Restauración de la Naturaleza (2024)	«Restaurar» para «recuperar»	«Recuperar a largo plazo (...) mediante la restauración de los ecosistemas degradados»

*Fuente:* elaboración propia.

Esto consagra el ideal de certeza y estabilidad que ha dado el mantenimiento de unas condiciones ambientales y climáticas estables a lo largo de los siglos, pero que en la actualidad están en duda (Richardson *et al.*, 2023). La configuración de la «recuperación» se da bajo la promesa de que es recuperable aquello que existió, porque aquello que fue podrá seguir existiendo si se establecen mecanismos de manejo adecuados. A pesar de que el Reglamento nos introduce en un nuevo esquema de conservación, en el que la restauración debe tener un rol central en el esquema normativo de protección de la biodiversidad en el marco de la UE, esta restauración y no regresión debería tener en cuenta la posibilidad de incluir un esquema normativo vinculado con la «renaturalización» (o *rewilding* en inglés). La estructura normativa del Reglamento es análoga a los planteamientos anteriores: restaurar y reparar aquello dañado. Esto implica que es necesario implementar medidas sobre los hábitats degradados, pero aquí radica una cuestión que debe ser abordada: ¿cuál es el límite de la degradación para que sea aplicable el Reglamento?

Los Estados podrán justificar la imposibilidad de alcanzar los objetivos de completa restauración de cara a 2050 y plantear otros objetivos menos ambiciosos (art. 4.5). Pero, la clave aquí no está solamente en la capacidad —y voluntad— de los Estados, sino en el cambio constante de los ecosistemas debido a los cambios en el clima previstos y su afectación a la biodiversidad en

Europa<sup>71</sup>. El Reglamento incorpora medidas ante estos posibles cambios, estableciendo excepciones a la restauración y no regresión ante las «transformaciones inevitables del hábitat provocadas directamente por el cambio climático» (arts. 4, 5, 11 y 12); y la obligación de incorporar en los planes nacionales los cambios previstos por el cambio climático (arts. 14 y 15). Este articulado plantea excepciones ante los posibles cambios derivados del cambio climático, pero no introduce la posibilidad de que la «restauración» se trace a partir de una realidad diferente en un ecosistema determinado. Por ello, resulta de interés introducir la idea de «renaturalización» como herramienta conceptual que supere el paradigma que ha gobernado hasta el presente la restauración de ecosistemas dañados para introducir fórmulas novedosas en las que la naturaleza se desarrolla por ella misma<sup>72</sup>.

La renaturalización no sería una alternativa a la restauración, sino un complemento que permita conmensurar la renaturalización con los problemas ecológicos latentes en los ecosistemas y en el sistema climático. Esto es, permite responder a la pregunta que cuestiona qué es lo degradado, qué es lo natural y qué se puede recuperar dentro de un ecosistema. La renaturalización no plantea una restauración del estado anterior a la degradación, sino permitir que los procesos ecológicos se reanuden por su propia cuenta a partir de la constatación de que la naturaleza no es un conjunto de elementos estáticos, sino un sistema evolutivo: en lugar de reconstruir o restablecer ecosistemas degradados, se busca que la naturaleza evolucione sin la necesidad de que esté estrictamente vinculada con aquello que otrora existió en un lugar determinado (Monbiot, 2014: 9-11). Esta perspectiva se aleja del paradigma conservacionista para transitar hacia uno en el que la naturaleza puede resurgir por ella misma a través de sus propias necesidades. La pretensión de este enfoque no es alcanzar una meta de conservación en el horizonte (como plantea el Reglamento de cara a 2030, 2040 y 2050), sino alejar la influencia humana en el proceso propio de los ecosistemas.

Si bien es cierto que existen diferentes definiciones de renaturalización (Pettorelli *et al.*, 2017: 1117), el elemento central de la renaturalización es

---

<sup>71</sup> La Agencia Europea de Medio Ambiente informó de la poca preparación que tiene Europa para hacer frente a los riesgos climáticos. En este informe hace hincapié en que los ecosistemas están en una situación muy vulnerable y que su deterioro afectará a la alimentación, la salud, las infraestructuras y la economía. Véase European Environment Agency (2024).

<sup>72</sup> El Reglamento introduce algunas claves que estructuran la noción de «renaturalización», como la eliminación de barreras artificiales en ríos, la incorporación de mayor número de hábitats que previamente estaban excluidos de la conservación y la introducción y protección de polinizadores.

implementar una política que supere el modelo conservacionista, en el que el ser humano se encarga de «cuidar» de la naturaleza para que tenga un estándar de conservación determinado, para transitar hacia un modelo de no intervención. Como afirma Corlett (2016: 128-129) «mientras que la ecología de restauración recurre a la intervención humana para alcanzar objetivos predefinidos que no pueden lograrse por otros medios, la renaturalización recurre a la mínima intervención humana posible para permitir que los ecosistemas se desarrollen espontáneamente».

A pesar de que el Reglamento configura un sistema de restauración ambicioso con un programa de implementación a medio y largo plazo para lograr que los ecosistemas en Europa vuelvan a un estadio de conservación favorable, es importante tener en cuenta que los cambios ambientales, principalmente provocados por la crisis climática, transformarán la estructura de los ecosistemas. La incertidumbre sobre el estado futuro de los ecosistemas debido a la variabilidad introducida por el cambio climático nos obliga a replantear esta forma de pensar cómo entendemos la conservación de los ecosistemas. En este sentido, la degradación de los ecosistemas debido a los impactos del cambio climático y a las transformaciones disruptivas del medio ambiente no debería ser una razón para permitir la pérdida de la biodiversidad, sino que se deberían incorporar mecanismos que atiendan a esta situación socioecológica para dar una respuesta alternativa. La tensión entre la restauración conservacionista y la renaturalización puede ser piedra de toque para generar un desacuerdo en el modo de actuar entre los diferentes actores relevantes y, por ello, es importante estar atento a la evolución de estas dos diferentes formas de actuar ante la degradación del medio ambiente.

En tercer lugar, y vinculado con los dos argumentos anteriores, es también relevante destacar la conexión entre la reforma de la PAC y la conservación de la biodiversidad. Anteriormente ya he expuesto las dificultades políticas para llevar a cabo la reforma de la PAC y las modificaciones posteriores ambientalmente regresivas. La pretensión del documento original de la PAC previo a la reforma, en el que se apostaba por fórmulas de producción agrícola algo más sostenibles, debería haber sido la primera piedra para construir una PAC que atendiera a los problemas ecológicos presentes y futuros. Así, a pesar de que uno de los argumentos centrales de los agricultores en su protesta fue la continua pérdida de ingresos en su actividad (Mathews, 2024b: 345), la respuesta de la Comisión se fundamentó principalmente en revisar regresivamente los avances ambientales de la reforma de la PAC. Como he mencionado en el inicio, la agricultura es uno de los factores que conducen a una pérdida de la biodiversidad y un 42 % del territorio de la UE es tierra agrícola (Castillo *et al.*, 2018). El sector agrícola es clave para responder a la crisis de la biodiversidad y, habida cuenta de que la PAC es la política con

mayor peso económico de la UE, es determinante que exista una integración entre las políticas orientadas a la protección de la biodiversidad y la PAC para que esta sea un instrumento clave para su protección (Pe'er *et al.*, 2023a: 4-8)<sup>73</sup>. En este sentido, no solamente la Comisión rebajó las ambiciones ambientales, sino que, además, el Reglamento incorpora mecanismos muy débiles en cuanto a la restauración de ecosistemas agrícolas. Son buena muestra las obligaciones en torno a la restauración de las turberas drenadas, que representan el 3 % de la tierra agrícola y el 25 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (PNUMA, 2022: 13), que debería ser más ambiciosa si se tiene en cuenta su impacto ambiental.

En cuarto lugar, es oportuno mencionar que la estructura temporal que marca el Reglamento puede dar lugar a posponer su desarrollo. Si bien es cierto que es muy relevante incorporar fechas para la implementación de medidas que puedan ser evaluadas de manera constante, el control sobre la ejecución de las medidas debe ser férreo.

Así, la norma no configura obligaciones concretas en materia de restauración, sino la imposición de medidas bajo unos objetivos de restauración. Tampoco establece un límite temporal para el cumplimiento de estos objetivos, sino un marco temporal para tomar las medidas adecuadas. La obligación de tomar medidas para conseguir objetivos en el futuro puede ser el origen de controversias en torno al incumplimiento de las obligaciones. La crítica no descansa en la existencia de una obligación nacional de elaborar los planes nacionales por parte de los Estados en concierto y revisión con la Comisión, sino en la dificultad de partida de tomar medidas a medio plazo para lograr objetivos a largo plazo y esperar que estos tengan los efectos deseados. Esto es, los objetivos a largo plazo del Reglamento son contingentes a las medidas establecidas por los Estados, pero los resultados serán observables a largo plazo en un contexto político cambiante y, sobre todo, en un contexto ecológico incierto. Las medidas incluidas en los planes, de cumplirse, deberán tener efectos a largo plazo y ahí será observable el éxito de estas. A pesar de que los planes deben incluir el mejor conocimiento científico a disposición y que las medidas deban implementarse en concordancia con este, la complejidad de conmensurar los efectos a largo plazo de las medidas propuestas en la actua-

---

<sup>73</sup> En este sentido, durante el proceso de deliberación pública, miembros de la comunidad científica emitieron un comunicado —intentando dar respuesta a los argumentos contrarios a la aprobación del Reglamento— en el que sostenían que no era incoherente la protección de la biodiversidad y asegurar la seguridad alimentaria, pero que era necesario implementar políticas de alimentación adicionales (Pe'er, *et al.*, 2023b).

lidad podría traducirse en que las medidas fueran implementadas, pero que sus efectos no fueran los deseados, no surgiendo incumplimiento por parte del Estado a pesar de que los objetivos no se hayan alcanzado.

En quinto lugar, y conectado con lo anterior, debemos tener en cuenta posibles dificultades en el establecimiento y aplicación de los planes nacionales de restauración. Trazando una analogía con los planes nacionales de energía y clima, estos son un instrumento positivo para que cada Estado cumpla con la obligación de presentar las medidas que obedecen a criterios establecidos por el Reglamento, pero decidiendo por propia cuenta los criterios a través de sus procesos internos de decisión política y a la luz de las necesidades de sus propios ecosistemas. Sin embargo, es preciso mencionar la dificultad de que los Estados planteen objetivos coherentes y análogos<sup>74</sup>, lo que puede llevar a un incumplimiento en cascada. En este sentido, la inacción por parte de algunos Estados puede llevar a la inacción de otros, por lo que es relevante una vigilancia exhaustiva de la Comisión y de los actores interesados dentro de los Estados miembros<sup>75</sup>. El cumplimiento de los objetivos depende de las medidas establecidas a nivel nacional, pero, a la vez, su éxito depende de políticas coherentes y uniformes de los Estados miembros. Una de las razones que esgrimió la Comisión para que la UE asumiera subsidiariamente la potestad de aprobar este Reglamento era la necesidad de dar una respuesta vinculante y coordinada desde la UE a un problema urgente y transfronterizo. Los planes nacionales son una buena estrategia, pero requieren mecanismos constantes de control y fuerte voluntad de los Estados para cumplir con lo pactado, un rol que la Comisión debe llevar a cabo de manera efectiva y los Estados cooperar para lograrlo. Los planes nacionales, de forma análoga que aquellos en materia de energía y clima (Krämer, 2020: 273-274)<sup>76</sup>, son un instrumento central para el seguimiento y control de los avances de los Estados. Es preciso recordar que la falta de cumplimiento de las normas de la UE en materia ambiental es un

---

<sup>74</sup> Resulta de interés observar la diferencia de los planes nacionales de energía y clima presentados por los Estados miembros. El estudio presentado por el Ecologic Institute muestra la gran disparidad en la ambición y política climática entre Estados (Duwe *et al.*, 2019).

<sup>75</sup> La diferencia entre Estados en sectores económicos clave en materia de energía y clima (Maris y Flouros, 2021: 14-15) puede llevar a planteamientos muy diferentes en los mismos Estados miembros.

<sup>76</sup> Comunicación de la Comisión Europea, «An EU-wide assessment of National Energy and Climate Plans - driving forward the green transition and promoting economic recovery through integrated energy and climate planning», Bruselas, COM(2020) 564, 17.9.2020.



problema que desde hace tiempo está sobre la mesa en el seno de la Unión (Börzel y Buzogány, 2019: 333-334)<sup>77</sup>.

En sexto lugar, es preciso notar que en los objetivos comprendidos entre los arts. 8 y 13 del Reglamento se utiliza un lenguaje más vago. En primer lugar, la obligación de tomar medidas no se fundamenta en un criterio homogéneo basado en una evaluación previa, sino que existe un punto de partida desconocido y se debe «mejorar» la situación presente hasta el año 2030 y seguir avanzando en dicha mejora en el futuro. El aspecto positivo es la presencia de la prohibición de la regresión, pero no existen mecanismos claros para hacer efectivos estos objetivos. En segundo lugar, existen objetivos colectivos desvinculados de elementos específicos. Estos deberán ser analizados a nivel nacional. Los objetivos marcados por el art. 9 y el art. 13 requieren un estudio pormenorizado, caso por caso, en la elaboración de los planes nacionales. En tercer lugar, como se observa en este análisis, estas obligaciones ponen el peso en la acción de los Estados a través de sus planes de restauración nacionales. La diferencia sustantiva de los arts. 4 y 5 con el articulado posterior es clara. En los primeros se detalla un recorrido ambicioso con metas detalladas para establecer las medidas. Sin embargo, en los segundos se plantea una evolución fundamentada en la mejora desde una base desconocida *a priori* y obligaciones colectivas de todos los Estados. En este sentido, los planes nacionales de restauración deberán ser la base para la buena aplicación de las medidas, pues es aquí donde los Estados darán cuenta del estado de los ecosistemas que deben ser restaurados.

En séptimo lugar, como anteriormente se ha mencionado, el Reglamento permite exceptuar la aplicación de las medidas de no regresión en aquellas situaciones en que sea necesario implementar proyectos de energía renovable. En este sentido, la permisón de regresión que incorpora el Reglamento en los casos en que sea necesaria la implementación de sistemas de energía renovable hace vislumbrar posibles conflictos socioambientales que ya hemos observado (Quevedo de Anta, 2020). El impacto en la biodiversidad de los parques eólicos y fotovoltaicos puede suscitar una tensión entre la protección de la

---

<sup>77</sup> Es preciso mencionar que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) emitió un informe en el que alertaba de la falta de implementación de las normas ambientales en todo el mundo (United Nations Environment Programme, 2019. Último acceso el 20 de julio de 2024). En el año 2023 el PNUMA emitió su segundo informe, en el que daba cuenta de progresos relevantes y proporcionaba buenas prácticas para la mejora de la aplicación y cumplimiento del derecho ambiental (United Nations Environment Programme, 2023).

biodiversidad y la transición energética. Parece que el Reglamento, en línea con la estrategia para la transición energética, pondera la seguridad energética sobre la conservación de la biodiversidad. Esta ponderación, sin embargo, debería incorporar mecanismos eficaces para la reducción de la demanda energética para evitar la implementación de dichos proyectos en zonas ambientalmente sensibles y ecológicamente relevantes. Si no es así, la autorización de estos proyectos bajo un «interés público superior» puede conducir a conflictos socioambientales en zonas afectadas, lo que podría suscitar litigios en torno a la «transición justa» (Savaresi *et al.*, 2024).

Tabla 4.

<b>Reto</b>	<b>Posible consecuencia</b>
Desacuerdo político entre Estados y entre sectores económicos	Falta de acción de Estados discordantes en la ambición de los planes nacionales y efecto dominó en otros Estados
Estado del ambiente cambiante e incierto	Imposibilidad de restaurar ecosistemas en un sistema natural cambiante en el que no es posible volver a un punto ecológico precedente
Posibles incongruencias entre la PAC y el Reglamento en la actualidad y en el período de aplicación de la norma	Discrepancia entre los objetivos del Reglamento y la política agrícola de la UE que conduzca a una regresión ambiental en ecosistemas agrícolas y en el estado de los polinizadores
Estructura temporal para implementar medidas	La obligación de tomar medidas en un plano temporal largo puede resultar en discrepancias entre las medidas y los objetivos, pero no resultar en incumplimiento por parte de los Estados
Coherencia entre los planes nacionales y respuesta efectiva de las políticas estatales	La estructura <i>bottom-up</i> puede generar discordancias entre las ambiciones de diferentes Estados y conducir a una reducción tácita de las ambiciones colectivas
Déficit obligacional en la protección de ecosistemas secundarios (arts. 8-13)	La ausencia de obligaciones claras para los Estados en este tipo de ecosistemas puede llevar a un incumplimiento de los objetivos generales marcados
Excepción a la no regresión debido a proyectos de energías renovables	Degradación de zonas de interés ecológico y conflictos socioambientales en zonas afectadas

*Fuente:* elaboración propia.

## 2. ¿UN PUNTO DE INFLEXIÓN PARA EL LITIGIO EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD?

Este Reglamento se integra en un cuerpo normativo amplio que contiene obligaciones a diferentes niveles. Estas obligaciones, como he mencionado, consagran normas de protección de la biodiversidad y están vinculadas con una estrategia consolidada a través del PVE y los actos jurídicos conectados a este. Este conjunto de normas, que muestran un camino coherente en la protección del clima y la biodiversidad, apuntalan mecanismos jurídicos que pueden ser relevantes para que los actores no estatales presionen a los Estados a través del litigio estratégico. Como señalan Rodríguez-Garavito y Boyd (2023: 507), trazando una analogía con la expansión del litigio climático a nivel global —por el que los activistas por la justicia climática a nivel global han buscado la implementación de medidas más ambiciosas en materia de mitigación, adaptación y resarcimiento por daños y pérdidas a través del litigio ante tribunales nacionales e internacionales—, plantean la posibilidad de que el Marco Mundial Kunming-Montreal podría ser una base para aumentar el litigio en materia de biodiversidad alrededor del mundo. Así, este instrumento podría servir como fundamento común para desarrollar estrategias de litigio en materia de biodiversidad que, junto a otros instrumentos normativos vinculantes en distintos niveles, den razones normativas a los litigantes para obligar a los Estados a elevar su ambición en materia de conservación.

En un sentido similar, a pesar de la imposibilidad de que los actores individuales accedan al TJUE debido a la persistente doctrina Plaumann<sup>78</sup>, el rol activo de la Comisión ante casos de graves daños a los ecosistemas protegidos permite algo de optimismo para obtener una respuesta del TJUE por incumplimiento de los Estados (Born y Schoukens, 2022: 297-298). El TJUE puede tener un rol muy positivo ante la presumible inacción de algunos Estados a través de recursos por parte de la Comisión. La tendencia jurisprudencial del TJUE en materia de biodiversidad a través de las Directivas sobre las Aves y sobre los Hábitats podría verse fortalecida con este Reglamento.

Además, este Reglamento se suma al conjunto de normas, a nivel sustantivo y procesal, que podrían llevar a los movimientos sociales y a las ONG a presionar a los Gobiernos nacionales «desde abajo», utilizando todos los mecanismos normativos a su disposición (Evangelidis, 2024). Esto es, a trasladar sus demandas ambientales a los tribunales nacionales para hacer efectiva la conservación de la biodiversidad y, en particular, las obligaciones estipuladas en el Reglamento. Sin embargo, como ha sido detallado anterior-

---

<sup>78</sup> Sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, C-25/62, EU:C:1963:17.

mente, el contenido obligacional del Reglamento se fundamenta en el establecimiento de medidas vinculadas con los objetivos generales a través de los planes nacionales. Este contenido obligacional deberá superar el requisito de claridad, precisión e incondicionalidad para que tenga eficacia directa.

En cualquier caso, la ampliación de la ambición en los planes nacionales, la búsqueda concreta de restauración y la aplicación de la no regresión en los tribunales nacionales permiten pensar en un resultado más positivo con la entrada en vigor de este Reglamento que con los mecanismos precedentes. Esta norma incorpora mayor coherencia en el sistema de protección de la biodiversidad de la UE.

## VI. CONCLUSIONES

En este estudio he dado cuenta de forma exhaustiva del Reglamento para la Restauración de la Naturaleza (2024/1991). Es importante notar que este Reglamento se ha aprobado en un contexto de continua degradación de la biodiversidad a nivel global. Para dar respuesta a este desafío, la comunidad internacional ha acordado abordar en la siguiente década la restauración de la biodiversidad a nivel global. En el seno de la UE, habida cuenta de los escasos resultados de la Estrategia sobre Biodiversidad 2011-2020, la nueva estrategia de cara a 2030 viene de la mano de la aprobación de este reglamento para que los Estados den cuenta de sus progresos en materia de restauración de la naturaleza. No obstante, este reglamento ha sido aprobado en un momento de tensión política, ante las presiones del sector agrícola y con un exiguo apoyo en el Parlamento y en el Consejo. Esta debilidad puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos del Reglamento, pues, además de que el cambio político puede suponer una derogación expresa del Reglamento en el futuro, también es posible que algunos Estados no implementen políticas ambientales ambiciosas en concordancia con los objetivos del Reglamento.

Su estructura normativa constituye un avance respecto a la normativa precedente. Los objetivos de restauración de la biodiversidad en los ecosistemas terrestres, marinos y de agua dulce son ambiciosos, sobre todo en los ecosistemas de la Red Natura 2000. Además, se incluye la restauración y no degradación de otros ecosistemas, como los urbanos, agrícolas y forestales, sumándole la obligación de restaurar polinizadores, plantar tres mil millones de árboles y la restauración de la conexión de aguas fluviales. Estos avances, además, complementan las Directivas sobre las Aves y sobre los Hábitats, ya que proporcionan la claridad y la coherencia necesarias para una mejor implementación de todo el conjunto de normas de protección de la biodiversidad en la UE.

No obstante, he dado cuenta de algunos desafíos que es importante tener en cuenta. Así, es relevante mencionar que la restauración no es sinónimo de renaturalización y que la situación ambiental actual y futura parece que requerirá fórmulas de acción que permitan a la naturaleza seguir su propio curso y no solamente una pretensión de volver a un lugar de conservación precedente. La presión de los agricultores tras la reforma de la PAC suscita un problema de primer orden para alcanzar los objetivos del Reglamento. La restauración (o, quizás en el futuro, renaturalización) necesita una política agrícola más ambiciosa en materia ambiental y climática para alcanzar los objetivos establecidos y esto debe ir de la mano con una política social que no permita que los cambios necesarios en materia ambiental se traduzcan en una crisis social y económica para el sector agrícola. Finalmente, es oportuno mencionar que los objetivos a largo plazo, aunque sean necesarios, pueden llevar a la inacción por parte de los Estados, y aquí el rol de una sociedad civil activa puede ser relevante para lograr los objetivos de restauración, ya que el Reglamento, junto a otras normas en vigor, puede ser piedra de toque para la movilización ante los tribunales por parte de los grupos de presión y la sociedad civil.

En este sentido, es posible concluir que este Reglamento es una novedad legislativa de sumo interés para la protección de la biodiversidad en la UE. Los objetivos establecidos en el Reglamento permiten imaginar una mejora en la biodiversidad que hasta el momento no se ha dado en el seno de la UE. Los impactos en la naturaleza de las políticas económicas orientadas al crecimiento económico pueden revertirse a través de mecanismos de protección más efectivos si los planes nacionales para la restauración son ambiciosos y los Estados cooperan entre sí para lograr los objetivos colectivos. Aquí, sin embargo, es preciso anotar que la inclusión de la excepción de la no regresión en la implementación de proyectos de energías renovables supone una decidida orientación ideológica hacia la seguridad energética y la capacidad de los Estados para mantener el consumo, por delante de la conservación de la biodiversidad de manera efectiva, lo que puede suponer un límite en la consecución de los objetivos del Reglamento.

### **Bibliografía**

- Aggestam, F. (2024). Crosswalking the European Union Nature Restoration Regulation and the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: a forest-centred outlook. *Sustainability*, 16 (11), 4863. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su16114863>.
- Born, C. H. y Schoukens, H. (2022). Biodiversity litigation before the Court of Justice of the European Union. En G. Futhazar, S. Maljean-Dubois y J. Razzaque (eds.).

- Biodiversity litigation* (pp. 293-329). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192865465.003.0011>.
- Börzel, T. A. y Buzogány, A. (2019). Compliance with European Union environmental law. The iceberg is melting. *Environmental Politics*, 28 (2), 315-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549772>.
- Chapron, G. *et al.* (2014). Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes. *Science*, 346, 1515-17. Disponible en: <http://doi.org/10.1126/science.1257553>.
- Castillo, P., Kavalov, C., Diogo, B., Jacobs-Crisioni, V., Batista, C., Silva, F., Baranzelli, C. y Lavallo, C. (2018). *Trends in the European Union agricultural land within*. Bruselas: European Commission.
- Cliquet, A. (2024). The negotiation process of the European Union nature restoration law proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil? *Restoration Ecology*, 32 (5). Disponible en: <http://doi.org/10.1111/rec.14158>.
- Cliquet, A. y Schoukens, H. (2015). Restoring nature in the European Union: the only way is up? En C. H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne y G. Van Hoorick (eds.). *The Habitats Directive in its European Union environmental Law context european nature's best hope?* (pp. 1-528). Abingdon; New York: Routledge.
- Corlett, R. T. (2016). The role of rewilding in landscape design for conservation. *Current Landscape Ecology Reports*, 1, 127-133. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40823-016-0014-9>.
- De Heer, M., Roozen, F. y Maas, R. (2017). The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: a preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective. *Journal for Nature Conservation*, 35, 101-111. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2016.11.006>.
- De Leeuw, B. J. y Backes, C. W. (2024). The non-deterioration obligation in the Nature Restoration Regulation: a necessary and proportionate addition to the Habitats Directive or a monstrosity with disastrous consequences for society? *Journal for European Environmental and Planning Law*, 21 (1), 22-40. Disponible en: <http://doi.org/10.1163/18760104-21010004>.
- Decler, K. y Cliquet, A. (2023). Nature restoration: proposed European Union law under threat. *Nature*, 619, 252. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/d41586-023-02228-x>.
- Duwe, M., Velten, E. K., Evans, N. y Freund, M. (2019). *Planning for net zero: assessing the draft National Energy and Climate Plans*. Berlin: Ecologic Institute.
- European Environment Agency. (2020). *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://is.gd/jsBMRS>.
- European Environment Agency. (2024). *European Climate Risk Assessment: Executive summary* (EEA Report; 01/2024). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://is.gd/Iej20K>.
- Evangelidis, E. (2024). Legal mobilisation for biodiversity protection: assessing the complementary potential of the Bern Convention's case file system and the

- European Commission's infringement procedure. En C. Voigt y C. Foster (eds.). *International courts versus non-compliance mechanisms: comparative advantages in strengthening treaty implementation. studies on international courts and tribunals* (pp. 239-261). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781009373913.017>
- Fajardo del Castillo, T. (2020). The European Union diplomacy for biodiversity. En M. Campins Eritja (ed.). *The European Union and global environmental protection - transforming influence into action* (pp. 36-49). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003018513-3>.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020). El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00294>.
- Guyomard, H. (2023). How the green architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener. *Ambio: A Journal of Environment and Society*, 52, 1327-1338. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01861-0>.
- Hering, D. et al. (2023). Securing success for the Nature Restoration Law. *Science*, 382, 1248-1250. Disponible en: <https://doi.org/10.1126/science.adk1658>.
- Hermoso, V., Carvalho, S. B., Giakoumi, S., Goldsborough, D., Katsanevakis, S., Leontiou, S., Markantonatou, V., Rumes, B., Vogiatzakis, I. N. y Yates, K. L. (2022). The European Union biodiversity strategy for 2030: opportunities and challenges on the path towards biodiversity recovery. *Environmental Science and Policy*, 127, 263-271. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.10.028>.
- Ho, S. S., Ross, N. y Yang, J. Z. (2023). Environmental debates in the time of the covid-19 pandemic: media, communication, and the public. *Environmental Communication*, 17 (3), 209-217. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17524032.2023.2193025>.
- Hoek, N. (2022). A Critical analysis of the Proposed EU Regulation on nature restoration: have the problems been solved? *European Energy and Environmental Law*, 31 (5), 320-333. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/EELR2022021>.
- Hughes, A. C. (2023). The post-2020 global biodiversity framework: how did we get here, and where do we go next? *Integrative Conservation*, 2, 1. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/inc3.16>.
- IPBES. (2019). *The global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. Bonn: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). Disponible en: <https://is.gd/kRnViN>.
- Jaria-Manzano, J. (2022). La insolación de Miréio. Seis tesis y un corolario sobre los derechos «ambientales» en la era del antropoceno. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 26, 449-484.
- Krämer, L. (2020). The European Union and Global Environmental Protection: transforming influence into action. *Journal for European Environmental Planning Law*, 17, 267-306. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/18760104-01703003>.

- Maris, G. y Flouros, F. (2021). The Green Deal, national energy and climate plans in Europe: member States. Compliance and strategies. *Administrative Sciences*, 11 (3), 75. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/admsci11030075>.
- Mathews, A. (2024a). Farmer Protests and the 2024 European Parliament elections. *Intereconomics*, 59, 2. Disponible en: <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0018>.
- Mathews, A. (2024b). Farmer protests and income developments in the European Union. *The Political Quarterly*, 95, 2. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13396>.
- Mendes, A., Martínez Hernández, L., Badoz, L., Slobodian, L. y Rabaça, J. E. (2022). Towards a legal definition of ecological restoration: reviewing international, European and member States case law. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 32 (1), 3-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12476>.
- Monbiot, G. (2014). *Feral rewilding the land, the sea and human life*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226205694.001.0001>.
- Pe'er, G. et al. (2023a). How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts. *Conservation letters. A Journal of the Society for Conservation Biology*, 15, 6. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/conl.12901>.
- Pe'er, G. et al. (2023b). Scientists support the EU's Green Deal and reject the unjustified argumentation against the Sustainable Use Regulation and the Nature Restoration Law. *Zenodo*, 9-7-2023. Disponible en: <https://is.gd/tdinLq>.
- Pettorelli, N. et al. (2017). Making rewilding fit for policy. *Journal of Applied Ecology*, 55, 1114-1125. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13082>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2022). *Evaluación mundial de las turberas. El estado de las turberas del mundo: evidencia para la acción hacia la conservación, restauración y gestión sostenible de las turberas. Resumen para responsables de políticas. Iniciativa Mundial para las Turberas*. Nairobi: PNUMA.
- Quevedo de Anta, M. (2020). Las consecuencias ambientales de una transición energética desordenada y con prisa. *The Conversation*, 11-11-2020. Disponible en: <https://is.gd/PsjvWG>.
- Richardson, K. et al. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, 9, 37. Disponible en: <http://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>.
- Rodríguez-Garavito, C. y Boyd, D. R. (2023). A rights turn in biodiversity litigation? *Transnational Environmental Law*, 12 (3), 498-536. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S2047102523000171>.
- Sabotta, C. (2023). The margin of appreciation when applying art. 6.3 and 4 of the Habitats Directive. En A. L. R. Jackson (ed.). *Nature law and policy in Europe* (pp. 73-90). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429299100-5>.
- Sánchez-Barrueco, M. L. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, 555-599. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>.



- Savaresi, A. *et al.* (2024). Conceptualizing just transition litigation. *Nature Sustainability*, 08-10-2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41893-024-01439-y>.
- Schoukens, H. (2017a). Habitat restoration measures as facilitators for economic development within the context of the European Union Habitats Directive: balancing no net loss with the preventive approach? *Journal of Environmental Law*, 29, 47-73. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/jel/eqw028>.
- Schoukens, H. (2017b). Non-regression clauses in times of Ecological Restoration Law: Art. 6.2 of the European Union Habitats Directive as an unusual ally to restore Natura 2000? *Utrecht Law Review*, 13, 1. Disponible en: <http://doi.org/10.18352/ulr.382>.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2020) *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://is.gd/HV4ngD>.
- Talavera Cordero, P. (2023). La nueva política agraria común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 139. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00343>.
- United Nations Environment Programme. (2019). *Environmental Rule of Law: First Global Report*. Nairobi: United Nations Environment Programme. Disponible en: <https://is.gd/dYuF0h>.
- United Nations Environment Programme. (2023). *Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions*. Nairobi: United Nations Environment Programme. Disponible en: <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43943>.
- Van der Ploeg, J. D. (2020). Farmers' upheaval, climate crisis and populism. *The Journal of Peasant Studies*, 47 (3), 589-605. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1725490>.
- Van Zeben, J. y Rowell, A. (2020). *A guide to European Union environmental law*. Berkeley: University of California Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/9780520968059>.