

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de noviembre de 2025

RETOS EN LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE REGULATION ON NATURE RESTORATION

Autor: Dr. Carlos Ramírez Sánchez-Maroto, Director general AFA –Andalucía,
afa.andalucia@gmail.com

Fecha de recepción: 19/08/2025

Fecha de modificación: 28/10/2025

Fecha de aceptación: 29/10/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00449>

Resumen:

Este estudio analiza los nuevos retos en la aplicación del Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza, aprobado en junio de 2024. Se analizan los elementos esenciales tanto de los objetivos como de los mandatos a los Estados miembros, que se centran en restaurar la biodiversidad y los ecosistemas degradados, mejorar la conectividad ecológica y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos naturales. Asimismo, se aborda la problemática para las empresas cuyas actividades estén ligadas a la gestión agrícola, forestal o del medio natural que deberán cumplir los indicadores incluidos en los anexos de esta normativa, lo que les ocasionará unos costes que deberán de soportar en un mercado muy competitivo. El trabajo concluye con unas propuestas que favorezcan la coordinación interadministrativa y garantice la coherencia jurídica necesaria para el cumplimiento efectivo de los mandatos que deberá cumplir España.

Abstract:

This study analyzes the new challenges in the implementation of the Nature Restoration Regulation, approved in June 2024. It analyzes the essential elements of both the objectives and the mandates for Member States, which focus on restoring biodiversity and degraded ecosystems, improving ecological connectivity, and ensuring the long-term sustainability of natural resources. It also addresses the problems faced by companies whose activities are linked to agricultural, forestry, or natural environment management, which must comply with the indicators included in the annexes of this regulation, which will result in costs they will have to bear in a highly competitive market. The study concludes with proposals to promote inter-administrative coordination and ensure the legal coherence necessary for the effective fulfillment of the mandates that Spain must comply with.

Palabras claves: Restauración, Pacto Verde Europeo. Infraestructura verde. Biodiversidad.

Keywords: Restoration. European Green Pact. Green infrastructure. Biodiversity.

Índice:

1. Infraestructura verde y protección de la Biodiversidad como antecedentes del Reglamento de la Restauración de la Naturaleza
 - 1.1. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020
 - 1.2. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa
 - 1.3. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030
2. Aspectos relevantes del Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza
 - 2.1. Contexto y Naturaleza jurídica
 - 2.2. Objetivos generales y específicos
 - 2.3. Planes Nacionales de Restauración
 - 2.4. Seguimiento, Notificación y Revisión del Reglamento
3. Retos compartidos en España para su Plan Nacional de Restauración
 - 3.1. Elaboración y ejecución del Plan Nacional de Restauración
 - 3.2. Estrategias que complementan las medidas y objetivos del Plan Nacional de Restauración
4. Conclusiones
5. Referencias Bibliográficas

Index:

1. Green infrastructure and biodiversity protection as background to the Nature Restoration Regulation
 - 1.1. EU biodiversity strategy to 2020
 - 1.2. Green infrastructure: enhancing Europe's natural capital
 - 1.3. EU biodiversity strategy to 2030
2. Relevant aspects of the Nature Restoration Regulation
 - 2.1. Context and legal nature
 - 2.2. General and specific objectives
 - 2.3. National Restoration Plans
 - 2.4. Monitoring, reporting and review of the Regulation
3. Shared challenges in Spain for its National Restoration Plan
 - 3.1. Preparation and implementation of the National Restoration Plan
 - 3.2. Strategies that complement the measures and objectives of the National Restoration Plan
4. Conclusions
5. Bibliographic References

1. INFRAESTRUCTURA VERDE Y PROTECCION DE LA BIODIVERSIDAD COMO ANTECEDENTES DE LA REGLAMENTO DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

1.1. ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LA BIODIVERSIDAD HASTA 2020

En marzo de 2010, los dirigentes de la UE refrendaron un ambicioso objetivo propuesto por la Comisión en su Comunicación “Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010”, con la finalidad en detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos.

La Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020 (en adelante, Estrategia 2020) contenía seis objetivos interdependientes que se reforzaban recíprocamente, y respondían a las metas del objetivo principal fijado para 2020, tal y como se reconoce en su punto tercero “Un marco de actuación para el próximo decenio”. Todos esos objetivos se concentran cada uno en un aspecto concreto: proteger y restaurar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos relacionados con ella (objetivos 1 y 2), aminorar los factores de presión más importantes que

afectan a la biodiversidad (objetivos 3, 4 y 5), y reforzar la contribución a la biodiversidad mundial (objetivo 6). A su vez cada uno de dichos objetivos se desglosaban en una serie de medidas que respondían al reto específico que se aborda.

Con una visión holística, se propuso, un "Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE", de ecosistemas terrestres y marinos, para lo que era necesario reducir una serie de retos como las presiones sobre los hábitats y las especies y garantizar la sostenibilidad de todos los usos de los ecosistemas. Además, reconociendo que se habían detectado:

"importantes lagunas en la aplicación y en la normativa que obstaculizan los avances"

Y se apostó por reforzar el marco jurídico de la Unión Europea. En tal sentido, se presentaban dos líneas de actuación, por un lado, que la Comisión europea presentase en 2021 una propuesta sobre una serie de objetivos de la UE en materia de recuperación de la naturaleza, jurídicamente vinculantes; y por otro, que la Comisión instase a los Estados miembros a que elevasen el nivel de aplicación de la legislación vigente en unos plazos concretos. Además, se avanzó que la Comisión actualizaría en 2021 la Estrategia temática de la UE para la protección del suelo y en ese mismo año se adoptase un plan de acción "contaminación cero" para el aire, el agua y el suelo.

En relación, por ejemplo, con los bosques se previó que la Comisión europea propusiera en 2021 una estrategia forestal específica incluyendo una hoja de ruta para la plantación de al menos 3.000 M de árboles hasta el 2030. Respecto a las aguas terrestres, el reto fue que se implementasen los esfuerzos para cumplir con los objetivos de la Directiva marco del agua, con la meta para el 2030 al menos 25.000 km de ríos volvieran a ser de caudal libre eliminando los obstáculos y la recuperación de llanuras aluviales y humedales.

Lamentablemente la a Estrategia no logró detener la pérdida de biodiversidad ni restaurar los servicios de los ecosistemas comunitarios, tal y como quedo plasmada en la evaluación intermedia del año 2015 y en el informe BirdLife Europa¹. Además, la evaluación final de la Estrategia de 2020 determinó que muchas metas no se cumplieron debido a factores como son la falta de implementación efectiva por parte de los Estados miembros, insuficiente financiación y conflictos con sectores económicos. Sin embargo, la Estrategia si ha servido para sentar las bases para la creación de una red de espacios

¹ [Un informe de BirdLife revela el fracaso en la aplicación de los eco-regímenes](#). (Fecha de último acceso, 04 de agosto de 2025).

naturales interconectados en la Unión con el objetivo de proteger la biodiversidad y mejorar los servicios ecosistémicos.

1.2. INFRAESTRUCTURA VERDE: MEJORA DEL CAPITAL NATURAL DE EUROPA

En el año 2013 la Comisión Europea publicó el dictamen denominado “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”² que planteaba como objetivo estratégico crear un marco favorable para el fomento de la infraestructura verde europea, dentro del marco de los instrumentos políticos, jurídicos y de financiación existentes. Cabe recordar, que, con anterioridad, ya se había aprobado una Comunicación de “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”³, donde se describieron las características de la futura estrategia de la UE hasta finales de 2017, y en la que la Comisión se comprometía a revisar los avances registrados en el desarrollo de la infraestructura verde y publicar un informe sobre las recomendaciones para el futuro.

Sin duda, la infraestructura verde constituyó un paso importante hacia la protección del capital natural tal y como se evidencia en la “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”⁴. En el dictamen de la infraestructura verde, en su punto 1.2., se contesta a la cuestión acerca de su significado como:

“una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos”.

Sin embargo, hubo que esperar al año 2019 para que se reconozca⁵ que un elemento necesario para establecer prioridades de conservación y restablecimiento a escala regional o nacional son los marcos de acción prioritaria desarrollados por los Estados miembros, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva sobre los hábitats.

² [Dictamen del Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa](#), de 05/12/2013. (Fecha de último acceso, 21 de abril de 2025).

³ [Comunicación de Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa](#)

⁴ [COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos](#) (Fecha de último acceso, 21 de abril de 2025).

⁵ [Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE](#) (Fecha de último acceso, 29 de abril de 2025).

Se evidencia, así, que constituye una oportunidad para aclarar el concepto de la infraestructura verde ("Acción 12 del Plan de acción en pro de la naturaleza y sus directrices relacionadas sobre el apoyo a la ejecución de proyectos en materia de infraestructura verde") con relación a la contribución al desarrollo de proyectos de infraestructura verde a escala de la UE.

1.3. ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LA BIODIVERSIDAD DE AQUÍ A 2030

El Pacto Verde Europeo, de diciembre de 2019, incluye una estrategia de crecimiento de la UE en la que la protección de la biodiversidad está totalmente justificada desde el punto de vista económico. Así, todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la Unión en su transición justa hacia un futuro sostenible, y la Comisión Europea debía preciar sus directrices para mejorar la legislación y que las herramientas de apoyo implementasen la sostenibilidad⁶.

La Comunicación: "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas" (en adelante, Estrategia 2030) persigue en gran medida objetivos que ya figuraban en las estrategias anteriores. Esta Estrategia presenta compromisos y medidas de la UE para abordar los principales impulsores de la reducción de biodiversidad (cambios en el uso de la tierra y el mar, sobreexplotación, cambio climático, contaminación y especies exóticas invasoras) con vistas a:

- proteger la naturaleza y aumentar la cobertura y la eficacia de las zonas protegidas, basándose en particular en la red Natura 2000.
- restaurar los ecosistemas dañados, incluidos los ecosistemas ricos en carbono, a un buen estado ecológico y mejorar el flujo de los servicios esenciales que proporcionan.
- promover el uso sostenible de los ecosistemas forestales, agrícolas, marinos, de agua dulce y urbanos;
- integrar plenamente las consideraciones sobre la biodiversidad en otras políticas de la UE y abordar los impactos de la UE en la biodiversidad mundial.

⁶ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "[El ambicioso Pacto Verde Europeo](#)". *Revista de Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección "Comentarios", 2020, pág. 19.

Más concretamente, la Estrategia 2030 se centra en dos ejes principales de actuación:

- una red de protección de la naturaleza ampliada: la estrategia propone ampliar la red de áreas protegidas de la UE para transformar al menos el 30 % de las tierras y mares de Europa en áreas protegidas de las cuales el 10 % estará estrictamente protegido.
- un plan de restauración de la naturaleza que incluye:
 - a) Objetivos de restauración jurídicamente vinculantes que se presentarán en 2021, así como una solicitud a los Estados miembros para que garanticen que no se produzca un deterioro de las tendencias y el estado de conservación con arreglo a la legislación vigente (Directivas de aves y de hábitats).
 - b) Compromisos sectoriales clave para 2030 en materia de agricultura, bosques, zonas marinas y zonas urbanas y periurbanas.

A pesar de los esfuerzos realizados y de la disposición de marcos legales, estrategias, planes de acción para proteger la naturaleza y recuperar hábitats y especies, es evidente que:

“la protección no ha sido la necesaria y la recuperación se ha llevado a cabo a pequeña escala y la aplicación y el control del cumplimiento de la legislación han sido insuficientes”⁷.

Al respecto, en la Estrategia 2030 se incluyen una serie de compromisos fundamentales como son el conferir protección jurídica al 30 % de la superficie terrestre y al 30 % de la marina de la UE, como mínimo, e incorporar corredores ecológicos; gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos, definir medidas y objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos.

Además, la Estrategia 2030 adelanta que la Comisión debe presentar en 2021 una propuesta sobre una serie de objetivos en materia de recuperación de la naturaleza, jurídicamente vinculantes con la finalidad de recuperar ecosistemas degradados, especialmente aquellos con mayor potencial de captura y almacenamiento de carbono, así como para prevenir catástrofes naturales y reducir su impacto; detener la pérdida de polinizadores; reducir un 50 % el

⁷ [Informe de la Comisión Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020](#). [COM (2015) 478] y [SWD (2015) 187]. (Fecha de último, 21 de abril de 2025).

riesgo y el uso de plaguicidas químicos, y también en un 50 % el uso de los plaguicidas más peligrosos; conseguir que al menos el 25 % de las tierras agrarias se dedique a la agricultura ecológica; plantar 3 000 millones de árboles; lograr que al menos 25 000 km de ríos vuelvan a ser de caudal libre; conseguir que las ciudades de más de 20. 000 habitantes cuenten con un plan de ecologización urbana ambicioso.

Con relación al grado de ejecución de los objetivos indicados en esta Estrategia, distintos informes y dictámenes evidencian un alto grado de incumplimiento por distintas causas. Así, con relación a la Estrategia y la política agraria común (PAC), en un informe sobre el impacto de la PAC en los hábitats, los paisajes y la biodiversidad, publicado por la Comisión⁸, se reconoce una serie de deficiencias como que la ausencia de datos para estimar el impacto de los instrumentos y medidas de la PAC en la biodiversidad. En este mismo sentido, el informe, de 2017, del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la ecologización de la PAC⁹ señaló carencias de efectos en las áreas de interés ecológico en la biodiversidad.

Cabe recordar el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas"¹⁰, de 11.12.20, que en sus Conclusiones y Recomendaciones, lamentaba que no se hayan tenido en cuenta las continuas recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo para una aplicación más puntual de la política de biodiversidad (punto 1.1.1.) y recuerda que la Estrategia sobre Biodiversidad era el camino para conseguir que la biodiversidad europea ocupe un lugar central en beneficio de las personas, el clima y el planeta.

La insuficiencia del nuevo marco financiero 2021-2027 se evidencia en su texto al indicarse que no ha supuesto:

"ni rastro de una integración plena, eficaz y coherente de la biodiversidad"

⁸ [El impacto de la PAC en hábitats, paisajes y biodiversidad](#). (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

⁹ [Informe Especial nº 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental](#). (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

¹⁰ [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»](#) (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

Lo cual se evidencia, además, en diversos informes del Tribunal de Cuentas Europeo publicados en los últimos dos años sobre la:

“falta de compatibilidad entre las políticas en materia de agricultura, clima y biodiversidad”.

Las causas de la reiterada pérdida de biodiversidad se reconocen en este dictamen en su apartado segundo “Contexto”, donde identificaba cinco causas principales de la pérdida de biodiversidad, como son el cambio de uso de los suelos y del mar, la explotación excesiva de los recursos naturales, la contaminación, el cambio climático y la introducción y difusión de especies exóticas invasoras (punto 2.7) significando la gravedad:

“que se ignoren casi por completo en los documentos pertinentes de la CE, del Consejo y del Parlamento” (punto 2.8).

Y en su último apartado, se reconoce que el nuevo marco financiero plurianual no refleja:

“una integración plena, efectiva y coherente de la biodiversidad, en particular en el diseño y la aplicación del nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027”.

Además de los objetivos de recuperación jurídicamente vinculantes, se anuncia una nueva iniciativa normativa para la ampliación de los espacios protegidos si los Estados miembros no cumplen los requisitos y las recomendaciones existentes (punto 4.23).

En ese año 2020, la Agencia Europea de Medio Ambiente recogía en su informe “El medio ambiente europeo: Estado y perspectivas”¹¹ que:

“únicamente el 15% de los hábitats terrestres y marinos de la Unión se encuentran en buen estado de conservación”

Y el último “Informe sobre el estado y las perspectivas del medio ambiente en Europa 2020, de la Agencia Europea de Medio Ambiente”¹² mostraba la existencia de un estado de conservación desfavorable del 60 % para las especies y del 77 % para los hábitats y una tendencia continua a la baja en las poblaciones de aves y mariposas comunes y los polinizadores.

¹¹ [El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020](#) , publicado en 2019. (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

¹² [El medio ambiente europeo: estado y perspectivas](#), publicado 06/02/2020 y con última modificación 11/05/2021. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

Al respecto, en relación con la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: “Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo”¹³, de 2021, se reitera que el Pacto Verde Europeo insta a la UE que supervise, evite y solucione adecuadamente la contaminación del aire, del agua, del suelo y de los productos de consumo. En tal sentido, se establecen metas claves para 2030 encaminadas a acelerar la reducción de la contaminación, como son reducir en un 25 % los ecosistemas en los que la biodiversidad está amenazada por la contaminación atmosférica; y en un 50 % las pérdidas de nutrientes, el uso y los riesgos de los plaguicidas químicos. En este año 2025 la Comisión deberá hacer un balance del grado de aplicación del presente plan de acción, basándose en el segundo informe sobre el seguimiento y las perspectivas en relación con la contaminación cero. Cabe recordar que “restaurar los ecosistemas” significa favorecer la recuperación de aquellos ecosistemas que hayan sido degradados o destruidos, así como conservar los que todavía siguen intactos¹⁴.

2. ASPECTOS RELEVANTES DEL REGLAMENTO SOBRE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

2.1. CONTEXTO Y NATURALEZA JURÍDICA

La denominada “Ley de Restauración de la Naturaleza” constituye una pieza clave del Pacto Verde Europeo (en adelante, PVE), que busca transformar a Europa en el primer continente neutro en carbono para 2050, promoviendo una economía más limpia e integradora. Este PVE ha impactado significativamente en la agricultura mediante estrategias como “De la Granja a la Mesa” y la “Estrategia de Biodiversidad 2030”, que impulsaban crear sistemas alimentarios más sostenibles, reducir el uso de pesticidas y fertilizantes, e incrementar la agricultura ecológica, lo que conlleva una menor producción agrícola y una cierta elevación de costes de producción. Al respecto, cabe recordar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece un mandato de integrar la protección ambiental en las políticas y acciones de la UE y para ello expresa sus objetivos, principios y condiciones (art. 191). Sin embargo, el ámbito de actuación de esta política se ve limitado por el principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo en los ámbitos de asuntos de ordenación territorial, utilización del suelo, gestión

¹³ [La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»](#)

¹⁴ [¿En qué consiste la restauración de los ecosistemas?](#) (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento.

Existen otros antecedentes normativos, como son cuatro directivas, Directiva Hábitats (92/43/CEE); Directiva Aves (2009/147/CE); Red Natura 2000. Además, de instrumentos no normativos como la Estrategia de Biodiversidad para 2030, Estrategia Forestal de la UE, y la Decisión 2022/59142, 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).

El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Restauración de la Naturaleza (en adelante, Reglamento) fue propuesta por primera vez por la Comisión Europea en junio de 2022¹⁵ y aprobada por la Comisión Europea el 12 de julio de 2023. El Parlamento, a escasas semanas de las elecciones al Parlamento Europeo, aprobó el Reglamento con 329 votos a favor, y 275 en contra, contando con la oposición de varios Estados miembros como eran Finlandia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia y Suecia, mientras que Bélgica se abstuvo. Unido a la fragilidad política con la que nació el Reglamento, la acelerada reforma de la PAC en esas mismas fechas ayudó a dificultar su aprobación, y denotó un problema de fondo que puede dificultar la aplicación o, incluso, la vigencia de esta norma¹⁶.

Antes de entrar a analizar las diversas herramientas propuestas por el Reglamento para alcanzar sus objetivos, es necesario hacer mención a su propia naturaleza jurídica. Así, se impone por medio de un Reglamento y no una Directiva, como hubiera sido lo más aconsejable, para una materia compartida de los Estados miembros como es esta, y más aún en un tema tan distinto en cada región como es el ambiental, cuyo mejor tratamiento requiere de la flexibilidad que ofrece una Directiva, frente a la rigidez del Reglamento. No obstante, este Reglamento otorga un elevado margen de adaptación a los Estados miembros a la hora de aplicar las obligaciones impuestas y alcanzar los compromisos determinados en su articulado, lo que desvirtúa, en parte, la propia naturaleza y características de un Reglamento comunitario.

Con todo, hay que advertir que este Reglamento no deroga ni modifica ninguna de las disposiciones de las directivas relativas a las aves silvestres (2009/147) y

¹⁵ [Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la restauración de la naturaleza](#) (Fecha de último acceso, 02 de mayo de 2025).

¹⁶ DE ARMENTERAS CABOT, Marcos. "[¿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, 2024, pp 301-303.

los hábitats (92/43), por lo que sus obligaciones que siguen estando plenamente en vigor¹⁷.

2.2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Si bien no es objeto de este trabajo examinar en detalle la totalidad esta norma, pasamos a continuación a comentar algunos artículos del Reglamento, relacionados con sus objetivos que vienen a fortalecer la legislación ambiental precedente que ya obligaba a tomar medidas para “restaurar” la naturaleza y amplía los objetivos en esta materia. En este sentido, el Reglamento es la primera normativa que trata explícitamente la recuperación de la naturaleza.

El presente Reglamento entró en vigor el 18 de agosto de 2024, consta de 28 artículos y seis anexos. En el Capítulo I, Disposiciones Generales, su artículo 1 expresa los objetivos generales y específicos como son la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y recipientes en todas las zonas terrestres y marinas mediante la restauración de los ecosistemas degradados; la consecución de los objetivos generales de la Unión en materia de mitigación del cambio climático, la adaptación a este y la neutralidad en la degradación de las tierras; la mejora de la seguridad alimentaria; así como el cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión. Además, fija un marco en el que los Estados miembros deben establecer distintas medidas de restauración como mínimo del 20 % de las zonas terrestres y al menos el 20 % de las zonas marítimas de aquí a 2030 y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050. En el ámbito geográfico europeo el de los ecosistemas de los Estados miembros al que se aplican los Tratados (art.2).

Es interesante comprender que con la Estrategia 2030 y, ahora, con este Reglamento se constata que el principio de prevención ambiental, ha sido insuficiente para evitar la pérdida de biodiversidad, y que se inicia un periodo hasta el año 2050 con el protagonismo de la “restauración”, que concretamente, el Reglamento la define en su art. 3.3. como:

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

¹⁷ GARCIA URETA, Agustín María. “ [“Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la restauración de la naturaleza.”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección “Artículos doctrinales”, 2025, pág. 10.

Las diversas definiciones de los conceptos incluidos en este artículo muestran una estructura de conservación diversa o múltiple: (a) lograr la "buena condición" de un hábitat requiere alcanzar; "restablecer" las áreas favorables de referencia; y alcanzar calidad y cantidad suficiente en los hábitats de especies. Esta estructura, incorpora nociones como "integridad, estabilidad y resiliencia ecológica" que posibilitan la reducción del alcance interpretativo de los Estados miembros.

Esta restauración deberá ser desarrollada en el territorio de los Estados miembros y sus aguas (art. 2) sobre los ecosistemas señalados en la propia norma (arts. 4 a 12). El Reglamento impone, así, obligaciones u objetivos específicos de restauración sobre seis tipos determinados de ecosistemas, tanto terrestres, como costeros y de agua dulce (art. 4); y sobre hábitats de especies determinadas, indicadas en sus anexos, así como de aves silvestres.

Cabe destacar que las medidas específicas a cumplir no están establecidas en el Reglamento, sino que se facilita que sea cada Estado el que se ocupe de introducir aquellas medidas necesarias para lograr tal objetivo en su territorio, lo cual evidencia un elemento de voluntariedad no deseable. Así, cada Estado miembro es responsable de establecer las medidas y mecanismos para garantizar el cumplimiento del Reglamento incluyendo definición de sanciones. 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 relacionadas a una situación específica en un momento determinado. En este sentido, la clave obligacional reside en tomar "medidas", y no en alcanzar los objetivos¹⁸, lo que evidencia una clara debilidad de este Reglamento para el cumplimiento de estos.

Las diversas y complejas nuevas obligaciones de los Estados miembros se exponen en el Capítulo II, "Objetivos y Obligaciones de Restauración", entre los artículos 4 a 13. Así, los Estados miembros deben establecer medidas de restauración necesarias para mejorar los tipos de hábitats enumerados en el anexo I que no se encuentren en buena condición, en una serie de plazos intermedios, y se contempla tanto la prioridad de las medidas de restauración en las zonas situadas en los espacios Natura 2000, como excepciones justificadas tipos de hábitats muy comunes que abarquen más del 3 % de su territorio europeo, debiendo establecer medidas de restauración.

¹⁸ DE ARMENTERAS CABOT, Marcos. "[¿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, 2024, pp 301-303.

Para clarificar las medidas (art.4.7) que deben adoptar los Estados miembros se remite a los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE y de los hábitats terrestres, costeros y de agua dulce de aves silvestres que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/147/CE que sean necesarias. Además, de lo dispuesto en la Directiva 92/43/CEE, los Estados miembros, cuando tengan aprobado sus planes nacionales de restauración (en adelante, PNR) deben establecer las medidas necesarias para prevenir el deterioro significativo de las zonas en las que se den los tipos de hábitats enumerados en el anexo I del presente Reglamento.

Las seis modalidades de ecosistemas expresamente atendidos son específicamente, los ecosistemas marinos (art. 5), energía de fuentes renovables (art.6) donde se establece la presunción que la planificación, construcción y explotación de instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables presentan un interés público superior. Completan esta parte dos excepciones a los niveles de protección exigidos sobre estos ecosistemas como son en atención a necesidades de desarrollo de la política energética de la Unión (art. 6) o la defensa nacional (art. 7).

En relación con la restauración de los ecosistemas urbanos (art.8), se establece como tope hasta el 31 de diciembre de 2030, para que los Estados miembros garanticen la no pérdida neta en la superficie total nacional de espacio verde urbano ni de cubierta arbórea urbana en comparación con 2024, y que, a partir del 1 de enero de 2031, los Estados miembros alcancen una tendencia creciente de la superficie total nacional del espacio verde urbano. Con relación a la restauración de los ríos (art.9) una de las medias más determinante para la efectividad de la restauración es la “conectividad”¹⁹, indicándose la necesidad de restaurar la conectividad natural de los ríos para lo cual los Estados Miembros deberán elaborar un inventario de barreras artificiales a la conectividad de las aguas superficiales y determinarán qué barreras deben eliminarse con el objetivo de restaurar al menos 25.000 km de ríos de flujo libre, a 2030, en comparación con 2020 (art. 9). Y si en octubre de 2020 ya se habían registrado casi 5.000 eliminaciones de presas en Europa (AEMA, 2020), esta

¹⁹ Las aportaciones jurisprudenciales al régimen de protección de los corredores ecológicos reflejan una casuística sobre evaluaciones de impacto ambiental con las siguientes consideraciones: El deber de evitar el efecto barrera de puede implicar la fragmentación de los hábitats de especies protegidas (STJUE, asunto C-142/16, Comisión c. Alemania; las infraestructuras o actividades que afecten a corredores ecológicos no están prohibidas con carácter general siempre que se incorporen medidas compensatorias y de permeabilización que permitan que sigan cumpliendo las funciones que son propias de los corredores ecológicos(STJUE, asunto C-404/09, Comisión c. España).

cifra era superior en España por la construcción de desvíos para la migración de los peces y el restablecimiento del flujo de sedimentos²⁰.

Respecto a la restauración de las poblaciones de polinizadores (art.10) y la restauración de los ecosistemas agrícolas (art.11) los Estados miembros deben establecer medidas para alcanzar al menos dos de los tres indicadores que se figuran para los ecosistemas agrícolas, tal como se especifica en el anexo IV, medida en el período comprendido entre el 18 de agosto de 2024 y el 31 de diciembre de 2030, y posteriormente cada seis años, hasta que se alcancen los niveles satisfactorios.

Con relación a la restauración de los ecosistemas forestales (art.12) se fijan unos mandatos a medio plazo, entre el 18 de agosto de 2024 y el 31 de diciembre de 2030, y posteriormente cada seis años. Además, los Estados miembros tendrán la obligación de designar zonas protegidas, siguiendo el modelo de la Red Natura 2000, que se sumarían a esta, vinculándose así a este Reglamento esos espacios protegidos, que deberán compatibilizarse con otros usos sectoriales que les sean de aplicación, lo que constituye un auténtico reto.

Cabe indicar el Reglamento contiene previsiones sobre la restauración de la conectividad ecológica, incorporando mecanismos concretamente en cuatro ámbitos de ámbitos como son: la Red Natura 2000, ecosistemas marinos, ecosistemas de agua dulce y ríos, y ecosistemas forestales, a los que se puede añadir la restauración en ecosistemas agrícolas²¹. Además, la "conectividad" es uno de los elementos que deben ser incluidos en los PNR (arts. 11.2, b y 11.4). En tal sentido, se asume en el Reglamento que una de las principales amenazas radica en la fragmentación de los ecosistemas, debido a la proliferación de barreras derivadas del uso del suelo sea con fines urbanísticos, agricultura intensiva o desarrollo de infraestructuras. Así cambiar este fenómeno implica, la restauración de la conectividad ecológica, debido a la relación directa -advertida por la doctrina²², y con gran utilidad el anexo VII del Reglamento recoge hasta treinta y tres ejemplos de medidas de restauración, es decir cómo hacer la restauración, con una cierta escala de graduación.

²⁰ ORTIZ GARCÍA, Mercedes. [DE LA PROTECCIÓN A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA](#), *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 62, 2024, pág. 64.

²¹ GARCIA URETA, A. (Dir.); SORO MATEO, B. (Dir.). Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica, Madrid, *Iustel*, 2023, pág. 301.

²² SANZ RUBIALES, I. El futuro reglamento de restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad. En URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). Conectividad Ecológica y Derecho. Valencia. Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57 y ss.

2.3. PLANES NACIONALES DE RESTAURACIÓN

El tema central de este Reglamento recae en el Capítulo III, "Planes Nacionales de Restauración" (arts. 14 a 19). Así, se incluyen un elevado número de mandatos y obligaciones a los Estados miembros que supone auténticos retos complejos en su redacción y posterior aplicación, al carecer los países miembros de antecedentes similares para su elaboración, desarrollo y ejecución. Así, cada Estado miembro deberá elaborar su propio PNR, a más tardar en septiembre de 2026 (art. 16), en el cual deberá recoger un minucioso estudio de su territorio, del que surja una panorámica general del estado en que se encuentran sus ecosistemas y, sobre esa base, determinar tanto las zonas de protección que sean necesarias, complementarias a la Red Natura 2000, y las medidas a tomar en cada caso (art. 14).

Cada PNR deberá ser creado con la pretensión de abarcar el período completo de obligaciones establecido por el Reglamento, es decir, hasta 2050, si bien se prevén distintos plazos, medidas y revisiones intermedias (art. 15). A los citados retos se suman que estos planes deben coordinarse y respetar otros existentes, como son los planes estratégicos de la PAC (art. 15.5) o de la política pesquera (PPC, art. 18). Se configuran, así, los PNR como un instrumento en el que la Comisión europea se constituye como el órgano que ha de supervisar la evolución de las medidas establecidas por los Estados en relación con los objetivos y el cumplimiento de las múltiples medidas. Las obligaciones dentro de los PNR se diferencian, nítidamente, 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 aquellas establecidas en los arts. 8 al 13.

En relación a los objetivos indicados en los arts. 4 y 5 se establecen diversos como son 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).

Además, cada Estado miembro podrá desarrollar, hasta el 19 de agosto de 2025, una metodología para complementar la referida en el anexo IV con el fin de hacer un seguimiento de los elementos paisajísticos. A tal efecto la Comisión debía proporcionar orientaciones sobre el marco para el desarrollo de dichas metodologías a más tardar el 19 de septiembre de 2024, sin embargo, no lo ha cumplido. Al respecto, en febrero de 2025 se aprobó la Comunicación de

“Orientaciones sobre un marco para el desarrollo de metodologías para el seguimiento de los elementos paisajísticos de gran diversidad con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento sobre la restauración de la naturaleza”²³, con el objeto de “ayudar a las autoridades nacionales a aplicar el Reglamento”, pues conviene recordar que tan sólo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión. Y, con retraso, también, el 19 de mayo de 2025 se aprobó el modelo uniforme del PNR²⁴.

De otra parte, se impone en el Reglamento, el mandato a los Estados miembros que coordinen la elaboración de los PNR con la cartografía para cumplir con sus contribuciones al objetivo de energías renovables para 2030 y, garantizan que existan sinergias con la aceleración de las infraestructuras energéticas y de energías renovables.

En relación a la minería, se evidencia un gran reto, así los Estados miembros:

“tendrán en cuenta los proyectos estratégicos de materias primas fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión”.

En este sentido La Ley Europea de Materias Primas Críticas, vigente desde mayo de 2024, establece la posibilidad, respecto a los proyectos estratégicos, que pueden ser autorizados, por un interés público superior, aunque se demuestre su impacto adverso sobre el medio ambiente, incluyendo también los espacios de la Red Natura 2000, si bien no se indica el procedimiento de compatibilidad ni de prevalencia, lo cual ocasionar alguna contradicción con lo dispuesto en el Reglamento²⁵.

En cuanto a los objetivos de los arts. 8 a 13, cabe destacar como obligaciones de los Estados miembros tendrán que 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). Además,

²³ [Comunicación de la Comisión: Orientaciones sobre un marco para el desarrollo de metodologías para el seguimiento de los elementos paisajísticos de gran diversidad con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento sobre la restauración de la naturaleza \[Reglamento \(UE\) 2024/1991\]](#) (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

²⁴ [Modelo uniforme de Plan nacional de restauración.](#) (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

²⁵ RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. [“Un comentario a los mandatos ambientales de la Ley europea de materias críticas”](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 150, Sección “Artículos doctrinales.2024, pág. 31.

los Estados miembros deberán tener en cuenta que las medidas establecidas sean coherentes con los actos jurídicos anteriormente mencionados, es decir, las Directivas sobre Hábitats, Agua y Medio Marino, con el Reglamento para la reforma de la PAC (art. 14.14).

El contenido de los PNR, abarca hasta el año 2050, si bien hay plazos intermedios establecidos en el articulado —2030 y 2040— (art. 15.1), y cada Estado miembro habrá de presentar a la Comisión un proyecto de PNR, a que se refieren los artículos 14 y 15, 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, que puede ser una herramienta de gran utilidad para seguir la trazabilidad, por medio de los distintos indicadores, del cumplimiento o del incumplimiento de los Estados y la evolución y efectividad de las medidas adoptadas para lograr los objetivos del Reglamento.

Respecto a la financiación, si bien se contempla a través del FEDER y el Programa LIFE, resulta criticable la precisión introducida en el Reglamento sobre que su aplicación no obligará a los Estados miembros a reprogramar ninguna financiación en el marco de la PAC, la PPC u otros programas e instrumentos de financiación agrícola y pesquera en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027 ²⁶, evidenciando un escaso margen o flexibilidad para los Estados miembros.

2.4. SEGUIMIENTO, NOTIFICACIÓN Y REVISIÓN DEL REGLAMENTO

En el Capítulo IV "Seguimiento y Notificación" se establece el mandato a los Estados miembros del seguimiento de diversos aspectos, con una asimetría temporal (art. 20). Así en las zonas de ecosistemas urbanos, se iniciará el 18 de agosto de 2024; el seguimiento referido a la abundancia y diversidad de las especies polinizadoras (art. 10, apartado 2) se iniciará después de la entrada en vigor del acto delegado (art. 1º, apartado 2).

Con fecha tope de 30 de junio de 2028, y posteriormente al menos cada tres años, los Estados miembros deben comunicar por vía electrónica a la Comisión una serie de datos como son la superficie sujeta a las medidas de restauración (arts. 4 a 12); la extensión de las zonas en las que los tipos de hábitats y los

²⁶ LOZANO CUTANDA, Blanca. ["El Reglamento \(UE\) 2024/1991, de restauración de la naturaleza \(I\): introducción y principales objetivos y obligaciones para los ecosistemas."](#) *Análisis- Sostenibilidad GA-P*. Septiembre, 2024, pág. 3.

hábitats de especies se hayan deteriorado significativamente y de las zonas sujetas a medidas compensatorias; y las barreras mencionadas (art. 9).

AEMA, con fecha tope de 31 de diciembre de 2028, y posteriormente cada tres años, deberá presentar a la Comisión un resumen técnico sobre los avances conseguidos en el cumplimiento de las obligaciones y los objetivos establecidos en el presente Reglamento, basado en los datos facilitados por los Estados miembros (art. 21.1 y art. 20, apartado 8). Finalmente, con fecha de inicio de 19 de agosto 2029, y posteriormente cada seis años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento.

La "Revisión", nos reitera el papel central que juega la Comisión, que evaluará la aplicación del presente Reglamento con fecha límite de 31 de diciembre de 2033. El contenido de la evaluación incluirá un análisis de las repercusiones del Reglamento en los sectores fundamentales como son el agrícola, forestal y pesquero, teniendo en consideración los vínculos con la seguridad alimentaria y los efectos socioeconómicos generales del presente Reglamento. Además, la Comisión presentará un informe sobre las principales conclusiones de dicha evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, que puede incluir una propuesta legislativa de modificación de las disposiciones del Reglamento.

El Reglamento señala que el PNR puede limitarse, en lo que respecta al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2032 y las fechas de revisión correspondientes establecidas, a una "visión estratégica" de los elementos que deben incluirse en el PNR y de las medidas de conservación y gestión.

Es criticable que en ninguna parte se precisa o se indica qué significa "visión estratégica" o como ha de serlo, por tanto, resulta necesario que se defina o se aclare su significado para evitar contradicciones. Así, revisar y reformular son dos operaciones diferentes con finalidades distintas, pues mientras que el primer término implica una evaluación formal con la intención de llevar a cabo un cambio, en caso necesario, revisar implica realizar los cambios precisos en el plan²⁷.

Además, se suman otros retos, como son que cada Estado miembro revisará y reformulará su PNR e incluirá medidas complementarias a más tardar el 30 de junio de 2032 y, posteriormente, el 30 de junio de 2042, como fecha tope (art.

²⁷ GARCIA URETA, Agustín María (2025): "[Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la restauración de la naturaleza](#)". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección "Artículos doctrinales", 2024, pág. 10.

19), y en lo sucesivo, una vez cada diez años, cada Estado miembro lo revisará de conformidad con los artículos 14 y 15, y, en caso necesario, lo reformulará e incluirá medidas complementarias.

Los Estados miembros han de publicar y presentar a la Comisión europea sus PNR revisados, y si la Comisión considera que los progresos realizados por un Estado miembro son insuficientes para cumplir las obligaciones y los objetivos establecidos en los artículos 4 a 13, tras consultar al Estado miembro afectado, "podrá solicitarle" que presente un PNR revisado con medidas complementarias, debiendo el Estado miembro publicar la revisión y presentarlo a la Comisión en un plazo de seis meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de la Comisión. Así, se evidencia una situación de cierta debilidad en el papel de la Comisión europea en su competencia de revisión del grado de cumplimiento de cada PNR de cada uno de los Estados miembros.

Con el objeto de incentivar las inversiones privadas en actuaciones de protección y preservación de la naturaleza, y preservar de los hábitats, cabe señalar que, en julio de 2025, la Comisión aprobó la Comunicación de la Hoja de ruta hacia los Créditos de la Naturaleza²⁸. También se ofrecen nuevas oportunidades de ingresos a los agricultores, silvicultores, pescadores, propietarios de tierras y comunidades locales, con ayudas a restaurar los ecosistemas y a reforzar la resiliencia de sus empresas. Los créditos naturaleza complementarán la financiación pública existente en beneficio de la biodiversidad como fuente adicional y voluntaria de financiación de las actuaciones positivas para la naturaleza. Además, la Comisión invitará a todas las partes interesadas, es decir, empresas, científicos, Administraciones públicas y sociedad civil, a participar en la formulación de esta iniciativa a través de una convocatoria de datos abierta con plazo hasta el 30 de septiembre de 2025.

3. RETOS COMPARTIDOS EN ESPAÑA PARA SU PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN

3.1. ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN

En el caso español, sobre la base de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecidas en el artículo 149.1.23 de la Constitución, la elaboración del PNR corresponderá a la Administración General del Estado, sin embargo, su ejecución quedaría en manos de las

²⁸ [Hoja de ruta hacia los Créditos de la Naturaleza](#) (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

Comunidades Autónomas, con carácter general, salvo cuestiones específicas en las que resulte competente el propio Estado.

España, afronta uno de los mayores y complejos retos de la Unión Europea, en relación a la crisis climática, debido a una sequía estructural, que origina niveles de escasez y estrés hídrico alarmantes. Además, los cambios de usos del suelo han originado pérdidas de hábitat y su fragmentación dificultan la conectividad ecológica. Así, esta situación ha provocado que el TJUE dicte sentencias de condena en el caso Doñana²⁹.

Uno de los principales desafíos para avanzar en la restauración de la naturaleza es el diseño y aprobación del PNR. El propio Reglamento reconoce que este proceso debe ser abierto, transparente e inclusivo, fomentando la construcción de acuerdos y consensos en todos los niveles de participación. Ante este complejo escenario, una cuestión relevante es el resolver la falta de información sobre el estado en el que se encuentran los distintos hábitats para después aplicar una restauración efectiva y vinculante, que se integre con el resto de políticas ambientales y sectoriales y que garantice una restauración duradera. En este sentido, resulta de necesario realizar un diagnóstico común con la participación de todas las Comunidades Autónomas para conocer cuáles son los hábitats degradados y su estado actual. Además, es necesario conocer tanto las áreas y qué tipos de hábitats necesitan restauración en cuanto a la calidad exigible, como identificar los factores que originan la degradación de los ecosistemas.

España tiene hasta agosto del 2026 para presentar a la Comisión Europea el borrador del PNR. En tal sentido, un reto ambicioso es que se identifiquen al detalle las causas que generan la degradación de los ecosistemas y, a su vez, se diseñen las acciones concretas para restaurar los hábitats, teniendo en cuenta la vigencia de las directivas europeas que deben, desde el origen, resolver la pérdida de biodiversidad, como son la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats.

El PNR deberá estar coordinado con los objetivos climáticos y energéticos y otros instrumentos comunitarios conservacionistas como son Red Natura 2000, la Política Agraria Común (PAC), y la Directiva marco de aguas (DMA). Y a su vez coordinado con estrategias nacionales, tales como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), Planes nacionales de biodiversidad, Estrategias marinas, Planes hidrológicos y de gestión del riesgo de inundación, y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica

²⁹ STJUE, de 24 de junio de 2021, asunto C-559, Doñana.

(PNCCA). En este sentido, el PNR se completa sobre iniciativas, ya en marcha desde el año 2021, como es la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (en adelante, ENIVCRE), que entró en vigor el 14 de julio de 2021 mediante la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio³⁰.

Así, la elaboración del Reglamento en España exige, por tanto, una coordinación entre distintas administraciones territoriales, pues su cumplimiento recae en gran medida en las Comunidades Autónomas y administraciones locales, competentes en ordenación del territorio, agricultura, montes, gestión en materia de protección del medio ambiente o urbanismo. En tal sentido, es necesario que las Comunidades Autónomas pudieran identificar las áreas degradadas en su territorio y proponer medidas de restauración para cumplir con los objetivos nacionales.

En este contexto, se pueden destacar dos avances ya realizados, por un lado, la administración central ha puesto en marcha un esquema de participación para la elaboración del PNR; por otro, que la comunidad científica y profesional está trabajando en la generación de estándares e indicadores que faciliten el seguimiento de los avances de los proyectos de restauración. Se han establecido tres grupos de trabajo, dos se involucran a distintos niveles de la administración del Estado, sin embargo, el grupo dedicado a la participación pública, en marzo de 2025 aún no se había constituido.

En este escenario, el Documento de Síntesis de las "Directrices y Criterios para la Restauración Ecológica en España"³¹, del año 2025, ofrece un marco técnico y estratégico para orientar los esfuerzos de restauración en nuestro país, y se presenta como una herramienta fundamental para facilitar la aplicación del Reglamento. El documento aborda la restauración desde un enfoque ecosistémico, considerando tanto los hábitats como los servicios que prestan a la sociedad, analizando las necesidades y oportunidades de restauración en diversos tipos de ecosistemas:

- Hábitats terrestres. Incluye a ecosistemas agrarios, forestales y urbanos o periurbanos. Se destacan estrategias para recuperar suelos

³⁰ [Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.](#) (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

³¹ [Directrices y Criterios para la Restauración Ecológica en España.](#) (Fecha de última consulta, 18 de agosto de 2025).

degradados, aumentar la conectividad ecológica, y fomentar prácticas agrícolas sostenibles.

- Ecosistemas de agua dulce. Se refieren a ríos, lagos, humedales interiores y llanuras de inundación son prioritarios debido a su papel en la regulación hídrica, la recarga de acuíferos y el mantenimiento de especies amenazadas.
- Ecosistemas marinos y costeros. El documento resalta la importancia de restaurar estos ecosistemas para mejorar la resiliencia costera frente al cambio climático, proteger la biodiversidad y mantener la productividad pesquera.

A lo largo del documento se recogen medidas concretas que orientan la acción a distintos niveles. Algunas de las más destacadas incluyen:

- Cartografía y restauración de suelos orgánicos drenados, especialmente aquellos que han sido transformados para actividades agrícolas, ganaderas o mineras.
- Rehabilitación de turberas, marismas, pastos, bosques, matorrales y hábitats fluviales.
- Integración de la restauración en políticas sectoriales, como la agricultura, ordenación del territorio, e infraestructuras.

En todo caso, este documento, un punto de partida que se debe actualizar con la evolución del conocimiento científico, requerirá de una decidida y continua voluntad política, financiación adecuada, coordinación intersectorial y la participación activa de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, desde la Fundación Conama, se ha impulsado un proceso de reflexión participativa a través del Comité de Trabajo CT-21: Retos del Nuevo Reglamento de Restauración de la Naturaleza, reuniendo a agentes públicos, técnicos, científicos y organizaciones de la sociedad civil. En el documento renace³² se destacan algunos casos prácticos que ilustran enfoques exitosos e inspiradores en proyectos de restauración.

³² [RENACE 2030. Claves sobre la Ley de la Restauración de la Naturaleza: una estrategia de país por desarrollar](#) (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

3.2. ESTRATEGIAS QUE COMPLEMENTAN LAS MEDIDAS Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN

Analizamos de forma resumida algunos aspectos de tareas que se vienen realizando en el ámbito estatal y que pueden suponer un apoyo a las medidas a realizar en el próximo PNR.

A.- Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2023/2030

La aprobación de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (en adelante ENRR), revisa y actualiza la correspondiente del 2006. Tal y como indica la ENRR³³, los Planes hidrológicos de cuenca del tercer ciclo (2022-2027) incluyen actuaciones tendentes a la recuperación de los ríos y de sus ecosistemas asociados, la protección frente al riesgo de inundaciones, y la adaptación al cambio climático. La ENRR está alineada con Planes hidrológicos; Planes de gestión del riesgo de inundación; Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC); Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad a 2030; Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIVCRE); Plan Estratégico de Humedales 2030; Red de Reservas Hidrológicas; Red Natura 2000.

La ENRR se guía por criterios de “conectividad ecológica e hidromorfológica y articulada con las diferentes figuras de protección medioambiental y con el Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas, y con los espacios protegidos Red Natura 2000”. Así, la ENRR constituye uno de los instrumentos de planificación definidos en las Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático que -junto a los Planes hidrológicos de demarcación, los Planes de gestión del riesgo de inundación, los Planes Especiales de Sequía, el Plan Estratégico Español para la conservación y el uso racional de los humedales y el Plan de Acción de Aguas Subterráneas 2023-2030, siendo uno de sus principales objetivos restaurar y reconectar estructural y funcionalmente 3.000 km de ríos españoles antes del año 2030.

En el marco de la implantación de la ENRR, se ha elaborado la “Guía de gestión integral de los sedimentos”³⁴ que constituye la versión española del guía N.º 24 del ECI “Integrated Sediment Management. Guidelines and good practices in

³³ [Estrategia Nacional de Restauración de Ríos](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

³⁴ [Gestión integrada de los sedimentos. Directrices y buenas prácticas en el contexto de la Directiva Marco del Agua](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

the context of Water Framework Directive”³⁵ (CE, 2022) adaptada a la situación de los ríos españoles. Para la evaluación y seguimiento de la implementación de la ENRR 2022-2030 se establecieron 28 indicadores³⁶ para sus distintas líneas de actuación y así llevar un seguimiento de la evolución temporal de las medidas llevadas a cabo. Estos indicadores de seguimiento se han de publicar cada año en coordinación con el seguimiento de los indicadores de las Orientaciones estratégicas de agua y cambio climático.

Al respecto, el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España³⁷, de marzo de 2020, incluye los principios de buena gobernanza aplicados a la gestión del recurso hídrico, recursos naturales y el medio ambiente que suponen una gran oportunidad para promover diferentes instrumentos.

B.- Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas

Esta Orden tiene por objeto cumplir el mandato legal contenido en el artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la redacción dada al mismo por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, para elaborar en el ámbito de su competencia, la “Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”, con la colaboración de las comunidades autónomas y de otros ministerios implicados.

Con objeto de garantizar la conservación de la biodiversidad y asegurar la funcionalidad de los ecosistemas y sus servicios, la conectividad ecológica, la restauración del territorio español y la integración de la biodiversidad en la planificación territorial de otras políticas sectoriales, se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas³⁸ contenida en el anexo de esta orden, que tiene por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde terrestre y marina, y para que:

“la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, (...) y evitar la

³⁵ [Integrated Sediment Management. Guidelines and good practices in the context of Water Framework Directive](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

³⁶ [Tabla de Indicadores](#) (Fecha de última visita, 19 de agosto de 2025).

³⁷ [Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

³⁸ [Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados."

Actualmente no existe un diagnóstico global y completo de la conectividad del territorio en España, o del grado de fragmentación³⁹. La Meta 0 de entre las 8⁴⁰ que configuran la Estrategia, es identificar y delimitar espacialmente la red básica, a diferentes escalas, de la infraestructura verde en España. Estas metas estratégicas se ejecutarán a través de 50 líneas de actuación que, a su vez, se llevarán a cabo mediante acciones concretas.

En relación a los corredores ecológicos, el carácter instrumental de estos instrumentos se explica que no tengan un régimen de protección específico y completo⁴¹. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, incorpora algunas obligaciones en relación a los corredores ecológicos como son el establecimiento en la planificación ambiental (art. 21) y su conservación e incluirlos en la infraestructura verde (art.47).

C.-. Hoja de Ruta para la Gestión sostenible de las materias primas minerales

Algunas medidas integradas en las orientaciones estratégicas en la Hoja de Ruta para la Gestión sostenible de las materias primas minerales, de 2022, se refieren a la adecuada integración de los recursos minerales en la ordenación del territorio y compatibilidad con otros usos del suelo, para posibilitar el aprovechamiento de recursos minerales en los espacios naturales protegidos

³⁹ Al respecto de una visión crítica de esta Estrategia, ver en LOZANO CUTANDA, B. (coord); URIARTE RICOTE, M. (coord.), 2024, [Conectividad ecológica y derecho](#), Valencia, *Tirant lo Blanch*, pág. 261 y ss.

⁴⁰ Las otras 8 metas de la Estrategia son: a) Reducir los efectos de la fragmentación y de la pérdida de conectividad ecológica ocasionados por cambios en los usos del suelo o por la presencia de infraestructuras. b) Restaurar los hábitats y ecosistemas degradados de áreas clave para favorecer la biodiversidad, la conectividad o la provisión de servicios de los ecosistemas, priorizando soluciones basadas en la naturaleza. c) Mantener y mejorar la provisión de servicios de los ecosistemas de los elementos de la infraestructura verde. d) Mejorar la resiliencia de la infraestructura verde favoreciendo la mitigación y adaptación al cambio climático. e) Garantizar la coherencia territorial de la infraestructura verde mediante la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre las diferentes Administraciones e instituciones implicadas. f) Incorporar de forma efectiva la infraestructura verde, la mejora de la conectividad ecológica y la restauración ecológica en las políticas sectoriales de todas las Administraciones, especialmente en cuanto a la ordenación territorial y la ordenación del espacio marítimo y la evaluación ambiental. g) Asegurar la adecuada comunicación, educación y participación de los grupos de interés y la sociedad en el desarrollo de la infraestructura verde.

⁴¹ GARCÍA URETA, A. (Dir.); SORO MATEO, B. (Dir.). Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica, Madrid, *Iustel*. 2023, pág 297.

(Medida 3); el aprovechamiento de escombreras mineras (Medida 13), el impulso a la rehabilitación de instalaciones de residuos mineros abandonadas (Medida 14) y la puesta en valor de los huecos mineros (Medida 15)⁴².

Respecto a la finalidad de la restauración minera en la naturaleza, no es otra que devolver los terrenos a su estado natural previo a la intervención, mejorándolos incluso, con la creación de nuevos ecosistemas adaptados a las necesidades del entorno.

4. CONCLUSIONES

La Estrategia 20230 diseñada en aplicación del Pacto Verde Europeo marcó las bases del presente Reglamento, si bien los objetivos y metas previstas en esa estrategia y en otras anteriores no se han cumplido.

El Reglamento, establece objetivos muy ambiciosos para restaurar ecosistemas degradados, y, fija el objetivo de adoptar medidas tanto para preservar la naturaleza como para restaurarla, en un contexto de complejos retos para su aplicación, como la supervisión efectiva de los objetivos, y el equilibrio de su vinculación con otras políticas ambientales y su relación con estrategias y normas sectoriales.

Es necesario que la Unión Europea para cumplir con todos los objetivos previstos, se dote de un conjunto de herramientas y estrategias adaptadas a la realidad territorial, ecológica y socioeconómica de estado miembro, pues en un plazo de doce meses desde la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión Europea debe presentar un informe en el que se señalen los déficits en su aplicación y las medidas adecuadas para solventarlos. Aunque la Comisión Europea revisará este Reglamento para 2033, su éxito dependerá de las voluntades políticas, y el compromiso de la sociedad, además, y en buena medida del conocimiento científico sobre la realidad existente a restaurar.

En el caso de España, estos retos presentan particularidades propias como son la enorme diversidad de hábitats y especies presentes en su territorio, y los distintos grados de presión antrópica sobre los ecosistemas. Por ello, es imprescindible la efectiva y activa integración de los todos los actores clave en este proceso participativo, y asegurar la financiación necesaria para garantizar

⁴² RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos. [“Apuntes acerca de la “Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”, en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección “Comentarios”, 2023, pág.12.

su éxito. En este sentido, resulta necesario realizar un diagnóstico común con la participación de todas las administraciones territoriales competentes para conocer cuáles son los hábitats degradados y su estado actual que necesitan restauración, así como identificar todos los factores que originan la degradación de los distintos ecosistemas. Además, es conveniente que, en la planificación participativa y sistemática de la restauración, que se realice, se incluyeran unos estándares que actúen como un sistema de control de garantías y de riesgos para garantizar o mejorar la calidad de los proyectos de restauración de la naturaleza.

España posee documentos de avances que deben mantenerse y reforzarse para facilitar el diseño e implementación del PNR y responder a los grandes y nuevos retos que se plantean, entre ellos la coordinación parte de la Administración General del Estado, con delegación de competencias y responsabilidades a las Comunidades Autónomas para la gestión de la biodiversidad, quienes a su vez se articulan con los ayuntamientos para integrar las particularidades de los diferentes territorios.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE ARMENTERA CABOT, Marcos. "[¿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, 2024, pp 301-303.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "[El Ambicioso Pacto Verde Europeo](#)". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección "Comentarios", 2020, pág. 19.

GARCÍA URETA, Agustín María. "[Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Restauración de la Naturaleza](#)". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección "Artículos doctrinales", 2025. pág. 10.

GARCIA URETA, A. (Dir.); Soro Mateo, B. (Dir). Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica, Madrid, Iustel, 2023, pp 297-301.

LOZANO CUTANDA, B. (coord); URIARTE RICOTE, M. (coord). [Conectividad ecológica y derecho](#)., Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pág. 261.

LOZANO CUTANDA, Blanca. ["El Reglamento \(UE\) 2024/1991, de restauración de la naturaleza \(I\): introducción y principales objetivos y obligaciones."](#) *Análisis- Sostenibilidad GA-P*. Septiembre, 2024, pág. 3.

LOZANO CUTANDA, B. (coord); URIARTE RICOTE, M. (coord.), 2024, [Conectividad ecológica y derecho](#), Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 261 y ss.

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. ["Apuntes acerca de la "Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales" en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética."](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección "Comentarios", 2023, pág.12.

RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos. ["Apuntes acerca de la "Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales", en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética"](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección "Comentarios", 2023, pág.12.

RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos. ["Un comentario a los mandatos ambientales de la Ley Europea de Materias Críticas"](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 150, Sección "Artículos doctrinales", 2024, pág. 31.

ORTIZ GARCÍA, M., ["De la protección de la Restauración de la Naturaleza"](#). *Revista Aragonesa de Administración pública*, número 62, 2024, pág. 64.

SANZ RUBIALES, I. El futuro reglamento de restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad. En URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica y Derecho*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57 y ss.

Otros documentos

[Un informe de BirdLife revela el fracaso en la aplicación de los eco-regímenes.](#) (Fecha de último acceso, 04 de agosto de 2025).

[Dictamen del Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa](#), de 05/12/2013. (Fecha de último acceso, 21 de abril de 2025).

[Comunicación de Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa](#)

[COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos](#) (Fecha de último acceso, 21 de abril de 2025).

[Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE](#) (Fecha de último acceso, 29 de abril de 2025).

[Informe de la Comisión Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020](#). [COM (2015) 478] y [SWD (2015) 187]. (Fecha de último, 21 de abril de 2025).

[El impacto de la PAC en hábitats, paisajes y biodiversidad](#). (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

[Informe Especial nº 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental](#). (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

[Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»](#) (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

[El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020](#), publicado en 2019. (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

[El medio ambiente europeo: estado y perspectivas](#), publicado 06/02/2020 y con última modificación 11/05/2021. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

[La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»](#)

[¿En qué consiste la restauración de los ecosistemas?](#) (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

[Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la restauración de la naturaleza](#) (Fecha de último acceso, 02 de mayo de 2025).

[Comunicación de la Comisión: Orientaciones sobre un marco para el desarrollo de metodologías para el seguimiento de los elementos paisajísticos de gran diversidad con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento sobre la restauración de la naturaleza \[Reglamento \(UE\) 2024/1991\]](#) (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

[Modelo uniforme de Plan nacional de restauración.](#) (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

[Hoja de ruta hacia los Créditos de la Naturaleza](#) (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

STJUE, de 24 de junio de 2021, asunto C-559, Doñana.

[Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.](#) (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

[Directrices y Criterios para la Restauración Ecológica en España.](#) (Fecha de última consulta, 18 de agosto de 2025).

[RENACE 2030. Claves sobre la Ley de la Restauración de la Naturaleza: una estrategia de país por desarrollar](#) (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

[Estrategia Nacional de Restauración de Ríos](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

[Gestión integrada de los sedimentos. Directrices y buenas prácticas en el contexto de la Directiva Marco del Agua](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

[Integrated Sediment Management. Guidelines and good practices in the context of Water Framework Directive](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

[Tabla de Indicadores](#) (Fecha de última visita, 19 de agosto de 2025).

[Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España](#) (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).