

El Reglamento europeo sobre la restauración ecológica: ¿qué idea de la naturaleza?

The European regulation on the ecological restoration. What concept of nature?

GIUSEPPE RIGOBELLO

Universidad de Verona

giuseppe.rigobello@univr.it

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6280-2361>

Recibido: 14.10. 2025 Aceptado: 15.12.2025

Cómo citar: Rigobello, Giuseppe, “El Reglamento europeo sobre la restauración ecológica: ¿qué idea de la naturaleza?”, *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 225–252.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/94hsf358>

Resumen: Con el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, la Unión Europea ha introducido una nueva y significativa herramienta para la protección de la biodiversidad. El elemento más innovador consiste en el paso de una forma de tutela centrada en la protección de los ecosistemas a un enfoque basado en la restauración ecológica, es decir, en una intervención directa sobre los ecosistemas destinada a restablecer condiciones ecológicas y ambientales más favorables. Este cambio de paradigma, además de haber generado una notable oposición por parte de grupos políticos y lobbies contrarios a políticas europeas más ambiciosas en materia ambiental, cuestiona la forma en que el derecho ha concebido hasta ahora la ‘naturaleza’. El presente trabajo, a partir de una breve reconstrucción del contexto normativo en el que surge el Reglamento, busca analizar los elementos de mayor interés de la norma europea y los desafíos críticos que plantea a la reflexión jurídica.

Palabras clave: restauración ecológica; biodiversidad; Pacto Verde Europeo; Reglamento de Restauración de la Naturaleza; Derecho Ambiental

Abstract: With the Nature Restoration Law, the European Union has introduced a new and significant tool for the protection of biodiversity. The most innovative aspect lies in the shift from a form of protection focused on safeguarding ecosystems to an approach centered on ecological restoration — that is, direct intervention on ecosystems aimed at restoring more favorable ecological and environmental conditions. This paradigm shift, in addition to having sparked considerable opposition from political groups and lobbies opposed to more ambitious European environmental policies, challenges the way in which law has traditionally conceived of “nature”. This contribution, starting from a brief overview of the regulatory context in which the Regulation arises, seeks to outline the most relevant elements of the European law and the critical reflections it raises for legal theory.

Keywords: Ecological restoration; biodiversity, European Green Deal, Nature Restoration Law; Environmental Law.

INTRODUCCIÓN

El reglamento de la Unión Europea aprobado en 2024 y denominado Reglamento de Restauración de la Naturaleza (“Nature Restoration Law”)¹ representa sin duda un punto de inflexión en la creación de un marco europeo para la protección del medio ambiente desde muchos y contradictorios puntos de vista. Por un lado, se trata quizás del punto más avanzado al que ha llegado la normativa medioambiental europea, el buque insignia del Pacto Verde, el programa destinado a “adaptar las políticas de la UE en materia de clima, energía, transporte y fiscalidad”². A través de este plan, la voluntad del legislador europeo era superar la sectorialidad de los diferentes ámbitos en los que se desarrolla la acción pública destinada a promover la transición ecológica, proponiendo una visión ‘holística’ de la crisis medioambiental —y de las medidas que deben adoptarse para hacerle frente—, en la que el clima, la biodiversidad, la transición energética y el desarrollo económico pudieran encontrar un marco regulador común³.

Por otra parte, el reglamento probablemente también marca la crisis de la fase más expansiva de la legislación medioambiental europea. Especialmente a partir de las elecciones europeas de 2024, en las que se imponen (aunque por debajo de las previsiones⁴) grupos políticos explícitamente críticos con las políticas medioambientales defendidas hasta entonces por la Unión, las señales de debilidad son bastante evidentes⁵. Uno de ellos es, sin duda, el difícil proceso de aprobación al

¹ Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration.

² Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo. Trabajar para ser el primer continente climáticamente neutro*, disponible en el sitio https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es. (último acceso en fecha 23/06/2025)

³ Bevilacqua, Dario y Edoardo Chiti (2024), *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino, p. 24.

⁴ Ferrero, Fabio (2024), “Le elezioni del Parlamento europeo: tanto tuonò che non piovve?”, DPCE Online, 2.

⁵ Por ejemplo, al presentar el programa político para el quinquenio 2024-2029, la Comisión expresó “la necesidad prioritaria de revisar el horizonte temporal definido en

que se ha visto sometida la Ley de Restauración de la Naturaleza, que solo ha recibido luz verde definitiva tras una serie de concesiones a la baja, a pocas semanas de que concluya la legislatura del Parlamento Europeo. La *unprecedented rollercoaster* a la que se ha visto sometido el proyecto de reglamento ha puesto de manifiesto, en primer lugar, la falta de cohesión de los Estados miembros en cuanto a los objetivos medioambientales defendidos por la Comisión y el Parlamento Europeo, y la notable ‘fuerza inercial’ que algunos grupos de presión han sabido aprovechar para oponerse a la aprobación del texto legislativo⁶.

A pesar de las dificultades, el Reglamento de Restauración de la Naturaleza representa hoy en día un instrumento normativo fundamental para la gobernanza medioambiental europea. La forma reglamentaria de la norma —que, al ser directamente aplicable, la hace apta para producir sus efectos obligatorios directamente en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros— es tal que hace jurídicamente imperativa la restauración ecológica de una parte importante del territorio europeo, tanto de las zonas consideradas «naturales» como de las zonas urbanas y agrícolas, caracterizadas por una fuerte antropización.

En este artículo se repasará brevemente el contexto histórico y normativo en el que se promulgó el reglamento, haciendo referencia también a las medidas europeas destinadas a la protección de la biodiversidad adoptadas desde los años setenta del siglo pasado y al actual Pacto Verde. A continuación, se procederá al análisis de el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, deteniéndose, además de en su contenido, en el complejo proceso legislativo que culminó con su aprobación. Por último, se examinarán algunos aspectos problemáticos a los que se enfrenta el propio concepto de restauración ecológica, en referencia a *qué naturaleza* se va a restaurar.

2021 por el reglamento sobre el clima”, posponiendo hasta 2040 el objetivo de reducción de emisiones del 90 %. Cassetti, Luisa (2025), “L’effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza”, *Federalismi Focus America Latina*, 13 (traducción mía).

⁶ Cliquet, An y Alexandra Aragão y Matilde Meertens y Hendrik Schoukens y Kris Decler (2024), “The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?”, *Restoration Ecology*, 32, p. 2.

1. LAS COMPETENCIAS EUROPEAS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

La Unión Europea es un actor esencial en la regulación medioambiental, tanto a nivel internacional como interno. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la Unión siempre ha interpretado su papel como un estímulo para una mayor protección del medio ambiente a nivel mundial mediante la adopción de medidas ambiciosas y vanguardistas, que sirvan de modelo también para terceros países y que, en la medida de lo posible, tengan eficacia extraterritorial⁷. En cualquier caso, es obvio que es en el plano «interno» donde el Derecho de la Unión Europea ha ejercido plenamente su alcance normativo: desde la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental hasta los compromisos de reducción de las emisiones que alteran el clima, pasando por el régimen de protección de la biodiversidad —que se discutirá en breve⁸—, las medidas que han impuesto a los Estados miembros una normativa medioambiental cada vez más sofisticada son sin duda de origen europeo.

Aunque no existe una competencia explícita en la materia, la intervención europea en materia de protección del medio ambiente se remonta a principios de los años setenta del siglo pasado: desde entonces se ha asistido a un “proceso de ampliación progresiva de las competencias de la Unión Europea” en la materia, hasta llegar, en el contexto actual, a lo que podría definirse de facto como una competencia exclusiva⁹.

Aunque los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) no contenían ninguna mención al medio ambiente, algunas intervenciones normativas importantes de la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) en la materia pudieron llevarse a cabo mediante una interpretación extensiva del artículo 2 del TCEE. Este artículo definía el objetivo del proceso de integración económica europea

⁷ “El Pacto Verde no es solo una política [...] procedente de la Comisión Europea y que se aplicará en los territorios de los Estados miembros. De hecho, en sus diversas formas de desarrollo, también tiene un reflejo y efectos en la arena global, a través de la aplicación de medidas con un impacto transnacional”. Bevilacqua, Dario (2024), “The Green Deal through transnational governance: the case of CBAM”, *Italian Journal of Public Law*, 2, p. 386 (traducción mía).

⁸ *Infra* par. 2.

⁹ Campolmi, Alice (2024), “Verso una competenza esclusiva dell’Unione europea in materia ambientale? Tendenze della prassi e proposta di riforma dei trattati”, *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale maggio 2024, pp. 1, 2 (traducción mía).

como la promoción de “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”. Además, la competencia se remontaba al artículo 100 (aproximación de las legislaciones) y al artículo 235 (competencias implícitas)¹⁰. La competencia comunitaria en materia medioambiental se formalizó posteriormente a partir del Acta Única Europea (1986), que, a tal fin, introdujo un nuevo título VII en el Tratado de Roma, compuesto por tres artículos (los artículos 130 R, 130 S y 130 T)¹¹.

Los Tratados de Maastricht (1992) y de Ámsterdam (1997) mantuvieron el mismo enfoque, introduciendo además una referencia general al desarrollo sostenible como eje central de la acción legislativa de la entonces recién creada Unión Europea¹².

En cuanto al panorama actual, el Tratado de Lisboa no ha hecho más que insistir aún más en la importancia del ámbito medioambiental en el marco de la acción de la UE. De hecho, el artículo 3 del TUE sitúa la consecución de un “alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” entre los objetivos de la Unión¹³, mientras que el TFUE define claramente las competencias en la materia en los artículos 191, 192 y 193.

El artículo 191, en particular, define los objetivos de la política medioambiental europea, identificándolos en “la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático”. El mismo artículo establece además algunos principios fundamentales, tomados principalmente del Derecho Internacional (el principio de precaución, el principio de acción preventiva, de corrección de los daños causados al

¹⁰ Caravita, Beniamino (1990), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, pp. 908. 909.

¹¹ *Ibid.*

¹² Campolmi, Alice (2024), “Verso una competenza..”, *cit.*, p. 5.

¹³ Adam, Roberto y Antonio Tizzano (2017), *Manuale di diritto dell'unione europea*, Torino, Giappichelli, p. 778.

medio ambiente y de “quien contamina paga”¹⁴. El procedimiento legislativo previsto en general es el ordinario, mientras que en algunos casos particulares se requiere la unanimidad en el Consejo¹⁵. Por último, el artículo 193 no excluye la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas que establezcan una protección del medio ambiente aún mayor que las de la Unión.

Por último, cabe mencionar el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en el año 2000, que impone políticas europeas destinadas a alcanzar “un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

2. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN EL DERECHO EUROPEO. TRAYECTORIA HISTÓRICA

Los orígenes del marco de protección de la biodiversidad en Europa se remontan a principios del siglo XX, cuando el modelo estadounidense de parques nacionales y protección de la naturaleza salvaje comenzó a abrirse paso también en el continente europeo. Entre los primeros Estados que introdujeron en su legislación normas destinadas a la creación de parques naturales se encuentran Suecia (en 1909), Suiza (1914), España (1916) e Italia (1921). Naturalmente, el contexto socio-geográfico europeo era completamente diferente al norteamericano, en particular por el alto grado de antropización del territorio, que impedía la identificación de áreas que pudieran considerarse «salvajes» a todos los efectos.¹⁶ En consecuencia, desde el principio, el modelo de protección de la naturaleza adoptado en Europa se alejó de la retórica típicamente estadounidense de la *wilderness* (sobre cuyo carácter *mitológico* ha insistido la historiografía

¹⁴ Ferrero, Fabio (2023), “I grandi principi del diritto dell’Unione europea in materia ambientale”, *DPCE Online*, 2.

¹⁵ “a) Disposiciones esencialmente de carácter fiscal; b) las medidas que afecten a: la ordenación territorial; la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos; la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético”.TFUE, art. 192.2.

¹⁶ Casado de Otaola, Santos (1997), *Los primeros pasos de la ecología en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, p. 396. Piccioni, Luigi (2023), *Parchi naturali. Storia delle aree protette in Italia*, Bologna, Il Mulino.

medioambiental más reciente¹⁷) en favor de una mayor conciencia de las íntimas relaciones entre la realidad natural y la presencia humana en los territorios.

El paso de las formas pioneras de protección de la naturaleza a la protección moderna de la biodiversidad se produce durante la segunda mitad del siglo XX, en particular gracias a las aportaciones de la ecología y las ciencias ambientales y al amplio trabajo diplomático llevado a cabo en el marco de las Naciones Unidas, sobre todo a partir de la Declaración de Estocolmo (1972) que, por primera vez, situó el tema de la protección del medio ambiente en el centro de la agenda del Derecho Internacional¹⁸. El principal resultado de las negociaciones internacionales en este sentido es, sin duda, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), adoptado en 1992 en el marco de la Conferencia de Río. En ella se da valor legal al concepto de biodiversidad, definido como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”¹⁹.

Tradicionalmente, las medidas destinadas a la protección de la naturaleza se han basado en dos «pilares» diferentes, aunque estrechamente relacionados entre sí: la protección de especies animales o vegetales específicas consideradas en peligro y la protección de áreas y hábitats concretos²⁰. El Derecho europeo ha seguido el mismo enfoque, aunque estableciendo una relación aún más estrecha desde el punto de vista funcional entre los dos ‘pilares’.

¹⁷ Morton Turner, James (2014), “Rethinking American Exceptionalism: Toward a Transnational History of National Parks, Wilderness, and Protected Areas”, en Andrew C. Insenberg (ed.), *The Oxford Handbook on Environmental History*, Oxford, Oxford UP. Denevan, William M. (1992), “The Pristine Myth: The Landscape of the Americas in 1492”, *Annals of the Association of American Geographers*, 82(3).

¹⁸ Viola, Pasquale (2022), “From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism”, en Domenico Amirante y Silvia Bagni (ed.) *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, Londra, Routledge.

¹⁹ Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), art. 2. García-Ureta, Agustín (2019), “Nature conservation”, en Emma Lees y Jorge E. Viñuales (ed.) *The Oxford handbook on comparative environmental law*, Oxford, Oxford UP, p. 465.

²⁰ *Ibid.*, p. 463.

La primera medida europea destinada a la protección de la biodiversidad es la denominada ‘Directiva de aves silvestres’²¹ de 1979, aprobada sobre la base del artículo 308 del TCE, que permitía la intervención legislativa de la CEE incluso en materias sobre las que los tratados no habían atribuido competencias específicas, previa votación unánime del Consejo. Esta Directiva establece un enfoque que será seguido por las normas posteriores: el hecho de no limitar la protección a las especies animales objeto de la Directiva, sino ampliar funcionalmente la intervención también a los hábitats, cuya buena salud es necesaria para la supervivencia de las propias especies.

El artículo 2 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para mantener las poblaciones de aves a las que se refiere el artículo 1, es decir, “todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo”, en niveles adecuados a las “necesidades ecológicas, científicas y culturales”. Posteriormente, el texto normativo diferencia la posición de algunas categorías de especies: el anexo I indica las especies especialmente amenazadas, que deben someterse a un régimen de protección especial, mientras que el anexo II indica las especies cuya caza pueden permitir las diferentes legislaciones nacionales, velando por que ello “no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución”²².

En términos generales, el artículo 3 indica cuatro medidas que los Estados deberán adoptar para preservar los hábitats necesarios para la conservación de las especies de aves presentes en el territorio europeo: “creación de zonas de protección; mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección; restablecimiento de los biotopos destruidos; desarrollo de nuevos biotopos”²³. En lo que respecta específicamente a las especies indicadas en el anexo I, los Estados deberán prever y clasificar ‘zonas de protección especial’ (ZPE)²⁴.

²¹ Directiva 79/409/CEE, actualmente sustituida por la Directiva 2009/147/CE.

²² Directiva Aves Silvestres (1979), art. 7. Langlet, David y Mahmoudi, Said (2016), “Biodiversity”, en David Langlet y Said Mahmoudi (cur.) *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, Oxford UP, p. 353.

²³ Directiva Aves Silvestres (1979), art. 3.

²⁴ Langlet, David y Mahmoudi, Said (2016), “Biodiversity”, cit., p 351.

La posterior ‘Directiva de hábitats’²⁵ establece un marco mucho más amplio y ambicioso para la protección de la biodiversidad en Europa. Ella crea la Red Natura 2000, una red continental compuesta por los diferentes hábitats protegidos en virtud de la misma directiva y de la Directiva aves silvestres²⁶. El anexo I enumera los ‘hábitats naturales de interés comunitario’, es decir, aquellos que “se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural”, que “presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida” o que “constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las cinco regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, continental, macaronesia y mediterránea”²⁷.

Los Estados miembros están obligados a identificar en su territorio ‘zonas especiales de conservación’ (ZEC) en las que se establecen “las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats”²⁸ indicados en el anexo I (hábitats naturales de interés comunitario) o de las especies enumeradas en el anexo II. La Red Natura 2000 está compuesta por las ‘zonas especiales de conservación’ (desde la Directiva sobre hábitats) y las ‘zonas de protección especial’ (establecidas por la Directiva sobre aves), que cada Estado deberá establecer en su territorio según las formas jurídicas que le resulten más adecuadas.

3. EL ‘PACTO VERDE’ EUROPEO

El marco actual de las políticas medioambientales de la Unión, del que también forman parte las medidas más recientes destinadas a la protección de la biodiversidad, está compuesto por el denominado ‘Pacto Verde’, presentado por primera vez por la Comisión en 2019²⁹ y aprobado por el

²⁵ 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.

²⁶ Langlet, David y Mahmoudi, Said (2016), “Biodiversity”, cit., p. 356.

²⁷ Directiva 92/43/CEE, art. 1, lett. c.

²⁸ Ibid., art. 6.

²⁹ European Commission COM/2019/640 final, 11/12/1019.

Parlamento Europeo mediante una *joint resolution* en 2020³⁰. El Pacto Verde consiste esencialmente en una hoja de ruta destinada a orientar un amplio programa de intervenciones legislativas europeas que permitan hacer frente a los retos medioambientales y climáticos, hoy más acuciantes que nunca, y reconvertir en este sentido la economía de toda la Unión³¹. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, no se trata de una fuente de derecho en sí misma susceptible de tener efectos obligatorios, sino más bien de un instrumento de *soft law*³². Sin embargo, en el marco de este plan, desde 2019 hasta la fecha se han elaborado numerosos instrumentos jurídicos (directivas y reglamentos) destinados a perseguir los objetivos fijados por el Pacto Verde y que, a todos los efectos, son vinculantes para los Estados miembros. Estas medidas abarcan numerosos ámbitos de intervención legislativa, desde la producción de energía hasta el transporte, pasando por las estrategias industriales y la limitación de las emisiones que alteran el clima.

Es precisamente este último aspecto el que ocupa el centro de la acción de la Unión. Una de las medidas más ambiciosas puestas en marcha en el marco general representado por el Pacto Verde es la definición de objetivos estrictos de reducción de emisiones y de los instrumentos para alcanzarlos. El Reglamento 2021/111 establece que los países de la UE alcancen la neutralidad climática (el equilibrio entre las emisiones y la absorción de gases que alteran el clima en el territorio europeo) para 2050³³, fijando además como objetivo intermedio la reducción de las emisiones en un 55 % con respecto a los niveles de 1990 para 2030³⁴. Las medidas destinadas a alcanzar los objetivos para 2030 fueron presentadas por la Comisión en su Comunicación al Parlamento Europeo de 14/07/2023 en forma del paquete ‘*Fit for 55*’. Este, a su vez, “consiste en

³⁰ Vela Almeida, Diana y Vijay Kolinjivadi y Tomaso Ferrando y Brototi Roy y Hector Herrera y Marcela Vecchione Gonçalves y Gert Van Hecken (2023), “The “Greening” of Empire: The European Green Deal as the EU first agenda”, *Political Geography*, 105, p. 2.

³¹ European Commission COM/2019/640 final, cit.

³² Sikora, Alicja (2021), “European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change”, *ERA Forum*, 21, p. 688.

³³ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’), PE/27/2021/REV/1, art. 2.

³⁴ *Ibid.*, art. 4. El reglamento también faculta a la Comisión para establecer posteriormente un nuevo objetivo intermedio para 2040.

un conjunto de propuestas interrelacionadas [...] destinadas, en parte, a revisar y actualizar el marco jurídico vigente y, en parte, a poner en marcha nuevas iniciativas para movilizar gradualmente a la industria hacia una economía limpia y circular”³⁵.

El Pacto Verde también incluye una parte importante relativa a la protección de la biodiversidad. A este respecto, cabe mencionar la ‘Estrategia de la UE sobre biodiversidad 2030’, presentada por la Comisión en 2020³⁶. En ella se recogen tres compromisos principales: “1. conferir protección jurídica al 30 % de la superficie terrestre y al 30 % de la marina de la UE, como mínimo, e incorporar corredores ecológicos, dentro de una auténtica Red Transeuropea de Espacios Naturales. 2. Conferir protección estricta a una tercera parte de los espacios protegidos de la UE, como mínimo, incluidos todos los bosques primarios y maduros que quedan en su territorio. 3. Gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos, definir medidas y objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos”³⁷. Además, la Comisión también identifica la necesidad de reforzar el compromiso con la restauración de los ecosistemas degradados, proporcionando un marco normativo completo y coherente a la materia ya parcialmente abordada por las anteriores Directivas Aves Silvestres y Hábitats³⁸. Es en este ámbito donde se inscribe el Reglamento de Restauración de la Naturaleza.

3. LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y FUENTES JURÍDICAS

La idea de que para proteger la biodiversidad es necesaria una acción humana dirigida no solo a la preservación de los hábitats que aún existen, sino también a la restauración ecológica de aquellos que se han degradado o incluso destruido debido a las actividades antropogénicas, tiene su origen en los primeros años del siglo XX en los Estados Unidos. En el debate entre “*conservationists*” y “*preservationists*” (los primeros aspiraban a un uso sostenible de los recursos naturales, mientras que los segundos consideraban necesario crear lugares en los que mantener una naturaleza

³⁵ Festa, Angela (2024), “Verso l’obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto “Fit for 55%”, *Eurojus*, 1, 122 (traducción mía).

³⁶ Comunicación al Parlamento Europeo COM(2020) 380 final.

³⁷ *Ibid.*, p. 7.

³⁸ *Ibid.*, p. 7, 8.

‘incontaminada’), comenzó a abrirse paso una tercera posición que planteaba el problema de «cómo intervenir en la vida de las plantas y los animales silvestres conservando al mismo tiempo su “wilderness”»³⁹. Se trataba de una postura que imponía un cambio de paradigma decisivo con respecto a la forma de entender la protección medioambiental que había prevalecido hasta entonces: “de hecho, la restauración ecológica desafía la idea de que un lugar es o bien salvaje o bien gestionado, o bien natural o bien diseñado”⁴⁰, lo que obligaba a reflexionar sobre el concepto mismo de ‘naturaleza’ y sobre el papel que el ser humano puede desempeñar en su relación con ella.

El origen de la restauración ecológica moderna se remonta convencionalmente al nacimiento de la *Society for Ecological Restoration*, en 1988⁴¹. Esta institución definió inicialmente la actividad de restauración ecológica como “el proceso de alterar intencionadamente un lugar para establecer un ecosistema definido, autóctono e histórico”⁴². Se trata de una definición que, con el paso del tiempo, ha sido cuestionada y readaptada en varias ocasiones debido a algunas cuestiones difíciles de resolver. En particular, el tema que ha requerido una profunda reflexión es el relativo a la elección de los criterios para determinar ‘qué naturaleza’ se va a restaurar. Como han observado ecologistas y arqueólogos, no se puede definir el estado ‘realmente’ natural de un ecosistema: éste siempre está (y ha estado desde siempre) relacionado con la intervención humana, ya sea directa o indirecta, y es el resultado de la compleja estratificación de las relaciones seculares entre las comunidades humanas y el medio ambiente. Adoptar un criterio estrictamente histórico en la definición de las características ‘originales’ del ecosistema, a las que aspirar mediante la acción de restauración ecológica, es, en definitiva, una ilusión: “los ecosistemas contemporáneos reflejan una historia humana muy larga, lo que hace difícil o imposible identificar una referencia prehumana”.⁴³ En definitiva, la restauración ecológica parece un concepto casi imposible de definir en términos abstractos y que, por lo tanto, debe considerarse caso por caso. Eric Higgs, en su intento por identificar los elementos que deben existir para que una intervención en el medio ambiente pueda pertenecer

³⁹ Martin, Laura J. (2022), *Wild by design: the rise of ecological restoration*, Cambridge (Mass.), Harvard UP, p. 7 (traducción mía).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., p. 6.

⁴² Ibid., p. 10.

⁴³ Ibid., p. 11.

al género taxonómico de la restauración ecológica, afirma que debe tratarse de una práctica destinada a restablecer la “integridad ecológica” de un área que ha sido comprometida y que dicho criterio de ‘integridad’ debe incluir también evaluaciones de tipo histórico⁴⁴.

Aunque no existe un instrumento jurídico específico a nivel internacional relativo a la restauración ecológica, en algunos tratados internacionales sobre la protección de la biodiversidad se pueden encontrar ejemplos de normas destinadas a imponer la recuperación y la mejora del estado de los ecosistemas degradados⁴⁵. Por supuesto, la fuente más relevante en este sentido es el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992). El artículo 8 establece que las Partes deben, entre otras medidas requeridas, rehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados y promover “la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación”⁴⁶, aunque no se exigen objetivos específicos que alcanzar al respecto.

Entre los convenios internacionales que no mencionan explícitamente la restauración ecológica, pero que se ocupan de ella de manera implícita, cabe destacar la Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional (1971) y la Convención UNESCO sobre la protección del Patrimonio Mundial (1972). En cuanto a la primera, las medidas destinadas a alcanzar el objetivo fijado en el artículo 3 para los Estados parte (la protección de los humedales incluidos en la lista correspondiente) pueden incluir fácilmente acciones de restauración ecológica⁴⁷. La importancia de estas acciones, aunque no se mencionan en el texto de la Convención, ha sido subrayada en los sucesivos Planes Estratégicos adoptados posteriormente en el marco de la propia Convención⁴⁸. Por su parte, la Convención UNESCO se ocupa de la protección tanto de los sitios de interés estrictamente cultural (‘patrimonio cultural’, definido en el artículo 1) como de los de carácter natural (‘patrimonio natural’, artículo 2). En relación con ambos, la Convención

⁴⁴ Higgs, Eric (2003), *Nature by design. People, Natural Process, and Ecological Restoration*, Chicago, The MIT Press, p. 101.

⁴⁵ Cliquet, An (2017), “International law and policy on restoration”, en Stuart K. Allison y Stephen D. Murphy (cur.) *Routledge handbook of ecological and environmental restoration*, New York, Routledge, p. 388.

⁴⁶ Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), art. 8, lett. F.

⁴⁷ Cliquet, An (2017), “International law and policy on restoration”, cit., p. 393.

⁴⁸ Ibid.

establece obligaciones no solo de protección, sino también de “rehabilitación” de los sitios afectados⁴⁹.

También en el contexto europeo, las medidas destinadas a restaurar la calidad de los ecosistemas no son del todo nuevas, aunque hasta la aprobación de el Reglamento de Restauración de la Naturaleza no existía un marco normativo completo y coherente sobre toda la materia. En primer lugar, cabe señalar que los propios tratados no se limitan a definir la competencia únicamente en materia de ‘protección’ del medio ambiente, sino que incluyen entre sus objetivos una verdadera ‘mejora’ de la calidad general del medio ambiente⁵⁰. En el ámbito de las políticas sobre biodiversidad, el enfoque orientado no solo a la simple protección, sino también a una labor activa de restauración, se remonta ya a la Directiva Aves Silvestres. El artículo 3 habla de “restablecer”, en referencia a las especies de aves, “una variedad y una superficie suficientes de hábitats”. Del mismo modo, la definición de ‘zona especial de conservación’ que figura en la Directiva sobre hábitats incluye las zonas en las cuales “se aplican las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o *el restablecimiento* [...] los hábitats naturales y/o las poblaciones de las especies para las que se haya designado el lugar”⁵¹.

En esencia, el Reglamento de Restauración de la Naturaleza se inscribe en un sistema en el que la necesidad de la restauración ecológica ya formaba parte integrante del panorama normativo, pero que carecía de eficacia directa y de objetivos explícitos. La importancia de la nueva normativa en este sentido radica en que otorga un papel central al objetivo de la restauración en el marco general de la protección del medio ambiente: no se limita a ser un mero instrumento para perseguir los objetivos de salvaguarda de la biodiversidad, sino que se convierte en la medida de una nueva relación entre el hombre y la naturaleza que, en teoría, pretende extenderse a todo el territorio, desde los lugares considerados (a veces de forma acrítica) como *naturales* hasta aquellos fuertemente antropizados.

5. EL DIFÍCIL PROCESO DE APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

⁴⁹ Convención UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial (1972), art. 5, lett. d.

⁵⁰ Así, por ejemplo, el artículo 3 del TUE, el artículo 191 del TFUE y el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁵¹ Directiva Habitat (1991), art. 1, lett. 1. (cursiva mía).

Ya se ha destacado previamente el difícil proceso de aprobación al que se ha sometido el proyecto de Reglamento de Restauración de la Naturaleza, que ha estado a punto de ser rechazado definitivamente en varias ocasiones durante el procedimiento.

El procedimiento legislativo al que se ha sometido el Reglamento es el ordinario, tal y como se indica en el artículo 192 del TFUE. Dicho procedimiento es el de “adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión”⁵². El artículo 294 establece que la propuesta de reglamento formulada por la Comisión debe ser aprobada por el Parlamento Europeo (que puede modificar su texto) y, posteriormente, por el Consejo. Si esta institución no aprueba el texto modificado por el Parlamento, deberá adoptar su propia posición al respecto, que volverá al Parlamento para una segunda lectura. El Parlamento dispone entonces de tres meses para hacer suya la posición del Consejo (lo que conduce a la aprobación definitiva del texto del reglamento), rechazar dicha posición (lo que determina la no adopción del acto) o, por último, proponer nuevas enmiendas al texto. En este último caso, el texto deberá ser aprobado en segunda lectura por el Consejo por mayoría cualificada (se requiere unanimidad si la Comisión emite un dictamen negativo sobre las enmiendas). Si, por el contrario, el Consejo no aprueba todas las enmiendas del Parlamento, se activará el procedimiento de conciliación (art. 294.10).

De hecho, en el caso del Reglamento de Restauración de la Naturaleza el camino legislativo fue, al menos desde un punto de vista puramente procedimental, bastante lineal: la propuesta de la Comisión, publicada el 22 de junio de 2022⁵³, fue aprobada con enmiendas en primera lectura por el Parlamento Europeo el 27 de febrero de 2024⁵⁴ y por el Consejo, de nuevo en primera lectura, el 17 de junio del mismo año⁵⁵. La linealidad, sin embargo, oculta las considerables dificultades encontradas a nivel político, que ralentizaron el proceso. Aún más significativo es el desfase entre el texto elaborado por la Comisión en 2022 y el finalmente adoptado dos años más tarde, que era menos ambicioso.

Aunque no estaba respaldado por pruebas científicas, el año 2023 fue testigo de una campaña de comunicación sin precedentes llevada a cabo

⁵² Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea, art. 289.

⁵³ Comisión Europea, COM/2022/304 final, 2022.

⁵⁴ Parlamento Europeo, P9_TA(2024)0089, 2024.

⁵⁵ Para consultar los procedimientos en detalle, véase: https://law-tracker.europa.eu/procedure/2022_195 (última consulta: 16/06/2025).

por grupos de interés y grupos de presión, destinada a criticar duramente el texto elaborado por la Comisión⁵⁶, cuyas consignas fueron rápidamente adoptadas incluso por los grupos políticos europeos más conservadores⁵⁷. Por lo tanto, no es de extrañar que el Parlamento, al aprobar la propuesta, también introdujera no menos de 136 enmiendas, la mayoría de las cuales tenían por objeto limitar la ambición de los objetivos del texto y aumentar los márgenes de discrecionalidad de los Estados miembros en la aplicación de las normas⁵⁸. En concreto, se eliminaron en gran medida los aspectos más restrictivos de las obligaciones de restauración ecológica de los ecosistemas agrícolas⁵⁹, uno de los aspectos más gravosos económicamente, pero también más ambiciosos ecológicamente, de la Ley de Restauración de la Naturaleza.

Los cambios introducidos por el Parlamento Europeo no bastaron para superar la oposición de numerosos gobiernos de los Estados miembros representados en el Consejo (como Italia, Polonia y Suecia). De hecho, la mayoría cualificada necesaria para la aprobación final del texto sólo se consiguió gracias al voto favorable de la ministra austriaca de Medio Ambiente, que se produjo desobedeciendo el mandato explícito que le había dado su propio gobierno (firmemente opuesto a la norma), circunstancia que no dejó de generar un grave conflicto político y jurídico, pero que no invalidó la aprobación en sí⁶⁰.

6. CONTENIDO DEL REGLAMENTO DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

El Reglamento Europeo de Restauración de la Naturaleza pretende dotar a los Estados miembros de un instrumento nuevo y más incisivo para la protección de la biodiversidad, una exigencia que se deriva de la

⁵⁶ Cliquet, An y Alexandra Aragão y Matilde Meertens y Hendrik Schoukens y Kris Decler (2024), “The negotiation process..”, cit., p. 2.

⁵⁷ Sobre el paso del negacionismo explícito a la estrategia del obstruccionismo para obstaculizar la adopción de medidas de protección del clima y el medio ambiente por parte de los grupos políticos más conservadores, véase Almiron, Núria y Jose A. Moreno (2022), “Beyond climate change denialism. Conceptual challenges in communicating climate action obstruction”, *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 55.

⁵⁸ Cliquet, An y Alexandra Aragão y Matilde Meertens y Hendrik Schoukens y Kris Decler (2024), “The negotiation process..”, cit., p. 4.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 4, 5.

⁶⁰ Quaritsch, Luise y Niklas Nigel, “Austria’s Action for Annulment. The Messy Aftermath of the EU Nature Restoration Law Vote”, *Verfassungblog*, 21/06/2024.

constatación de que las medidas adoptadas hasta la fecha no han dado un resultado satisfactorio⁶¹. En particular, la ‘Estrategia de Biodiversidad 2030’ ya reconocía el fracaso sustancial del régimen centrado en la conservación de la naturaleza, en particular debido a una aplicación deficiente en comparación con lo que se necesitaba para detener la pérdida, ahora casi imparable, de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas⁶². Con el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, la Unión pretende un cambio de paradigma decisivo, en primer lugar en lo que respecta al grado de obligatoriedad de las normas (también evidente por el uso de un reglamento, fuente jurídica que produce efectos directamente en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, en lugar de una directiva como en los precedentes relativos a la protección de las aves y los hábitats) y al prever objetivos –más o menos– definidos, que deberán alcanzarse siguiendo un calendario detallado⁶³. Inevitablemente, excluir por completo un cierto grado de discrecionalidad por parte de los Estados miembros no es posible (probablemente ni siquiera deseable) en referencia a normas cuya aplicación concreta requiere una amplia intervención de las instituciones y administraciones nacionales, como en el presente caso⁶⁴.

El segundo aspecto innovador es sin duda la introducción de un instrumento para aplicar medidas de restauración ecológica en toda Europa. Como se ha visto anteriormente, se trata de un elemento que no estaba totalmente ausente en las directivas anteriores examinadas. Sin embargo, el Reglamento desplaza el núcleo del régimen de protección de la biodiversidad de la mera protección a la restauración ecológica, que se convierte ahora en el instrumento central de todo el sistema.

El objetivo general que persigue el Reglamento se expresa en el artículo 1 y establece que los “Estados miembros establecerán medidas de restauración efectivas y basadas en la superficie al objeto de abarcar conjuntamente como objetivo de la Unión en las zonas y ecosistemas incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, al menos el 20 % de las zonas terrestres y al menos el 20 % de las zonas marítimas

⁶¹ Ortiz García, Mercedes (2024), “De la protección a la restauración de la naturaleza”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62, p. 58.

⁶² Lees, Emma y Ole W. Pedersen (2025), “Restoring the Regulated: The EU’s Nature Restoration Law”, *Journal of Environmental Law*, 37, p. 77.

⁶³ Gabellieri, Nicola (2024), “Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca storico-geografica?”, *Rivista Geografica Italiana*, 2, p. 72.

⁶⁴ Lees, Emma y Ole W. Pedersen (2025), “Restoring the Regulated..”, cit., p. 80.

de aquí a 2030 y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050". A continuación, se introducen objetivos específicos para los distintos ecosistemas considerados. Estos son: 1. ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce (art. 4); 2. ecosistemas marinos (art. 5); 3. ecosistemas urbanos (art. 6); 4. ecosistemas agrícolas (art. 9); 5. ecosistemas forestales (art. 10). Otras normas se refieren también a la conectividad natural de ríos y llanuras aluviales (Art. 7) y a la restauración de las poblaciones de polinizadores (Art. 8). En relación con los distintos ecosistemas contemplados, la Ley de Restauración de la Naturaleza impone una serie de obligaciones a los Estados miembros, que pueden clasificarse en dos categorías generales: obligaciones que imponen medidas específicas de restauración de la biodiversidad y obligaciones que imponen la elaboración de planes de apoyo a tales acciones⁶⁵. Sin embargo, la misma normativa prevé también numerosos casos de excepciones y derogaciones, que pueden limitar parcialmente la omnipresencia de las obligaciones⁶⁶.

El artículo 4, relativo a los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, establece en primer lugar la obligación de adoptar medidas de restauración en relación con los hábitats enumerados en el anexo I que actualmente no se encuentren en buena condición⁶⁷. En referencia a esto, el reglamento establece objetivos temporales precisos para 2030, 2040 y 2050: para estas fechas, los Estados miembros tendrán que proceder a acciones de restauración ecológica relativas a porcentajes de, respectivamente, el 30 %, el 60 % y el 90 % de los hábitats identificados que no estén en buena condición⁶⁸. Cabe señalar que estos porcentajes no se refieren a la extensión total de los hábitats enumerados en el anexo

⁶⁵ Ibid., p. 81.

⁶⁶ Se refieren tanto a las obligaciones específicas identificadas con referencia a los distintos ecosistemas sujetos a protección (por ejemplo, con referencia a los apartados 2 y 5 del artículo 4), como a las excepciones generales, como las previstas en el artículo 6 (relativas a la instalación de plantas de producción de energías renovables) y en el artículo 7 (zonas utilizadas para actividades de defensa nacional).

⁶⁷ Ley de Restauración de la Naturaleza (2024), art. 4(1). El artículo 3, apartado 4, define como en buena condición " un 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".

⁶⁸ Ibid., art. 4.1.

correspondiente, sino únicamente a los que presentan un estado algo degradado.

Además, la restauración ecológica no sólo se debe llevar a cabo allí donde los hábitats se encuentran realmente, aunque no en buenas condiciones. El apartado cuatro del mismo artículo establece que "Los Estados miembros establecerán las medidas de restauración necesarias para restablecer los tipos de hábitats enumerados en el anexo I en zonas donde no se den dichos tipos de hábitats, con el objetivo de alcanzar el área favorable de referencia para dichos tipos de hábitats"⁶⁹.

Hasta aquí, el criterio utilizado para definir los ecosistemas que deben ser objeto de acciones de restauración ecológica es el estado de cada hábitat específico. El séptimo párrafo introduce otro objetivo que, en cambio, toma como referencia las especies animales y vegetales ya sujetas a protección en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats. Las medidas de restauración también deben afectar a aquellos hábitats, si no están ya incluidos en las categorías de hábitats identificadas en los artículos 4.1 y 4.4, cuyo buen estado sea necesario para la supervivencia de las especies animales y vegetales mencionadas.

En cuanto a las zonas sometidas a restauración ecológica, se estipula entonces que no deben sufrir ningún proceso de deterioro significativo y que, por el contrario, deben experimentar una mejora continua de su estado⁷⁰.

Las obligaciones relativas a los ecosistemas marinos (art. 5) siguen esencialmente las ya indicadas para los ecosistemas terrestres. El artículo 8 se refiere a los entornos urbanos y prohíbe a los Estados miembros provocar una pérdida neta de la superficie total de cubierta forestal verde y urbana y, de hecho, exige un aumento de esta superficie a partir de 2031⁷¹. Debe perseguirse la conectividad ecológica de los ríos mediante la eliminación de las barreras artificiales obsoletas⁷². A continuación, se exige a los Estados miembros que apliquen medidas para invertir la

⁶⁹ Los objetivos temporales a este respecto son los siguientes: "esas medidas se aplicarán en zonas que representen al menos el 30 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar el área favorable de referencia total para cada grupo de tipos de hábitats enumerados en el anexo I, de aquí a 2030, en las zonas que representen al menos el 60 % de dicha superficie de aquí a 2040, y en el 100 % de dicha superficie de aquí a 2050". Art. 4.4.

⁷⁰ Art. 4.11.

⁷¹ Art. 8, c. 1 e 2.

⁷² Art. 9.

tendencia a la disminución de las especies polinizadoras. El artículo 12 se refiere a la restauración de los ecosistemas forestales, que deberá aplicarse de forma que aumente el índice nacional de determinados objetivos ecológicos identificados.

El artículo 11 es una de las disposiciones sobre las que más controversia suscitaron las fuerzas firmemente opuestas a la introducción de el Reglamento de Restauración de la Naturaleza. Se trata, en efecto, de una de las normas susceptibles de tener mayor impacto sobre numerosos intereses económicos, hasta el punto de amenazar (en opinión de sus detractores) la sostenibilidad de la producción alimentaria europea. Las obligaciones contenidas en este artículo se refieren a los ecosistemas agrícolas y exigen que “los Estados miembros establecerán las medidas de restauración necesarias para mejorar la biodiversidad en los ecosistemas agrícolas, [...] teniendo en cuenta el cambio climático, las necesidades sociales y económicas de las zonas rurales y la necesidad de garantizar una producción agrícola sostenible en la Unión”. Concretamente, la eficacia de las medidas exigidas se evalúa sobre la base de tres indicadores, especificados por la norma (“índice de mariposas de pastizales”; “reservas de carbono orgánico en los suelos minerales de las tierras de cultivo”; “proporción de superficie agraria con elementos paisajísticos de gran diversidad”). Por último, existen obligaciones relativas a la restauración de las turberas drenadas para uso agrícola.

Como ya se ha mencionado, a pesar de que el Reglamento de Restauración de la Naturaleza exige acciones específicas y la preparación de objetivos precisos, el margen de maniobra de cada Estado miembro sigue siendo bastante amplio. Concretamente, “el éxito y el impacto transformador de la ley dependen de su aplicación efectiva por parte de los Estados”, en particular, mediante la preparación de Planes Nacionales de Restauración (PNR)⁷³. El artículo 14 establece que “cada Estado miembro elaborará un plan nacional de restauración y llevará a cabo las investigaciones y el seguimiento preparatorios pertinentes para determinar las medidas de restauración necesarias para cumplir las obligaciones de restauración y los objetivos establecidos”. La elaboración de los planes nacionales de restauración se realiza en cuatro etapas: la primera se refiere al seguimiento y cuantificación de los ecosistemas y zonas que deben

⁷³ Aubert, Gabrielle (2024), *Guidance and Recommendation for ambitious nature restoration plans*, Brussels, Institute for European Environmental Policy, p. 4 (traducción mía).

someterse a restauración ecológica; a continuación, deben establecerse las medidas concretas de restauración y los instrumentos de seguimiento de su eficacia; en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, los Estados deben enviar las propuestas de planes a la Comisión, que debe evaluarlas en un plazo de seis meses a partir de su recepción; por último, los Planes Nacionales de Restauración específicos deben ser actualizados por cada Estado, teniendo en cuenta los avances y los cambios que se hayan podido producir en los ecosistemas en cuestión, antes de 2032 y 2042⁷⁴.

7. ¿QUÉ IDEA DE NATURALEZA? CONFLICTOS Y CRITERIOS INTERPRETATIVOS

El cambio de paradigma que el enfoque de la restauración ecológica impone al Derecho Medioambiental consiste en el paso de una protección del medio ambiente centrada esencialmente en una acción pasiva de mera conservación a una intervención activa en los ecosistemas. Evidentemente, esto cambia la forma en que el Derecho concebía hasta ahora el elemento natural: ¿sigue siendo natural un espacio sometido a la intervención directa del hombre, por mucho que ésta tenga por objeto restablecer su equilibrio ecológico?

En realidad, la cuestión es fruto de una verdadera ilusión óptica, que lleva a no ver la complejidad real de la relación entre el hombre y el medio ambiente: los historiadores del medio ambiente sostienen desde hace tiempo que «“la naturaleza” no es tan natural como parece. Por el contrario, es una construcción profundamente humana. [...] la forma en que describimos y entendemos el mundo está tan enredada con nuestros propios valores y suposiciones que ambas cosas nunca pueden separarse del todo»⁷⁵. Incluso en el pensamiento filosófico más reciente, la idea de ‘naturaleza’ como concepto abstracto e independiente ha sido criticada como mera construcción cultural⁷⁶. Además, la antropología reconoce que la clara distinción entre el universo ‘natural’ y lo que pertenece a lo humano es una característica de la tradición occidental, pero no se

⁷⁴ Ibid., p. 5.

⁷⁵ Cronon, William (1996), *Introduction: in Search of Nature*, en W. Cronon (cur.) *Uncommon Ground. Rethinking the Human Place in Nature*, 1996, London-New York, Norton, p. 25 (traducción mía).

⁷⁶ Morton, Timothy (2007), *Ecology without nature*, Cambridge (Mass.) – London, Harvard UP.

encuentra en todas las culturas⁷⁷, y, de hecho, está siendo cada vez más cuestionada por las narrativas contrahegemónicas del Sur Global⁷⁸.

Estas consideraciones, por otra parte, se prestan también a una crítica de la idea misma de restauración ecológica: si la aparición de los territorios y el equilibrio de los ecosistemas han sido siempre el resultado de relaciones complejas y estratificadas con la acción humana, no es posible teorizar una restauración ambiental que idealmente pase de un estado considerado ‘antropizado’ a otro verdaderamente ‘natural’. Esto, como ya hemos visto, socava la idea de una restauración ecológica basada únicamente en criterios históricos, ya que no es posible remontarse a una época en la que el ecosistema no estuviera sometido a ninguna influencia humana⁷⁹. Esta consideración no significa, por supuesto, que el criterio histórico deba permanecer ajeno al concepto de restauración ecológica, sino que debe adoptarse siempre desde un punto de vista crítico, dentro de una dinámica que cuestione también criterios de otro tipo⁸⁰.

Por este motivo, el papel de la dimensión histórica en el Reglamento de Restauración de la Naturaleza sigue siendo marginal: la norma “se refiere más bien a una mejora que debe aplicarse con arreglo a criterios específicos evaluados como eficaces en términos de sostenibilidad”⁸¹. El artículo 3 del Reglamento define, de hecho, la ‘restauración’ como “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”. Al fin y al cabo, el Reglamento de Restauración de la Naturaleza introduce la restauración ecológica como herramienta funcional para perseguir objetivos que poco tienen que ver con la eventual

⁷⁷ Descola, Philippe (2021), *Oltre natura e cultura*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

⁷⁸ Considérese, en particular, el caso de los "derechos de la naturaleza", cf. Bagni, Silvia (2022), "El debate sobre los derechos de la naturaleza en el contexto jurídico europeo", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1.

⁷⁹ Duarte, Carlos M. y Daniel J. Conley y Jacob Carstensen y María Sánchez-Camacho (2009), "Return to Neverland: Shifting Baselines Affect Eutrophication Restoration Targets", *Estuaries and Coasts*, 32, p. 29.

⁸⁰ Cfr. Higgs, Eric S. y Stephen T. Jackson (2017), "The role of History in restoration ecology", en Stuart K. Allison y Stephen D. Murphy (cur.) *Routledge handbook*, op. cit.

⁸¹ Gabellieri, Nicola (2024), "Ley de restauración de la naturaleza...", cit., p. 73 (traducción mía).

restauración del aspecto histórico de los territorios: las estrellas polares de la acción europea en la materia son, de hecho, la protección de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, y el mantenimiento de una ‘seguridad alimentaria’ para toda la Unión⁸². El valor de la ‘naturaleza’ que debe restaurarse según el Reglamento reside en su funcionalidad para los objetivos medioambientales (pero también de sostenibilidad socioeconómica) de la Unión, no en que se considere de algún modo ‘primigenia’.

En cualquier caso, incluso la idea de ‘naturaleza funcional’ adoptada por el Reglamento no se presenta como unívoca y puede dar lugar a algunos “potenciales rompecabezas interpretativos”⁸³ a nivel de aplicación. Tomando en consideración un ecosistema concreto, el contenido de la noción de ‘restauración’ que se le debe aplicar, y por tanto la identificación del resultado que deben alcanzar las acciones de restauración, no siempre es pacífica.

Como hemos visto, la definición de ‘restauración’ adoptada por el Reglamento se compone de al menos tres acciones diferentes, a saber 1. mejorar una zona de un tipo de hábitat hasta alcanzar un buen estado; 2. restablecer una zona de referencia favorable; 3. mejorar un hábitat de una especie hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes. Estas acciones se plasman en las tres obligaciones impuestas a los Estados miembros en virtud de los apartados 1, 4 y 7 del artículo 4, respectivamente. Plantean tres criterios diferentes que deben guiar la restauración ecológica de un ecosistema determinado que son, como han señalado E. Lees y O. W. Pedersen, potencialmente contradictorios, ya que el Reglamento no indica la prioridad de un objetivo sobre otro⁸⁴.

CONCLUSIONES

Con el Reglamento de Restauración de la Naturaleza, la Unión Europea ha dado, al menos desde el punto de vista de los instrumentos normativos, un giro decisivo a su régimen de protección de la biodiversidad. Recogiendo algunas de las exigencias del Derecho Internacional, la Unión ha puesto en marcha un texto legislativo que

⁸² Ley de Restauración de la Naturaleza, art. 1.

⁸³ Lees, Emma y Ole W. Pedersen (2025), “Restoring the Regulated..”, cit., p. 89 (traducción mía).

⁸⁴ Ibid.

representa un verdadero *unicum* a nivel mundial y que, por primera vez, perfila un marco riguroso para una acción global de restauración ecológica en todo el continente.

El impacto real de las medidas que los Estados están obligados a tomar (en algunos casos incluso en un horizonte temporal a corto plazo) no debe sobrevalorarse, sobre todo teniendo en cuenta los compromisos a la baja adoptados durante el proceso de aprobación que han atenuado sus aspectos más incisivos. Por ejemplo, el objetivo general de lograr la restauración de al menos el 20 % de las zonas terrestres y marinas de la Unión no resulta al final tan ambicioso si se tiene en cuenta que "actualmente el 18 % de la superficie terrestre de la Unión ya está cubierta por la red Natura 2000"⁸⁵. En cualquier caso, el Reglamento representa sin duda un paso significativo hacia una nueva y más virtuosa relación entre la sociedad humana y el medio ambiente: un cambio que el Derecho debe ser capaz de estimular y acompañar, ofreciendo, de acuerdo con el papel que le corresponde, los instrumentos normativos adecuados para dar forma a las nuevas relaciones que se están creando.

Por último, la restauración de la naturaleza insta al jurista a adoptar un punto de vista nuevo y más complejo sobre el elemento natural, que ya no debe considerarse como un mundo ajeno al ser humano, que hay que preservar en su estado prístino, sino como el resultado de una estratificación secular de relaciones e intenciones entre la humanidad y el medio ambiente. En este contexto, el jurista debe ser capaz de componer y mediar en los conflictos que surgen cuando entran en conflicto dos 'ideas de naturaleza' diferentes (por ejemplo, 'naturaleza no contaminada' frente a 'naturaleza restaurada').

BIBLIOGRAFÍA

Adam, Roberto y Antonio Tizzano (2017), *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli.

Almiron, Núria y Jose A. Moreno (2022), "Beyond climate change denialism. Conceptual challenges in communicating climate action obstruction", *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 55.

⁸⁵ Gabellieri, Nicola (2024), "Nature Restoration Law..", cit., p. 71 (traducción mía).

- Aubert, Gabrielle (2024), *Guidance and Recommendation for ambitious nature restoration plans*, Brussels, Institute for European Environmental Policy.
- Bagni, Silvia (2022), “El debate sobre los derechos de la naturaleza en el contexto jurídico europeo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1.
- Bevilacqua, Dario (2024), “The Green Deal through transnational governance: the case of CBAM”, *Italian Journal of Public Law*, 2.
- Bevilacqua, Dario y Edoardo Chiti (2024), *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Campolmi, Alice (2024), “Verso una competenza esclusiva dell’Unione europea in materia ambientale? Tendenze della prassi e proposta di riforma dei trattati”, *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale maggio 2024.
- Caravita, Beniamino (1990), *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- Casado de Otaola, Santos (1997), *Los primeros pasos de la ecología en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Cassetti, Luisa (2025), “L’effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza”, *Federalismi Focus America Latina*, 13.
- Cliquet, An (2017), “International law and policy on restoration”, en Stuart K. Allison y Stephen D. Murphy (cur.) *Routledge handbook of ecological and environmental restoration*, New York, Routledge.
- Cliquet, An y Alexandra Aragão y Matilde Meertens y Hendrik Schoukens y Kris Decler (2024), “The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?”, *Restoration Ecology*, 32.

- Cronon, William (1996), Introduction: in Search of Nature, en W. Cronon (cur.) *Uncommon Ground. Rethinking the Human Place in Nature*, 1996, London-New York, Norton.
- Denevan, William M. (1992), “The Pristine Myth: The Landscape of the Americas in 1492”, *Annals of the Association of American Geographers*, 82(3).
- Descola, Philippe (2021), *Oltre natura e cultura*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Duarte, Carlos M. y Daniel J. Conley y Jacob Carstensen y María Sánchez-Camacho (2009), “Return to Neverland: Shifting Baselines Affect Eutrophication Restoration Targets”, *Estuaries and Coasts*, 32.
- Ferrero, Fabio (2023), “I grandi principi del diritto dell’Unione europea in materia ambientale”, *DPCE Online*, 2.
- Ferrero, Fabio (2024), “Le elezioni del Parlamento europeo: tanto tuonò che non piovve?”, *DPCE Online*, 2.
- Festa, Angela (2024), “Verso l’obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto “Fit for 55%”, *Eurojus*, 1.
- Gabellieri, Nicola (2024), “Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca storico-geografica?”, *Rivista Geografica Italiana*, 2.
- García-Ureta, Agustín (2019), “Nature conservation”, en Emma Lees y Jorge E. Viñuales (ed.) *The Oxford handbook on comparative environmental law*, Oxford, Oxford UP.
- Higgs, Eric (2003), *Nature by design. People, Natural Process, and Ecological Restoration*, Chicago, The MIT Press.
- Higgs, Eric S. y Stephen T. Jackson (2017), “The role of History in restoration ecology”, en Stuart K. Allison y Stephen D. Murphy (cur.)

Routledge handbook on environmental and ecological restoration, New York, Routledge.

Langlet, David y Mahmoudi, Said (2016), “Biodiversity”, en David Langlet y Said Mahmoudi (cur.) *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, Oxford UP.

Lees, Emma y Ole W. Pedersen (2025), “Restoring the Regulated: The EU’s Nature Restoration Law”, *Journal of Environmental Law*, 37.

Martin, Laura J. (2022), *Wild by design: the rise of ecological restoration*, Cambridge (Mass.), Harvard UP.

Morton, Timothy (2007), *Ecology without nature*, Cambridge (Mass.) – London, Harvard UP.

Morton Turner, James (2014), “Rethinking American Exceptionalism: Toward a Transnational History of National Parks, Wilderness, and Protected Areas”, en Andrew C. Insenberg (ed), *The Oxford Handbook on Environmental History*, Oxford, Oxford UP.

Ortiz García, Mercedes (2024), “De la protección a la restauración de la naturaleza”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62.

Piccioni, Luigi (2023), *Parchi naturali. Storia delle aree protette in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Quaritsch, Luise y Niklas Nigel, “Austria’s Action for Annulment. The Messy Aftermath of the EU Nature Restoration Law Vote”, *Verfassungblog*, 21/06/2024.

Sikora, Alicja (2021), “European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change”, *ERA Forum*, 21.

Vela Almeida, Diana y Vijay Kolinjivadi y Tomaso Ferrando y Brototi Roy y Hector Herrera y Marcela Vecchione Gonçalves y Gert Van Hecken (2023), “The “Greening” of Empire: The European Green Deal as the EU first agenda”, *Political Geography*, 105.

Viola, Pasquale (2022), “From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism”, en Domenico Amirante y Silvia Bagni (ed.) *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, Londra, Routledge.