

# ***La protección y recuperación de la biodiversidad como un compromiso del Pacto Verde Europeo: El reglamento europeo sobre la restauración de la naturaleza***

**SARA GARCÍA GARCÍA<sup>1</sup>**

**SUMARIO:** 1. LA IMPORTANCIA DE PROTEGER LA BIODIVERSIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 1.1. *“La crisis de la biodiversidad y la crisis climática están intrínsecamente relacionadas entre sí”*. 1.2. La constante defensa de la diversidad biológica: restaurar y proteger. 2. EL PRINCIPAL APORTE DE LA BIODIVERSIDAD A ESTA LUCHA: SUS SERVICIOS AMBIENTALES. 3. LAS PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD EN EL CONTEXTO DEL PACTO VERDE EUROPEO. 4. LA GRAN PROPUESTA DEL PACTO VERDE EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD: EL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA. 4.1. La conservación no basta, es necesario reparar. El cambio en los principios protagonistas de esta protección. 4.2. Las características más destacadas de la (aún) propuesta de reglamento sobre la restauración de la naturaleza de la Unión Europea. 5. CONCLUSIONES.

---

1 PDI Universidad de Valladolid (sara.garciag@uva.es). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 1 de febrero de 2024.

# 1. LA IMPORTANCIA DE PROTEGER LA BIODIVERSIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

## 1.1. *“La crisis de la biodiversidad y la crisis climática están intrínsecamente relacionadas entre sí”*

La política ambiental actual es climática. Especialmente en el ámbito de la Unión Europea, en el que se enmarca este trabajo, pero también a nivel mundial, el cambio climático es identificado como una *amenaza existencial*<sup>2</sup> frente a la cual se redoblan esfuerzos y se diseñan múltiples medidas para atajarlo.

Con carácter general, las bases esenciales de esta nueva etapa que afronta el Derecho ambiental, la climática, se encuentran en el Acuerdo de París a finales del año 2016; un compromiso que pretende sustituir y sobrepasar notablemente los objetivos marcados por el renombrado Protocolo de Kioto en todo el mundo, estableciendo un objetivo a largo plazo consistente en mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2°C en relación con los niveles preindustriales y trabajar por llegar a 1,5°C.<sup>3</sup> Mediante la firma del Acuerdo de París, las Partes se comprometieron a realizar un balance y actualizar sus contribuciones comprometidas cada cinco años, adaptando así sus actuaciones al

---

2 Considerando 1 del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”).

3 La Unión oficializó este compromiso por medio de la Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo de 5 de octubre de 2016 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

progreso científico de cada momento y garantizando el seguimiento de procesos tendentes a la reducción de las emisiones a la atmósfera.<sup>4</sup>

La Unión Europea asume con ímpetu esta tarea mediante la Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo de 5 de octubre de 2016 y la hoja de ruta que se impone para marcar sus pasos en la lucha contra este cambio climático es precisamente el Pacto Verde Europeo, protagonista en esta obra.<sup>5</sup>

El sostén jurídico de todas estas medidas se encuentra en la llamada Ley Europea del Clima, aprobada mediante el Reglamento 2021/1119. Mediante este Reglamento se establece un marco dirigido a garantizar la reducción progresiva e irreversible de las emisiones de gases de efecto invernadero antropogénicas y el incremento de las absorciones por sumideros naturales o de otro tipo en la Unión. La Comisión otorga un plazo de 30 años para ello.<sup>6</sup> Dado lo prologado del plazo, la propuesta de Reglamento plantea un enfoque adaptativo con el que estructura el alcance de la ansiada neutralidad en etapas o tramos, a través de los que se podrán adaptar tanto los objetivos a corto y medio plazo, como las medidas a tomar a nivel global y estatal.<sup>7</sup>

---

4 Puede leerse el texto original del Acuerdo en el siguiente enlace: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

5 GARCÍA GARCÍA, S., "Construcción y aplicación de la llamada ley europea del clima: el paso definitivo hacia la neutralidad climática y la energía verde en la unión europea", *La Ley Unión Europea*, nº 93, 2021, 12 pp.

6 Art. 15.1 del Reglamento 2021/1119.

7 GARCÍA GARCÍA, S., "Construcción y aplicación de la llamada ley europea del clima: el paso definitivo hacia la neutralidad climática y la energía verde en la unión europea", *op. cit.*

El objeto de todas estas medidas y acciones es amplio. A priori, el cambio climático es uno de los problemas asociados con la atmósfera, pero esta lucha requiere una protección y atención global que atienda al conjunto de los recursos naturales, pues todos son *víctimas* y *solución*, al tiempo, de este problema.<sup>8</sup> En este sentido, si bien las medidas diseñadas por la Unión Europea para esta lucha contra el cambio climático pretenden ofrecer esa protección holística a la naturaleza,<sup>9</sup> hay un recurso natural cuya atención destaca sobremanera en las líneas propuestas desde el Pacto Verde Europeo: la biodiversidad.

En palabras de la propia Comisión Europea, *“la crisis de la biodiversidad y la crisis climática están intrínsecamente relacionadas entre sí, (...) pero, al igual que existe un vínculo entre ambas crisis, también lo hay entre sus soluciones: la naturaleza es un aliado crucial en la lucha contra el cambio climático. La naturaleza regula el clima, y las soluciones basadas en la naturaleza, como la protección y recuperación de humedales, turberas y ecosistemas costeros, o la gestión sostenible de zonas marinas, pastizales y suelos agrarios y forestales, serán esenciales para la reducción de emisiones y la adaptación al cambio climático”*.<sup>10</sup> Queda clara, por tanto, la

---

8 Cfr. GARCÍA URETA, A., “El Derecho Europeo de la Biodiversidad en el contexto actual de lucha contra el cambio climático”, en ÁLVAREZ CARREÑO, S., SORO MATEO, B. (Dirs.), *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 17 a 38.

9 Cfr. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental y climático*, Madrid: Dykinson, 2023, 2ª ed.

10 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

convicción que se muestra desde Europa de entender a la biodiversidad como una de las grandes herramientas para alcanzar el objetivo de neutralidad climática en 2050, por lo que requiere -y diseña- medidas y acciones específicas para su protección.

## ***1.2. La constante defensa de la diversidad biológica: restaurar y proteger***

La biodiversidad siempre ha sido minuciosamente atendida por el Derecho ambiental, ya sea a través de la protección de las especies en sí, como por medio del cuidado de sus espacios.<sup>11</sup> Una de las medidas esenciales para ejercer ese cuidado de la biodiversidad lo constituye un Tratado internacional del que han partido las grandes normas de la historia reciente en la materia. Ese Tratado es el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, que marca un antes y un después en esta protección; una protección que se renueva periódicamente.<sup>12</sup> La última actualización de estos compromisos llevada a cabo hasta el momento se materializó en la decimoquinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, que se celebró en Canadá en diciembre de 2022; en estos acuerdos se impuso como acción necesaria y urgente la protección y, sobre todo, restauración de la naturaleza para 2030, renovando para ello las

---

sobre la biodiversidad de aquí a 2030, COM (2020) 380 final, de 20 de mayo de 2020 (en adelante Estrategia).

11 Cfr. ALLI TURRILLAS, J-C., *La protección de la biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas*, Madrid: Dykinson, 2016.

12 Cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, Salamanca: Ratio Legis, 2021, 10ª ed.

bases del marco mundial para la diversidad biológica posterior a 2020.<sup>13</sup> Sobre la base de estos acuerdos, la Unión Europea ha desarrollado, en el seno del Pacto Verde Europeo, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030, una estrategia general que será analizada más adelante y que se acompaña de otras medidas más concretas, claves en materia climática, como la relativa a los polinizadores.<sup>14</sup>

Otro gran aporte de ese Convenio sobre la Diversidad Biológica, esencial para este objeto de estudio, es la concreción, juridificación y sistematización de los llamados servicios ambientales o ecosistémicos; y todo ello a través de la implantación de un nuevo enfoque, el conocido como *enfoque por ecosistemas*. En este caso, fue la quinta Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nairobi en el año 2000, la que introdujo estas nuevas ideas en el Derecho, que estaban siendo desarrolladas con éxito en el ámbito económico.<sup>15</sup>

El *enfoque ecosistémico* se define como la estrategia para el manejo integrado de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve su conservación y uso sostenible de manera equitativa.<sup>16</sup> Se presenta como una compleja estrategia integrada y transversal, vertebrada en diversos principios elementales, entre los que la

---

13 Cfr. Estrategia.

14 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones EU Iniciativa de la UE sobre los polinizadores, COM (2018) 395, de 1 de junio de 2018.

15 Vid. pp. 6 y 11 del texto de la Conferencia.

16 Vid. MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework For Assessment*, Washington D.C.: Island Press, 2003, p. 52.

biodiversidad destaca como protagonista en su gestión y planificación a largo plazo: entre otros, el décimo de esos principios establece que *“el enfoque por ecosistemas debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, y su integración”*.<sup>17</sup> Esta es una de las principales

---

17 De acuerdo con SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Enfoque por ecosistemas. Directrices del CDB*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004, pp. 7 a 31, estos principios son: *“Principio 1: La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad; Principio 2: La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo; Principio 3: Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas; Principio 4: Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un contexto económico. Este tipo de programa de gestión de ecosistemas debería: a) Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica; b) Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; c) Procurar, en la medida de lo posible, incorporar los costos y los beneficios en el ecosistema de que se trate; Principio 5: A los fines de mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas debería ser un objetivo prioritario del enfoque por ecosistemas; Principio 6: Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento; Principio 7: El enfoque por ecosistemas debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas; Principio 8: Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas; Principio 9: En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable; Principio 10: En el enfoque por ecosistemas se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, y su integración; Principio 11: En*

características de este enfoque, que conviene destacar en estas líneas, y es que este prioriza a la biodiversidad como recurso natural esencial de todo ecosistema y de esa relación ser humano-naturaleza cuyo equilibrio intenta alcanzar.

En ese sentido, con la implantación de esta *nueva* forma de entender e interpretar el Derecho ambiental se alcanza un equilibrio entre tres objetivos: la conservación, el uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos; así como se reconoce también que los humanos y su diversidad cultural son un componente más de muchos ecosistemas.<sup>18</sup>

Con este doble planteamiento surge la necesidad de mejorar la conservación de la biodiversidad atendiendo a la funcionalidad de los ecosistemas a través de la protección de los servicios ambientales.<sup>19</sup> Y es que el enfoque por ecosistemas actualiza el “*antiguo paradigma de los límites (...) que se centraba en los recursos de objetivo*”<sup>20</sup> e incluye también a las funciones de esos recursos.<sup>21</sup> Con él, se asume

---

*el enfoque por ecosistemas deberían tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales; Principio 12: En el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes».*

18 *Ibidem.*

19 DELANGUE J., “Services écologiques: de quoi parle-t-on?”, *Espaces naturels*, nº52, 2015, pp. 22 a 37, vid. p. 25.

20 Comunicación de la Comisión sobre *el papel de la PPC en la aplicación de un enfoque ecosistémico a la ordenación del medio ambiente marino*: COM (2008) 187 final, de 11 de abril de 2008, p. 3.

21 La Comisión reconoce en su Comunicación que los límites de las repercusiones sobre el medio marino, -habla en concreto el texto de la

la existencia de “valores, fenómenos y procesos naturales, sociales y culturales, que condicionan en un espacio y momento determinados, la vida y el desarrollo de organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistemática y dialéctica de relaciones de intercambio con el hombre y entre los diferentes recursos”<sup>22</sup> y se oficializa el reconocimiento de esos valores desplegados por cada recurso natural. Unos valores que conforman el interés general presente en el medio ambiente y que se incluyen en la noción de *servicio ambiental*; todos ellos serán esenciales en esa lucha contra el cambio climático, erigiendo a la biodiversidad como una pieza clave, también, para cualquier política climática que se precie.<sup>23</sup>

## **2. EL PRINCIPAL APORTE DE LA BIODIVERSIDAD A ESTA LUCHA: SUS SERVICIOS AMBIENTALES**

---

pesca- son ecológicamente válidos si las poblaciones capturadas se mantienen dentro de límites ecológicamente viables, si se preserva la diversidad biológica y si los impactos en la estructura, los procesos y las funciones del ecosistema se mantienen en niveles aceptables: vid. p. 4.

22 STS de 2 de febrero de 2001, (TOL 4.964.737), FD 5º.

23 Cfr. GARCÍA GARCÍA, S., “El interés a salvaguardar por la conectividad ecológica: la funcionalidad de los ecosistemas” en LOZANO CUTANDA, B., URIARTE RICOTE, M., *La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación de los hábitats*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2024 (en prensa).

Servicio ambiental es un concepto, ya juridificado, pero que aún se encuentra en pleno desarrollo y evolución.<sup>24</sup> No corresponde ahora entrar a realizar un estudio profuso de la cuestión, si bien sí resulta oportuno ofrecer una definición y unas breves pinceladas de los mismos.

Los servicios ambientales se pueden definir como las “*contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas a los beneficios económicos, sociales, culturales y de otro tipo que las personas obtienen de dichos ecosistemas*”.<sup>25</sup> Son “*los posibles usos del entorno, natural o biofísico, que resultan útiles para los humanos*”.<sup>26</sup>

Esta utilidad que encuentra el ser humano en ese proceso natural puede ser *objetiva*, es decir, demostrada por la ciencia –piénsese, por ejemplo, en la absorción de CO<sub>2</sub> que realiza la biodiversidad, motivo clave que sitúa a la diversidad biológica al frente de esta lucha contra el cambio climático–, o *subjetiva*, dependiente de la apreciación de una determinada comunidad,<sup>27</sup> –como podría ser el paisaje,

---

24 Para conocer más en materia de servicios vid: GARCÍA GARCÍA, S., *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

25 Art. 2.14 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

26 HUETING, R. *et al.*, “The concept of environmental function and its valuation”, *Ecological Economics*, nº 25, 1998, pp. 31 a 39, vid. p. 32.

27 Como ocurriría, por ejemplo, con el paisaje: PERCIVAL, R.V., *et al.*, *Environmental regulation: law, science and policy*. United States of America, ASPEN Publishers, 2006, : cfr. p. 35. y cfr. COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (Ministère De L’écologie, De

calificado como servicio ambiental por la ONU a través de su Evaluación de los Ecosistemas del Milenio—<sup>28</sup>.

En otro orden de cosas, esas *contribuciones*, como dice el Reglamento europeo, o estas utilidades que encierran los servicios pueden ser *directas* para el ser humano, de forma que ese servicio se presenta imprescindible para la vida o bienestar de la persona; o *indirectas*, tratándose en este segundo caso de un requisito esencial para que la naturaleza mantenga su adecuado funcionamiento y, así, el ser humano pueda seguir obteniendo sus beneficios directos.

Cada recurso natural genera sus propios servicios ambientales. Son precisamente esos beneficios, tangibles o intangibles, que aporta cada recurso lo que les hace a aquellos merecedores en sí mismos de protección jurídica, propia e independiente de la que deban recibir esos propios beneficios, esos servicios ambientales.<sup>29</sup>

Día a día, la ciencia va concretando los beneficios *extraíbles* de cada recurso, lo que implica que esta es una categoría en construcción, pero de la cual es posible obtener ya conclusiones claras. Todos los servicios demostrados como tal van siendo recogidos en catálogos e inventarios. En este sentido, los inventarios de servicios principalmente acogidos por la normativa española serían, por un lado, el propuesto por la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (de la ONU); este es seguido expresamente por la

---

L'énergie Du Développement Durable Et De La Mer Française), “Vers des indicateurs de fonctions écologiques liens entre biodiversité, fonctions et services”, *Le Point Sur*, Mayo, nº51, 2010 p. 1.

28 MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, D.C., Island Press, 2005, p. 10.

29 Cfr. GARCÍA GARCÍA, S., “Concepto y naturaleza de los servicios ambientales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 54, 2023.

normativa sobre responsabilidad medioambiental, concretamente por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en adelante RDLRMA) en su Anexo I, pero como bien dice esa norma este inventario no es el único válido,<sup>30</sup> siendo también relativamente seguido el inventario CICES, una clasificación de servicios ambientales que realiza su recuento de forma amplia y exhaustiva a distintos niveles de integración y que está relacionado con las estructuras, procesos y funciones que los generan.<sup>31</sup> CICES es el nombre que recibe la *Nomenclatura Internacional de Servicios Ecosistémicos*, con sus siglas en Inglés (*Common International Classification of Ecosystem Services*), desarrollada por la Agencia Europea del Medio Ambiente con la intención de elaborar un marco de identificación y clasificación de servicios ambientales común y sencillo.<sup>32</sup>

---

30 La EEM evalúa 22 servicios ecosistémicos (8 de abastecimiento, 7 de regulación y 7 culturales), a partir de 400 indicadores, en 14 tipos operativos de ecosistemas: vid. VALLADARES, F., GIL, P., FORNER, A. (coord.), *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*, Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2017, p. 19.

31 Así lo expresa y utiliza el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en las *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas* de 2018: vid. VALLADARES, F., GIL, P., FORNER, A. (Coord.), *op. cit.*, p. 19.

32 HAINES-YOUNG, R., POTSCHEIN, M.B., *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1 and Guidance on the Application of the Revised Structure*. Nottingham: Fabis Consulting, 2018.

Pues bien, en este sentido, la biodiversidad es reconocida, en general, como fuente esencial de servicios ambientales cuya protección es vital para la conservación del entorno; es fuente de servicios tanto de forma directa como indirecta pues, además de tener gran influencia inmediata en los procesos de los ecosistemas, como la producción primaria, formación del suelo o el ciclo de nutrientes (reconocidos expresamente como servicios ambientales por las normas),<sup>33</sup> apoya indirectamente la producción de alimentos, fibra, agua potable, refugio y medicinas (también reconocidas expresamente como tales).<sup>34</sup>

En el propio Pacto Verde Europeo se parte de la necesidad de proteger estos servicios de la biodiversidad a la hora de justificar la urgencia de reforzar la conservación y recuperación de este recurso: *“Los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo”*, dice el Pacto, y son todos ellos esenciales para avanzar en los objetivos de adaptación, mitigación y reducción de emisiones.<sup>35</sup>

Los avances en el estudio y desarrollo de los servicios ambientales van arrojando conclusiones esenciales no sólo para mejorar en la protección de este recurso esencial, sino también en la lucha contra el cambio climático. El principal de todos ellos, en el contexto que

---

33 Vid. Anexo I RDLRMA.

34 Vid. Capítulos 10 y 11 de MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being: Scenarios Findings of the Scenarios Working Group*, Washington D.C.: Island Press, 2005, pp. 375 y ss.

35 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones El Pacto Verde Europeo, COM (2019) 640, de 11 de diciembre de 2019 (en adelante PVE), p. 15.

nos ocupa, ha sido identificar el papel de la biodiversidad en la absorción de CO<sub>2</sub>.<sup>36</sup> Otro de ellos es identificar al hábitat, esa compleja realidad de tan difícil tratamiento para el Derecho, no como un recurso natural, sino como un servicio ambiental. Esto va a convertir al Reglamento de Restauración, como se verá, en un reglamento de protección de servicios ambientales.

El *hábitat* es el ecosistema en sí mismo, el entorno necesario para la supervivencia de las especies y donde estas desarrollan sus relaciones; el hábitat es así el resultado de la interrelación entre los componentes bióticos (especies vegetales, animales y microorganismos) y abióticos (componentes no vivos) de un entorno y juntos conforman una unidad funcional esencial.<sup>37</sup> Este hábitat, como conjunto de funciones de un ecosistema, reúne en si servicios tanto directos como indirectos. Un individuo o una especie fuera de su hábitat corre el riesgo de desaparecer al perder la red de funciones y relaciones que se dan en ese espacio y sobre las que sostiene su forma de vida y supervivencia.<sup>38</sup> Precisamente por esa

---

36 Cfr. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030, COM (2021) 572, de 16 de julio de 2021.

37 *“Complejo dinámico de comunidades, vegetales, animales y microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”*, así define el hábitat MARTÍN MATEO en MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 43.

38 *“El deterioro que sufren los hábitats naturales y seminaturales en la actualidad, debido a las actividades humanas, es responsable de la progresiva y creciente pérdida de biodiversidad”*: SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. MAPA, *Guía de la condicionalidad de*

red de funciones esenciales que reúne un hábitat, la normativa sobre responsabilidad medioambiental califica expresamente a todo hábitat como un *servicio ambiental*; más concretamente, esta normativa habla del *servicio de acogida o de hábitat* que prestan los recursos naturales a las especies silvestres. Esta afirmación realizada por el RDLRMA en su artículo 18 responde a un contexto muy específico como es el de la significatividad del daño ambiental. Básicamente, lo que hace el RDLRMA en esta previsión es introducir, entre otros, un criterio subsidiario para la determinación de la significatividad de dicho daño cuando esta no sea posible a través de las disposiciones más generales; de esta manera, se habla de *daño significativo* (lo refiere, en concreto, a las aguas o el suelo) cuando la afección de que se trate ocasione daños “*al servicio de acogida o de hábitat que tales recursos prestan a las especies silvestres*”.<sup>39</sup> Mediante esta excepcionalidad se califica al hábitat como un servicio ambiental vital para las especies silvestres<sup>40</sup> cuya protección y

---

*la Política Agraria Común (I)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación, 2005, p. 56.

39 Así aparece recogido en el art. 18 del RDLRMA: “*Art. 18. Otros criterios para la determinación de la significatividad del daño. Cuando no resulte posible determinar la significatividad del daño con arreglo a los criterios establecidos en los artículos 16 y 17, o cuando el suelo tuviera la calificación de contaminado, el carácter significativo de los daños ocasionados a las aguas y al suelo podrá establecerse analizando la afección que el daño haya ocasionado al servicio de acogida o de hábitat que tales recursos prestan a las especies silvestres. A tal efecto, se presumirá que los daños a las aguas y al suelo tienen carácter significativo cuando el daño que experimenten las especies silvestres que habitan en tales recursos como consecuencia de la acción del mismo agente puedan ser calificados de significativos*”.

40 Cfr. GARCÍA GARCÍA, S. (2022), *op. cit.*

restauración resulta esencial para alcanzar una conservación adecuada de la biodiversidad en su conjunto y así avanzar en la lucha contra el cambio climático.

Por otro lado, al tiempo, se va avanzando en la concreción e identificación de otros servicios ambientales aportados por la biodiversidad, cuyo reconocimiento y determinación permite perfilar estas normas y estrategias y avanzar en su protección. En este caso, destacarían especialmente los llamados MABES, por sus siglas en inglés, procedente de *mobile agent-based ecosystem services*, cuyo significado viene a ser *servicios ambientales basados o dependientes de agentes móviles*, estos últimos también denominados por otros autores como *agentes ecológicos*.<sup>41</sup> Bajo esta categoría se reúne a servicios ambientales cuya adecuada y suficiente prestación depende del movimiento. El MABES más citado por la doctrina científica es la polinización, un servicio ambiental esencial e individualmente considerado y protegido, como pretende hacer la Unión Europea a través de las medidas antes anunciadas, cuyos *agentes* son, esencialmente, las abejas, si bien no sólo estas favorecen la distribución de polen o semillas.<sup>42</sup> Otros MABES igualmente

---

41 KREMEN, C. *et al.*, “Pollination and other ecosystem services produced by mobile organisms: a conceptual framework for the effects of land-use change”, *Ecology Letters*, nº 10, 2007, pp. 299 a 314. Asimismo, estos MABES se estudian en ZHENZHEN, Z., MEEROW, S., NEWELL, J.P., LINDQUIST, M., “Enhancing landscape connectivity through multifunctional green infrastructure corridor modelling and design”, *Urban forestry & Urban Greening*, nº 38, 2019, pp. 305 a 317 o MITCHELL, M., GONZALEZ, A., BENNETT, E.M., “Linking landscape connectivity and ecosystem service provision: current knowledge and research gaps”, *op.cit.*, entre otros.

42 Vid. KREMEN, C. *et al.*, “Pollination and other ecosystem services produced by mobile organisms: a conceptual framework for the effects of land-use

esenciales serían el control de plagas o la regulación de pestes, todos producidos por agentes cuyo comportamiento individual y de su población favorece una distribución espacial de recursos naturales que permite o facilita la provisión de estos servicios ambientales.<sup>43</sup> Estos *agentes* son normalmente individuos o poblaciones de fauna, si bien otros recursos como el agua requieren de una capacidad de movimiento suficiente para generar debidamente sus servicios. En cualquier caso, la principal conclusión que se extrae de estos estudios, es que existe una necesidad real de proteger a estos *agentes*, su riqueza y abundancia, de forma que dispongan de una red de tamaño suficiente que facilite su movimiento y dispersión con el fin de garantizar los servicios ambientales de los hábitats y así se garantice la adecuada prestación de sus servicios y la garantía de la red de funciones que refuerzan el entorno frente al cambio climático, al tiempo que aportan armas para aminorar sus efectos sobre la población y la naturaleza.<sup>44</sup>

---

change”, *op.cit.*; y cómo se les ofrece una protección específica a estos polinizadores desde la UE sobre la base de la Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa de la Unión Europea sobre los polinizadores, COM (2018) 395.

- 43 KREMEN, C. *et al.*, “Pollination and other ecosystem services produced by mobile organisms: a conceptual framework for the effects of land-use change”, *op.cit.*
- 44 Cfr. LINDQUIST, M., “Enhancing landscape connectivity through multifunctional green infrastructure corridor modelling and desing”, *op.cit.*, p. 305 y KREMEN, C. *et al.*, “Pollination and other ecosystem services produced by mobile organisms: a conceptual framework for the effects of land-use change”, *op. cit.*, p. 302.

### 3. LAS PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD EN EL CONTEXTO DEL PACTO VERDE EUROPEO

En el seno del Pacto Verde Europeo es posible identificar cinco grandes ejes de actuación al analizar las distintas iniciativas propuestas: la principal es estudiada en otra parte de esta obra y tiene que ver con esa transformación de la economía, para hacerla más fuerte y resiliente, que propone el Pacto y que afectaría a todo el sector energético, agrícola, de transporte e infraestructuras; por otro lado, y al margen del esfuerzo, siempre presente, de velar por reforzar económicamente el factor I+D de toda la Unión, del Pacto también destaca cómo se pretende trasladar parte de la carga económica de costear estos cambios del sector público a los particulares, a los grandes inversores;<sup>45</sup> pero, sin duda, detener la pérdida de biodiversidad constituye un objetivo en sí mismo y esencial desde diferentes puntos de vista.

En primer lugar, en el Pacto Verde Europeo la Unión establece como principal puntal para la protección de la biodiversidad la ya mencionada Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030, precursora del Reglamento de Restauración, que señala los grandes objetivos y medidas a desarrollar en este tiempo en la materia: algunos de ellos serían *“incrementar la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir de la red Natura*

---

45 Como bien advierte DE SADELEER, *“Haría falta algo más que un palo para hacer avanzar al burro. Sin inversión pública y privada, las normas previstas no producirán los efectos deseados”* en DE SADELEER, N., *“El nuevo pacto por la naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad”*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 136, 2023, 16 pp., vid. p. 14.

2000, (...) mejorar los ecosistemas dañados y restablecer su buen estado ecológico, incluidos los ecosistemas ricos en carbono, (...) ofrecer propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas e incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos”. Asimismo, se pretende adaptar y modificar todas las políticas de la Unión para que contribuyan al alcance de estos objetivos, favoreciendo la preservación y recuperación del capital natural de Europa; en este sentido, destacaría con especial fuerza la política agrícola y la alimentaria o la pesquera, todas fuertemente conectadas entre sí y con la biodiversidad.<sup>46</sup>

La Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030 tiene como gran objetivo *proteger y recuperar la naturaleza*, siempre acompañado de una transformación holística de todo el espectro económico, industrial y social que favorezca alcanzar dicho fin. Como mínimo, la Estrategia se propone recuperar o proteger el 30% de todo el territorio, terrestre y marino, de la Unión Europea.

El eje esencial de la Estrategia lo compone el que denomina Plan de Recuperación de la Naturaleza. Con este plan la Unión entona un *mea culpa* y reconoce que la prevención ha fallado, por lo que es necesario reparar.<sup>47</sup> Esa reparación, que la Unión pretende alcanzar en el sentido más amplio del término, tendrá como base fundamental una norma, precisamente, el Reglamento de Restauración de la Naturaleza. En este sentido, la Unión considera

---

46 Vid. PVE

47 SANZ RUBIALES, I., “El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad (si llega a existir)”, en LOZANO CUTANDA, B., URIARTE RICOTE, M., *La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación de los hábitats*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024 (en prensa).

que la legislación vigente no ha sido eficaz debido a una mala aplicación de los Estados miembros, junto con un escaso compromiso por parte de estos, por lo que pretende blindar con una nueva norma sus pretensiones en esta materia.<sup>48</sup>

Dentro de este nuevo marco jurídico que se pretende imponer se ofrece una atención especial sobre aquellos recursos y hábitats especialmente dañados, vulnerables o esenciales para la lucha contra el cambio climático como serían las tierras agrícolas, los ecosistemas edáficos, los bosques o los ecosistemas marinos y de agua dulce.<sup>49</sup> En este sentido, la principal táctica que se propone la Unión y que se trasladaría al futuro Reglamento consistiría en partir de precedentes que han demostrado su utilidad y eficacia y, sobre esa base, avanzar en la protección de la biodiversidad; estamos haciendo referencia a todo el aparatage jurídico-administrativo creado en torno a la Red Natura 2000.<sup>50</sup> Tomando como referencia esta zonificación desarrollada por la Red y las medidas adoptadas en cada caso, cada Estado deberá ahora designar nuevas zonas protegidas, cuya determinación deberá depender del estado de conservación en que se encuentre cada hábitat, hasta alcanzar el objetivo mínimo de

---

48 Vid. DE SADELEER, N., “El nuevo pacto por la naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad”, *op. cit.*, p. 4.

49 Vid. Estrategia.

50 Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad” en *Revista de Administración Pública*, nº 200, 2016, pp. 213 a 230 o GARCÍA URETA, A., LAZCANO BROTONS, I. “Reflexiones jurídicas sobre la gestión multinivel de los lugares de la Red Natura 2000”, *Ambiente y Derecho*, nº 11, 2013, pp. 45 a 61.

garantizar la protección del 30% del territorio terrestre y marino de la Unión Europea.<sup>51</sup>

La protección de estos espacios y sus especies pretende ser tal que, también, desde la Estrategia (y después el Reglamento) se propone mejorar e incrementar la lucha contra las especies exóticas invasoras, *armas de destrucción masiva* de ecosistemas completos, cuya presencia y desatención puede sabotear el grueso de los esfuerzos que se dirijan a la recuperación y protección de estos lugares.<sup>52</sup> Asimismo, se pretende reforzar el marco natural de lugares como las zonas urbanas y periurbanas, cuyo aporte a la lucha contra el cambio climático puede ser esencial si se sostiene sobre una adecuada planificación que transforme y adapte esos entornos,<sup>53</sup> y todo ello impregnado de un espíritu transformador de todo el modelo económico-industrial que pretende introducirse a través de estas medidas, de forma que se atienda adecuadamente a la biodiversidad y su restauración.<sup>54</sup>

Como se ha señalado ya, dentro de todos estos fines y medidas que pretenden una recuperación y protección de la biodiversidad global, hay dos tipos de hábitats o ecosistemas (recuérdese, servicios ambientales) que acaparan una mayor atención por parte del Pacto Verde y su Estrategia, por lo que conviene hacer mayor referencia sobre ellos y ahondar sobre el resto de medidas que conformarán la protección futura de la biodiversidad en Europa. Estos hábitats

---

51 Vid. DE SADELEER, N., “El nuevo pacto por la naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad”, *op. cit.*, p. 5.

52 Apartado 2.2.10. de la Estrategia.

53 Apartado 2.2.8 de la Estrategia.

54 Apartados 2.2.5. y 2.2.9. de la Estrategia.

especialmente protegidos son los ecosistemas forestales y los marinos.

Los ecosistemas forestales protagonizan muchos de los esfuerzos europeos desarrollados en este sentido por ser principales víctimas y, al tiempo, soluciones del cambio climático. Por este motivo, para la Unión resulta crucial mejorar su superficie forestal, *“tanto en calidad como en cantidad, para que la UE alcance la neutralidad climática y un medio ambiente sano. La forestación y reforestación sostenibles y la recuperación de bosques degradados pueden incrementar la absorción de CO<sub>2</sub>, a la vez que mejoran la resiliencia de los bosques y fomentan la bioeconomía circular”*.<sup>55</sup> En este sentido, junto a la Estrategia sobre Biodiversidad 2030, la Comisión ha actualizado su Estrategia Forestal<sup>56</sup> para la UE, de forma que así se abarca todo el ciclo forestal y se avanza en la protección de sus servicios. Esa nueva Estrategia Forestal tiene claro que el bosque es un sumidero de carbono esencial en la lucha contra el cambio climático, por lo que debe velar por la forestación efectiva y la preservación y recuperación de los bosques, reducir la incidencia y extensión de los incendios forestales y promover la bioeconomía.<sup>57</sup>

Por su parte, los ecosistemas marinos se erigen también en piezas esenciales del Pacto por ser, como los bosques, grandes sumideros. En este sentido, si bien la Unión Europea ha avanzado en la adopción de medidas desde todas las políticas, como la agrícola -en la que se

---

55 Cfr. PVE

56 Es la ya citada en este trabajo Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030, COM (2021) 572, de 16 de julio de 2021.

57 Vid. PVE.

fomenta la producción y uso de nuevas fuentes de proteínas que reduzcan la presión sobre la tierra de cultivo- o la energética –en la que se trabaja por facilitar el acceso a las renovables marinas-, parece estar esperando a la ratificación del llamado Tratado Global de los Océanos.<sup>58</sup> Nunca antes se ha alcanzado un acuerdo mundial para la protección de estos importantes espacios, lo cual resultaría esencial desde el punto de vista de la diversidad biológica, y es algo que, se espera, sentará las bases de la futura política climática y en materia de biodiversidad en el ámbito marino para la Unión Europea.

#### **4. LA GRAN PROPUESTA DEL PACTO VERDE EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD: EL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA**

##### ***4.1. La conservación no basta, es necesario reparar. El cambio en los principios protagonistas de esta protección***

Como bien dice Sanz Rubiales, este Reglamento no es más que la *“constatación de un fracaso: el de las políticas de protección y conservación ambiental en Europa. Frente a los instrumentos preventivos, de protección y conservación de la naturaleza, característico de los decenios anteriores (evaluaciones de impacto, autorizaciones ambientales integradas, protección de hábitats y de aves silvestres, etc.), la insuficiencia de estos está llevando a la UE a insistir en las medidas restauradoras”*.<sup>59</sup>

---

58 Cfr. OLIVARES GALLARDO, A., *Nuevo Derecho de los océanos: la protección del medio marino ante el cambio global*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

59 Cfr. SANZ RUBIALES, I., “El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad (si llega a existir)”, *op. cit.*

Si bien esto es cierto, también lo es que estamos viviendo un cambio generalizado en los principios vertebradores de la protección ambiental; quizás por los avances recientes, especialmente dirigidos a comprender y completar el bien jurídico protegido (mediante el desarrollo de los servicios ambientales), quizás por la confirmación de que lo realizado hasta ahora, como afirma el profesor, ha sido muy deficiente, o por todo ello, la realidad es que ese principio de prevención, cuyos mandatos han gobernado el Derecho ambiental desde su desarrollo allá por los años sesenta e instauraron las técnicas de policía como las principales para avanzar en el cuidado de la naturaleza, parece haber completado su reinado y deja paso a otros principios que adquieren un protagonismo más destacado, como serían los principios correctivos, que sitúan a la restauración como fin esencial y, para alcanzarlo, posicionan al fomento al frente de esta *nueva* gestión ambiental.

El *fomento ambiental*, ahora, intenta completar lo hecho hasta el momento y atajar definitivamente toda actividad contaminante. Con esto, la prevención, con su limitación de la actividad humana, deja paso así a la corrección y exige una intervención, la *justa y necesaria*, dirigida a revertir los cambios perjudiciales generados en el medio ambiente por la actividad humana.<sup>60</sup> Una *reversión* a la que bien ayudan las nuevas medidas de fomento que redirigen la actuación de los particulares hacia la restauración o conservación voluntaria de los ecosistemas o, incluso, a modificar su actividad de forma que esta no

---

60 *Ibidem.*

solo deje de ser perjudicial para el entorno, sino beneficiosa para este.<sup>61</sup>

Esta *nueva* gestión ambiental se sostiene sobre una reinterpretación de los fundamentos tradicionales. La fallida prevención exige nuevos planteamientos y otros principios básicos arrojan alternativas. Este es el caso del principio quien contamina paga: mediante este principio se diseña la gestión de las *externalidades negativas*<sup>62</sup> de la actividad económica, es decir, de los costes que genera la producción de contaminación por parte de la actividad económica, procurando la internalización de estos en la propia actividad contaminadora.<sup>63</sup> Sobre esta base, las corrientes más recientes del Derecho ambiental abogan por completar la protección otorgada hasta ahora y atender no sólo a las externalidades negativas para el entorno generadas por la actividad económica, sino también a las positivas (los servicios ambientales), como medio de protección de la conservación del entorno y de

---

61 Cfr. GARCÍA GARCÍA, S., “El fomento, la técnica protagonista en la protección actual del medioambiente: su nuevo contenido -los pagos por servicios ambientales- y su viabilidad”, en ORTEGA BURGOS, E. et PASTOR RUIZ, F., *Derecho administrativo 2022*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 179-200.

62 Siguiendo el Diccionario Panhispánico del español jurídico, se entiende por *externalidad*, en esta materia, al “*efecto no buscado por una acción*”.

63 Este principio determina que “*el operador que cause daños medioambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar el coste de las medidas preventivas o reparadoras necesarias*”: considerando nº 18 Directiva 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental.

promoción del cuidado de la naturaleza. Surge así el conocido como *principio quien se beneficia paga*, entre otras denominaciones.<sup>64</sup>

La *versión* opuesta y “positiva” del principio quien contamina paga, pretende igualmente un reparto justo, pero esta vez de los costes que genera la conservación o promoción de servicios ambientales, y propone la externalización de estos en el beneficiario directo del servicio, que generalmente será la sociedad en su conjunto.<sup>65</sup> Así, tanto el principio tradicional como su nueva versión pretenden compensar por las externalidades, positivas o negativas, generadas por la actividad económica; en el caso de las negativas la compensación la realiza quien las genera y en el caso de las positivas, quien las disfruta. En este último supuesto es la Administración pública la que efectúa mayoritariamente esa compensación económica por ser, siguiendo el principio quien se beneficia paga, la representante de la sociedad beneficiaria del cuidado de esos

---

64 LOZANO CUTANDA, B., RÁBADE BLANCO, J.M., “El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales” en SANZ LARRUGA, F.J., GARCÍA PÉREZ, M., PERNAS GARCÍA, J.J. (Dir.), *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, Madrid: INAP, 2013, pp. 337 a 357. Otras opciones para identificar este principio serían, por ejemplo, *a quien conserva se le paga* o, también, *a quién descontamina se le paga*: MUÑOZ AMOR, M.M., *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, Madrid: Reus, 2017, p. 173.

65 Esta sencilla definición del principio se sostiene sobre un amplio análisis que se puede conocer en GARCÍA GARCÍA, S., “El fomento, la técnica protagonista en la protección actual del medioambiente: su nuevo contenido -los pagos por servicios ambientales- y su viabilidad”, *op. cit.*

servicios, si bien cada vez más se están desarrollando mecanismos que permiten aplicar esta conservación entre particulares.<sup>66</sup>

Con todo lo dicho, el fomento se erige como una forma de intervención adecuada para proteger la naturaleza<sup>67</sup> y el principio quien se beneficia paga como un fundamento esencial sobre el que “*incentivar la conservación voluntaria*” del entorno.<sup>68</sup> Dentro de este, si el principio contaminador-pagador ha servido para configurar instrumentos esenciales para la protección de la naturaleza, como son los mercados de derechos de emisión o la tributación medioambiental,<sup>69</sup> sobre los cuales se ha sostenido el grueso de su protección en las últimas décadas, el principal instrumento que se ha desarrollado hasta la fecha sobre la base del principio beneficiario-pagador son los denominados pagos por servicios ambientales, unas herramientas de gran ayuda para costear esta lucha contra el cambio climático y avanzar en ella.<sup>70</sup>

---

66 *Ibidem.*

67 Vid. NAVARRO CABALLERO, T., “Quién paga la protección del patrimonio natural: compensaciones y mecanismos de financiación”, XVI Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo, 2022, 40 p.

68 LOZANO CUTANDA, B., RÁBADE BLANCO, J.M., “El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales”, *op. cit.*, p. 338.

69 Vid. SANZ RUBIALES, I., *El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*. Valladolid: Lex Nova, 2007, p. 44.

70 GARCÍA GARCÍA, S., “Los pagos por servicios ambientales: medidas de fomento del cuidado a la naturaleza”, en TOLIVAR ALAS, L., HUERGO LORA, A., CANO CAMPOS, T. (Dir.), *El patrimonio natural en la era del cambio climático*. Madrid: INAP, 2022, pp. 419 A 428.

#### ***4.2. Las características más destacadas de la (aún) propuesta de reglamento sobre la restauración de la naturaleza de la unión europea***

Sobre las bases de sus competencias en materia ambiental, la Comisión Europea propuso en junio de 2022 el Reglamento sobre la restauración de la naturaleza. Lo primero que llama la atención es el tipo de norma que se propone, que es un Reglamento y no una Directiva, como es habitual en el caso de materias compartidas con los Estados, más aún en un ámbito tan particular y propio de cada región como es el ambiental, cuyo mejor tratamiento requiere de la flexibilidad que ofrece la Directiva, frente a la rigidez del Reglamento. La justificación de la elección del Reglamento “*es, fundamentalmente, la urgencia, como reconoce la propia Exposición de Motivos de este, para garantizar la consecución del objetivo a largo plazo*”;<sup>71</sup> argumento cuestionable que tergiversa la naturaleza y fines de cada una de estas fuentes, pese a que esto se haya convertido en una práctica habitual de los últimos años.

La propuesta de Reglamento reúne los avances, objetivos y cambios a nivel de principios comentados con anterioridad y, sobre ellos, se propone como punto de partida la restauración; más concretamente, la *restauración ecológica*<sup>72</sup> que define como “*el proceso de ayudar al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido, mejorando la biodiversidad y los*

---

71 SANZ RUBIALES, I., “El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad (si llega a existir)”, *op. cit.*, p. 4.

72 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza, COM/2022/304, de 22 de junio de 2022 (en adelante La propuesta), art. 3.3.

*servicios ecosistémicos de los ecosistemas restaurados, aunque estos no lleguen a alcanzar su estado original”.*<sup>73</sup>

El Reglamento propuesto aboga en su articulado por alcanzar el *buen estado* necesario para cada hábitat; un concepto que depende, esencialmente y por lo dicho anteriormente, del nivel de provisión de los servicios ambientales de esa zona y, por lo tanto, de la garantía y promoción de las *externalidades positivas* que se constaten en cada caso. En términos generales, este estado de conservación será favorable cuando se garantice el mantenimiento de la distribución natural, estructura y funciones (servicios ambientales) de una especie o su hábitat,<sup>74</sup> extensible a través de su calidad al resto de recursos

---

73 ROMEO RUIZ, A., “La restauración ecológica en el Derecho del cambio climático”, en GARCÍA URETA, A., SOTO MATEO, B. (Dirs.), *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*, Madrid: Iustel, 2023, pp. 247 a 268, vid. p. 251.

74 Art. 2.6 LRMA: “Estado de conservación: a) Con respecto a un hábitat, la suma de influencias que actúan sobre él y sobre sus especies típicas que puedan afectar a largo plazo a su distribución natural, a su estructura y a sus funciones, así como a la supervivencia a largo plazo de sus especies típicas en el área de distribución natural de ese hábitat en el territorio español. El estado de conservación de un hábitat se considerará «favorable» cuando se cumplan todas las condiciones siguientes: 1.ª Que su área de distribución natural y las zonas que abarque esa extensión sean estables o estén en crecimiento. 2.ª Que concurren la estructura específica y las funciones necesarias para su mantenimiento a largo plazo y sea probable que éstas vayan a seguir concurriendo en un futuro previsible. 3.ª Que el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable, tal como se define en la letra b). b) Con respecto a una especie, la suma de influencias que actúan sobre ella que puedan afectar a su distribución a largo plazo y a la abundancia de sus poblaciones en el área de distribución natural de esa especie en el territorio español. El estado de conservación de

naturales. La calidad de un recurso natural, especialmente así referida al agua y aire, estará protegida o garantizada cuando las características y buen estado de estos recursos permita, a través de su uso, la recepción adecuada de sus beneficios.<sup>75</sup> La calidad es expresamente definida por el Real Decreto 2090/2008, de desarrollo de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental (RDLRMA) como “*el nivel de provisión de servicios ambientales*”,<sup>76</sup> luego la restauración ambiental tiene como fin recuperar la adecuada funcionalidad de los ecosistemas para lo cual, si bien deben mantenerse las medidas limitativas que evitan mayores menoscabos,

---

*una especie se considerará «favorable» cuando se cumplan todas las condiciones siguientes: 1.ª Que los datos de dinámica de población para la especie de que se trate indiquen que se está manteniendo a largo plazo como componente viable de sus hábitats. 2.ª Que el área de distribución natural de esa especie no se esté reduciendo ni sea probable que vaya a reducirse en un futuro previsible. 3.ª Que exista un hábitat suficientemente amplio como para mantener a sus poblaciones a largo plazo y sea probable que vaya a seguir existiendo”.*

75 La *calidad* (del agua) siempre se ha contrapuesto a la acción contaminante que alterase física, química o biológicamente las aguas haciéndolas inservibles para los usos a que están destinadas: vid. DE MIGUEL GARCÍA, P., “Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea”, *REDA*, nº 35, 1982, pp. 581 a 612, vid. pp. 600 y ss. La prohibición de la acción contaminante que pueda perjudicar otros aprovechamientos supone a la postre una garantía de la recepción de los beneficios de ese recurso. Como se verá a continuación, la calidad, como sinónimo del buen estado de un recurso puede interpretarse como la adecuada recepción de sus servicios, como la garantía del cumplimiento de sus funciones: vid. apartado II del Anexo II RDLRMA.

76 Apartado II del Anexo II RDLRMA

es necesario optar por la intervención y la promoción o fomento de toda acción que recupere o impulse estos servicios ambientales.

La norma propuesta, que previsiblemente será aprobada pronto, pese a las múltiples polémicas que se han desatado en su tramitación,<sup>77</sup> constaría de 23 artículos y ostenta, como objeto esencial, el establecimiento de *“normas que pretenden contribuir a la recuperación continua, a largo plazo y sostenida de una naturaleza rica en biodiversidad y resiliente en todas las zonas terrestres y marítimas de la Unión mediante la restauración de los ecosistemas; la consecución de los objetivos generales de la Unión en materia de mitigación del cambio climático y adaptación a este y el cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión”*, todo ello siempre y cuando alcance a, al menos, *“el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la Unión de aquí a 2030 y, de aquí a 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración”*.<sup>78</sup>

Si algo se puede asegurar desde ya sobre esta futura norma es su carácter ambicioso y el elevadísimo coste económico, directo e indirecto, que requerirá cumplir con ella.

De todos esos ecosistemas a los que alude la Comisión, la propuesta pretende imponer requisitos u objetivos específicos sobre seis tipos determinados de ecosistemas, tanto terrestres, como costeros y de agua dulce; y lo harán sobre hábitats de especies determinadas, indicadas en sus anexos, así como de aves silvestres, en general.<sup>79</sup> Estas seis modalidades de ecosistemas expresamente atendidos por la propuesta son, específicamente, los marinos (art. 5),

---

77 *Ibidem*, pp. 12 y siguientes.

78 Art. 1 de la propuesta.

79 Art. 4 de la propuesta.

urbanos (art. 6), los ríos (art. 7), aquellos con poblaciones de polinizadores (art. 8), los agrícolas (art. 9) y forestales. Sobre todos ellos, en coherencia con lo dicho antes sobre la Estrategia, los Estados miembros tendrán la obligación de designar zonas protegidas que se sumarían a la Red Natura 2000 y completarían el entramado ecosistémico protegido de la Unión Europea, vinculando a este Reglamento con un *gran dúo*, que lleva décadas ordenando la protección a la biodiversidad en la Unión Europea, como son la Directiva Aves y la de Hábitats.<sup>80</sup>

Al margen de esa obligación general, la propuesta recoge en su Anexo VII un listado de *ejemplos de medidas* por las que pueden optar los Estados a la hora de cumplir con los objetivos de restauración en las zonas que determinen; ahí es posible encontrar acciones como la introducción de nuevos modelos agrícolas, como la paludicultura, la eliminación o reducción del uso de plaguicidas o abonos químicos o aumentar los espacios verdes de las zonas urbanas (al menos un 3%, impone en este caso el art. 6).

Algunos de estos *ejemplos* han sido la principal causa por la cual la tramitación de esta norma está siendo tan compleja; tal es el caso de la restauración de los suelos agrícolas, que ha entrado y salido de la propuesta de diferentes formas en cada momento de la tramitación y que, para muchos, puede poner *en jaque* la supervivencia del sector agrícola europeo. Asimismo, específicamente en España, surge otra polémica en torno a la *restauración de la conectividad natural de los ríos y de las funciones naturales de las llanuras aluviales*

---

80 Cfr. ÁLVAREZ CARREÑO, S., “Restauración de las masas de agua dulce y sus ecosistemas” en GARCÍA URETA, A. y SOTO MATEO, B. (Dir.), *op. cit.*, pp. 163 a 192.

*correspondientes* que impone el artículo 7, pues teóricamente esto se traduciría en la práctica en la demolición de presas, fundamentalmente. Estas construcciones cumplen, en general, pero especialmente en este país, importantes funciones económicas, energéticas y de abastecimiento a la población, incluso también funciones culturales, como representativos paisajes, o ambientales, pues se han convertido en hábitats en sí mismos característicos de la Península; todas estas funciones se hacen aún más esenciales en momentos como el presente en el que el territorio está asolado por la sequía. Este es uno de esos momentos en los que se *echa en falta* a la Directiva, pues imposiciones como estas deberán ser cuidadosa y limitadamente aplicadas según cada territorio y sus necesidades, de forma que se busque y alcance un necesario equilibrio entre lo humano y lo ambiental, algo que habrá que conseguir, pese a la rigidez del Reglamento.<sup>81</sup>

Para una parte de la doctrina, un último punto polémico de la propuesta, que podría ser destacado ahora, es la ausencia de los suelos, al margen de los agrícolas, en este entramado de restauración diseñado por la propuesta de Reglamento; dicho esto, si bien el suelo es un recurso esencial, pero distinto de la biodiversidad, está previsto que este cuente con su propia regulación en la materia sobre la base de la llamada Estrategia de Protección del suelo, que pretende culminar en una nueva Directiva sobre suelos próximamente.<sup>82</sup>

---

81 Cfr. SANZ RUBIALES, I., “El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad (si llega a existir)”, *op. cit.*

82 SORO MATEO, B., “Restauración, reposición y restitución del dominio público natural” en GARCÍA URETA, A. y SOTO MATEO, B. (Dirs.), *op. cit.*, 2023, pp. 69 a 100, vid. p. 70. Puede ampliarse una perspectiva sobre estas propuestas en DE LA VARGA PASTOR, A., “Restauración y compensación en

Todo lo dicho hasta ahora deberá tener como soporte material al más habitual de la regulación ambiental contemporánea: un plan. Conforme establecería la propuesta, cada Estado miembro deberá elaborar lo que ha denominado *planes nacionales de recuperación* en los cuales deberán 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 esas zonas de protección, complementarias a la Red Natura, así como las medidas a tomar en cada caso.<sup>83</sup>

Cada plan nacional de recuperación deberá ser creado con la pretensión de abarcar el período completo de obligaciones establecido por el Reglamento, es decir, hasta 2050, si bien se van estableciendo plazos, medidas y revisiones intermedias.<sup>84</sup> 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 de estos planes *nacionales* corresponderá a la Administración del Estado, pero su ejecución quedaría repartida entre las distintas administraciones competentes, como serían las Comunidades Autónomas, con carácter general, salvo cuestiones específicas como las relativas a los ríos o grandes cuencas, cuya competencia de gestión y control recae sobre los Organismos de Cuenca, o lo propio con el dominio público marítimo-terrestre y la

---

la protección de los suelos”, en GARCÍA URETA, A., SOTO MATEO, B. (Dirs.), *op. cit.*, pp.193-218, vid. p. 213.

83 Art. 11 de la propuesta.

84 Art. 12 y ss de la propuesta.

biodiversidad marina, cuyas competencias de gestión permanecerían en manos del Estado.<sup>85</sup>

Todo esto, no se debe perder de vista su fin, se realiza con el objetivo último de construir o recuperar una biodiversidad resiliente que sirva a la lucha contra el cambio climático, especialmente como sumidero de carbono. Ese es el motivo por el que esta restauración de la naturaleza es una pieza clave del Pacto Verde Europeo y de la adaptación, mitigación y neutralidad que pretende alcanzar la Unión Europea en el año 2050.

## 5. CONCLUSIONES

El Derecho ambiental actual y sus políticas son climáticas, pero la lucha contra el cambio climático encuentra en la protección de la biodiversidad una herramienta esencial. Este es el motivo por el que la biodiversidad y su protección tienen un espacio propio y prioritario en el Pacto Verde Europeo. Lo tiene la biodiversidad y, en especial, sus funcionalidades o servicios ambientales pues, especialmente estos últimos, son esenciales para avanzar en los objetivos de adaptación, mitigación y reducción de emisiones.

En el Pacto Verde Europeo la Unión establece como principal puntal para la protección de la biodiversidad la Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030. A través de esta Estrategia y sus normas de desarrollo, la Unión entona un *mea culpa* y reconoce que la prevención ha fallado, por lo que es necesario reparar.

---

85 Vid. SANZ RUBIALES, I., “El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad (si llega a existir)”, *op. cit.*

La propuesta de Reglamento aquí analizada refleja con claridad los cambios que se están produciendo de forma generalizada, por lo dicho anteriormente, en los principios vertebradores de la protección ambiental actual. La tradicional policía ambiental, como técnica esencial para la protección y gestión ambiental, ha perdido su hegemonía en favor, ahora, del fomento administrativo. Esta *nueva* gestión ambiental se sostiene sobre una reinterpretación de los fundamentos tradicionales: el principio quien contamina paga, cuya reinterpretación ha derivado en el conocido como principio quien se beneficia paga.

La base jurídica sobre la que sostener todos estos cambios es justamente el llamado Reglamento de Restauración de la Naturaleza. Esta norma, cuya naturaleza reglamentaria es cuando menos cuestionable, tiene como gran fin ordenar la restauración de todos los ecosistemas dañados de la Unión Europea. Para ello, la Unión se apoya en mecanismos que han demostrado su utilidad y eficacia, como los relativos a la Red Natura 2000 y su zonificación. Sobre esta base, cada Estado deberá designar nuevas zonas protegidas, cuya determinación deberá depender del estado de conservación en que se encuentre cada hábitat. Esto, además, relaciona a este Reglamento con un gran dúo, que lleva décadas ordenando la protección a la biodiversidad en la Unión Europea, como son la Directiva Aves y la de Hábitats. Para todo ello, el soporte material que sostendrá todas estas acciones será el más habitual de la regulación ambiental contemporánea: un plan.

Al margen de esa obligación general, la propuesta recoge en su Anexo VII un listado de ejemplos de medidas por las que pueden optar los Estados a la hora de cumplir con los objetivos de restauración en las zonas que determinen. Algunos de estos ejemplos

son la principal causa por la cual la tramitación de esta norma está siendo tan compleja; tal es el caso de la restauración de los suelos agrícolas o la restauración de la conectividad natural de los ríos y de las funciones naturales de las llanuras aluviales correspondientes que, teóricamente, se traduciría en la práctica en la demolición de presas, esenciales en un país asolado por la sequía como es España.

Con todo, no se puede perder de vista el trasfondo principal de todas estas medidas, que no es otro que construir o recuperar una biodiversidad resiliente que sirva a la lucha contra el cambio climático, especialmente como sumidero de carbono. Ese es el motivo por el que esta restauración de la naturaleza es una pieza clave del Pacto Verde Europeo y de la adaptación, mitigación y neutralidad que pretende alcanzar la Unión Europea en el año 2050. Habrá que esperar para ver si se alcanza, del modo deseado, el objetivo del Pacto Verde; por ahora, lo único que se puede asegurar es el elevadísimo coste económico, directo e indirecto, que requerirá intentarlo.

**RESUMEN:** La crisis climática es una crisis de biodiversidad. Por eso este recurso natural es un componente esencial para aplacar la primera y avanzar en la lucha contra el cambio climático. Este es el motivo por el que la biodiversidad se erige en pieza clave para el Pacto Verde Europeo, el cual pretende imponer una restauración obligatoria de los ecosistemas presentes en el territorio de la Unión Europea, de forma que se alcance una fauna y una flora cuyos servicios ambientales restaurados permitan tener una biodiversidad resiliente contra el cambio climático y preparada para servir en esa lucha, especialmente como sumidero de carbono. El diseño de estas medidas parte del Pacto Verde, se desarrolla mediante la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030 y se materializa en la Propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza, junto con otras medidas específicas; propuesta que previsiblemente verá la luz pronto y será una de

las nuevas grandes normas ambientales de la Unión Europea, junto a otras como la Directiva de Aves, de Hábitats o la Directiva Marco del agua.

**ABSTRACT:** *The climate crisis is a biodiversity crisis. That is why this natural resource is an essential component of the fight against climate change. This is why biodiversity is a key component of the European Green Deal, which aims to impose a mandatory restoration of the ecosystems present in the territory of the European Union, so as to achieve a fauna and flora whose restored environmental services will allow for a biodiversity that is resilient to climate change and ready to serve in this fight, especially as a carbon sink. The design of these measures is based on the Green Deal, is developed through the Biodiversity Strategy for 2030 and is materialised in the Proposal for a Regulation on nature restoration, together with other specific measures; a proposal that is expected to be in force soon and will be one of the European Union's new major environmental regulations, together with others such as the Birds Directive, the Habitats Directive and the Water Framework Directive.*