

La Ley establece que los Estados miembros tendrán por objeto contribuir al compromiso de plantar al menos 3.000 millones de árboles adicionales en la Unión de aquí a 2030. En la imagen, bosque de coníferas en los Alpes italianos, al norte de Trento @ Vladimka P.

LEY DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

Un gran avance para Europa

La principal norma comunitaria —la que ha marcado más doctrina y avances importantes a nivel transnacional en materia de conservación y recuperación de la naturaleza— fue finalmente aprobada el pasado mes de agosto. A pesar de las múltiples dificultades para alcanzar acuerdos, la descarnada oposición de lobbies, asociaciones negacionistas, grupos de presión y del arco conservador del Parlamento Europeo, ha salido adelante la principal herramienta jurídica con la que ya cuentan los Estados miembros para abordar decididamente una tarea común, capital y prioritaria: la protección de la biodiversidad y de todos los ecosistemas sensibles con que cuenta Europa. He aquí el relato de un gran logro político de la Unión, y de un gran avance.

Miguel Castroviejo Bolívar

Consejero Coordinador de medio ambiente de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (Negociaciones en el Consejo de la Unión Europea)

César Luena

Eurodiputado del PSOE en el Parlamento Europeo y ponente de la Ley de Restauración de la Naturaleza (Negociaciones en el Parlamento Europeo)

La propuesta de Reglamento sobre Restauración de la Naturaleza, bautizada como Ley de restauración de la naturaleza por la Comisión Europea, fue adoptada por dicha institución el 22 de junio de 2022 como parte del paquete sobre naturaleza junto con la propuesta sobre el uso sostenible de pesticidas (posteriormente retirado a petición del Parlamento Europeo). Esta propuesta sobre restauración de la naturaleza inició ya su recorrido envuelta en polémica. La iniciativa de presentar una norma sobre restauración de la naturaleza formaba ya parte de la Estrategia de biodiversidad para 2030 y del Pacto Verde adoptados por la Comisión Europea. Prevista inicialmente para diciembre de 2021, en vísperas de la presidencia francesa del Consejo que comenzaba el día 1 de enero de 2022, y con las elecciones presidenciales y legislativas francesas de 2022 en el horizonte, su adopción por la Comisión Europea fue retrasada primero a marzo y después a junio de 2022, lo que no pasó exento de polémica con peticiones públicas de organizaciones ambientales y de diputados del Parlamento Europeo requiriendo su presentación.

En base al artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la UE que establece el procedimiento legislativo ordinario, cuando la Comisión Europea elabora una propuesta legislativa debe trasladarla paralelamente a los dos órganos colegisladores, esto es, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, para que ambas instituciones comiencen un procedimiento de deliberación interna y adopten su posicionamiento sobre la misma.

Negociaciones internas en el seno del Consejo

En el caso del Consejo de la Unión Europea, ya muy pronto tras la presentación de la propuesta por parte de la Comisión Europea, concretamente el 7 de julio de 2022 y bajo la Presidencia checa, se iniciaron los debates sobre el texto en el Grupo de medio ambiente del Consejo de la Unión Europea. El texto se aprobó finalmente como reglamento de la Unión Europea, después de haber sido respaldado en el Parlamento Europeo el 27 de febrero de 2024 y por el Consejo de ministros de medio ambiente el día 17 de junio de 2024, apenas dos años después de haber sido propuesto por la Comisión. Aunque estos dos años son un plazo que se puede considerar normal para la adopción de una norma de la Unión Europea por codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo, lo que sí fue muy distinto a lo normal es lo accidentado del recorrido. Prácticamente en todas las fases del procedimiento de adopción en las que la propuesta llegaba al Consejo de ministros o pasaba por una Comisión o el Pleno del Parlamento Europeo, se llegaba al borde de su rechazo. Y ello acompañado durante toda su tramitación por las continuas y muy acentuadas presiones de grupos de interés a favor y en contra de la norma, particularmente por las que fueron en contra.

La primera vez que la propuesta se debatió en el Consejo de ministros fue el 20 de diciembre de 2022, cuando la Presidencia checa quiso obtener orientación de los ministros para proseguir los debates más técnicos que habían tenido lugar durante los seis meses previos. Se trató de un debate público en el que los Estados miembros expusieron las respectivas posiciones sobre la propuesta de la Comisión. En este enlace <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26434> se pueden ver las intervenciones de todos los ministros.

Un elemento citado por muchos ministros y por la Comisión Europea fue la oportunidad de la propuesta de reglamento para poder cumplir con los objetivos acordados unos días antes en la exitosa COP 15 del Convenio sobre biodiversidad que había terminado en Montreal precisamente la víspera del Consejo y que incluía metas precisas en materia de restauración de la naturaleza. También fue un elemento común del debate ministerial la exigencia de financiación para la implementación futura del reglamento, en particular por parte de los Estados miembros menos ricos de la Unión. Con este debate finalizó la preparación del reglamento por la Presidencia checa y se daba así inicio a las discusiones bajo la Presidencia sueca que la siguió a partir del 1 de enero de 2023.



La vicepresidenta Teresa Ribera interviene en el Consejo de Ministros EU del 20 de junio de 2023 donde se debatió sobre el reglamento de restauración © Council EU

En su programa de trabajo, la Presidencia sueca planteó como una de sus prioridades en medio ambiente lograr un acuerdo sobre el reglamento de restauración de la naturaleza y a ello dedicó las reuniones necesarias para lograrlo. Lo que no tenía previsto la Presidencia a principios de año era el cambio de posición que la misma Suecia iba a protagonizar con respecto a su propia posición sobre el reglamento. Además de numerosas reuniones técnicas del grupo de trabajo de medio ambiente, la Presidencia llevó la propuesta cinco veces al Coreper entre fin de abril y el Consejo de ministros de junio.

El Coreper (acrónimo de Comité de Representantes Permanentes) es el órgano preparatorio del Consejo de ministros de la Unión Europea. Está formado por los embajadores de los 27 Estados miembros de la Unión y por la Comisión Europea y es el órgano superior que analiza todos los expedientes que suben al Consejo de ministros. Destaca que un expediente tenga que ir cinco veces al Coreper antes de subirse al Consejo. Lo normal es que los expedientes se vean de una a tres veces. Pasarlos cinco veces por el Coreper denota que el expediente encierra dificultades y no está maduro para el debate ministerial con vistas a su aprobación. Aquí las dificultades estaban no sólo en el número de Estados miembros que podrían votar en contra y por tanto impedir su aprobación, sino también en la propia Presidencia, pues en Suecia se levantaban voces en contra del reglamento y que abogaban por impedir su aprobación.

La prensa europea y las ONG se hicieron eco de tales dificultades y de los intentos de la propia Presidencia para descarrilar su aprobación (<https://www.wwf.eu/?10991966/Member-States-to-European-Parliament-Europe-needs-a-Nature-Restoration-Law>; <https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/06/23-EEB-Assessment-SW-Presidency.pdf>). Finalmente, sin embargo, Suecia jugó el papel neutral que le correspondía como Presidencia a pesar de que como Estado miembro estaba, y estuvo hasta el final, en contra del reglamento. De este modo mantuvo en el orden del día del Consejo de 20 de junio de 2023 el debate sobre el reglamento de

Gran avance para la protección conjunta de los ecosistemas sensibles de la UE

restauración y los ministros tuvieron la oportunidad de discutirlo y se aprobó (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/20/council-reaches-agreement-on-the-nature-restoration-law/>). Como punto legislativo que era, el debate fue público y puede seguirse en el siguiente enlace: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26904>.

El resultado fue la orientación general del Consejo (<https://www.consilium.europa.eu/media/65128/st10867-en23.pdf>), que contó con el voto en contra de Italia, Países Bajos, Finlandia, Polonia y Suecia, así como la abstención de Austria y de Bélgica. En total hubo siete Estados miembros que no apoyaron el reglamento. Es de destacar el caso inusitado de que Suecia, el país de la Presidencia, votase en contra del texto que la propia Presidencia sometía a voto. Podríamos decir que se votó en contra a sí misma. Aunque esta situación encierra una cierta perplejidad, muestra también que Suecia jugó con neutralidad su papel de Presidencia del Consejo de ministros.

Por otra parte, el resultado de la votación fue bien ajustado, pues los países que votaron a favor sólo representaban el 66,18 % de la población europea. Es decir, únicamente un 1,18% por encima del 65% mínimo requerido para que pueda ser aprobada una norma. Aunque los votos no fueron muy holgados, se mantenían dentro de rangos normales en el procedimiento legislativo de la Unión, en el que las diferencias de puntos de vista entre Estados miembros



Los Estados miembros mejorarán la diversidad de los polinizadores —como la *Apis mellifera* de la imagen— e invertirán el declive de las poblaciones de polinizadores de aquí a 2030 a más tardar. © Danniell Prudek



Los Estados miembros garantizarán que no se produzca una pérdida neta en la superficie total nacional de espacio verde urbano ni de cubierta arbórea urbana en zonas de ecosistemas urbanos como por ejemplo el Parque de El Retiro y los corredores verdes de la ciudad de Madrid © Allen G.

se manifiestan finalmente en estas votaciones. Nada hacía presagiar entonces las complicaciones que surgirían un año después en el Consejo para el voto final sobre el reglamento. De hecho, vistas las dificultades que surgían por todos lados en el Parlamento Europeo, el debate en el Consejo podría parecer un remanso de paz.

Negociaciones internas en el Parlamento Europeo

En el Parlamento Europeo, siguiendo las normas de procedimiento, el expediente sobre la Ley de Restauración de la Naturaleza fue asignado a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), comenzando en esta Comisión el proceso para que el Parlamento alcanzara una posición común. Este paso era crucial, ya que, con dicha posición, el Parlamento podría entrar en la fase de diálogos tripartitos con el Consejo y la Comisión Europea.

Una vez iniciado este proceso y de cara a las negociaciones, además del ponente principal, cada grupo político nombró a su propio representante, conocido como “ponente en la sombra” o “*shadow rapporteur*”, para participar en las discusiones. Los *shadows* juegan un papel clave en asegurar que las demandas y prioridades de sus respectivos grupos políticos estén reflejadas en las propuestas legislativas. Los ponentes en la sombra de esta ley fueron: Christine Schneider, del Grupo del Partido Popular Europeo (PPE); Soraya Rodríguez, del Grupo Renovar Europa (Renew); Jutta Paulus, de Los Verdes; Alexandr Vondra,

de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR); Mick Wallace, del Grupo de la Izquierda, y Aurélie Beigneux, del grupo Identidad y Democracia (ID), que representaba a las fuerzas de ultraderecha euroescépticas. Este equipo de negociadores reflejaba la diversidad ideológica del Parlamento y la complejidad de encontrar un consenso en torno a una legislación de tanta trascendencia.

Desde un principio, la negociación en torno a esta ley fue extremadamente complicada y accidentada, marcada por un intenso debate entre los grupos políticos y por la presión de varios sectores que veían en esta legislación una amenaza a sus intereses. La propuesta busca restaurar los ecosistemas dañados en Europa, en línea con los objetivos de la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030 y del Marco Global de Biodiversidad adoptado en Montreal en diciembre de 2022, pero las negociaciones se vieron rápidamente atrapadas en una red de desinformación y de intereses económicos y, sobre todo, políticos que complicaron su avance.

Uno de los actores más destacados en esta oposición fue el Partido Popular Europeo (PPE), influenciado fuertemente por el lobby agrícola. El PPE argumentó que la ley tendría consecuencias negativas para la agricultura europea y para la seguridad alimentaria de la UE, posicionándose en contra de la propuesta desde muy temprano en el proceso.

La restauración de la naturaleza no plantea medidas que afecten a la capacidad productiva ni obligaciones directas para los agricultores



Alain Maron, ministro de medio ambiente de la región de Bruselas y del partido Verde, presidente del Consejo de Medio Ambiente © European Union / Julie de Bellaing



Miguel Castroviejo, consejero coordinador de medio ambiente de la Representación Permanente de España

En la asamblea política del PPE celebrada en marzo del 2023 en Múnich, el PPE adoptó su “Visión del PPE para la Agricultura en Europa” (<https://www.epp.eu/papers/european-farmers-deal>), donde dejó claro su rechazo no solo a la Ley de Restauración de la Naturaleza, sino también a la propuesta de reglamento sobre el uso sostenible de pesticidas, alineándose con las preocupaciones infundadas del sector agrícola. Este documento reflejó un claro posicionamiento político en contra de la legislación, destacando los temores de que la seguridad alimentaria de la UE se vería comprometida, así como la competencia del sector primario.

Datos e informaciones falsas

En general, todo el camino parlamentario estuvo plagado de declaraciones alarmistas y muchas falsedades por parte del PPE, de la ultraderecha y de algunas asociaciones agrarias con mucho peso en Bruselas. Se afirmaba, por ejemplo, que la ley obligaría a retirar el 10% de la superficie agraria de la UE de la producción, algo que no estaba contemplado en la propuesta. Estos mensajes distorsionados fueron utilizados por el PPE y otros grupos opositores para sembrar dudas sobre los efectos de la ley. Se alegaba que la restauración de ecosistemas sería incompatible con la agricultura productiva, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria, cuando en realidad la ley no planteaba medidas que afectaran directamente a la capacidad productiva en la escala que se afirmaba ni establecía obligaciones directas para los agricultores.

La diversidad ideológica del Parlamento dificultó consenso en torno a una legislación tan trascendente

El proceso legislativo no solo se enfrentó a la resistencia política del PPE, sino que también fue objeto de una enorme carga de trabajo en términos de enmiendas. Aparte del informe principal de la Comisión ENVI, las Comisiones de Agricultura (AGRI) y Pesca (PECH) también emitieron opiniones sobre la ley. Sin embargo, ambas comisiones terminaron rechazando la propuesta en su totalidad, aprobando enmiendas de rechazo al conjunto de la legislación. En la Comisión ENVI, el dossier recibió 2.345 enmiendas, algunas de las cuales proponían el rechazo total de la ley, especialmente impulsadas por el PPE y algunos conservadores del grupo Renew.

La magnitud del rechazo también se reflejó en el número de enmiendas presentadas en AGRI y PECH, con más de mil enmiendas en la primera y más de 500 en la segunda, lo que generó un dossier con más de 4.000 enmiendas en total. Este volumen masivo de propuestas de cambio denotaba la sensibilidad y la controversia que generaba el expediente en cuestión. La restauración de la naturaleza, a pesar de ser una prioridad en la agenda ambiental de la UE, se convirtió en un campo de batalla político, en el que los intereses agrícolas y la estrategia electoral del PPE jugaron un papel clave en el devenir de la legislación.

La oposición del Partido Popular Europeo a la Ley de Restauración de la Naturaleza alcanzó niveles tan extremos que su líder en el Parlamento Europeo, el alemán Manfred Weber de la CSU, tomó medidas drásticas para garantizar que la propuesta no avanzara en la Comisión ENVI. En este sentido, a pesar de que el equipo del PPE estuvo involucrado en las discusiones hasta casi el final, éste decidió abandonar las negociaciones en la última reunión del ponente con los ponentes en la sombra (*shadows meeting*) el 31 de mayo de 2023, antes de la votación clave en la Comisión ENVI que estaba prevista para el 15 de junio, anclándose el PPE en el negacionismo climático propio de la ultraderecha. Este retiro fue interpretado como un movimiento político, ya que la mayoría de sus propuestas habían sido incorporadas en los textos de compromiso, lo que dejaba claro que la oposición del PPE no se basaba en cuestiones técnicas o de contenido, sino en cálculos electorales.

Weber temía que los grupos de ultraderecha y varios partidos políticos con base en el mundo rural le restaran apoyo al PPE, que tradicionalmente se ha presentado como el defensor de los agricultores en Europa por lo que radicalizó su posición en contra de la ley. La posición adoptada en Múnich y el abandono de las negociaciones fueron una clara señal de esta estrategia política, que usó la narrativa del impacto en la agricultura y en la seguridad alimentaria como bandera.



A pesar de ser la líder de la institución que impulsó la propuesta, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, no emitió ningún pronunciamiento público de apoyo a la ley en sus momentos más críticos © European Union 2020

El pulso político del PPE continuó en el voto de la ley en la Comisión ENVI. Algunos miembros del PPE, como el eurodiputado checo Stanislav Polčák, habían mostrado su disposición a apoyar la ley, pero la cúpula del PPE, en un movimiento sin precedentes, forzó a varios de sus MEPs favorables a la legislación a no asistir a la votación crucial en ENVI. Polčák, miembro de la comisión ENVI, incluso publicó un tweet la misma semana de la votación en el que manifestaba su intención de votar a favor de la ley y de no seguir la línea marcada por Weber y el PPE, pero finalmente no pudo estar presente en la sesión de votación debido a las órdenes del liderazgo del partido y al ultimátum desde Praga.

El expediente contra el Reglamento generó un dossier con más de 4.000 enmiendas

En su lugar, el PPE sustituyó hasta a ocho de sus eurodiputados que formaban parte de ENVI por otros MEPs provenientes principalmente de la Comisión de Agricultura y de la delegación alemana del Partido Popular. Esta sustitución fue vista como un intento deliberado del PPE para bloquear la ley dentro de la Comisión de Medioambiente, asegurando una mayoría en contra de la propuesta y alineando a su grupo con los intereses de la ultraderecha y de los sectores opuestos a la restauración de la naturaleza.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, es comprensible que la sesión extraordinaria de la Comisión ENVI en Estrasburgo, celebrada el 15 de junio de 2023, para votar la Ley, se volviera extremadamente tensa, caótica y prolongada debido a la complejidad de las votaciones. Muchos compromisos negociados durante meses cayeron por empates, varios de 44 votos a favor y 44 en contra, lo que obligó a votar cada enmienda individualmente, retrasando el proceso. Tras más de tres horas de votaciones ininterrumpidas, se tuvo que suspender la sesión de votación, ya que los eurodiputados debían asistir a la votación plenaria que estaba a punto de comenzar. La votación en ENVI fue aplazada hasta el 27 de junio, dejando en vilo a los asistentes y amplificando la tensión en torno a la aprobación de la ley.

Cuando se retomó la votación el 27 de junio, la expectación era máxima. La sala estaba abarrotada de lobistas, periodistas y observadores de diversos sectores, todos ansiosos por el resultado. La presión política, los subterfugios de Weber y las intensas negociaciones reflejaban la enorme importancia que la ley había adquirido no solo a nivel legislativo, sino también en términos de política europea. Sin embargo, el bloqueo por parte del PPE, combinado con el ambiente polarizado que se había creado, marcaron el destino de la ley, siendo el informe preliminar de ENVI rechazado con 44 votos a favor y 44 en contra.

Según las normas del Parlamento Europeo, los empates rechazan automáticamente las propuestas o enmiendas, por lo que esta regla no solo provocó el fracaso de las enmiendas de rechazo impulsadas por el PPE y los conservadores de Renew, sino también la caída del informe final de ENVI, que no se aprobó debido a otro empate. Como resultado, el texto que finalmente se llevó al pleno del Parlamento Europeo no fue el informe originalmente propuesto por la Comisión de Medioambiente, sino una versión de rechazo. Esto ocurrió porque al no aprobarse el informe en la comisión ENVI, el texto que se presenta al pleno refleja la falta de consenso, lo que en este caso favoreció la narrativa del rechazo. El intento de Weber de bloquear la ley a través de maniobras políticas y sustituciones estratégicas de eurodiputados reflejó no solo la gran división en torno a esta propuesta, sino también hasta qué punto el PPE estaba dispuesto a llegar para evitar su adopción.



La ministra federal de Acción Climática de Austria, la ecologista Leonore Gewessler © Alexandros Michailidis

De cara a la votación en Pleno, en julio de 2023, la situación no mejoró en el Parlamento Europeo. El PPE mantuvo su postura de que la ley no estaba bien diseñada y debía ser retirada por la Comisión Europea, argumentos que previamente habían usado para justificar su férrea oposición y el abandono de las negociaciones. Sin embargo, los esfuerzos del PPE por frenar la legislación no se limitaron a esta crítica, sino que también incluyeron maniobras políticas, incluidas llamadas a líderes europeos y presión directa sobre los eurodiputados para que votaran en contra de la propuesta.

Las presiones para el voto fueron extremas y la desinformación sobre el contenido y los efectos de la ley alcanzó niveles preocupantes. Se lanzaron críticas exageradas y erróneas, lo que obligó a los defensores de la ley a desplegar un gran esfuerzo de comunicación y aclaración con asociaciones, grupos económicos, diputados y otros actores clave para desmentir falsedades y reafirmar los beneficios de la legislación.

En este clima de tensión, los grupos progresistas optaron por una estrategia para intentar salvar la situación: presentaron el texto consolidado del enfoque general adoptado por el Consejo de Medio Ambiente el 20 de junio como una enmienda en el pleno. La enmienda, que se presentó por Renew con el acuerdo de socialdemócratas, verdes y la izquierda, fue la enmienda 18.

En este marco tan hostil, el Parlamento adoptó, el 13 de julio, su posición en el pleno para las negociaciones con el Consejo, con 336 votos a favor, 300 en contra y 13 abstenciones. La enmienda para rechazar el texto, promovida por el PPE y sus aliados, no logró el apoyo de la mayoría de los eurodiputados (312, 324, 12) y la enmienda 18, fue adoptada, gracias a que algunos miembros del PPE, especialmente de delegaciones como la irlandesa y la checa, rompieron con la línea oficial del partido y votaron a favor de la ley. Este desmarque fue determinante para su aprobación en el pleno y no fue bien recibido por el líder del PPE, quien vio debilitada su estrategia de frenar la legislación.

En el pleno, se adoptaron enmiendas de ECR, PPE y de los conservadores de Renew bastante perjudiciales para los objetivos de la propuesta, como alguna enmienda que limitaba las medidas de restauración a las áreas Natura



César Luena (PSOE) y otros eurodiputados progresistas celebran el fracaso de los grupos conservadores de tumbear la propuesta de Ley sobre Restauración de Espacios Naturales © A. Rolland EU23

2000, las enmiendas 135 y 136 que condicionaban la implementación de la ley a la provisión de datos adicionales para garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo, las enmiendas 34 y 47 que eliminaban el Artículo 9 sobre la restauración de ecosistemas agrícolas, incluidos los objetivos de restauración de turberas drenadas y enmiendas que creaban un freno de emergencia y que prevenían la posibilidad de posponer los objetivos en caso de consecuencias socioeconómicas excepcionales. Además, se eliminó el artículo que garantizaba el derecho fundamental al acceso a la justicia y se aprobaron provisiones que prohibían que la Política Agrícola Común (PAC) o la Política Pesquera Común (PPC) financiaran acciones de restauración.

A pesar de estas enmiendas, los progresistas y defensores de la ley celebraron el resultado, ya que la aprobación de un informe en el que no se rechazaba la ley era crucial para poder iniciar las negociaciones con el Consejo y la Comisión.

Tras la votación en el pleno, el PPE ofreció una rueda de prensa en la que aceptaron el resultado y manifestaron su intención de volver a las negociaciones para asegurarse de que las enmiendas aprobadas fueran incluidas en el acuerdo final que se alcanzaría en los trilogos con el Consejo y la Comisión.

Las negociaciones del Consejo con el Parlamento Europeo

Con la adopción de la orientación general por el Consejo de junio se da paso al inicio de las negociaciones con el Parlamento Europeo para buscar el acuerdo sobre un texto conjunto. Al mismo tiempo, termina el trabajo de la Presidencia sueca y toma el relevo en el Consejo la presidencia española que empezó el día 1 de julio de 2023. Se iniciaba así un período complejo de diálogo y reuniones con el Parlamento Europeo a la búsqueda de un texto común. Los obstáculos que se presentaban en el horizonte eran tanto en cuanto al contenido del expediente por la diferente posición y sensibilidades del Consejo y de Parlamento Europeo, como de orden material. La búsqueda del acuerdo requiere mucho diálogo, lo que exige muchas reuniones. Su organización no era siempre fácil, pues en esta Presidencia española de fin de legislatura eran muchos los expedientes legislativos en codecisión, con grandes exigencias de tiempo tanto para el Parlamento Europeo como para el Consejo, lo que hacía con frecuencia difícil encontrar huecos en las agendas institucionales para celebrar las reuniones necesarias.

Estas negociaciones se materializan en dos tipos de reuniones. Unas reuniones técnicas, que son las más frecuentes y que van analizando las diferencias y prospectando puntos de encuentro entre ambas instituciones, y otras reuniones ya políticas, llamadas "trilogos" (un diálogo a tres bandas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión), en las que se dan orientaciones a los negociadores técnicos y en las que se van cerrando los acuerdos



El ministro de Medio Ambiente de la República de Irlanda, Eamon Ryan, fue muy crítico con el cambio de posición de Hungría © Green Party

que después son confirmados en su conjunto en un trío final en el que Consejo y Parlamento Europeo cierran el acuerdo definitivo, pero todavía provisional (no formal), sobre el conjunto del texto. El número de trilogos varía con cada expediente legislativo, pues en algunos son necesarios más y en otros menos, pero con frecuencia los acuerdos se cierran en torno a tres trilogos.

Los asistentes a los trilogos suelen ser con frecuencia el Embajador por parte de la Presidencia o bien a veces el Secretario de Estado o el Ministro del ramo correspondiente junto con el ponente y el Presidente de la Comisión correspondiente del Parlamento Europeo, acompañados con frecuencia por los "ponentes en la sombra" de los demás partidos políticos distintos del ponente. Por parte de la Comisión Europea suele asistir el Comisario responsable del expediente. La composición de las tres delegaciones para el trío es pues, como se aprecia, de carácter político.

Para iniciar el ejercicio de los trilogos era necesario contar no solo con la ya acordada posición del Consejo sino también, lógicamente con la del Parlamento Europeo. Éste la adoptó en el plenario de 12 de julio de 2023. Por eso, dado el carácter prioritario de España había dado a este reglamento, en cuanto el Parlamento Europeo aprobó su informe, la Presidencia buscó la primera fecha posible para celebrar el primer trío, el trío de arranque de las negociaciones, conocido en la jerga comunitaria como trío *kick off*.



El Reglamento obliga a proteger y restaurar la *Festuca indigesta* (vegetación potencial por encima de los pisos de bosque), presente en los prados ibéricos silíceos de alta montaña: en la imagen junto al junípero común en el alto del puerto de Navafría (Segovia) © Israel Hervás

Este trío se celebró el 19 de julio, tan sólo una semana después del voto en plenario. Por parte del Parlamento presidió su delegación el presidente de la Comisión de Medio Ambiente, Pascal Canfin junto con el ponente del expediente César Luena. Por parte de la Comisión estuvo presente el Comisario Sinkevičius y por parte de la Presidencia del Consejo estuvo el Embajador Representante Permanente Adjunto de España, Raúl Fuentes. Fue una sesión en la que cada una de las partes presentó sus respectivas posiciones y se expresó la voluntad de llegar a un acuerdo que respete las sensibilidades tanto del Parlamento como del Consejo. Allí se dio el mandato a los expertos para que inicien el estudio de posibles soluciones mediante todas las reuniones técnicas necesarias con vistas a celebrar el siguiente trío a principios de octubre.

El segundo trío se celebró el 5 de octubre en la sede del Parlamento Europeo (PE) en Estrasburgo, con la misma composición que el primero. En él se identificaron los elementos más políticos sobre los que las posiciones de ambas instituciones estaban más separadas y se perfilaron acuerdos sobre cuestiones más sencillas en las que había habido aproximación y comprensión de las distintas posturas durante las reuniones técnicas.

Las cuestiones identificadas como más políticas y que planteaban más dificultades estaban relacionadas con:

- La posible limitación a Natura 2000 para los ecosistemas terrestres y los objetivos cuantificados (art. 4) y los objetivos cuantificados de los ecosistemas marinos (art. 5).
- El enfoque y la aplicación del principio de no deterioro (arts. 4 y 5, apartados 6 y 7).
- La financiación.
- La revisión del reglamento y “freno de emergencia”.
- Los ecosistemas agrarios del art. 9, que había sido suprimido en la posición del Parlamento Europeo.

Se acordó además un calendario de reuniones técnicas y se decidió que el tercer y en principio último trío político debería tener lugar el 7 de noviembre y sin hora de finalización, *open-ended*. Se acordó también pedir a la Comisión Europea que presentase sugerencias de posibles compromisos. Estos tríos sin hora de finalización



Suecia planteó como una de sus prioridades en medio ambiente lograr un acuerdo sobre el reglamento de restauración de la naturaleza priorizando para su presidencia del Consejo en el primer semestre de 2023 la construcción de una Europa descarbonizada, verde, justa y social. Con el primer ministro conservador Ulf Kristersson arrancaron las conversaciones. En la imagen, junto al presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, una semana antes de que España ocupara la presidencia de turno. © Pool Moncloa/Borja Puig de la Bellacasa

constituyen una técnica habitual en las negociaciones para indicar a todos los asistentes que la reunión continuará todo el tiempo que sea necesario hasta llegar a un acuerdo. Continuaron así pues las negociaciones, regadas a su vez de consultas a los Estados miembros por parte de la Presidencia del Consejo y a los grupos políticos por parte del Parlamento Europeo. Se trataba con ello de ver hasta donde llegaban las flexibilidades de unos y otros para construir el acuerdo final, pues no hay que olvidar que éste debe ser finalmente aprobado tanto por el Consejo por un lado como por el pleno del Parlamento Europeo por otro.

El tercer y último trío se celebró finalmente el 9 de noviembre en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas. Por parte del Consejo presidió la delegación la Vicepresidenta y Ministra para la Transición Ecológica, Teresa Ribera. Por parte del PE presidió su delegación el presidente de la Comisión de Medioambiente, Pascal Canfin, junto con el ponente del expediente, César Luena. Por parte de la Comisión estuvo el Comisario Sinkevičius. El contenido del acuerdo se puede ver en el texto finalmente publicado en el diario oficial (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991), pues no cambió posteriormente en el resto del procedimiento legislativo.

Se trató de un trío complicado de aproximadamente nueve horas de continua negociación, en las que en general hubo un buen entendimiento entre los tres actores principales: la Vicepresidenta Ribera, el presidente Canfin y el ponente Luena, y el comisario Sinkevičius. La reunión estuvo salpicada de interrupciones necesarias para que los negociadores del Parlamento Europeo pudiesen consultar con los responsables de los distintos grupos políticos si las soluciones de compromiso que se iban presentando resultaban aceptables o no. El trío comenzó a las 2 de la tarde y terminó finalmente con un acuerdo global sobre el texto del reglamento cerca de las 23 h. Los periódicos del día se hicieron amplio eco del acuerdo <https://www.politico.eu/article/eu-negotiators-strike-deal-on-controversial-new-nature-law/>.

Los negociadores más duros fueron los de la derecha en el Parlamento Europeo, incluido el PPE, como recogía la prensa del momento en la que daba cuenta de que se acababa el tiempo para que pudiesen bloquear el reglamento <https://www.politico.eu/article/epp-nature-law-environment-climate-eu-conservative-green-deal/>. Aunque el PPE y los grupos de la derecha en el Parlamento no consiguieron bloquear el acuerdo como habían planteado inicialmente, sí que lograron importantes concesiones que fueron imprescindibles para poder contar finalmente con



La Ley ya permite restringir e incluso prohibir la explotación de energías verdes en zonas de alto impacto ambiental. Aparte de por su impacto visual, la construcción del parque eólico de Cabo Vilano (Camariñas, Costa da Morte, Galicia) enfrentó a ciudadanos y autoridades por el grave destrozo en un ecosistema único que supuso su puesta en funcionamiento © Maphke

ellos en el voto final que habría de tener lugar posteriormente. Para el grupo de partidos que, junto con el Consejo y la Comisión defendían este reglamento, se había salvado lo esencial de su contenido. Algunos medios de comunicación tildaban sin embargo este éxito de “victoria pírrica” <https://www.politico.eu/article/european-union-nature-law-green-deal-biodiversity-european-peoples-party/>.

En este punto, es destacable que, durante las negociaciones, además de las presiones del sector primario, del PPE y de la ultraderecha, hubo muchos otros actores que ejercieron presión en el Parlamento para inclinar el acuerdo y las negociaciones de trilogos a su favor. Por ejemplo, algunos Estados miembros, como los bálticos, que inicialmente apoyaron la ley en el Consejo, comenzaron a ejercer presión en el Parlamento para modificar la propuesta, centrando sus demandas en los objetivos relacionados con

la restauración de las turberas. Países Bajos, por su parte, buscó suavizar el principio de “no deterioro” a través de sus diputados y de reuniones de la Ministra de Naturaleza y Nitrógeno con el ponente y su equipo negociador.

Nuevas complicaciones en la fase de adopción final

Una vez alcanzado el acuerdo en el trígono, ahora ya solo faltaba que el pleno del Parlamento Europeo y posteriormente el Consejo aprobasen el acuerdo alcanzado por los negociadores. Pero este último tramo, que suele ser de carácter meramente formal en las negociaciones legislativas de la Unión Europea, encerraba también complicaciones inesperadas e inusitadas que estuvieron a punto de bloquear este reglamento de tan complicada y original negociación.



9 de noviembre de 2023. Parlamento Europeo en Bruselas. Tercer y último trígono. Por el Consejo presidió la delegación la vicepresidenta Ribera, acompañada en la imagen, tras el acuerdo, por Luena, Sinkevičius y Canfin

El primer paso consistía en que el Consejo dijese al Parlamento Europeo que, si éste aprobaba el texto cerrado en el trígono, este sería respaldado posteriormente por el Consejo. La razón de ser de este paso es que en el trígono el Consejo es representado por la Presidencia y esta tiene que asegurar el respaldo de todo el Consejo al acuerdo alcanzado. Este paso se hace mediante una confirmación de la intención de voto en el Coreper. Esto sucedió en el Coreper de 22 de noviembre de 2023, con aproximadamente los mismos Estados miembros a favor y en contra que en la orientación general de junio. Con este respaldo del Coreper, su presidente envió la carta formal al Parlamento Europeo diciéndole que, si éste aprobaba el texto sin modificaciones, el reglamento sería aprobado por el Consejo. La práctica es que en el voto formal y final (sólo los ministros pueden votar formalmente) del Consejo, los Estados miembros respeten la indicación de voto que los ministros han dado a los embajadores para el Coreper. Por ello se daba por descontado que, si el Parlamento Europeo en pleno respaldaba el acuerdo del trígono, el reglamento sería aprobado sin problema alguno por el Consejo, que había visto la misma mayoría a favor en junio y en noviembre de 2023.

—El voto para la aprobación final en el Parlamento Europeo

En el Parlamento, el acuerdo provisional resultante de las negociaciones interinstitucionales fue adoptado en la Comisión ENVI el 29 de noviembre, con 53 votos a favor, 28 en contra y 4 abstenciones, y posteriormente en Pleno, el 27 de febrero, con 329 votos a favor, 275 en contra y 24 abstenciones.

No obstante, entre la aprobación en la Comisión de Medio Ambiente y la votación en pleno, se produjeron varios cambios que complicaron el proceso de adopción de la misma. Uno de estos factores fue el cambio de gobierno en los Países Bajos tras las elecciones del 22 de noviembre de 2023. Tras las elecciones, el nuevo Parlamento neerlandés solicitó un nuevo voto sobre la posición del país respecto a la ley, lo que resultó en una postura contraria a la ley que tuvo un impacto en el sentido del voto de los diputados conservadores neerlandeses.

Otro punto particularmente relevante fue la salida del Parlamento Europeo de Esther de Lange, eurodiputada neerlandesa del PPE y una figura influyente dentro del grupo. De Lange fue nombrada para un puesto en el gabinete del recién nombrado Comisario de Acción Climática, el neerlandés Wopke Hoekstra, lo que la alejó del Parlamento Europeo justo cuando se acercaba la votación en pleno. Como una voz moderada dentro del PPE en la última fase de las negociaciones —no así en las primeras—, su salida significó la pérdida de un contrapeso a las posiciones más duras representadas por Manfred Weber y el ala conservadora del PPE. Esto debilitó las posibilidades de lograr una mayoría favorable en el PPE y un respaldo a la ley, y aumentó las tensiones internas, complicando el voto de cara al pleno.

Como resultado, el PPE votó en contra del acuerdo de trilogos, a pesar de que gran parte de sus demandas habían sido incorporadas en el texto final de trilogos con el Consejo y la Comisión. Aun así, el acuerdo fue aprobado

gracias al apoyo de socialdemócratas, de gran parte de los liberales, de verdes y de la izquierda, así como de varias delegaciones del propio PPE, y de la delegación checa de ECR, lo que permitió que la Ley de Restauración de la Naturaleza avanzara hacia su fase de implementación.

Un aspecto destacable de todo el proceso fue el papel de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, también miembro del PPE. A pesar de ser la líder de la institución que impulsó la propuesta, von der Leyen no emitió ningún pronunciamiento público de apoyo a la ley en sus momentos más críticos, lo que generó desconcierto entre quienes esperaban una postura más firme. Este silencio fue notorio, especialmente considerando que las familias políticas favorables a la ley —socialdemócratas, verdes, izquierda y liberales— le remitieron una carta solicitando su respaldo explícito. La falta de un pronunciamiento claro por parte de von der Leyen evidenció las tensiones internas dentro del PPE y la dificultad de equilibrar las diferentes corrientes dentro de su grupo político. Solo en la fase final de las negociaciones, el portavoz de la Comisión Europea afirmó el apoyo a la ley por parte de la Presidenta en respuesta a una pregunta de un periodista.

Con su aprobación por el pleno del Parlamento Europeo el 27 de febrero, ya solo quedaba el voto formal en el Consejo para la adopción del reglamento. El siguiente Consejo de medio ambiente era el 25 de marzo de 2024 y en él la Presidencia belga preveía aprobar el reglamento. Nada hacía presagiar que la situación se podría complicar en el Consejo.

En el Consejo, la situación se complicó inusualmente cuando en las proximidades del Consejo, Hungría, que hasta la fecha no había tenido dificultades con el texto, señaló que votaría en contra del reglamento. Con ello ya no se alcanzaba el umbral del 65% de la población europea (representada por los Estados miembros) a favor de la norma y esta no sería aprobada. La prensa del momento recogía que Suecia, Finlandia, Polonia, Italia, Países Bajos y Hungría votarían en contra y que Austria y Bélgica se abstendrían (<https://www.politico.eu/article/nature-restoration-law-european-parliament-election/>). Hungría era el único cambio habido con respecto a junio y al Coreper de 22 de noviembre, pero suficiente para descarrilar la norma. La Presidencia belga no pudo incluir el reglamento en el orden del día del Consejo para no constatar el rechazo del mismo.

La situación fue recogida con amplio eco en la prensa europea. Así, el boletín ENDS de 10 de abril (<https://www.endseurope.com/article/1868394/petition-urges-belgian-presidency-revive-debate-nature-restoration-law>) aludía al posible lobby del Primer ministro belga en contra del reglamento. El propio Primer ministro decía a la prensa que el reglamento era una “mala ley” (<https://www.politico.eu/article/eu-nature-restoration-law-bad-says-belgian-prime-minister-alexander-de-croo/>) La ministra federal de medio ambiente de Bélgica decía el mismo día del Consejo, “quiero dejar claro que ... fue su propia decisión [del PM], no en el nombre de Bélgica” (<https://video.consilium.europa.eu/event/en/27398>). El ministro de

Los ministros de Medio Ambiente estallaron en aplausos de júbilo cuando finalmente se aprobó el Reglamento

medio ambiente de Bruselas y presidente del Consejo de medio ambiente (de un partido distinto del Primer ministro) decía que esa actitud era impropia de un Presidente del Consejo [alusión al PM] (<https://www.politico.eu/article/eu-nature-restoration-law-bad-says-belgian-prime-minister-alexander-de-croo/>). La Presidencia belga introdujo, no obstante, el punto bajo el epígrafe “varios”, lo que permitió a los ministros expresarse sobre la situación procedimental en que se encontraba el reglamento. Muchos de ellos mostraron su frustración y contrariedad por la nueva situación, como pudo verse en el debate público <https://video.consilium.europa.eu/event/en/27398>

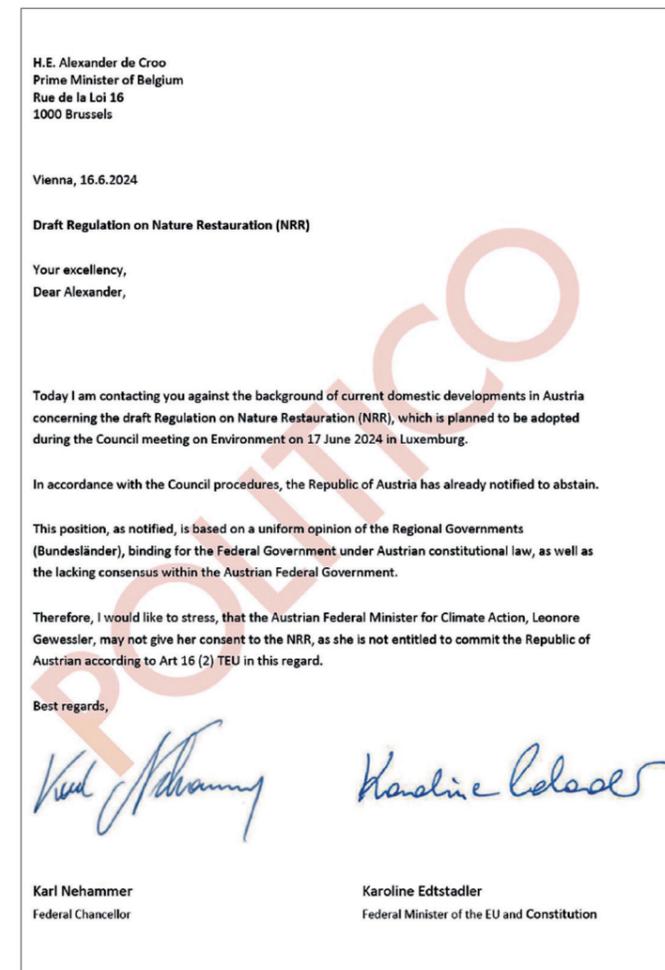
Destacó la intervención del ministro irlandés Eamon Ryan, muy crítico con el cambio de posición de Hungría y su efecto en el procedimiento legislativo: “si nosotros no acordamos lo que nosotros hemos negociado previamente [alusión al Coreper], minamos el proceso legislativo completo de la Unión Europea, que es lo que está en riesgo en este momento ...”, dijo entre otras cosas.

Después del cambio de Hungría, lo que quedó claro es que o algún país cambiaba de posición o no habría reglamento de restauración. Los belgas tenían la siguiente cita en su próximo y último Consejo de medio ambiente, previsto para el día 17 de junio. Todas las miradas se concentraron en Bélgica (Presidencia del Consejo) y en Austria. Bélgica tenía como presidente del Consejo de medio ambiente a Alain Maron, ministro de medio ambiente de la región de Bruselas y del partido Verde, que claramente apoyaba el reglamento. Enfrente tenía al Primer ministro federal, del partido flamenco Open-VLD y al gobierno de Flandes, que bloqueaban el sí de Bélgica. En Austria la situación era un poco distinta, pues lo que había pasado es que todas las provincias se habían expresado en contra del reglamento, lo que obligaba al Gobierno Federal a mantener la misma posición. No era esa la postura de la ministra federal de Medio Ambiente, Leonore Gewessler, del partido Verde, que lo apoyaba. Pero únicamente un cambio de posición de las provincias que rompiera la unanimidad en contra podría permitir a la Ministra federal cambiar de posición. Y todo ello a pesar de que la parte conservadora de la coalición de gobierno en Austria, a la que pertenecía el Canciller, estaba firmemente en contra del reglamento.

En vísperas del Consejo de 17 de junio la situación se volvió a tensar y la Presidencia belga tenía dudas hasta el último momento si incluir o no el reglamento en el orden del día del Consejo, pues seguía sin contar con la mayoría necesaria, pero al mismo tiempo no quería dejar pasar lo que sería su última oportunidad para intentar aprobarlo. Nadie sabía qué pasaría con el reglamento. Querían evitar que el reglamento pasara a las presidencias húngara y polaca, siguientes cronológicamente, y que estaban en contra del reglamento.

Finalmente, gracias a que la provincia de Viena cambió de posición en mayo y acabó con la unanimidad provincial en Austria (<https://www.endseurope.com/article/1876954/cracks-appear-among-nature-restoration-law-opponents>), la ministra de medio ambiente austríaca tomó la decisión de cambiar de posición y anunció que Austria votaría a favor. Cuando le preguntaron por el voto de Austria dijo que era (el día del Consejo) un día decisivo para Europa y que sabía que encontraría oposición en Austria, pero que estaba convencida de que este era el momento de adoptar el reglamento. “Dentro de 20 o 30 años, cuando hable con mis dos nietas y les muestre la belleza de nuestro país y de este continente, y me pregunten: «¿Qué hicisteis cuando todo estaba en juego?»». Quiero poder decirles: Intenté apoyar todo lo que pude”, dijo.

Esta valiente decisión de la ministra provocó algo nunca visto en Bruselas: el Canciller austríaco envió una carta que se hizo pública al Primer ministro belga indicando que Austria ya había comunicado que se abstendría y que la ministra Gewessler no podía cambiar este voto y comprometer a Austria con el reglamento.



Carta del Canciller Federal al Primer Ministro belga desautorizando la intención de voto de su Ministra de medio ambiente

La ministra respondió a su vez con otra carta pública a su Canciller en la que le decía que éste no tenía razón. En lo que respecta al Consejo, el Tratado establece que el voto válido de un Estado miembro es el que emite el ministro que representa a dicho Estado en la sesión del Consejo, por lo que a efectos de la Unión Europea sería válido el voto de la ministra que representase a Austria. Lo demás, era un asunto interno de Austria que no afectaba al funcionamiento del Consejo.

Finalmente, la Presidencia incluyó este reglamento en el orden del día, no sin claros intentos de impedirlo por algunos Estados miembros, y con eso los ministros de medio ambiente pudieron votar. El Consejo preparó con especial cuidado el desarrollo de la sesión para que la votación fuese impecable desde el punto de vista jurídico procedimental, pues desde Austria se había anunciado ya que recurrirían la votación ante el Tribunal de Justicia. La votación fue muy solemne y los ministros estallaron en un fuerte aplauso (<https://video.consilium.europa.eu/event/en/27542>) cuando finalmente se votó y el resultado mostró la aprobación del reglamento después de tan azarosa tramitación.

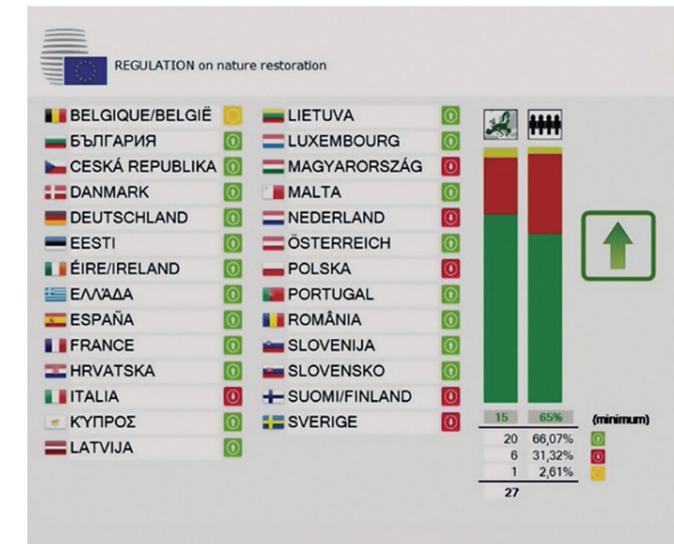


Imagen presentada en el debate público sobre el resultado de la votación del reglamento de restauración de la naturaleza en el Consejo de medio ambiente de 17 de junio de 2024

A pesar de estos obstáculos, la Ley de Restauración de la Naturaleza fue finalmente aprobada, marcando un importante avance hacia su implementación en toda la Unión Europea. Tras la aprobación por el Consejo y el Parlamento y después de ser firmada por la presidenta del Parlamento Europeo y el presidente del Consejo, el reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de julio de 2024 y entró en vigor veinte días después. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401991)