



© RecMountain / Fototeca CENEAM

Desafíos y oportunidades de la aplicación del Reglamento de Restauración de la Naturaleza en España

Manuel Oñorbe Esparraguera

*Jefe de Servicio. Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*

La biodiversidad es fundamental para mantener nuestra calidad de vida y para la propia supervivencia de la humanidad. Desempeña un papel crucial en la obtención de alimentos, energía, medicamentos, recursos genéticos y

servicios relacionados con la cultura y nuestra salud física y mental. A través de sus procesos ecológicos purifica el aire, el agua, el suelo, regula el clima, controla las plagas y reduce los efectos de los desastres naturales.



La Ley de Restauración ayudará a mejorar la biodiversidad en agroecosistemas y ecosistemas forestales

Según el último informe de la Plataforma intergubernamental sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, 2019), la mayor parte de los indicadores de los ecosistemas y de diversidad biológica muestran un rápido deterioro debido a factores humanos. Se estima que un millón de especies se encuentran en peligro de extinción en el momento actual. En España, el Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (MITECO, 2021) apunta que el estado de conservación de los ecosistemas en nuestro país tampoco es adecuado: tan sólo el 9% de los ecosistemas presentes en España mostraron un estado de conservación favorable. Por su parte el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2022) subraya que el margen para asegurar un futuro en la Tierra en condiciones habitables es escaso.

Factores como la contaminación, el cambio climático, la pérdida de hábitat o las especies invasoras se cuentan como los principales impulsores de esta crisis ambiental.

Por otro lado, los acontecimientos geopolíticos han enfatizado la necesidad de proteger la disponibilidad de alimentos y la resiliencia de los sistemas alimentarios, siendo el cambio climático y la pérdida de biodiversidad las mayores amenazas a largo plazo para la seguridad alimentaria para la Unión Europea (IPCC, 2022).

Directivas de naturaleza

Durante décadas, la Unión Europea ha trabajado en la preservación de la naturaleza a través de las Directivas de naturaleza, que han protegido miles de especies y espacios a través de la Red Natura 2000. La constatación de que estos esfuerzos no fueron suficientes motivó la adopción en el año 2020 de la Estrategia de la UE sobre la Biodi-

versidad para 2030, con el objetivo de poner la biodiversidad europea en la senda de la recuperación. La Estrategia ambiciona detener y revertir el deterioro de los ecosistemas, estableciendo como una de sus obligaciones clave la presentación de una propuesta de objetivos jurídicamente vinculantes para la restauración de la naturaleza. Esta propuesta se concretó en junio de 2024 con la adopción del Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, sobre la restauración de la naturaleza. («DOUE» núm. 1991, de 29 de julio de 2024).

De aplicación directa para los 27 Estados Miembros, el Reglamento establece un objetivo general de contribuir a la recuperación continua, a largo plazo y sostenida de la naturaleza en las áreas terrestres y marinas de la UE mediante la restauración de ecosistemas. Este marco insta a los países a implementar medidas sobre áreas concretas de sus territorios que abarquen, para 2030, al menos el 20% de las zonas terrestres y marinas de la UE, y para 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración.

Ecosistemas protegidos y medidas adicionales

El Reglamento se centra, en primer lugar, en los ecosistemas previamente protegidos por la normativa europea, por ser los mejor conocidos. Para estos, se establecen metas concretas de restauración para 2030, 2040 y 2050, abar-

Tan sólo el 9% de los ecosistemas presentes en España muestran un estado de conservación favorable



© Daniel Cabrera

cando ecosistemas terrestres, costeros, de agua dulce y marinos, con un énfasis en la obligación de garantizar que su estado de conservación no se deteriore tras aplicar las medidas de la restauración.

En segundo lugar, para los ecosistemas no cubiertos por las Directivas de naturaleza, el Reglamento define una serie de obligaciones específicas que requerirán medidas adicionales de restauración. Entre estas se incluyen objetivos para aumentar los espacios verdes urbanos en las ciudades, eliminar barreras fluviales para mejorar la conectividad de los ríos, revertir la pérdida de las poblaciones de polinizadores, o mejorar la biodiversidad en los agroecosistemas y ecosistemas forestales.

Hito histórico de las políticas ambientales

El Reglamento insta a los Estados Miembros a elaborar planes nacionales de restauración. Se trata de la herramienta central de la norma, mediante la cual los países deberán demostrar cómo implementarán en sus territorios las obligaciones establecidas en el articulado. El primer Plan Nacional de Restauración deberá presentarse dos



Los humedales se encuentran seriamente amenazados, su recuperación es una prioridad



© C.Suárez Medina / Fototeca CENEAM

años después de la entrada en vigor del Reglamento, es decir, el 18 de agosto del año 2026.

No cabe duda de que la aprobación del Reglamento de restauración de la naturaleza representa un hito histórico en la conservación de la naturaleza a nivel mundial. Del mismo modo, su implementación constituirá un desafío de igual magnitud.

Infraestructura verde y restauración ecológica

España debe enfrentar el desafío de intensificar los esfuerzos en restauración, ofreciendo una respuesta a la altura de los retos que plantea la pérdida de biodiversidad ante los escenarios de cambio climático y desertificación que afectan, de forma especialmente severa, a nuestro país. En este sentido, contamos con una ventaja en comparación con otros países europeos. En 2025 se cumplirán 10 años desde la modificación de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece el marco jurídico fundamental para la conservación, el uso sostenible, la mejora y la restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en nuestro país. Esta reforma incorporó

de manera explícita en nuestra legislación los conceptos de infraestructura verde y restauración ecológica, a través de la ‘Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas’.

Aprobada en 2021, tras un proceso de participación que contó con un centenar de expertos, así como con distintas unidades de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, es la herramienta estratégica que regula la implementación y el desarrollo de la infraestructura verde en España, estableciendo un marco administrativo y técnico unificado para todo el territorio español, incluidas las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional.

La Estrategia concibe la Infraestructura Verde como una red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para la conservación de los ecosistemas y el mantenimiento de los servicios que nos proveen. Su ambición es involucrar a los numerosos actores que intervienen en el territorio, facilitando e integrando los esfuerzos de conservación y restauración, y destacando los servicios ecosistémicos y su relación con el bienestar humano.

Establece las “instrucciones” para que las Administraciones Públicas identifiquen y preserven los elementos del territorio terrestre y marino valiosos en términos de “infraestructura verde (o azul)”, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen garantice la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas.

Metas estratégicas

Se asienta sobre 8 metas estratégicas clave, para las cuales se establecen objetivos específicos a largo plazo con la aspiración de lograr para mediados de siglo haber restaurado los ecosistemas dañados y consolidar completamente la infraestructura verde en nuestro país. La Meta 2, centrada



Se reforzará la aplicación de prácticas silvícolas sostenibles, contribuyendo a la restauración forestal sin comprometer la diversidad biológica

en la restauración de ecosistemas establece los siguientes objetivos específicos a largo plazo:

- Identificar las necesidades de restauración ecológica en áreas clave para mejorar la conectividad, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- Consensuar metodologías con criterios comunes para diseñar y desarrollar proyectos de restauración ecológica en el marco de la Infraestructura Verde.
- Identificar y promover soluciones para la restauración ecológica en áreas urbanas y periurbanas.
- Implementar estudios de seguimiento de proyectos de restauración ecológica.
- Mejorar el conocimiento científico sobre la restauración ecológica, tanto en medios terrestres como marinos, en un contexto de cambio global.

Planes nacionales de restauración

La Estrategia proporciona por ello un marco óptimo para establecer directrices y criterios en materia de restauración en España, facilitando así el camino hacia el desarrollo del futuro Plan Nacional de Restauración al que obliga el Reglamento de restauración de la naturaleza. Los objetivos propuestos en la Meta 2 ya anticipan parte de las tareas que será necesario implementar en nuestro país para cumplir con las obligaciones del Reglamento y subrayan la importancia de desarrollar un plan integrado de restauración que coordine las diversas políticas, con el fin de generar sinergias y maximizar los beneficios de la restauración (MITECO, 2024a).

La Estrategia debe funcionar como la fuerza centrípeta que unifique los distintos instrumentos jurídicos y políticas relacionadas con la restauración, garantizando que los objetivos de restauración sean el eje central en la formulación del Plan Nacional de Restauración.

Establece la obligación de que la Administración General del Estado elabore programas de trabajo trienales que servirán para impulsar el despliegue de la infraestructura verde en España. Como parte del primer programa de trabajo, se están desarrollando decenas de actuaciones que sin duda ponen a España en una situación avanzada en cuanto a la aplicación del Reglamento.

El diseño del Plan Nacional de Restauración, que debe completarse en un corto plazo, no solo debe asegurar una sólida coordinación interadministrativa, promover una participación pública efectiva y facilitar la transferencia de conocimientos, sino también garantizar la calidad de los proyectos desarrollados. Para ello, es esencial implementar procesos administrativos efectivos y asignar los recursos necesarios que impulsen mecanismos de control de calidad, seguimiento y mantenimiento a largo plazo de los proyectos de restauración, alineados con el principio de no deterioro. La ausencia de estos controles podría generar

efectos ambientales no deseados. Asimismo, la integración de la transferencia de conocimiento, el seguimiento continuo y los mecanismos de participación resultan cruciales para asegurar la correcta ejecución y la sostenibilidad del Plan (Cortina-Segarra y Bautista, 2024).

La coordinación interadministrativa e intersectorial es un aspecto crucial debido a la diversidad en el alcance territorial y temático del Reglamento. Las comunidades autónomas (y en menor medida, los ayuntamientos) jugarán un papel clave en la implementación de sus obligaciones, especialmente en lo que respecta a los ecosistemas terrestres y urbanos. Para garantizar una coordinación efectiva, se hace necesario la creación de grupos de trabajo donde estén representadas los distintos sectores, así como las unidades responsables de los diferentes ámbitos de aplicación. En el seno de estos grupos de trabajo es donde deberán acordarse cuales serán los criterios de priorización de las áreas a restaurar, las zonas sobre las que se llevarán a cabo los proyectos de restauración, las medidas a aplicar y los criterios de seguimiento de las actuaciones.

Por otro lado, es esencial que las medidas de restauración y las obligaciones derivadas del Reglamento vayan imbricándose progresivamente en los espacios existentes de coordinación interadministrativa de los distintos sectores, como pueden ser el agrario, el marino, el fluvial o de cambio climático. Además, deberán aprovecharse las redes de trabajo ya existentes establecidas en el marco de otras estrategias regionales vinculadas a la restauración (pej: de infraestructura verde) para facilitar la implementación del Plan Nacional de Restauración a nivel autonómico (Ballester et. al, 2024).

Una oportunidad que ayude a solucionar los problemas ambientales

Los principales factores de degradación de los ecosistemas están estrechamente vinculados a intereses socioeconómicos. Por ello, las obligaciones establecidas en el Reglamento, que promueven cambios en los modelos de gestión de los territorios degradados, a menudo generan tensiones sociales. La esencia del Reglamento radica en que los cambios que propone son una oportunidad para abordar los problemas ambientales responsables de la degradación de los ecosistemas (como incendios, sequías, inundaciones, baja productividad del suelo, disminución de los stocks pesqueros, etc.) y sus consecuentes impactos sociales (como problemas de salud, despoblamiento rural, entre otros). Para prevenir y gestionar estas tensiones, es esencial impulsar mecanismos efectivos de transferencia de conocimiento y de participación pública durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Restauración en España.

La conservación y restauración de la biodiversidad es una prioridad para garantizar un futuro sostenible. La reciente aprobación del Reglamento de Restauración de la Naturaleza por parte de la Unión Europea marca un hito significativo en este esfuerzo, estableciendo metas ambiciosas para la recu-

Las Administraciones Públicas deben identificar y preservar los elementos del territorio terrestre y marino valiosos

peración de ecosistemas a lo largo de las próximas décadas. La implementación de este Reglamento, especialmente en un contexto socio-ecológico diverso como el de España, requiere una coordinación interadministrativa robusta, la integración de políticas a nivel nacional y regional, y una estrategia efectiva que promueva la participación pública y la transferencia de conocimientos. España, con su marco legal avanzado en materia de restauración, a través de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas está bien posicionada para liderar este desafío, pero deberá intensificar sus esfuerzos y asegurar que todas las partes interesadas estén alineadas en la consecución de estos objetivos. El éxito de este esfuerzo dependerá de la capacidad del país para evolucionar hacia una sociedad más sostenible y garantizar que la restauración se convierta en un pilar central en su planificación territorial y sectorial.

Referencias

1. Información actualizada sobre la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológica y sus actuaciones:
2. <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad.html>
3. IPBES. 2019. Summary for policy makers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental. Science-Policy Platformon Biodiversity and Ecosystem Services.
4. MITECO, 2021. Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España a 2020.
5. IPCC, 2022: Summary fo rPolicymakers. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of WorkingGroup II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change
6. Cortina-Segarra, J., Bautista, S. (2024). Introducción. In Cortina-Segarra, J., Ballester, A., Barreiro, R., de Zavala, M.A., del Río, A., Magro, S., Mola I., Nicolau, J.M., Sangalli, P. (coord.). Bases científico-técnicas para la restauración ecológica en España. Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (pendiente de publicación).
7. Ballester, A., La Calle, A., Jiménez, N. (2024). Participación pública, transferencia de conocimiento y coordinacióninteradministrativa. In Cortina-Segarra, J., Ballester, A., Barreiro, R., de Zavala, M.A., del Río, A., Magro, S., Mola I., Nicolau, J.M. y Sangalli, P. (coord.). Bases científico-técnicas para la restauración ecológica en España. Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico(pendiente de publicación).