**José Manuel Delgado Pérez**
Ingeniero Agrónomo. Gabinete Técnico de UPA

# Implicaciones del Reglamento Europeo de Restauración de la naturaleza en el sector agrario

**En este artículo, el autor analiza el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio, relativo a la restauración de la naturaleza. Así, hace un repaso a sus antecedentes, su complejo proceso de aprobación y su fórmula de financiación, haciendo especial hincapié en las principales implicaciones que esta norma europea puede tener en los ecosistemas agrarios. Finalmente, al autor hace una breve referencia a los futuros pasos a dar para la formulación, diseño y contenido del Plan Nacional de Restauración que aplique este Reglamento en España, terminando con un apartado relativo a la posición de la Unión de Pequeños Agricultores (UPA) ante el citado reglamento.**

**Palabras clave:**
Restauración | Planes nacionales | Ecosistemas agrarios | Agricultura familiar.

**El Reglamento, también** denominado Ley europea, de restauración de la naturaleza, tiene por objeto contribuir a la recuperación de la biodiversidad de aquellos hábitats y ecosistemas que han sufrido un deterioro importante, entre ellos los ecosistemas agrarios. Su tramitación en los diversos órganos europeos (Comisión, Parlamento y Consejo) resultó muy laborioso y polémico, pero finalmente se ha puesto en marcha esta norma ambiciosa en materia ambiental y cuya aplicación en España será una realidad en un plazo entre dos y tres años con el Plan Nacional de Restauración.

Aunque esta normativa no plantea medidas que afecten a la capacidad productiva ni obligaciones directas para los agricultores, y más allá de numerosas declaraciones alarmistas y muchas falsedades que se han difundido sobre todo en determinados entornos políticos, desde UPA reclamamos que impere el diálogo,la racionalidad y la coherencia, teniendo en cuenta la realidad de nuestra agricultura, y se establezcan unos mecanismos de participación en los que el sector agrario, a través de sus organizaciones representativas, sean una parte importante tanto en el desarrollo del Plan Nacional y sus medidas, como en su ejecución y en el seguimiento posterior. Y siempre valorizando las funciones que ejerce la Agricultura Familiar, bajo el objetivo de mantener su viabilidad y sostenibilidad económica, puesto que, sin ella, es muy difícil, por no decir imposible, lograr una sostenibilidad ambiental.

## Antecedentes

La Unión Europea se enfrente a una crisis de biodiversidad motivada por diversos factores. La amenaza creciente del cambio climático, las presiones ejercidas sobre los hábitats y las especies por determinadas actividades agropecuarias, el abandono de tierras, la urbanización y la contaminación, o el empeoramiento del estado de conservación de los hábitats de los polinizadores, son algunos de esos factores que afectan a la conservación de la biodiversidad. Por ofrecer algunos datos, sólo el 14% de las evaluaciones de hábitats y el 27% de las realizadas

**El Reglamento de Restauración de la Naturaleza surge de una situación en la que más del 80% de los hábitats europeos se encuentran en mal estado, y la que los esfuerzos realizados en el pasado para proteger y preservar la naturaleza no habían resultado suficientes para invertir esta preocupante tendencia**

sobre especies dan un resultado favorable.

En este escenario, se plantea la necesidad de reforzar la restauración a gran escala debido a la degradación continua de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad en toda la UE. La protección debe fortalecerse, pero no es suficiente. Además, los objetivos voluntarios de la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2020 no se cumplieron. En este contexto, la Comisión Europea consideró necesario actuar proponiendo una legislación en materia de restauración de la naturaleza y de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros

## Proceso hacia un Reglamento de restauración de la naturaleza

El Reglamento de Restauración de la Naturaleza surge de una situación en la que más del 80% de los hábitats europeos se encuentran en mal estado, y la que los esfuerzos realizados en el pasado para proteger y preservar la naturaleza no habían resultado suficientes para invertir esta preocupante tendencia.

El 17 de junio de 2024, tras meses de bloqueo e intensos debates a lo largo de dos años y con un accidentado recorrido debido a multitud de obstáculos y presiones de diversa índole, los ministros de Medio Ambiente de la UE dieron por fin el visto bueno definitivo a este Reglamento, bautizado como la Ley de Restauración de la Naturaleza por la Comisión Europea. La aprobación se logró gracias a un cambio de posición de última hora de la ministra austriaca de Medio Ambiente, que apoyo el texto y permitió sumar la mayoría cualificada necesaria (al menos quince Estados miembros que representen al 65% de la población de la UE, cifra que se logró por la mínima). En la votación, Suecia, Polonia, Hungría, Finlandia, Países Bajos e Italia se pronunciaron en contra, mientras que Bélgica se abstuvo.

El Reglamento comunitario sobre restauración de la naturaleza entro en vigor el 18 de agosto de 2024, pocos días después de su publicación en el Diario Oficial de la UE (29 de julio). Según se establece en el documento, los Estados miembros tendrán que presentar a la Comisión Europea, en un plazo de dos años, planes nacionales de restauración, en los cuales se incluirán los ecosistemas agrícolas. Según el texto, "la preparación de los planes nacionales de restauración no debe suponer ninguna obligación para los Estados miembros de reprogramar la financiación en el marco de la PAC".

Con su aprobación definitiva se ponía fin a la propuesta inicial que la Comisión Europea presentó el 22 de junio de 2022, y que tuvo su origen cuando en 2020 se adoptó la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. En dicha Estrategia, y como objetivo para detener y revertir el deterioro de los ecosistemas, se estableció como una de sus obligaciones clave la presentación de una propuesta con objetivos vinculantes para la restauración de la naturaleza.

De aquí a 2033, la Comisión revisara y evaluara la aplicación del Reglamento a través de los planes nacionales y sus repercusiones en los sectores agrícola, pesquero y forestal, así como sus efectos socioeconómicos más amplios.

## Objetivos

El texto del Reglamento precisa que las nuevas normas ayudarán a restaurar los ecosistemas degradados en los hábitats terrestres y marinos de los Estados miembros, a alcanzar los objetivos generales de la UE en materia de mitigación y adaptación al clima y a mejorar la seguridad alimentaria. Esta norma establece un marco en el que los Estados miembros deberán desarrollar medidas de restauración efectivas y basadas en la superficie, con objeto de abarcar como objetivo de la Unión Europea para 2030 al menos el 20% de los ecosistemas terrestres y marinos dañados, así como todos los ecosistemas que necesiten restauración para 2050. Esta legislación forma parte de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad, que se enmarca en el Pacto Verde Europeo.

La normativa, de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de la UE, se centra, en primer lugar, en los ecosistemas previamente protegidos por la normativa europea. Para ellos se establecen metas concretas de restauración: para 2030, al menos sobre el 30% de los tipos de hábitats que se encuentren en malas condiciones; de ahora a 2040, al menos en el 60% de los hábitats en mal estado; y de aquí a 2050, al menos en

**Otro de los puntos que recoge el reglamento es el relativo a la recuperación de los polinizadores dado que, en las últimas décadas, la abundancia y diversidad de los insectos polinizadores en la Unión Europea ha disminuido drásticamente. Para abordar este problema, el Reglamento introduce requisitos específicos para que los Estados miembros establezcan medidas para revertir la disminución de las poblaciones de polinizadores, a más tardar en 2030**

el 90% abarcando ecosistemas terrestres, costeros, de agua dulce y marinos.

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, eliminar barreras fluviales para mejorar la conectividad de los ríos, revertir la pérdida de las poblaciones de polinizadores o mejorar la biodiversidad en los ecosistemas agrarios y forestales.

Hasta 2030 los Estados miembros deben dar prioridad a los lugares Red Natura 2000 (en España supone un 27% del territorio) para realizar las medidas de restauración.

## Ecosistemas agrarios

Los Estados deben implementar medidas de restauración necesarias para mejorar la biodiversidad en los ecosistemas agrarios, teniendo en cuenta el cambio climático, las necesidades sociales y económicas de las zonas rurales y la necesidad de garantizar una producción agraria sostenible. Dichas medidas deber estar destinadas a aumentar al menos dos de estos tres indicadores, con una tendencia creciente en 2030:

1. El índice de mariposas de pastizales.
2. La proporción de tierras agrícolas con características paisajísticas de alta diversidad (franjas de protección, barbechos rotativos o no rotativos, setos, árboles aislados o en grupos, hileras de árboles, lindes de campo, acequias, arroyos, humedales pequeños, terrazas, mojones, cercas de piedra, estanques pequeños, y elementos productivos en determinadas condiciones).
3. La reserva de carbono orgánico en el suelo de las tierras agrícolas.

También establece plazos determinados para aumentar el índice de aves comunes en tierras agrícolas, alcanzando valores objetivo en 2030, en 2040 y en 2050.

Por otro lado, se establece dar flexibilidad a los Estados a la hora de rehumedecer las turberas. Se fijan objetivos para restaurar el 50% de las turberas drenadas por uso agrícola de aquí a 2050, con el paso previo de restaurar el 30% de ellas de aquí a 2030. (En España las turberas son muy escasas a diferencia de otros países centroeuropeos).

Para los ecosistemas agrícolas, se incluye una cláusula que permitirá retrasar los objetivos en caso de consecuencias socioeconómicas excepcionales. Este sistema, denominado de "freno de emergencia", permitirá suspender excepcionalmente la aplicación de las disposiciones relacionadas con estos ecosistemas si se considera que su impacto es demasiado importante, en especial si merman en gran medida las tierras necesarias para una producción suficiente de alimentos destinados al consumo de la Unión Europea. Sin embargo, este mecanismo solo puede activarlo la Comisión Europea, durante un máximo de un año y únicamente en caso de impacto sobre la seguridad alimentaria.

## Polinizadores

Otro de los puntos que recoge el reglamento es el relativo a la recuperación de los polinizadores, dado que, en las últimas décadas, la abundancia y diversidad de los insectos polinizadores en la Unión Europea ha disminuido drásticamente. Para abordar este problema, el Reglamento introduce requisitos específicos para que los Estados miembros establezcan medidas para revertir la disminución de las poblaciones de polinizadores, a más tardar en 2030.

Sobre la base de los actos delegados adoptados por la Comisión para establecer un método con base científica para monitorear la diversidad y las poblaciones de polinizadores, los Estados miembros tendrán que hacer un seguimiento de los avances en este ámbito al menos cada seis años a partir de 2030.

## Planes nacionales de restauración

Cada Estado miembro deberá presentar a la Comisión un proyecto de Plan Nacional de restauración a más tardar a los dos años de entrada en vigor del Reglamento. Posteriormente, la Comisión Europea evaluará dicho pro-

yecto en el plazo de seis meses y tras su visto bueno, el Estado miembro finalizará, publicará y presentará a la Comisión su Plan Nacional de restauración en un plazo de seis meses.

Los planes nacionales incluirán una visión general de la interacción entre las medidas incluidas en el Plan Nacional de restauración y diversos planes sectoriales, entre ellos los Planes Estratégicos de la PAC. Se podrá incluir una visión general de las consideraciones relativas a la diversidad de situaciones en las distintas regiones. También se establecerán las sinergias con la agricultura y la silvicultura, y se determinarán las prácticas agrícolas y forestales existentes, incluidas las intervenciones en el marco de la PAC, que contribuyan a los objetivos del Reglamento.

La elaboración de los planes nacionales no debe implicar para los Estados miembros una obligación de reprogramar ninguna financiación en el marco de la PAC u otros programas o instrumentos de financiación agraria dentro del marco financiero plurianual 2021-2027.

A fin de evitar consecuencias no deseadas, los Estados miembros también deben tener en cuenta las repercusiones socioeconómicas previsibles y los beneficios estimados de la aplicación de las medidas de restauración.

## Plan Nacional de Restauración en España

Como se ha indicado anteriormente, desde la entrada en vigor del Reglamento de restauración de la naturaleza, el 18 de agosto de 2024, hay un plazo de dos años para presentar a la Comisión Europea un borrador de Plan Nacional de restauración de España, es decir, agosto de 2026. A partir de ahí la Comisión tiene un período de seis meses para evaluar dicho borrador (hasta enero de 2027) y otros seis meses por parte del Estado español para la revisión final (agosto 2027) y la aplicación efectiva del Plan Nacional. A los cinco años de su puesta en práctica, se podría revisar (julio 2032).

En el Plan Nacional se decidirá las medidas a adoptar y dónde alcanzar los objetivos, se identificarán las áreas necesarias y los niveles satisfactorios, y se decidirá el momento de poner en marcha las medidas establecidas. También se tendrán en cuenta la diversidad de situaciones en las distintas regiones en relación con los requisitos sociales, económicos y culturales.

La elaboración del Plan Nacional se deberá realizar teniendo en cuenta las sinergias con la acción climática (p.ej. Plan Nacional de adaptación al cambio climático), con los planes hidrológicos, con los planes de agricultura (Plan Estratégico de la PAC) y silvicultura, entre otros.

La coordinación entre las diversas administraciones competentes (estatales, regionales y locales) será un aspecto crucial para lograr un Plan que sea efectivo. Tanto en el proceso de elaboración del Plan, como en su ejecución y seguimiento, los mecanismos de participación de la sociedad deben ser reales. Debe tratarse de un proceso abierto, transparente, inclusivo y eficaz, donde la sociedad pueda participar plenamente (a través de diferentes grupos de trabajo), y en especial los colectivos más implicados y afectados, como es el sector agrario (a través de las Organizaciones profesionales agrarias representativas).

## Financiación

La aplicación del Reglamento de restauración no obligara a los Estados miembros a reprogramar ninguna financiación en el marco de la PAC u otros programas e instrumentos de financiación agraria. El texto aprobado deja claro que los fondos de la PAC no podrán ser utilizados para estos nuevos planes de restauración, un hecho muy positivo a tener en cuenta.

Los Estados miembros podrán promover la implantación de regímenes de ayuda públicos o privados en beneficio de las partes interesadas, entre las que se incluyen los agricultores y ganaderos, que ejecuten con carácter voluntario las medidas de restauración.

Existen cálculos de las necesidades financieras para la restauración de ente unos 6.000 y 8.000 millones de euros anuales. El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 tiene un objetivo marcado para la biodiversidad del 10% para 2026 y 2027. Por otro lado, existen más de 20.000 millones de euros disponibles cada año para todo el conjunto de acciones relacionadas con la biodiversidad en el marco de la Estrategia UE de Biodiversidad 2030, entre las cuales estarían las referentes a la restauración.

## UPA ante el desarrollo del Reglamento de restauración de la naturaleza

Desde la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA) apostamos por actuaciones y medidas en favor de la sostenibilidad (económica, social y ambiental). Consideramos la necesidad de restaurar la degradación de los hábitats protegidos y las especies que albergan. Y no compartimos determinados mensajes catastrofistas y extensión de bulos sobre esta temática.

UPA muestra su preocupación en que la restauración de la naturaleza pueda recaer de una manera especial en los agricultores. En UPA consideramos que el texto aprobado es más flexible que la propuesta inicial de la Comisión, pero subrayando que quedan interrogantes por resolver, como la financiación, y se reclama una atención especial a la agricultura familiar.

Desde UPA consideramos que las acciones a desarrollar en el futuro Plan Nacional de restauración no deben poner en peligro a la agricultura familiar, y que es preciso adaptar las acciones a desarrollar a la realidad del sector agrario. Además, es necesaria una plena participación del sector agrario en la planificación, diseño y seguimiento de las medidas a aplicar. Se reconocen avances y mayor flexibilidad para el sector agrario en el largo proceso de tramitación y debates producidos desde la propuesta inicial hasta la publicación del Reglamento, tales como:

- Dos de los tres indicadores están incluidos en los objetivos y medidas del PEPAC: reserva de carbono orgánico y porcentaje de elementos paisajísticos (franjas de protección, barbechos voluntarios, etc).
- Las prácticas agrarias contempladas están generalmente incluidas en las intervenciones de la PAC.
- No se renegociará la financiación actual de la PAC en los Planes nacionales, los fondos de la PAC no podrán ser utilizados para estos planes.
- Los Estados miembros podrán promover ayudas públicas/privadas.
- Freno de emergencia: cláusula que permitirá retrasar los objetivos previstos en caso de consecuencias socioeconómicas excepcionales.
- Los Estados miembros tendrán en cuen-

ta aspectos y repercusiones socioeconómicas en la agricultura.

- Revisión en 2033: se verá el impacto en el sector agrario.

Por tanto, se reconocen mejoras, aunque no se logró conseguir en el texto final ciertos aspectos que ya se plantearon desde UPA en el inicio de los debates desde la presentación de la propuesta por parte de la Comisión Europea. Entre dichas cuestiones estaban la aprobación del texto legal comunitario en forma de Directiva en lugar de Reglamento, la existencia de un fondo específico para financiar las acciones, el planteamiento de las medidas desde un enfoque voluntario, y la realización de una evaluación del impacto social en el sector agrario.

De cara al desarrollo del Reglamento de restauración de la naturaleza, en especial en lo referente a la elaboración del Plan Nacional de Restauración, desde UPA consideramos los siguientes retos, oportunidades y amenazas:

1. **Retos:**
   a. Valorizar la función sostenible que ejerce la Agricultura Familiar frente a otros modelos de agricultura (p.ej. industrial), a través de políticas que remuneren los bienes públicos que no retribuye el mercado.
   b. Garantizar la viabilidad de una Agricultura Familiar Sostenible.
   c. Realizar y cumplir una Transición justa (social) en la aplicación del Reglamento de restauración de la naturaleza.
2. **Oportunidades**:
   a. Coherencia con el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC): integrar y buscar sinergias en las medidas incluidas en el PEPAC, en especial en su "arquitectura ambiental" (condicionalidad ambiental, eco-regímenes y medidas ambientales de desarrollo rural).
   b. Visibilizar y apoyar la función sostenible (económica, social y ambiental) que ejerce la Agricultura Familiar (ganadería extensiva, agricultura ecológica, zonas en despoblamiento, espacios protegidos….).
3. **Amenazas:**
   a. Peligro ante posibles nuevas restricciones que puedan ocasionar perjuicios en territorios (zonas Red Natura 2000, zonas con despoblamiento y acusado envejecimiento y falta de relevo generacional….) y en explotaciones.
   b. Posible pérdida de viabilidad y rentabilidad, que sería acrecentada por la cuestión de las cláusulas espejo y los efectos del cambio climático, entre otras cuestiones.

**Desde UPA vemos cierta incertidumbre y preocupación ante el futuro Plan Nacional de Restauración. Por ello consideramos fundamental tener un buen diagnóstico de partida a la hora de ver la necesidad de implantar las diversas actuaciones y su localización geográfica en el Plan Nacional de Restauración. Reclamamos una atención especial ante la repercusión en las explotaciones de agricultura familiar, más aún teniendo en cuenta la futura Ley de Agricultura Familiar. Es vital lograr un fluido diálogo y participación con el sector agrario**

## Conclusiones

En definitiva, desde UPA vemos cierta incertidumbre y preocupación ante el futuro Plan Nacional de Restauración. Por ello, consideramos fundamental tener un buen diagnóstico de partida a la hora de ver la necesidad de implantar las diversas actuaciones y su localización geográfica en el Plan Nacional de Restauración. Reclamamos una atención especial ante la repercusión en las explotaciones de agricultura familiar, más aún teniendo en cuenta la futura Ley de Agricultura Familiar. Es vital lograr un fluido diálogo y participación con el sector agrario. Y por supuesto, una racionalidad y flexibilidad en el diseño y aplicación de las medidas a desarrollar, debiendo ser adaptadas a la realidad de las explotaciones familiares para evitar que el impacto de las medidas pueda ser perjudiciales para su viabilidad. No hay sostenibilidad ambiental sin sostenibilidad económica.

También consideramos importante otorgar un carácter prioritario a las acciones a desarrollar por parte de los agricultores en la faceta incentivadora y voluntaria, en lugar de basarse en medidas penalizadoras. Es preciso fomentar instrumentos como los contratos territoriales, los acuerdos de custodia del territorio, las medidas del PEPAC, etc.

Para el logro de los objetivos pretendidos es preciso resaltar la Importancia de la colaboración entre todas las administraciones implicadas y competentes, tanto a nivel estatal, autonómico y local. Sin olvidar la gran utilidad en la transferencia de información, formación y asesoramiento a las explotaciones agrarias.