

“PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA”

Autor: Carlos Vázquez. Socio de Gómez Acebo & Pombo Abogados

Autor: Eduardo Orteu Berrocal. Of Counsel de Gómez Acebo & Pombo Abogados

Resumen:

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética regula cómo debe abordarse la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión hidrológica, con el objetivo principal de conseguir la seguridad hídrica para las personas, la biodiversidad y las actividades socioeconómicas. Otorga a los planes de cuenca un papel capital en la identificación de riesgos e impactos, la adopción de medidas de prevención y resiliencia, la definición de las necesidades financieras y el seguimiento tanto de los riesgos e impactos como en la ejecución de dichas medidas. En este contexto, los borradores de planes hidrológicos del tercer ciclo actualmente sometidos a consulta pública incluyen la definición de las medidas de adaptación al cambio climático en el escenario 2021-2027, desarrollando para cada demarcación hidrográfica de competencia estatal las directrices establecidas por la Ley 7/2021 y por el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030).

Abstract:

Law 7/2021, of 20 May, on Climate Change and Energy Transition regulates how climate change must be addressed in river basins planning and management, with the main objective of attaining water safety for people, biodiversity and socioeconomic activities. It grants basin plans a key role in identifying risks and impacts, adopting prevention and resilience measures, the definition of financial needs and the monitoring of both risks and impacts as well as the execution of these measures. In this context, draft river basin management plans for the third cycle currently subject to public consultation include the definition of climate change adaptation measures for 2021-2027, thereby developing the guidelines laid down by Law 7/2021 and by the National Climate Change Adaptation Plan (PNACC 2021-2030) for each river basin district.

Palabras clave: Cambio climático. Adaptación. Gestión del agua. Planes Hidrológicos de cuenca.

Keywords: Climate change. Adaptation. Water management. River basin management plans.

1. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

El pasado 21 de junio daba inicio, por un periodo de seis meses, la fase de consulta pública de los que serán los terceros planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de competencia del Estado, así como, por un periodo de tres meses, los borradores de los futuros planes de gestión del riesgo de inundación. Los terceros planes hidrológicos, preparados bajo el enfoque y los requisitos de la Directiva Marco del Agua, van a suponer una significativa e importante renovación respecto de los actualmente vigentes, consecuencia del cambio de enfoque que supone el Pacto Verde Europeo, la notable inyección de recursos económicos procedentes del Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia, y el hecho de que el año 2027 marca la fecha límite para alcanzar los objetivos medioambientales señalados por el artículo 4 de la Directiva Marco del Agua.

Los nuevos planes actualizan la configuración de masas de agua, completan los regímenes de caudales ecológicos, renuevan la asignación y reserva de recursos para atender los usos actuales y futuros del agua, e identifican las medidas de protección de las masas de agua frente al deterioro hidromorfológico y la contaminación de fuente puntual o difusa. Todo un conjunto de medidas destinadas a alcanzar antes de que finalice 2027 los objetivos ambientales asignados a las masas de agua, contando para ello con un programa de inversiones para los próximos seis años que asciende a 21.000 millones de euros, de los cuales la Administración General del Estado gestionará 8.000. Con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se invertirán 1.700 millones de euros en los próximos tres años destinados al impulso del saneamiento, depuración, reutilización y seguridad de las infraestructuras (650 millones); la restauración de los ecosistemas fluviales, la recuperación de acuíferos y la mitigación del riesgo de inundaciones (800 millones); y la transición digital en el sector del agua (250 millones).

Una de las principales novedades de los futuros planes es la definición de las medidas de adaptación al cambio climático para cada demarcación hidrográfica. Una definición que, partiendo de un escenario de menor disponibilidad de agua (se prevén disminuciones, en promedio, del 5% para

2030 y del 15% para 2050), desarrolla para cada demarcación hidrográfica de competencia estatal las directrices establecidas por la nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030).

2. EL MARCO JURÍDICO REGULADOR DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA LEY 7/2021

Y es que a Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que tiene como principal objetivo asegurar la consecución de la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en España a más tardar en el año 2050, también marca igualmente las pautas para la definición de las políticas de adaptación de los diferentes sectores a los impactos del cambio climático, introduciendo importantes modificaciones en la normativa reguladora de sectores como el de los recursos hídricos, la gestión del dominio público marítimo terrestre, política forestal, infraestructuras, medio rural y biodiversidad. En todos los casos con la finalidad de promover la inclusión de la variable climática en los instrumentos de planificación de estos sectores o de promover la capacidad de los recursos naturales como sumideros de Co₂.

En su título V, la Ley identifica el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) como el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. Aprobado por el Consejo de Ministros, previa puesta en común con las Comunidades Autónomas a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, se desarrolla, por un lado, a través de programas de Trabajo quinquenales que definen los ejes y líneas prioritarias para el desarrollo de los objetivos establecidos en el Plan, y por otro, mediante planes sectoriales de adaptación que identificarán los principales riesgos derivados del cambio climático sobre el sector, recurso o ámbito correspondiente y que deben definir medidas de respuesta oportunas para evitarlos o limitarlos. El PNACC, que prioriza la adaptación al cambio climático basada en el enfoque ecosistémico, en el desarrollo de las infraestructuras verdes y en las soluciones basadas en la naturaleza, ha de incluir (i) la identificación y evaluación de impactos previsibles y riesgos derivados del cambio climático para varios escenarios posibles; (ii) la evaluación de la vulnerabilidad de los sistemas naturales, de los territorios, de las poblaciones y de los sectores socioeconómicos; (iii), los objetivos estratégicos concretos, con indicadores asociados; y (iv) las medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas.

3. LA REGULACIÓN LEGAL DE LA ADAPTACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS AL CAMBIO CLIMÁTICO

De entre las diferentes políticas públicas que la Ley regula en su artículo 19, la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión hidrológica, que en este terreno tendrá como principal objetivo conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia.

La Ley prevé la creación de una Estrategia del Agua para la Transición Ecológica, como instrumento programático de planificación de las Administraciones Públicas (que será aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley) y adelanta la obligación para la planificación hidrológica de identificar una serie de riesgos derivados del cambio climático como son (i) los impactos previsibles sobre los regímenes de caudales hidrológicos y los recursos disponibles de los acuíferos; (ii) los derivados de los cambios en la frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos extremos (inundaciones y sequías; (iii) los asociados al incremento de la temperatura del agua y a sus impactos sobre el régimen hidrológico y los requerimientos de agua por parte de las actividades económicas; (iv) los derivados de los impactos posibles del ascenso del nivel del mar sobre las masas de agua subterránea, las zonas húmedas y los sistemas costeros. Para hacer frente a estos riesgos, la Ley exige que la planificación hidrológica y la gestión del agua acometan, entre otras, las siguientes actuaciones, planifique la financiación necesaria para su ejecución y realice su correspondiente seguimiento y adecuación continua:

- Se anticipe a los impactos previsibles del cambio climático, identificando y analizando el nivel de exposición y la vulnerabilidad de las actividades socio-económicas y los ecosistemas, y desarrollando medidas que disminuyan tal exposición y vulnerabilidad. Para ello se pondrá especial atención en los fenómenos climáticos extremos, desde la probabilidad de que se produzcan, su intensidad e impacto.
- Identifique y gestione los riesgos sobre los cultivos y las necesidades agronómicas de agua del regadío, las necesidades de agua para refrigeración de centrales térmicas y nucleares y demás usos del agua.
- Considere e incluya en la planificación los impactos derivados sobre las tipologías de las masas de agua superficial y subterránea y sus condiciones de referencia.

- Determine la adaptación necesaria de los usos del agua compatibles con los recursos disponibles y con el mantenimiento de las condiciones de buen estado de las masas de agua.
- Incluya aquellas actuaciones destinadas a mejorar la seguridad hídrica mediante la reducción de la exposición y la vulnerabilidad y la mejora de la resiliencia de las masas de agua (incluidas las medidas basadas en la naturaleza).
- Incluya los impactos derivados de la retención de sedimentos en los embalses y las soluciones para su movilización, con el doble objetivo de mantener la capacidad de regulación de los propios embalses y de restaurar el transporte de sedimentos a los sistemas costeros para frenar la regresión de las playas y la subsidencia de los deltas.

Complementariamente, y ya en el marco de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, la Ley exige que se considere la necesidad de adoptar medidas de control de avenidas mediante actuaciones de corrección hidrológico forestal y prevención de la erosión.

4. UNA REFLEXIÓN A FUTURO

Desde el punto de vista de la planificación, la incorporación de la variable climática en los procesos de planificación hidrológica y en los de gestión del riesgo de inundación es, sin duda, un avance sobresaliente para prevenir los impactos del cambio climático y reforzar la capacidad de resiliencia de nuestros ecosistemas, de nuestro sistema productivo y, más ampliamente, de nuestro modelo de desarrollo sostenible. Jurídicamente, las consecuencias que puedan traer consigo las previsibles restricciones sobre los usos asociadas a la menor disponibilidad de recursos y a la necesidad de incrementar las demandas de protección ambiental, abren, por otra parte, un debate jurídico muy interesante sobre las posibles compensaciones o indemnizaciones que puedan reclamar los titulares de derechos adquiridos (concesionarios) sobre un uso privativo del agua que necesariamente deberá ser objeto de revisión a la luz de las previsiones de los planes hidrológicos.

Pero las políticas de adaptación también traen consigo la oportunidad de desarrollar nuevas actuaciones y abrir nuevas vías de negocio vinculados al uso eficiente del agua, a la tecnificación de la gestión y monitoreo de los recursos hídricos, a la nueva incorporación de recursos en el sistema (reutilización y desalación) o al desarrollo de nuevas tecnologías para la prevención de la contaminación y la adaptación frente a los riesgos hidrometeorológicos extremos (sequías e inundaciones). Estas nuevas realidades y oportunidades ponen sobre la mesa la conveniencia de revistar

el marco jurídico regulador de la gestión del agua en España, ya no solo para adecuar la normativa vigente a una realidad física, social y económica que ha cambiado de manera notable en los últimos 20 años, sino también para dotar a nuestro marco regulador de la suficiente seguridad jurídica como para facilitar el desarrollo de esas nuevas actividades económicas que apoyen una nueva gestión del agua más sostenible y resiliente.