

“EL NUEVO PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO 2021 – 2030. EL MEDIO AMBIENTE COMO UN VECTOR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA TRAS LA CRISIS DEL COVID-19”

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Palabras clave: Cambio Climático. Derecho Ambiental. Energía.

Con carácter previo al análisis del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021 – 2030 (PNACC en lo sucesivo), debe recordarse que la coyuntura climática se aborda en el plano político desde la concepción de dos bloques de medidas. En primer lugar, las destinadas a la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero son conocidas como medidas de mitigación. En segundo lugar, las medidas de adaptación son aquellas cuyo fin es contrarrestar las consecuencias del cambio climático, es decir, fomentar la recuperación de los ecosistemas, los sistemas sociales y los sistemas económicos cuando acontece una perturbación ambiental. El PNACC es un instrumento de planificación para abordar medidas de adaptación al cambio climático que, asimismo, puede contribuir a la recuperación económica durante y tras la crisis del COVID-19.

El segundo PNACC 2021-2030 da continuidad al PNACC 2006 – 2020 y se integra en una amplia batería de estrategias y normas en materia ambiental, como la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima o la Estrategia de Transición Justa (estos instrumentos forman parte del Marco Estratégico de Energía y Clima), así como la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. La situación de emergencia climática, declarada por el Gobierno de España el 21 de enero de este año, ha forzado a que este segundo PNACC sea más ambicioso que su precedente y tome en consideración las indicaciones de la Comisión Europea en la Evaluación respecto a la preparación para la adaptación¹. Ello ha sido posible gracias a la evaluación del PNACC 2006 – 2020 y la participación de distintos actores.

¹ Disponible en [este enlace](#).

La planificación contenida en el documento se aborda desde la interrelación entre sus distintos capítulos y Anexos con el fin de responder los siguientes interrogantes²:

1. ¿Por qué es necesaria la planificación contenida en el PNACC 2021 – 2030?

El primer capítulo del PNACC enuncia los principales impactos y riesgos derivados del cambio climático a nivel nacional. En base al Quinto Informe de Evaluación del IPCC³, describe la noción de riesgo “como la resultante de la interacción de los peligros derivados del cambio del clima, con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales a los peligros citados”, riesgo que se analiza tanto en términos globales como respecto a un impacto o impactos concretos. Seguidamente, el capítulo segundo, alude a los compromisos internacionales asumidos en materia climática, como el Acuerdo de París o la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y describe las políticas comunitaria y nacional de adaptación.

2. ¿Para qué se planifica la adaptación al cambio climático?

El PNACC establece, como objetivo general “promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España con el fin de evitar o reducir los daños presentes y futuros derivados del cambio climático y construir una economía y una sociedad más resilientes”. Entorno a esta meta articula 9 objetivos específicos en su Capítulo 4, en concreto:

- “- Reforzar la observación sistemática del clima, la elaboración y actualización de proyecciones regionalizadas de cambio climático para España y el desarrollo de servicios climáticos.*
- Promover un proceso continuo y acumulativo de generación de conocimiento sobre impactos, riesgos y adaptación en España y facilitar su transferencia a la sociedad, reforzando el desarrollo de metodologías y herramientas para analizar los impactos potenciales del cambio climático.*
- Fomentar la adquisición y el fortalecimiento de las capacidades para la adaptación.*
- Identificar los principales riesgos del cambio climático para España, teniendo en cuenta su naturaleza, urgencia y magnitud, y promover y apoyar la definición y aplicación de las correspondientes medidas de adaptación.*
- Integrar la adaptación en las políticas públicas.*
- Promover la participación de todos los actores interesados, incluyendo los distintos niveles de la administración, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto, para que contribuyan activamente a la construcción de respuestas frente a los riesgos derivados del cambio climático.*
- Asegurar la coordinación administrativa y reforzar la gobernanza en materia de adaptación.*

² Resulta muy ilustrativa la tabla de la página 12 del PNACC 2021 – 2030.

³ Disponible en la [página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico](#).

- *Dar cumplimiento y desarrollar en España los compromisos adquiridos en el contexto europeo e internacional.*
- *Promover el seguimiento y evaluación de las políticas y medidas de adaptación".*

Asimismo, el Capítulo 7 establece objetivos por ámbitos de trabajo entorno a las siguientes líneas:

- “- Clima y escenarios climáticos*
- Salud humana*
- Agua y recursos hídricos*
- Patrimonio natural, biodiversidad y áreas protegidas*
- Forestal, desertificación, caza y pesca continental*
- Agricultura, ganadería, pesca y acuicultura y alimentación*
- Costas y medio marino*
- Ciudad, urbanismo y edificación*
- Patrimonio cultural*
- Energía*
- Movilidad y transporte*
- Industria y servicios*
- Turismo*
- Sistema financiero y actividad aseguradora*
- Reducción del riesgo de desastres*
- Investigación e innovación*
- Educación y sociedad*
- Paz, seguridad y cohesión social”.*

Las precitadas acciones se concretan en el Anexo I.

Finalmente, el PNACC establece 7 elementos transversales a tener en cuenta en el proceso de identificación de impactos para el análisis de riesgos, la identificación de acciones de adaptación, la aplicación de las acciones y la evaluación de los resultados: vulnerabilidad territorial, vulnerabilidad social, efectos transfronterizos, integración del enfoque de género, prevención de la maladaptación y eliminación de incentivos perversos, costes y beneficios de la adaptación y de la inacción, y orientación a la acción. El Anexo II contiene las líneas de acción transversales para su aplicación.

3. ¿Cómo se alcanzan los objetivos que se acaban de exponer?

El PNACC indica qué principios orientadores inspiran la consecución de los objetivos en él previstos: Equidad social y territorial para un futuro justo, ciencia, conocimiento y sociedad al servicio de la adaptación, transversalidad e integración en la gestión pública, atención a los efectos indeseados, acción coordinada, transparente y eficaz, equidad social y territorial para un futuro justo, ciencia, conocimiento y sociedad al servicio de la adaptación, transversalidad e integración en la gestión pública y atención a los efectos indeseados.

Asimismo, reconoce la necesidad de prestar una atención específica a las siguientes dimensiones de carácter estratégico para definir y desarrollar iniciativas eficaces en materia de adaptación: Componentes estratégicos para la acción en materia de adaptación, generación de conocimiento, integración en planes, programas y normativa sectorial, movilización de actores, seguimiento y evaluación.

Por supuesto, la puesta en marcha del PNACC requiere una robusta financiación, tal como se prevé en el Capítulo 9. En el ámbito comunitario, la política de recuperación económica tras la crisis de COVID-19 se estructura, en buena parte, en torno a la transición ecológica prevista en el Pacto Verde y en la Estrategia Europea de Adaptación. A los anteriores efectos, se prevé el destino de un 30% de los gastos del Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027 (MFP) y de los fondos excepcionales del instrumento temporal Next Generation EU. El Plan de Acción de Finanzas sostenibles de la Unión Europea tendrá efectos positivos en la financiación de este nuevo marco para la adaptación al cambio climático. Entre los instrumentos comunitarios asociados al MFP para el periodo 2021 – 2027 más relevantes para la implantación de medidas de adaptación destacan: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo (FEADER), el Fondo Marítimo y de Pesca (FEMP), y los Programas LIFE y Horizonte Europa, que da continuidad al Programa Horizonte 2020. El Banco Europeo de Inversiones apoyará, principalmente mediante préstamos, la financiación de proyectos de adaptación.

En el ámbito nacional, el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energético busca reorientar los presupuestos públicos por una mayor coherencia con el MFP 2021 – 2027. Así, los departamentos implicados deberán esforzarse por replantear sus líneas de acción para incorporar el factor climático. Además, el Plan de Impulso al Medio Ambiente para la Adaptación al Cambio Climático (PIMA Adapta), cataliza los recursos obtenidos de las subastas de derechos de emisión, dentro del sistema europeo de comercio de emisiones, que pueden ser asignados a unidades territoriales o pertenecientes a la Administración General del Estado.

4. ¿Quién debe desarrollar las acciones pertinentes y dónde (ámbito territorial nacional, autonómico...)?

Los Anexos I y II describen, a modo de ficha, las líneas de acción por ámbitos de trabajo y las líneas de acción transversales, con indicación de qué administraciones, organismos u otros sujetos tienen encomendada en su puesta en marcha. Así mismo, el papel del legislador se torna fundamental para la plena efectividad de las medidas contenidas en el PNACC pues muchas de ellas van a requerir el desarrollo de normativa para desplegar todos sus efectos.

Resulta muy destacable el rol de la información pública en el desarrollo y evaluación del PNACC 2021-2030. La Oficina Española de Cambio Climático asume el papel de entidad coordinadora responsable de organizar las acciones de información, seguimiento y evaluación. A los anteriores efectos, el Capítulo 10 prevé la emisión de distintos informes, entre los cuales:

- Informes sobre riesgos climáticos y adaptación quinquenales que elaborará el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en colaboración con otros ministerios y con las comunidades autónomas.
- Informes sectoriales de situación, a solicitud del Gobierno o del Congreso de los Diputados, a cargo del antecitado Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Informes de Seguimiento del PNACC, que previsiblemente serán publicados en 2024 y 2029, a cuenta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que deberá consultar a las administraciones involucradas en su desarrollo.

Para facilitar esta tarea, el Anexo III contiene 30 indicadores con el objetivo de mejorar las políticas y medidas de adaptación, así como de informar de los avances logrados y los aspectos que requieren de un mayor esfuerzo. No se trata de un listado cerrado sino que en 2021 se revisarán dichos indicadores, siendo factible la inclusión de nuevos parámetros. La Plataforma sobre Adaptación al Cambio Climático (AdapteCCa) será la encargada del intercambio de información sobre impactos y adaptación y la incorporación de nuevos contenidos, entre otras funciones.

Por último, el Capítulo 11 establece mecanismos de coordinación y gestión del PNACC. Este documento se complementará con dos Programas de Trabajo. El primero contendrá las acciones para desarrollar en el periodo 2021-2025 y el segundo abarcará el periodo 2026-2030. Dentro del ámbito sectorial, se desarrollarán planes sectoriales y territoriales de adaptación coincidentes con los periodos precitados. La coordinación interinstitucional e intersectorial se erige como un elemento central para dotar de coherencia a las distintas acciones y medidas en materia de adaptación. Destacan dos foros específicos para mejorar dicha coordinación:

- El Grupo de Trabajo de Impactos y Adaptación (GTIA) para el intercambio de carácter técnico entre departamentos de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.

- El Comité de Impactos, Riesgos y Adaptación (CIRA), que reunirá a personas del sector académico, el tercer sector, la gestión pública y el ámbito empresarial (especialmente las pymes).
- Los Seminarios del PNACC, que abordarán las temáticas que eventualmente resulten más relevantes en esta materia.
- Los Grupos de coordinación de carácter temático, de ámbito interinstitucional.

Como colofón, y habida cuenta de la dimensión internacional de la planificación para la adaptación al cambio climático, es preciso que las actividades de coordinación se extiendan a nivel internacional y favorezcan la participación en en foros de debate de este ámbito.

Tras la experiencia de la puesta en marcha del primer PNACC para el periodo 2006-2020, el nuevo plan supone una revisión y mejora del anterior. Sin embargo, estos avances se pueden ver truncados por la necesidad de desarrollo normativo y la falta de concreción de ciertas líneas de financiación. En otras palabras, si bien son muchos los aspectos positivos de la nueva planificación en materia de adaptación, su efectividad va a requerir de mayores esfuerzos en el corto, medio y largo plazo.