

Congreso Nacional del Medio Ambiente
Madrid del 31 de mayo al 03 de junio de 2021

BASES JURÍDICAS SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS CLIMÁTICOS EN RÍOS Y COSTAS

Francisco Javier SANZ LARRUGA
Soluciones ante los riesgos climáticos
en ríos y costas
#conama2020



- 01** Presupuestos jurídicos estatales
- 02** La respuesta desde el Derecho de Aguas
- 03** La respuesta desde el Derecho de Costas
- 04** La Ley de Cambio Climático
- 05** La necesidad de una ordenación integrada del litoral
- 06** Reflexiones finales

01

PRESUPUESTOS JURÍDICOS ESTATALES

PRESUPUESTOS JURÍDICOS ESTATALES (I)

- **GRUPO NORMATIVO LITORAL:**

- **Ley 22/1988 de Costas y Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral**
- **R-D. Legislativo 1/2001 Texto Refundido de la Ley de Aguas**
 - Ampliación del ámbito de protección a las AGUAS COSTERAS y EN TRANSICIÓN
- **Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**
 - ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS
 - INFRAESTRUCTURA VERDE Y AZUL
- **Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino**
 - ESTRATEGIAS MARINAS: mitigación y adaptación
 - RD 363/2017: marco para la ordenación del espacio marítimo

PRESUPUESTOS JURÍDICOS ESTATALES (II)

- **NORMATIVA SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL:**
 - **Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental:**
 - Evaluación de PALNES, PROGRAMAS y PROYECTOS
 - Obligación de tener en consideración el CAMBIO CLIMÁTICO (factor a tener en cuenta en la evaluación ambiental)
- **NORMATIVA SOBRE ORDENACIÓN URBANÍSTICA:**
 - **R-D. Legislativo 7/2015 Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana**
 - Prevención de RIESGOS NATURALES en el desarrollo urbano
- **NORMATIVA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**
 - **Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética**
 - ADAPTACIÓN: agua (art. 19) y dominio público marítimo-terrestre (art. 20)

02

LA RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE AGUAS

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE AGUAS (I)

- **REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO (R. D. 849/1986 modificado posteriormente)**
 - **Reforma R.D. 9/2008:**
 - ESPACIOS INUNDABLES
 - SISTEMA NACIONAL DE CARTOGRAFÍA de zonas inundables
 - **Reforma R.D. 638/2016:**
 - “ZONAS DE FLUJO PREFERENTE”
 - “ZONAS INUNDABLES”
 - RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO:
 - Suelo rural en la zona de flujo preferente
 - Suelo urbanizado en zona de flujo preferente
 - Municipios con más de una tercera parte del término afectado por zona de flujo preferente

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE AGUAS (II)

- **R. D. 903/2010 de EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS DE INUNDACIONES**
 - **Evaluación preliminar del riesgo de inundación (2011-2018):**
 - Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación
 - **Mapas de peligrosidad y riesgo de inundación (2013-2019)**
 - **Planes de Gestión de Riesgo de inundaciones (2015-2021):**
 - Programas de medidas (por ejemplo, coordinación con la ordenación del territorio y el urbanismo)

03

LA RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE COSTAS

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE COSTAS (I)

- **REFORMA DE LA LEY DE COSTAS DE 2013 Y REGLAMENTO DE LA LC (RD 876/2014) (a):**
 - Tardía e insuficiente incorporación de la realidad del CC
 - Régimen del DPM-T “en situación de regresión” (art. 13 ter LC)
 - **Otros aspectos:**
 - Evaluación de los efectos del CC en proyectos de ocupación del DPM-T (arts. 44,2; 91,2 y 92 LC en conexión con 85,1 RLC)
 - Consideración del CC sobre proyectos de las CCAA sobre bienes de DPM-T adscritos (106 RLC)
 - Consideración del CC sobre otorgamiento de autorizaciones de extracciones de áridos y dragados (128,3 RLC)
 - Ampliación de plazos en concesiones si proyectos de regeneración y lucha contra la erosión 66,2 LC y 135,5 RLC)
 - CC como causa de extinción de derecho a la ocupación del DPM-T y revocación de la concesión (55 y 78,1 LC en relación con 161,1,m) RLC)
 - Consideración del CC en títulos de otorgamiento de concesiones y autorizaciones (76,m LC y 161,1 en relación con 158 y ss RLC)
 - CC como criterio de graduación de la ampliación de plazos máximos de los prórrogas de las concesiones (66,2 LC y 175,1,a) RLC)
 - Eficiencia energética de instalaciones y obras como factor de mitigación del CC (DTr. 4ª LC y 175,1,b) RLC)

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE COSTAS (II)

- **REFORMA DE LA LEY DE COSTAS DE 2013 Y REGLAMENTO DE LA LC (RD 876/2014) (b):**
 - **Previsión de instrumentos estratégicos (Disp. Adicional 8ª):**
 - “Estrategia estatal para la adaptación de la costa a los efectos del CC” (vid. Resolución 24.VII.2017)
 - “Plan de adaptación” de los terrenos sobre los que se hayan adscrito terrenos de DPM-T a las CCAA

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE COSTAS (III)



BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 193 Lunes 14 de agosto de 2017 Sec. III. Pág. 82026



III. OTRAS DISPOSICIONES

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE**

9744 *Resolución de 24 de julio de 2017, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por la que se aprueba la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española.*

ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA COSTA ESPAÑOLA

DICIEMBRE 2016
APROBADA

```

graph TD
    Adaptacion[ADAPTACIÓN] --> Exposicion[EXPOSICIÓN Y VULNERABILIDAD]
    Exposicion --> Riesgo[RIESGO SOBRE LOS SISTEMAS COSTEROS]
    Mitigacion[MITIGACIÓN] --> Adaptacion
    Mitigacion --> Generadores[GENERADORES DE CAMBIO]
    Generadores --> Adaptacion
    Generadores --> Exposicion
    Generadores --> Riesgo
    Generadores --> Mitigacion
    
```

GENERADORES DE CAMBIO	
Antropogénicos	Climáticos
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo socioeconómico - Nutrientes - Riego - Retención de calor marino 	<ul style="list-style-type: none"> - Subida del nivel del mar relativo - Tormentas - Extremos de nivel del mar - Concentración de CO₂ - Contribuciones de agua dulce - Acidificación de los océanos

RIESGO SOBRE LOS SISTEMAS COSTEROS	
Sistemas humanos	Sistemas naturales
<ul style="list-style-type: none"> - Asentamientos urbanos - Infraestructuras - Agricultura - Turismo - Sanidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Costas rocosas - Playas - Humedales y praderas de laminarias - Corales - Acuíferos - Estuarios y lagunas - Delta

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE COSTAS (IV)

CÓDIGO	OPCIÓN	CATEGORÍA (1)	CATEGORÍA (2)	COMENTARIOS
11	Normativa y códigos de adecuación	Ingeniería Leyes y regulación	Acomodación	Se colaborará coordinadamente con las entidades competentes para la introducción en nuevas o normativas existentes de criterios para la acomodación de infraestructuras e instalaciones en zonas inundables o en erosión en zona de DPMT. Esta medida está muy vinculada a la anterior.
16	Cambios en el uso del suelo	Comportamiento Leyes y regulación	Acomodación	Se trabajará coordinadamente con las autoridades competentes para fomentar cambios en los usos del suelo en las zonas del litoral, con el fin de reducir la vulnerabilidad y el riesgo frente al cambio climático. Compatible con el concepto de infraestructura verde.
17	Favorecer la migración hacia el interior de humedales y marismas y creación de nuevas	Ecosistemas Leyes y regulación Comportamiento	Retroceso	Dentro de las competencias del MAGRAMA y en coordinación con otros agentes, se fomentará la introducción de medidas que contribuyan a favorecer la migración hacia el interior de humedales y marismas y la creación de nueva áreas intermareales fomentando así los servicios de protección basados en ecosistemas. En el caso de humedales confinados, se considerará la realineación o relocalización de los
19	Reducción de barreras y limitaciones	Información Educación Leyes y regulaciones Políticas y programas gubernamentales	Otras	Se promoverán acciones para reducir las barreras y limitaciones de la adaptación en la costa debido a la falta de conocimiento científico o tecnológico mediante iniciativas de I+D+I conjuntas con otras entidades de la AGE o con entidades privadas. Asimismo, se promoverá la creación de grupos de trabajo interministeriales que analicen la viabilidad de reducir las barreras financieras, administrativas, institucionales, jurídicas, sociales o culturales que impiden el desarrollo de algunas de las opciones de adaptación en la costa.
20	Integración en la toma de decisiones	Leyes y regulaciones Políticas y programas gubernamentales Información Economía	Otras	Favorecer la integración de la adaptación al cambio climático en la toma de decisiones a todos los niveles institucionales supone reducir una gran parte de las barreras y limitaciones con las que se encuentra la planificación y la implementación de la adaptación al cambio climático en la costa. Por ello, la Estrategia pretende promover acciones que permitan integrar la adaptación al cambio climático en la costa desde la administración local hasta otras entidades de la AGE con competencias en la costa. Introducir la variable cambio climático y su adaptación en la planificación y ordenación territorial, el desarrollo de infraestructuras y servicios, la planificación ambiental, la gestión de riesgos o la gestión integrada de las zonas costeras es esencial para favorecer una correcta adaptación y a tiempo.
24	Gestión de concesiones	Políticas y programas de la administración	Acomodación Retroceso	El MAGRAMA desarrollará los instrumentos necesarios para implementar el efecto del cambio climático en la gestión de concesiones en el DPMT. Compatible con el concepto de infraestructura verde.
25	Áreas protegidas	Políticas y programas de la administración	Otras	El MAGRAMA fomentará iniciativas para contribuir a mejorar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de áreas protegidas frente al cambio climático. Este tipo de actuaciones se contemplan dentro del PIMA Adapta. Compatible con el concepto de infraestructura verde.
26	Gestión integrada de zonas costeras	Políticas y programas de la administración	Todas	La gestión integrada de zonas costeras (GIZC) será el marco fundamental que el MAGRAMA utilizará para establecimiento de medidas de adaptación. La GIZC es un proceso de largo plazo, institucionalizado e iterativo que promueva la integración de las actividades en la costa, los agentes públicos y privados y sectores relevantes para hacer una gestión sostenible de la costa. El MAGRAMA promoverá medidas en diferentes ámbitos que faciliten la integración del cambio climático en la GIZC y favorezcan la implementación de la adaptación. Compatible con el concepto de infraestructura verde.

RESPUESTA DESDE EL DERECHO DE COSTAS (V)

• CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

- **Abortadas por TC:**
 - Exclusión del DPMT de terrenos inundados artificial y controladamente (STC 233/2015)
 - Caso de Isla de Formentera (STC 233/2015)
- **Configuración de los bienes de DPMT-ZMT: conflicto de la regulación LC-RLC con la protección de las costas ante episodios meteorológicos extremos (criterio “5 x 5”)**
- **Potencial exclusión del DPM-T de las dunas fijas o estabilizadas (jurisprudencia en contra)**
- **Revisión de los deslindes por AN (desde marzo de 2018)**

04 LA LEY DEL CAMBIO CLIMÁTICO

LA LEY DEL CAMBIO CLIMÁTICO (I)

- **LEY 7/2021 DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA (a)**
 - **TÍTULO V sobre MEDIDAS DE ADAPTACIÓN FRENTE A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**
 - **ART. 19: “consideración del cambio climático en la planificación y gestión del agua”:**
 - “seguridad hídrica”, “jerarquía de usos” y resiliencia
 - Previsión de “Estrategia del Agua para la Transición Ecológica” (en el plazo de un año)
 - Inclusión de “riesgos derivados del cambio climático”
 - Enfoque preventivo y anticipatorios de los riesgos
 - Riesgos de inundación y medidas de control de avenidas

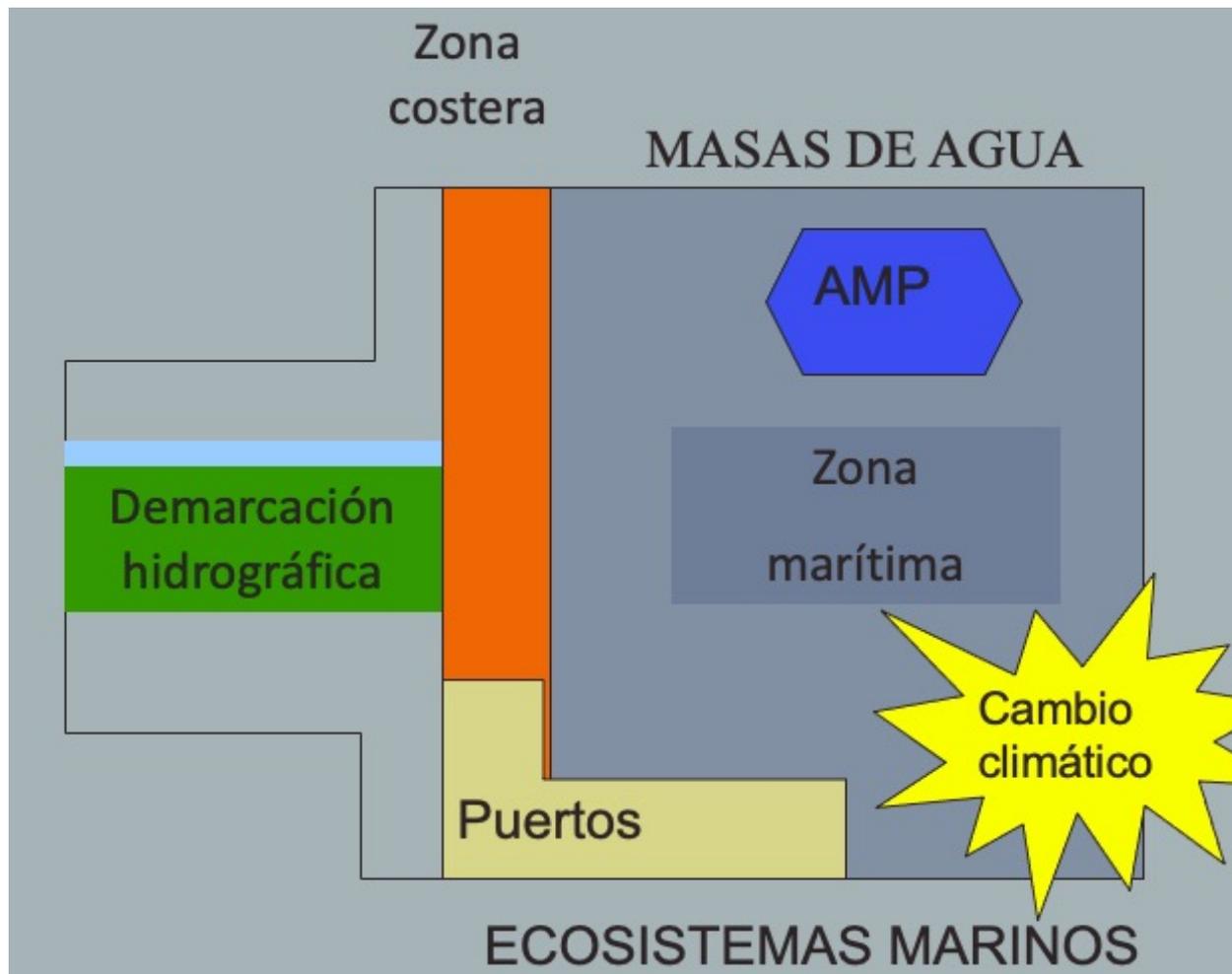
LA LEY DEL CAMBIO CLIMÁTICO (II)

- **LEY 7/2021 DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA (b)**
 - **ART. 20: “consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre”:**
 - Incremento de la resiliencia en la planificación y gestión del medio marino (!)
 - Remisión a la “Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático” (aprobada en 2017)
 - Referencia al régimen de los títulos de ocupación de los terrenos del DPM-T “en situación del riesgo grave” (art. 13 ter LC)
 - Establecimiento de PLAZO MÁXIMO de 75 años en los títulos de ocupación del DPM-T y cláusula de prohibición “pro futuro” (conflicto con el art. 2º de la Ley 2/2013)

05

LA NECESIDAD DE UNA ORDENACIÓN INTEGRADA DEL LITORAL

HACIA UN MODELO DE GESTIÓN INTEGRADA (I)



HACIA UN MODELO DE GESTIÓN INTEGRADA (II)



06

REFLEXIONES FINALES

REFLEXIONES FINALES (I)

- **Ante la existencia de suficientes evidencias empíricas sobre los impactos del cambio climático en las costas y en los ríos: necesidad de nueva ordenación preventiva y adaptativa**
- **Conveniencia de ampliar el ámbito del dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres hidráulicas (ponderación informada de los títulos de ocupación)**

REFLEXIONES FINALES (II)

- **Oportunidad de reformar la normativa costera (LC y RLC) para hacer más claras y efectivas las disposiciones sobre los efectos del cambio climático**
- **Aplicación colaborativa y coordinada de las estrategias y planes –estatales y autonómicos- sobre gestión integral de la costa y su adaptación al cambio climático**
- **En todo caso... perspectiva a largo plazo**

CONAMA 2020

Congreso Nacional del Medio Ambiente. #Conama2020



¡Gracias!

#conama2020

www.turismogalicianorte.com