



9CFE-1282

Actas del Noveno Congreso Forestal Español
Edita: **Sociedad Española de Ciencias Forestales. 2025.**
ISBN: 978-84-941695-7-1



Título de la aportación al 9º Congreso Forestal Español

Instrumentos jurídicos para vehicular una gestión forestal clave en la planificación hidrológica. Realidad y propuestas.

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen:

En la comunicación se analizan los instrumentos jurídicos recogidos en el derecho europeo y en el derecho interno español que pueden propiciar una gestión forestal dirigida a la conservación y calidad del recurso hídrico. Con este fin se realiza un recorrido por los diferentes instrumentos planificadores regulados en la normativa de Aguas europea y de derecho interno español con el fin de identificar el papel que se otorga a la restauración hidrológico-forestal y a la gestión forestal con carácter general. Se llega a la conclusión de que la normativa vigente no favorece la necesaria coordinación de las políticas forestales y las políticas de agua ante el previsible incremento de fenómenos extremos (inundaciones y sequías) por efecto del cambio climático, como demanda Ley Cambio Climático. Se realizan propuestas.

Palabras clave: Infraestructura Verde, Plan Hidrológico de Demarcación Hidrográfica, Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, Restauración Hidrológico-Forestal, cooperación y coordinación administrativa.

1. El vínculo hidrológico-forestal como parte integrante de la consideración de los montes como infraestructura verde y paradigma de soluciones basadas en la naturaleza.

Nuestros montes son <<Infraestructura Verde>>. Así los califica la propia Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (art. 4) (Sarasíbar Iriarte 2007). Esta multifuncionalidad del monte se reconoce sistemáticamente en la Ley básica 43/ 2003 y las leyes autonómicas de montes, incidiendo especialmente en la protección del suelo y del ciclo hidrológico. En efecto, se reconoce cada vez más que tanto la disponibilidad como la calidad del agua están fuertemente influenciadas por los montes.

En relación con las funciones que cumplen los montes de protección del recurso hídrico la Ley 43/2003, dentro de la clasificación de los montes, prevé que podrán declararse montes de utilidad pública (si son de titularidad pública) o protectores (si son de titularidad privada) (arts. 13 y 24) a aquellos montes que cumplan, entre otras condiciones (en lo que aquí nos interesa): los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los procesos de erosión; los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones,



cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad; los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses.

Se alude tradicionalmente como restauración hidrológico-forestal (RHF) a un conjunto de actuaciones administrativas orientadas a la lucha contra avenidas, inundaciones, la erosión y la desertificación, además de otras funciones como la defensa de las cuencas hidrográficas, defensas de los embalses de la acumulación de sedimentos (aterramiento), prolongando su vida útil, y estabilización de cauces y aumento de la aumentar la capacidad de aprovisionamiento de agua. Por lo tanto, la restauración hidrológico-forestal engloba un conjunto de actuaciones armónicamente distribuidas y pensadas para cada caso o situación de obras y reforestación no sólo entre cauces y cuencas sino también entre ingeniería hidráulica e ingeniería biológica, apoyándose unas a otras. En definitiva, soluciones basadas en la naturaleza. Definiciones muy parecidas se incluyen en las leyes forestales, por ejemplo, la Ley 3/2004, de 23 noviembre, Montes y Ordenación Forestal del Principado de Asturias (art.74.2). En este sentido se recoge en la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050, apartado II.2. “Lucha contra la desertificación en el sector forestal. Conservación de suelos. Restauración forestal y mejora de los ecosistemas forestales” (pág. 67).

2. La plasmación de la restauración hidrológico-forestal en la normativa vigente. Una primera aproximación.

La restauración hidrológico-forestal se encuentra más o menos presente en diferentes instrumentos sin una clara coordinación entre ellos:

- *Los planes con objetivo específico hidrológico-forestal (desde la normativa forestal):*

Previstos en la Ley 43/2003, Básica de Montes son (art. 41): La Estrategia nacional de lucha contra la desertificación (ENLD) (2022) y el Plan nacional de actuaciones prioritarias en materia de restauración hidrológico-forestal, control de la erosión y defensa contra la desertificación (PNAP) (aprobado en 2002 y actualizado en 2018). En la elaboración o posterior aplicación del PNAP las autoridades competentes delimitarán delimitaran zonas de peligro por riesgo de inundaciones de acuerdo con lo previsto en la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Estas zonas deberán contar con Planes Específicos de Restauración Hidrológico-Forestal, de actuación obligatoria para todas las Administraciones públicas. De igual manera, en el art. 31.4.f) de la Ley Básica de Montes se dispone que formará parte del contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) la planificación de las acciones necesarias de restauración hidrológico-forestal. Al respecto, téngase en cuenta que la parte forestal de los PORN podrá tener el carácter de PORF, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal competente (art. 31.8 Ley 43/2003, de montes).

A los instrumentos señalados ha de sumarse el Inventario Nacional de Erosión de Suelos (INES), que forma parte del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, a través de la estadística forestal según establece el Plan Forestal Español, la Ley 43/2003, de Montes y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.



Todos estos planes estatales y autonómicos afrontan la planificación hidrológico-forestal, conducente a una actuación de corrección hidrológico-forestal desde una perspectiva forestal, sin perjuicio, de lo que dispongan las normas en materia de dominio público hidráulico.

- *La Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2023-2030:*

La Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2023-2030 (ENRR), aprobada por Resolución del Secretario de Estado de Medio Ambiente de fecha 19 de julio de 2023. Esta Estrategia constituye la revisión y actualización de la Estrategia Nacional de Restauración de los Ríos iniciada en 2006. La nueva ENRR constituye uno de los instrumentos de planificación definidos en las Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático (Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático) que -junto a los Planes hidrológicos de demarcación, los Planes de gestión del riesgo de inundación, los Planes Especiales de Sequía, el Plan Estratégico Español para la conservación y el uso racional de los humedales y el Plan de Acción de Aguas Subterráneas 2023-2030- tiene como fin el logro de los objetivos ambientales y de seguridad hídrica de nuestro país; siendo uno de sus principales objetivos restaurar y reconectar estructural y funcionalmente 3.000 km de ríos españoles antes del año 2030. En esta ENRR se centra en mejorar la continuidad fluvial de los ríos españoles y por la restauración fluvial y reconoce la importancia de la vegetación de ribera en la modificación del régimen de caudales y el incremento de la erosión. En definitiva, se identifican los tramos fluviales donde hay riesgo de inundación, pero no identifica las causas de esas inundaciones en las cuencas, ni en particular los barrancos y torrentes que lo pueden causar (Pérez-Soba Díez del Corral, 2022). Se hace necesaria una planificación integral de los recursos naturales agua, suelo, y vegetación, en el marco de la cuenca vertiente.

Me detengo por un momento en esta comunicación para expresar mi recuerdo más profundo a todas las personas víctimas por la Dana en Valencia y Albacete. Se ha calificado a las inundaciones devastadoras acaecidas en núcleos urbanizados como un «cisne negro», asumiendo el concepto filosófico que los configura como acontecimientos sorpresivos e inusitados que alteran el orden de las cosas teniendo una gran repercusión social y política, pero que a posteriori se intenta racionalizar de forma retrospectiva como un evento predecible, explicable y previsible (Taleb , 2012: 23). En realidad, no se debería entender como algo correcto desde un punto de vista conceptual al menos para los poderes públicos, aunque sí pueda serlo para los ciudadanos afectados. La posibilidad y previsibilidad de su producción era, es y será altamente probable. No se trata de sucesos atípicos. Los datos históricos confirman que existen periodos de retorno, y ello es conocido por la administración hidráulica. La incertidumbre aquí se sitúa no tanto en su producción como en el momento exacto en que acaecerán y la intensidad que tendrán. La respuesta jurídica a ese riesgo reside en la planificación.

Prima facie, el marco de esta planificación lo podríamos encontrar en la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en adelante, Directiva Marco del Agua o DMA, que exige que el ámbito territorial de intervención sea la cuenca hidrográfica ahora “demarcación hidrográfica” (Delgado Piqueras, 2003 y Agudo González, 2010: 69-141). La DMA, que fue transpuesta a nuestro Ordenamiento por el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, con las consiguientes modificaciones del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas



(en adelante, TRLA), parte de una visión integral y establece un marco comunitario de actuación sobre los recursos hidráulicos con la finalidad de protegerlos.

La DMA ha tenido una notable incidencia en nuestro Derecho de aguas y en nuestra experiencia planificadora. El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y a las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico (preámbulo 33); y por tanto el sistema complejo y completo que debe abarcar. A efectos de protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cuantitativos y cualitativos de las aguas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico (preámbulo 34). Las escorrentías superficiales y también las subterráneas (objeto de atención especial en la Directiva) tienen su cabecera en las zonas altas del territorio- el monte- y es desde allí es desde donde debe atenderse a los objetivos marcados (art. 4). Por lo que en la Directiva para garantizar el buen estado del recurso hídrico es necesario que en los planes hidrológicos de cuenca se deben incluir las acciones referidas a la gestión forestal. No obstante, ha de señalarse que en que la en la DMA no se menciona lo “forestal”.

La normativa europea no tiene en cuenta el vínculo hidrológico-forestal. Aunque España es una potencia forestal, la política forestal europea la marcan los países nórdicos y los países nórdicos no tienen nuestros problemas hídricos. Ningún país europeo, ni siquiera los mediterráneos, tiene una extensión tan grande como España sometida a una gran excepcionalidad hidrológica (Pérez-Soba Díez del Corral, 2022).

En este contexto, lo cierto es que, hoy por hoy, la restauración hidrológico-forestal ha caído prácticamente en el olvido cuando España ha sido pionera. Llevamos varias décadas perdidas, siendo cada vez más necesaria ante los efectos del Cambio Climático. A continuación, vamos a analizar cómo se regula en el derecho interno español la gestión de las situaciones hidrológicas extremas en un marco de necesidad de adaptación al cambio climático y como queda integrada la restauración hidrológico-forestal. Con este fin procederemos a estudiar el régimen aplicable a: la planificación hidrológica; las inundaciones; las sequías; y la regulación de las obras hidráulicas.

3. La Planificación hidrológica.

La planificación hidrológica se articula en dos niveles: planes de cuenca y nacional. Su regulación comienza con una rotunda atribución competencial y con una declaración no menos rotunda sobre su significado: la planificación hidrológica corresponde al Estado *en todo caso* y a ella “deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico” (art. 1.3 TRLA). La competencia estatal se concreta en la aprobación de los planes de cuenca por el Gobierno (art. 38.5 TRLA), aunque con diferente alcance en las intercomunitarias y en las intracomunitarias. La del plan nacional se atribuyó a las Cortes Generales, mediante Ley (art. 43.1 TRLA).

Tras la aprobación de la DMA el proceso de planificación hidrológica se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en ella y el Plan Hidrológico corresponde a cada Demarcación Hidrográfica. El cómputo de dicha planificación hidrológica se hace a



partir de la aprobación de la DMA, por lo que no se tienen en cuenta los aprobados en 1998 (ciclo cero). En la actualidad nos encontramos en el tercer ciclo, que comprende el período 2022- 2027.

Para el cumplimiento de los objetivos medioambientales, la DMA establece la necesidad de que los Estados miembros designen en cada Demarcación Hidrográfica una “autoridad competente” (art.3.2). Asimismo, también en orden al cumplimiento de dichos objetivos, la DMA establece los denominados “Programas de Medidas” (art. 92 quáter) que deben incluirse como contenido obligatorio de los planes hidrológicos (art. 42 TRLA). La DMA exige que se incluyan expresamente los Programas de Medidas, probablemente como forma de conseguir que los objetivos ambientales marcados en los diferentes planes hidrológicos no se queden en una mera declaración de principios, sino que, por el contrario, se aseguren a través de acciones concretas que deberán ejecutarse en unos plazos de obligado cumplimiento, que serán además objeto de seguimiento y control. La efectiva ejecución del “Programa de Medidas” va a ser la piedra de toque que sirva para comprobar si la DMA se aplica o no en España. Efectivamente, en los Planes aprobados en el tercer ciclo de la planificación, los Programas de Medidas se incluyen formalmente junto a la Memoria del plan y no dentro de la normativa, lo cual no significa que no tengan carácter vinculante. Las distintas medidas se suelen clasificar en categorías y vienen acompañadas de una previsión de inversiones asignadas a su cumplimiento. Entre ellas destacan las relativas a las infraestructuras, que son en realidad la plasmación material de las medidas para alcanzar los objetivos ambientales. Pero no se hace mención alguna a la restauración hidrológico-forestal. Nótese que en el texto original de la Ley de Aguas de 1985 (art. 40) se incluía como contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca la inclusión de aspectos relativos a los a los Planes hidrológico-forestales (letra h) *Los Planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración*), a las actuaciones frente a inundaciones y otros fenómenos hidráulicos (letra l). Estas menciones han desaparecido en el actual TRLA. De verían recuperarse e incorporarse de nuevo al TRLA. No obstante, esto no impediría que dentro de las acciones contenidas en el Programa de Medidas se incluyan las necesarias acciones de restauración hidrológico-forestal.

4. Gestión del riesgo de inundación.

La reducción del riesgo de inundación no es uno de los objetivos principales de la DMA, que tampoco tiene en cuenta el cambio climático. En consecuencia, se propone llenar ese vacío con la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, ya mencionada en este trabajo (Menéndez Rexach, 2016 y Pallarés Serrano, 2024). Dicha Directiva de 2007 fue incorporada al ordenamiento español mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, que lleva el mismo título. Previamente, en la modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobada por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, se estableció el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) (art. 14.3) (López Menudo, 2016:273).

La Directiva de Inundaciones de 2007 establece “un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación” (art. 1º). Ese marco se estructura en tres etapas: 1) evaluación preliminar del riesgo de inundación; 2) elaboración de mapas



de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación, que incorporan un <<índice de error>> mediante la fijación de tres escenarios (baja probabilidad de inundación, media probabilidad de inundación en un periodo de retorno de mínimo 100 años; y alta probabilidad de inundación; 3) sobre la base de los Mapas de Riesgo de Inundación, elaboración de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) por demarcación hidrográfica. Los primeros PGRI se aprobaron en enero de 2016. Los de segundo ciclo, en 2023.

De tal forma, la tutela frente al riesgo por inundación se articula por la Directiva a través del procedimiento administrativo y fórmulas organizativas. La determinación del riesgo debe realizarse a nivel de cuenca hidrográfica (dimensión organizativa) y mediante la elaboración de unos Mapas de Riesgo de Inundación y la adopción de un Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (dimensión procedimental). Partiendo del carácter eminentemente técnico y científico de la determinación del riesgo, la Directiva reconoce un amplio margen de apreciación a los Estados miembros por lo que respecta a la determinación de las medidas -Programa de Medidas- (contenido material) dirigidas a la gestión de esos riesgos de inundación (art. 7) (Menéndez Rexach, 2015:43). Dentro de este Programa de Medidas, indudablemente, se podrían incluir medidas de restauración hidrológico-forestal.

5. Gestión de las sequías.

El otro fenómeno hidrológico extremo es el opuesto, la sequía. La normativa europea se ha ocupado menos de ella, quizá por las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros y en el ámbito de cada uno. El caso español es paradigmático. La sequía no es una situación que se presente de improviso, como las inundaciones o los seísmos, pero sus efectos pueden ser igual de catastróficos y mucho más duraderos. La escasez de agua se produce de forma paulatina, lo que facilita la adopción de medidas preventivas. La Comisión Europea vincula la lucha contra la sequía a la aplicación de la DMA, que contiene muy escasas referencias, no se encuentra ni una mención a la escasez. El hecho de que no se haya aprobado una Directiva europea sobre esta materia, seguramente sea la causa de que no exista en derecho interno español una normativa específica en esta materia. La Ley de aguas faculta al Consejo de ministros para la adopción de medidas excepcionales en situaciones de emergencia, tales como inundaciones, sequías y otros estados de necesidad (art. 58 TRLA) (Menéndez Rexach, 2016 y Pallarés Serrano 2024). Se trata de medidas de reacción para paliar los efectos. No hay en la ley un mandato de prevención de las sequías mediante planes específicos. Habría que encuadrarlo en el genérico de incluir en los Planes Hidrológicos de Cuenca “los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos” (art. 40.l. en la redacción originaria de la Ley, que ha pasado a ser el artículo 42.1.g. n' del TRLA y art. 4.g.n' del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (en adelante, RPH). Entre esos fenómenos deben entenderse comprendidas las sequías. De esta autorización legal



se ha hecho un uso muy frecuente. Por otro lado, en el RPH se contempla una mínima regulación a los Planes Especiales de Sequía (PES), que fueron establecidos conforme al art. 27 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Es importante señalar que el propio RPH dispone que los Planes hidrológicos en su elaboración deberán tener en cuenta lo establecido en los Planes especiales de sequía (art. 62.1 RPH).

No obstante, la realidad es que las medidas a que se refiere el artículo 58 del TRLA se han adoptado, últimamente, de forma repetida cuando ha sido necesario y con efectos temporales limitados, a través de Real Decreto-Ley. Al respecto, consideramos que no es el instrumento normativo apropiado. Las extraordinarias medidas de apoyo para paliar la sequía se están regulando a golpe de Reales Decretos- Leyes sucesivos, con un contenido recurrente y repetitivo, que tienen una vocación provisional, temporal y no permanente y, por lo tanto, impiden que en esta materia exista una mínima estabilidad y seguridad jurídica. Dadas las excepcionales circunstancias climáticas que afectan a España, debería aprobarse una normativa específica que regule de forma permanente la sequía e incluya medidas de restauración hidrológico-forestal como demanda el art. 19 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética - como la seguridad hídrica, la adaptación al cambio climático y el incremento de la resiliencia -, y con el principio de precaución.

6. Gestión de las obras hidráulicas.

La Ley de Aguas de 1985 no incluía una regulación de las obras hidráulicas como tal. La Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, trató de remediar la laguna legal existente respecto a la regulación de las obras hidráulicas e incorporó a su texto un nuevo Título VIII, específico, dedicado a las obras hidráulicas, título que, como es lógico, ha pasado al TRLA (Ezquerro Huerva, 2007).

En lo que aquí nos interesa, nos vamos a centrar en las obras hidráulicas de interés general, reguladas principalmente en el Título VIII TRLA, aunque su definición se recoge en el Título III, art. 46 (Galán Vioque, 2004). El Art. 46.1 establece que tendrán la consideración de obras hidráulicas de interés general, que serán de competencia de la Administración General del Estado, en el ámbito de las cuencas a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, entre otras,: las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma. Al respecto ha de señalarse que la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en su art. 36.5, declaró de interés general todas y cada una de las obras hidráulicas incluidas en sus Anexos II y III, y calificó como “actuaciones de carácter prioritario y urgente” las relacionadas en su Anexo IV. Si examinamos dichos listados, podemos observar que, en lo que aquí nos interesa, entre las obras relacionadas se encuentra las medidas de restauración hidrológico-forestal hidrológica forestal, entre otras. Del mismo modo, la declaración de interés general puede realizarse a petición de la Comunidad Autónoma (art. 46.3 TRLA), en este caso, la declaración de interés general se realizará mediante Real Decreto. Al respecto ha de tenerse en cuenta también que el art.42. de la Ley Básica de Montes de 2003 establece que el Gobierno podrá declarar de interés general actuaciones de restauración hidrológico-forestal fuera del dominio público hidráulico a petición de las Comunidades Autónomas afectadas. Dicha declaración de “interés general”



de las obras hidráulicas lleva aparejada la consiguiente declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los terrenos necesarios (art.46.1.b) TRLA).

La necesidad de que las obras hidráulicas se incorporen al contenido de los Planes de cuenca no se establece con carácter general en el TRLA, sino solo respecto de determinadas obras hidráulicas. Así, dentro del contenido que obligatoriamente deberán comprender los Planes hidrológicos de cuenca, el Art. 42. g, o') del TRLA, alude a “las infraestructuras básicas requeridas por el plan” (como uno de los contenidos que deben incluir los Programas de Medidas adoptados para el cumplimiento de los objetivos del Plan). Ello no significa que no puedan incluir otras obras hidráulicas. De tal forma, si el Programa de Medidas se incluye obras de restauración hidrológico-forestal estas formarán parte del contenido obligatorio del Plan Hidrológico de Demarcación Hidrográfica.

7. La gestión forestal tiene que ser una parte clave de la planificación de los recursos hídricos.

De lo expuesto claramente se puede inferir la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de una disfuncional desagregación normativa y falta de conexión entre la planificación de los recursos hídricos (Planes Hidrológicos, Planes de Gestión de Riesgo de Inundación, Planes Especiales de Sequía) y la planificación hidrológico-forestal.

Hablamos de la planificación de los recursos hídricos porque, tal y como se ha expuesto en esta comunicación, junto a los Planes hidrológicos se han ido gestando y desarrollando, durante estos años, diversos instrumentos de planificación que aparecen asociados a la Planificación hidrológica y que complementan el contenido de aquellos. Nos referimos principalmente, en lo que aquí nos interesa a los Planes de Riesgos de Inundaciones y a los Planes Especiales de Sequía. De hecho, el RPH ordena en su art. 2.2 que se elaboren coordinadamente con los Planes hidrológicos de cuenca los Planes de Gestión de Riesgos de Inundación y los Planes Especiales de Sequía, aunque cada uno de estos Planes tienen un contenido específico. Todos estos planes conforman una misma planificación de las aguas, pero en esta “planificación compleja” no entra la planificación hidrológico-forestal. Esto debería corregirse y la misma regulación debería establecerse con respecto de los Planes Restauración Hidrológico-Forestal. Todos estos instrumentos planificadores, incluidos los planes hidrológico-forestales, deberían formar parte de una misma planificación en el marco de la ordenación del territorio.

La inseparable relación entre la ordenación de cuencas y la gestión de agua, el suelo y la vegetación, hace imperativo “la coordinación de los ámbitos de acción compartida entre la planificación hidrológica y la política forestal, a través de las medidas relacionadas con los espacios forestales en los Planes Hidrológicos de Demarcaciones Hidrográficas (PPHH) y en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI)” así lo recoge la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 (págs.14 y 67). A lo que habría que añadir los Planes Especiales de Sequía. Todos estos planes deberían conformar un único sistema de planificación desde la lucha



contra el cambio climático, y desde la adaptación.

En este sentido ha de señalarse que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética ordenó la elaboración de una Estrategia del Agua para la Transición Ecológica (art. 19.2). En su virtud el Consejo de ministros aprobó en 2022 unas Orientaciones Estratégicas de Agua y Cambio Climático, vinculadas al Pacto Verde Europeo, en las que, de nuevo, se prevé la adaptación del marco jurídico. Ha de subrayarse que la propia Ley de cambio climático y transición energética pone el acento en la necesidad de atender a los riesgos de futuro que se plantean en relación con el agua. Por ello establece como objetivo para la planificación hidrológica conseguir la “seguridad hídrica” (art. 19) (sobre el concepto de “seguridad hídrica” vid. Embid Irujo, 2021:27-70 y Embid Irujo, 2023). Además, el propio art. 19 ordena que la planificación deberá incluir los riesgos derivados del cambio climático a partir de la información disponible y establece una serie de obligaciones que tratan de asegurar la adaptación de la planificación hidrológica al cambio climático mediante una acción preventiva.

Un tímido, pero buen punto de partida puede ser la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIVCRE, aprobada mediante la Orden 735/2021, de 9 de julio, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática, y prevista en el art. 15 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad), que en la “Línea de Actuación 6.02. Integrar la Infraestructura Verde en los instrumentos estratégicos, la planificación y la gestión del sector hidráulico y de la gestión del agua”, recoge orientaciones como: “Promover que los Programas de Medidas de los Planes Hidrológicos de Cuenca contemplen actuaciones ligadas al desarrollo y conservación de la Infraestructura Verde del territorio, con criterios técnicos orientados a promover la multifuncionalidad ecológica de la red fluvial y la mejora de la conectividad fluvial como elemento clave de su estado ecológico, de acuerdo con la legislación europea, estatal y autonómica y con los instrumentos de planificación y gestión hidrológicas, promoviendo un enfoque integrado para gestionar los recursos hídricos en los diversos sectores de actividad” (Sánchez Sáez, 2022: 140 y Fernández de Gatta Sánchez, 2018: 57-120).

En efecto, hoy por hoy, la mejor forma de lograr esta coordinación entre planificaciones, a la vista de lo expuesto en esta comunicación, es asegurar que se incorpore a los Programas de Medidas de los Planes Hidrológicos de Demarcación Hidrográfica las acciones de restauración hidrológico-forestal previstas en los correspondientes planes hidrológico-forestales. Con la incorporación de las acciones de restauración hidrológico-forestal al Programa de Medidas forman parte del contenido obligatorio del Plan Hidrológico de Cuenca. Además, si la Comunidad Autónoma así lo solicita, el Plan Hidrológico podrá calificar estas acciones hidrológico-forestales de interés general (en el caso de que las obras de corrección hidrológico-forestal no afecte a un ámbito territorial superior a una Comunidad Autónoma) (art. 46 TRLA y art. 42 Ley Básica de Montes). Y junto con ello, dado que las competencias de gestión en materia forestal es autonómica, resulta imprescindible que se retome la celebración de convenios de colaboración en materia de restauración hidrológico-forestal (manifestación típica de



cooperación) entre el MITECO y las Comunidades Autónomas. Desde el año 2011 la celebración de estos convenios de colaboración ha decaído (Pérez-Soba Diez del Corral, Navarro Hevia y Mongil Manso, 2024). La Estrategia Forestal Horizonte 2050 recoge las siguientes cifras: “Inversión de cerca de 765 millones de euros en el periodo 1985-2010 en actuaciones de restauración hidrológico-forestal, que se repartieron en torno a 207.758 de repoblaciones, 257.004 ha. de tratamientos selvícolas y 1.444.776 m³ de obras de corrección hidrológica para frenar la erosión en cauces y cárcavas, así como obras de defensa frente a inundaciones” (pág. 99). A partir del año 2010 no hay más datos.

Más que nunca es necesaria la cooperación entre las administraciones forestales de la Administración General del Estado y la administración forestal autonómica y los servicios forestales de las Confederaciones Hidrográficas. Así se reconoce en el Plan Forestal Español 2022-2032 (pág. 26).

Lege ferenda, sería muy conveniente que se regulara en el TRLA que para la elaboración del Programa de Medidas del Plan Hidrológico de cada Demarcación Hidrográfica se exija un informe preceptivo de la administración forestal autonómica competente y de la administración forestal estatal (instrumento jurídico típico de cooperación entre administraciones y entre órganos en el seno de la misma administración territorial, arts. 25, 40.4, 41.4, 43 y 128 del vigente TRLA). Y, sobre todo, sería muy importante que el legislador reincorporara en el TRLA como parte del contenido obligatorio de los planes hidrológicos la inclusión de aspectos relativos a los planes hidrológico-forestales. En este año 2025, en que celebramos 40 años desde que se aprobó la Ley de Aguas de 1985, conviene hacer una pausa, reflexionar y realizar los cambios normativos necesarios para que la gestión forestal sea una parte clave de la planificación hidrológica.

De igual modo, se hace necesario identificar mecanismos para actuar sobre la propia cuenca y su cubierta vegetal y usos respetando tanto las competencias autonómicas como la titularidad de los terrenos, mediante la incorporación de medidas eficaces en el Plan Estratégico de la PAC de España (Pilar II) para obtener recursos, con el concurso de las directrices marcadas por parte de las Confederaciones Hidrográficas en cooperación con las Comunidades Autónomas (art. 110 TRLA). Y, por supuesto, recuperar el Contrato Territorial como instrumento para compensar a los propietarios de los terrenos forestales sitos en la cuenca por los servicios ambientales que prestan en la regulación del recurso hídrico. Con todo ello recuperaremos a nuestros montes como infraestructura verde, gestionaremos nuestros montes y aplicaremos soluciones basadas en la naturaleza ante el previsible incremento de fenómenos extremos (inundaciones y sequías) por efecto del cambio climático.

No nos olvidemos de que en la reciente y relevante sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), de 9 de abril de 2024 (dictada en el caso *KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza*) el TEDH consagra un nuevo derecho a la protección efectiva por parte de los poderes públicos frente al cambio climático: “El deber primordial del Estado es adoptar, y aplicar efectivamente en la práctica, normas y medidas capaces de mitigar los efectos actuales y los efectos futuros potencialmente irreversibles del cambio climático”.



8. Bibliografía.

AGUDO GONZÁLEZ, J. “El Derecho de aguas en perspectiva europea: la trascendencia de la Directiva Marco de Aguas”, en (Dir) *El Derecho de Aguas en clave europea*, La Ley, Madrid 2010, pp. 69-141.

DELGADO PIQUERAS, F. “La planificación hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua”, en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. IEA. Madrid 2003. pp. 67-95.

EMBED IRUJO, A. “El concepto de seguridad hídrica: contenido y funcionalidad” en EMBED IRUJO, A. (Coord.) *La seguridad hídrica: desafíos y contenido*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021.

EMBED IRUJO, A. *Seguridad hídrica y cambio climático* (Dir.), Aranzadi, Pamplona, 2023.

EZQUERRA HUERVA, A. *El régimen jurídico de las obras hidráulicas*. IEA. Murcia, 2007.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm.81, (2018), 57-120.

GALÁN VIOQUE, R. *Obras públicas de interés general*, IAAP, Sevilla, 2004.

LÓPEZ MENUDO, F. *Las aguas*, RAP núm. 200 (2016), pp. 251-276.

MENÉNDEZ REXACH, A. “El Derecho de Aguas ante las situaciones hidrológicas extremas: inundaciones y sequías”, en NAVARRO CABALLERO, T.M. *Desafíos del Derecho de Aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*. Aranzadi. Pamplona, 2016. Pp.85-143.

MENÉNDEZ REXACH, A. *Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación*, *Ambienta* núm. 110 (2015), pp. 36-43.

PALLARÉS SERRANO, A. “Estudio de los instrumentos de planificación hidrológica en un contexto de escasez y sequía por el cambio climático”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, (2024).

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I., NAVARRO HEVIA, J. y MONGIL MANSO, J., *Inundaciones en Levante: reflexiones de urgencia*, La Tribuna, Heraldo de Aragón, 15 de noviembre de 2024.

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I., “El agua no sale de los ríos: hagamos restauración hidrológico-forestal de cuencas”, Conferencia impartida en el Ateneo de la EINA (Zaragoza) el día 9 de noviembre de 2022.

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. “Novedades y retos actuales del patrimonio natural”, *El patrimonio natural en la era del cambio climático: actas del XVI congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo*, Tolivar Alas (dir.), José Huergo Lora (dir.), Cano Campos (dir.), Oviedo, pp.165-190, 2022.

SARASÍBAR IRIARTE, M., *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

TALEB, N. *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, 2011.