

## Dossier de Trabajo

### Mesa sectorial: Adaptación, Agua y Agricultura

- **Fecha:** miércoles, 28 de mayo 2025
- **Duración:** 9:30-11:30 horas (2 h)
- **Lugar:** [Secretaría de Estado de Medioambiente. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Plaza San Juan de la Cruz, 10 - Madrid 28071](#)

#### 1. Antecedentes

- A finales de 2024, el Gobierno de España aprobó el [Libro Verde sobre Finanzas Sostenibles](#) y a principios de 2025 se constituyó el [Consejo de Finanzas Sostenibles](#), presidido por el **Ministerio de Economía, Comercio y Empresa**.
- Tras la aprobación del Programa de Trabajo del Consejo de Finanzas Sostenibles, se establecieron diversos grupos de trabajo específicos, entre ellos el **Grupo de Trabajo 4 sobre Productos y Estructuras de Financiación Sostenible** (en adelante, GT4). Este grupo, liderado por el [Tesoro Público](#) y [GFI España](#), está compuesto por los principales agentes financieros públicos y privados, junto con sus respectivas asociaciones.
- El objetivo del GT4 es **identificar, analizar y medir incentivos y barreras para la escalabilidad de productos y estructuras financieras sostenibles en España**, con un triple enfoque sectorial-agente-producto en la movilización de financiación para la descarbonización.
- Para alcanzar estos objetivos, el GT4 ha iniciado una **fase cualitativa** orientada a identificar barreras, incentivos, estrategias de activación, actores clave y mecanismos facilitadores que incidan en la expansión y comercialización de productos financieros sostenibles en España.
- En el marco de la fase cualitativa, se han definido **ocho mesas de trabajo** distribuidas en dos etapas:
  - **STEP 1 (enfoque por agente):** Se organizarán tres mesas, una por cada tipo de agente financiero identificado<sup>1</sup> en la movilización de financiación sostenible. Estas mesas tendrán como objetivo identificar los productos financieros sostenibles más utilizados por cada agente, así como las barreras que enfrentan y los incentivos que podrían fomentar una mayor participación. A partir de estas mesas, se seleccionarán los actores financieros que participarán en las mesas sectoriales del STEP 2.
  - **STEP 2 (enfoque sectorial):** Se desarrollarán cinco mesas de trabajo correspondientes a los clústeres sectoriales definidos por el GT4<sup>2</sup>. Estas mesas reunirán tanto a agentes financieros como a representantes de la industria con el fin de analizar las oportunidades de movilización de financiación sostenible en cada sector. El objetivo es identificar productos financieros sostenibles con potencial de

<sup>1</sup> Se han identificado tres grupos de agentes: 1) Inversión Colectiva, Private Equity y Venture Capital; 2) Bancos, cajas y cooperativas de créditos; 3) Entidades aseguradoras.

<sup>2</sup> El Grupo de Trabajo 4 de Productos y Estructuras Financieras Sostenibles ha identificado 5 clústeres sectoriales: CL 1 Edificación, CL2 Industria, CL3 Renovables, CL4 Transporte y Movilidad; CL5 Adaptación, Agua y Agricultura.

escalabilidad, así como explorar mecanismos e incentivos que favorezcan una mayor canalización de capital hacia soluciones sostenibles.

- En el marco de las mesas STEP 2, se lanza la convocatoria para la **Mesa Sectorial: Adaptación, Agua y Agricultura**, con el propósito de recopilar una **visión estratégica y multisectorial** sobre los principales desafíos y oportunidades en materia de adaptación climática, gestión del agua y sostenibilidad agrícola, con un enfoque en cómo fortalecer la financiación sostenible y **mobilizar recursos desde una perspectiva integral**.

## 2. Objeto de la Mesa

El objetivo de esta mesa es **identificar barreras y explorar posibles incentivos** que favorezcan el diseño y la implementación de **estructuras específicas de financiación** capaces de canalizar capital sostenible hacia la adaptación al cambio climático, la gestión eficiente del agua y la transformación del modelo agrícola en España.

En concreto, se perseguirán los siguientes objetivos específicos:

- Detectar **barreras e incentivos** que dificultan la movilización de inversión sostenible en los sectores de adaptación, agricultura y agua, con especial atención a los instrumentos financieros, estructuras y marcos regulatorios habilitadores.
- Identificar **productos y estructuras financieras** que actualmente estén canalizando capital hacia proyectos sostenibles en estos ámbitos.
- Analizar propuestas para impulsar la creación, comercialización y escalado de nuevos vehículos de inversión sostenible orientados a estos sectores clave, incluyendo mecanismos de colaboración público-privada.
- Explorar **sinergias entre los distintos actores involucrados** —financieros, industria y sector público— para fomentar un entorno propicio a la financiación de soluciones resilientes, sostenibles e innovadoras.

## 3. Composición y Funcionamiento de la Mesa

### Perfil de los participantes

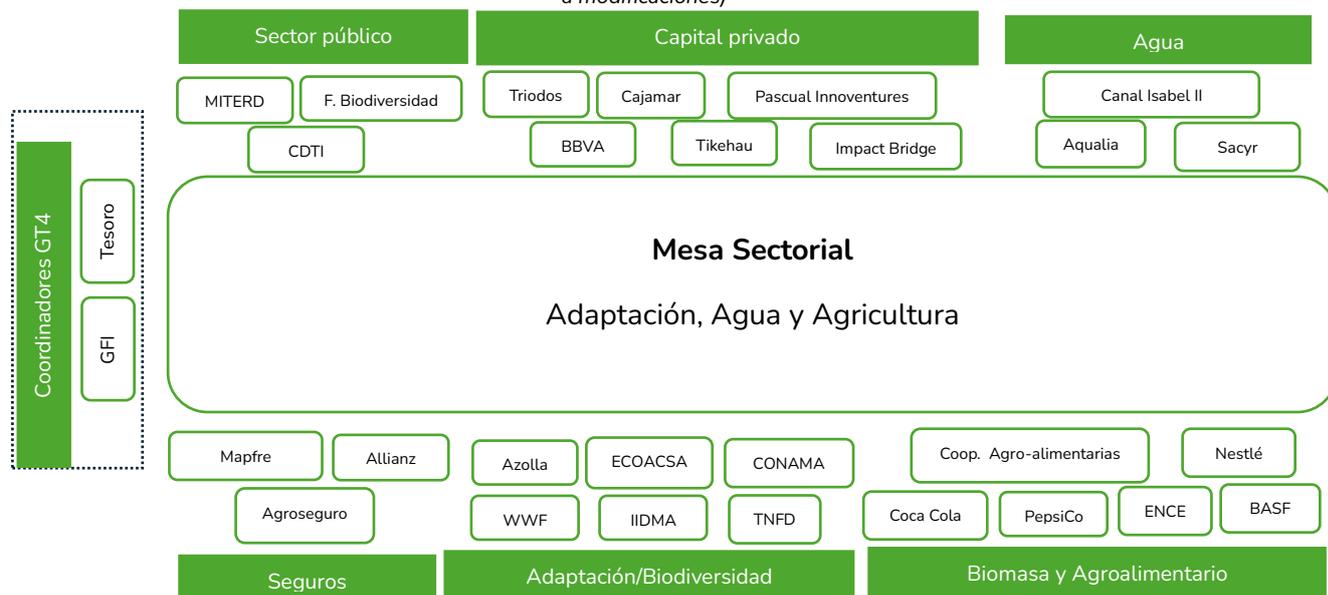
Se contará con la participación de **expertos del ámbito financiero, industrial y del sector público** que estén directamente involucrados en el **diseño, estructuración, implementación o financiación de soluciones** relacionadas con la adaptación climática, la gestión del agua y la transformación sostenible del sector agrícola.

### Composición de la Mesa

La mesa estará compuesta por un total de **30 entidades**, distribuidos del siguiente modo:

- **2 coordinadores** (Tesoro Público y GFI España) responsables de guiar la discusión y sistematizar los aportes.
- **28 representantes** del ecosistema vinculado a la financiación sostenible en adaptación, agua y agricultura, incluyendo: representantes públicos, financiadores privados, agentes aseguradores y plataformas o vehículos especializados en inversión sostenible.

**Figura 1.** Composición preliminar de la mesa sectorial: Adaptación, Agua y Agricultura (*sujeta a modificaciones*)



Los coordinadores del GT4 podrán invitar a **perfiles técnicos y asociaciones** con el fin de dar apoyo a la sesión, así como extender la invitación al resto de miembros del GT4 que deseen asistir en calidad de oyentes.

### Funcionamiento de la Mesa

Se enviará la **invitación formal** a los representantes seleccionados, acompañada del presente **dossier de trabajo**. Cada persona invitada deberá confirmar su participación y/o se agradecerá si puede reenviar la invitación a la persona que considere más idónea dentro de su organización.

La sesión tendrá una duración total de **2 horas** y se desarrollará bajo la **regla de Chatham House**, para favorecer un intercambio abierto y constructivo entre los participantes.

La dinámica prevista es la siguiente:

- **Bienvenida** a cargo de la **Secretaría de Estado de Medioambiente** e introducción por los coordinadores del GT4.
- Exposición de las **principales aportaciones a la consulta remitida** por parte de **WWF**.
- **Identificación de estructuras de inversión sostenible** activas en España: apertura del diálogo entre representantes.
- **Discusión sobre barreras** a la comercialización y escalado de estas estructuras.
- **Análisis de posibles incentivos y palancas** de activación del capital privado.
- **Cierre de la sesión** y presentación de conclusiones.

#### 4. Contexto de la financiación sostenible en adaptación al cambio climático, gestión del agua y transformación agrícola.

##### La adaptación al cambio climático: una necesidad estratégica

Durante la última década, la acción climática se ha centrado principalmente en la mitigación de emisiones. Sin embargo, la creciente frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos y el agravamiento del calentamiento global exigen redoblar esfuerzos en materia de **adaptación climática**, especialmente en sectores tan críticos como la **gestión del agua y la agricultura**.

España enfrenta **una alta vulnerabilidad frente al cambio climático**, derivada tanto de su localización geográfica como de sus características socioeconómicas. Esta exposición se refleja en fenómenos como la severa sequía del año hidrológico 2022–2023, que dejó las reservas de agua en mínimos históricos (39,2%).

Sectores como la **agricultura y ganadería**, que generan cerca del **12% de las emisiones** y consumen el **80% del agua disponible**, enfrentan una presión creciente. A su vez, la sequía estructural y la degradación de ecosistemas clave, como el Mar Menor, ya han provocado **pérdidas económicas millonarias**.

Además, los modelos actuales de producción y consumo requieren una transformación estructural hacia prácticas más sostenibles y resilientes. Esto incluye fomentar el **consumo responsable**, la **economía circular** y la **eficiencia en el uso de recursos**, especialmente en un contexto de creciente escasez hídrica.

Ante esta situación, en 2020 se aprobó **el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021–2030**, reforzado en 2024 con la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), que establece objetivos más ambiciosos en materia de resiliencia. A nivel europeo, la Estrategia de Adaptación renovada en 2022 parte del reconocimiento de que los efectos del cambio climático seguirán ocurriendo incluso si cesaran hoy todas las emisiones de gases de efecto invernadero. Solo en 2021, los fenómenos meteorológicos extremos **provocaron pérdidas económicas en la UE cercanas a los 60.000 millones de euros**. En este contexto, la inversión en adaptación, infraestructuras resilientes y sistemas de alerta temprana se consolida como un pilar estratégico tanto a escala nacional como europea (Forética 2024).

FIGURA 1: PÉRDIDAS CAUSADAS POR FENÓMENOS METEOROLÓGICOS Y CLIMÁTICOS EXTREMOS (1980-2022) EN ESPAÑA Y UE 27 (MEDIA)

	Pérdidas totales (millones de euros)	Pérdidas per cápita (euro)	Pérdidas aseguradas (millones de euros)	Víctimas mortales
<b>España</b>	<b>83.782</b>	<b>1.977</b>	<b>3.990</b>	<b>18.954</b>
<b>UE 27 (media)</b>	<b>21.257</b>	<b>1.115</b>	<b>4.578</b>	<b>7.013</b>

Fuente: [European Environment Agency](#)

**Adaptar los sectores agrícola e hídrico implica inversiones relevantes** en infraestructuras, digitalización y nuevas tecnologías. No obstante, muchas de estas soluciones aún no están al alcance de la mayoría de las empresas, productores o administraciones locales, lo que refuerza la necesidad de **movilizar financiación sostenible**.

Entre los principales retos que requieren atención financiera destacan:

- **Modernizar las infraestructuras del ciclo del agua** (abastecimiento, saneamiento, reutilización), donde persiste un déficit histórico de inversión. El **PERTE de Digitalización del Ciclo del Agua** busca movilizar más de 3.000 millones de euros.
- **Impulsar técnicas agrícolas y ganaderas bajas en carbono**, eficientes y trazables, junto con el fomento del consumo sostenible. El **PERTE Agroalimentario** prevé movilizar más de 1.000 millones de euros públicos para avanzar en competitividad y sostenibilidad del sector.
- **Financiar medidas de adaptación climática** en sectores vulnerables y promover una gestión eficiente del agua tanto a nivel industrial como doméstico.

### El papel del seguro ante fenómenos naturales

En un contexto marcado por la **creciente intensidad, frecuencia y alcance geográfico de los fenómenos naturales**, el sector asegurador se consolida como un pilar esencial en la protección frente a sus consecuencias. Su función no solo es compensar económicamente los daños, sino también **promover una economía más resiliente y sostenible**.

#### Colaboración público-privada: un modelo eficaz

El sistema asegurador español combina la actuación de entidades privadas y del **Consortio de Compensación de Seguros (CCS)**, en un modelo de colaboración público-privada ampliamente reconocido. Las **aseguradoras privadas** cubren fenómenos como **lluvias, nevadas, granizadas y vientos de hasta 120 km/h**. El **CCS asume los daños por inundaciones y vientos superiores a 120 km/h**, considerados ya eventos catastróficos. Este modelo garantiza una **respuesta integral y eficiente** ante los impactos climáticos, aportando estabilidad social y económica.

#### Impacto económico del seguro frente al cambio climático

Según datos de UNESPA, en 2023, las aseguradoras abonaron **586 millones de euros** por fenómenos meteorológicos. En los últimos cinco años, el ramo de multirriesgos ha asumido **2.416 millones de euros** en pagos por daños climáticos. Entre los eventos más significativos cubiertos por el seguro multirriesgo se encuentran:

- Borrasca Filomena (2021): 235 M€
- Borrascas Aline y Bernard (octubre 2023): 97 M€
- Granizada en el norte (julio 2023): 91 M€

#### El seguro agrario: sostenibilidad para el sector primario

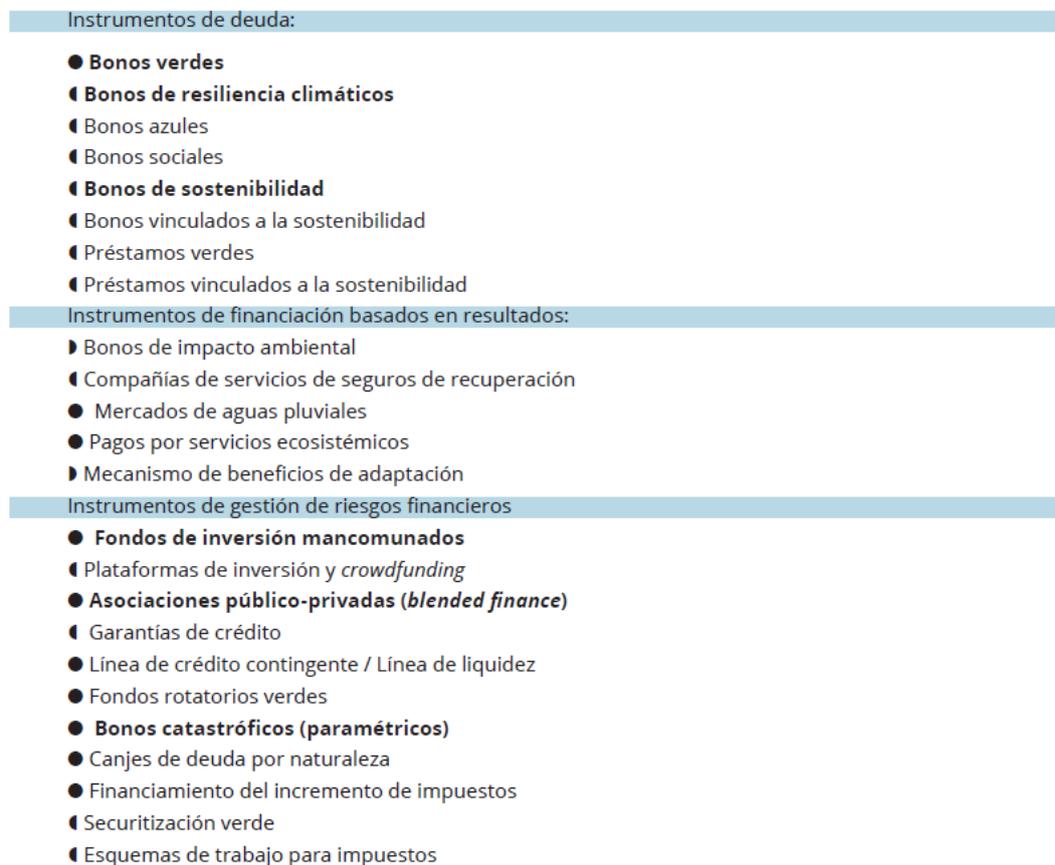
El **seguro agrario** es fundamental para proteger al campo frente a sequías, pedrisco o heladas, y contribuye a evitar respuestas insostenibles como la sobreexplotación de los recursos. En 2023, se aseguraron **16.916 millones de euros** en capital y la cobertura representó más del **50% del valor agregado bruto del sector primario**.



## Instrumentos de financiación sostenible

En el contexto de la adaptación al cambio climático, y especialmente en sectores sensibles como el agua y la agricultura, es fundamental diversificar los **mecanismos de financiación disponibles** para movilizar capital hacia soluciones resilientes y sostenibles. Existen múltiples instrumentos financieros que pueden desempeñar un papel clave, no solo en la movilización de inversión privada, sino también en la gestión de riesgos climáticos, la atracción de capital institucional y el fomento de la innovación.

Figura 3. Instrumentos financieros innovadores para la adaptación climática.



Fuente: WWF (2023)

## Importancia de los créditos de carbonos

Ante la creciente urgencia de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático, los **créditos de carbono** han emergido como una herramienta clave para canalizar financiación hacia proyectos con impacto climático positivo. En el ámbito agrícola, esto se traduce en iniciativas que **promueven prácticas regenerativas**, capaces de capturar carbono en el suelo, mejorar la biodiversidad y aumentar la resiliencia de los sistemas productivos.

El mercado voluntario de carbono, donde empresas y organizaciones adquieren créditos para compensar sus emisiones, permite monetizar estos beneficios climáticos y convertirlos en una fuente adicional de ingresos para los productores. Un ejemplo destacado en España es el proyecto **AgriRenecarbon**, que impulsa la generación de créditos de carbono regenerativo en explotaciones agrarias mediante la adopción de técnicas agrícolas regenerativas.

Frente a los mercados voluntarios, también están surgiendo **mecanismos de compensación obligatoria** impulsados por marcos regulatorios. Un caso emblemático es el del **Biodiversity Net Gain**

(BNG) en Inglaterra, que desde 2024 exige por ley que todos los nuevos desarrollos urbanísticos y de infraestructura contribuyan con un **aumento neto del 10% en biodiversidad**. Esta normativa ha dado lugar a un nuevo mercado de compensación ambiental donde **los promotores deben adquirir unidades de biodiversidad certificadas**, generadas por proyectos de restauración ecológica, como recuperación de hábitats o mejoras en tierras agrícolas. Este modelo no solo crea incentivos económicos directos para conservar la naturaleza, sino que también demuestra cómo los marcos legales pueden activar mercados funcionales para servicios ecosistémicos, generando una demanda estable y trazable para proyectos de alto valor ambiental.

### Déficit y urgencia de inversión en infraestructuras hidráulicas en España

Durante las últimas tres décadas, el ciclo urbano del agua en España ha experimentado una **profunda transformación**, impulsada inicialmente por un considerable esfuerzo inversor de las administraciones públicas y apoyos financieros de la Unión Europea. Este proceso estuvo acompañado de un notable **avance en la profesionalización** de los operadores de agua, quienes implementaron criterios de eficiencia económica, innovación tecnológica y gestión empresarial para optimizar los complejos servicios relacionados con el abastecimiento, saneamiento y depuración.

Entre 2003 y 2008, la inversión media anual en el ciclo urbano del agua alcanzaba los 3.800 millones de euros, pero esta cifra descendió a alrededor de 1.700 millones entre 2012 y 2016, sin mostrar mejoras significativas a pesar de la recuperación económica. Esta disminución respondió a restricciones presupuestarias de las administraciones públicas y a la reducción de fondos europeos, limitando la capacidad estatal para invertir. En contraste, los **operadores privados** de agua mantuvieron una inversión más estable, convirtiéndose en los principales agentes financiadores del sector. No obstante, esta caída generalizada situó a España muy por debajo de la media europea en términos de inversión relativa al PIB, a pesar de sus características geográficas y demográficas que exigen mayores niveles estructurales de inversión.

Recientemente, la llegada de los **fondos Next Generation ha mejorado significativamente** la capacidad de financiación para el sector, permitiendo iniciar la recuperación de los niveles de inversión necesarios para modernizar y ampliar las infraestructuras hidráulicas. Estos recursos están ayudando a afrontar los retos pendientes, como la renovación y digitalización de redes, la **mejora en la eficiencia del uso** del agua y la adaptación a las condiciones climáticas cada vez más adversas.

El impacto de la inversión insuficiente es ya visible en la gestión y calidad de los servicios urbanos de agua. Se ha detectado un **aumento en los costes de mantenimiento** y un estancamiento en parámetros clave como **la reducción de pérdidas de agua**, la calidad en la depuración y la resiliencia frente al estrés hídrico. Estos problemas técnicos y ambientales, junto con la obsolescencia creciente de las infraestructuras, exigen un esfuerzo inversor urgente para garantizar la sostenibilidad del ciclo urbano del agua. Los expertos coinciden en la necesidad de duplicar la inversión, incluyendo no solo las mejoras recogidas en los planes de cuenca, sino también la renovación de redes, el cumplimiento normativo y la adaptación a un entorno de recursos hídricos cada vez más limitados.

### Barreras a la financiación sostenible

#### **Barreras regulatorias:**

- Falta de incorporación adecuada de los riesgos relacionados con la naturaleza (agua, biodiversidad, deforestación) en las políticas y supervisión financiera.
- En agricultura, las normativas sobre uso del agua y emisiones no siempre están alineadas o son suficientemente exigentes para incentivar la inversión en prácticas sostenibles.

- En el sector agua, la ausencia de marcos regulatorios claros para la valorización y comercialización del agua y servicios ecosistémicos limita las oportunidades de inversión privada.

#### **Barreras financieras:**

- Adaptación genera pocos beneficios financieros directos a corto plazo, y los proyectos suelen ser de tamaño pequeño, limitando el interés de inversores tradicionales.
- La mayor parte de los costes de adaptación recaen en el sector público, que cuenta con recursos limitados y alto coste de capital.
- En agricultura, la alta dependencia de pequeños y medianos productores con limitados recursos financieros y acceso a crédito sostenible limita la adopción de tecnologías y prácticas resilientes.
- En agua, la elevada obsolescencia de infraestructuras y la falta de inversión suficiente dificultan la modernización necesaria para una gestión eficiente y sostenible.

#### **Barreras de mercado y demanda:**

- Baja madurez y escasa oferta de productos financieros sostenibles accesibles para clientes minoristas.
- Limitado conocimiento y capacidad de pequeñas y medianas empresas para analizar e integrar riesgos relacionados con la biodiversidad y el cambio climático.
- Falta de herramientas y datos detallados a nivel regional y local para una evaluación precisa de riesgos naturales.
- Fragmentación institucional, escasa cooperación y falta de recursos dificultan la coordinación y ejecución de inversiones.
- En agricultura, la incertidumbre en los retornos de inversiones sostenibles y la volatilidad de mercados agrícolas desincentivan la financiación privada.
- En agua, la insuficiente estructura tarifaria y baja percepción del valor real del recurso limita la generación de ingresos para reinvertir en mejoras.

#### **Barreras sociales y culturales:**

- Sesgos de planificación a corto plazo en hogares, empresas y gobiernos que dificultan la inversión en medidas cuyos beneficios se perciben a largo plazo (la llamada “tragedia del horizonte”).
- En agricultura, resistencia al cambio en modelos productivos tradicionales y falta de información técnica accesible para pequeños agricultores.

#### **Palancas e incentivos a activar: propuestas para el debate**

Con el objetivo de dinamizar la financiación sostenible en España y promover un rol activo del sector financiero en la adaptación al cambio climático y la protección de la naturaleza, se propone abrir el debate en torno a las siguientes ideas:

#### **Incentivos regulatorios y prudenciales**

*¿Debería incorporarse los riesgos con la naturaleza en los marcos de supervisión financiera de forma obligatoria?*

- Aplicar requerimientos de capital más altos para financiaciones a actividades con impactos negativos en la biodiversidad o en zonas de alto riesgo climático.

- Establecer “bonificaciones regulatorias” (green supporting factor) para productos financieros alineados con objetivos de adaptación y protección de ecosistemas.
- ¿Podría incentivarse la financiación de infraestructuras de riego eficiente y regeneración de acuíferos mediante ventajas regulatorias?

### **Incentivos fiscales y financieros**

*¿Qué mecanismos fiscales podrían catalizar la inversión privada en soluciones basadas en la naturaleza?*

- Deducciones fiscales por inversión en adaptación (ej. restauración de suelos, barreras naturales contra inundaciones).
- Bonificaciones o exenciones a los ingresos derivados de proyectos con co-beneficios ambientales y sociales.
- ¿Deberían crearse líneas específicas de financiación verde en el ICO o fondos de garantía pública para proyectos de pequeña escala?
- ¿Qué fórmulas permitirían monetizar servicios ecosistémicos prestados por los agricultores o comunidades que protegen fuentes de agua? ¿Se podría implementar un mercado obligatorio de créditos de carbono?

### **Rol de bancos públicos y blended finance**

*¿Qué papel deberían asumir los bancos públicos y fondos de desarrollo en reducir riesgos?*

- Ampliar la participación en esquemas de blended finance que combinen recursos públicos con capital privado en condiciones preferentes.
- Crear fondos de garantía para cubrir riesgos específicos (ej. riesgo climático en cultivos, variabilidad hídrica).
- ¿Podría establecerse un fondo soberano de resiliencia climática para cofinanciar infraestructuras naturales y soluciones de adaptación locales?
- ¿Es viable establecer consorcios público-privados para financiar la transición hídrica en cuencas con estrés severo?
- ¿Qué fórmulas permitirían cubrir riesgos de cultivos sostenibles a través de seguros climáticos paramétricos cofinanciados?

### **Apoyo técnico y normativo a la innovación financiera**

*¿Qué capacidades y recursos institucionales necesitan las entidades para escalar productos sostenibles?*

- Protocolos de evaluación de impacto y metodologías armonizadas de medición de sostenibilidad.
- ¿Cómo podría escalarse la asistencia técnica a pequeñas cooperativas o comunidades de regantes para estructurar proyectos financiables?

### **Elementos estratégicos para escalar el mercado**

*¿Qué condiciones habilitantes permitirían un crecimiento sostenido del mercado de financiación e inversión verde?*

- Exigir planes de transición que incluyan medidas concretas de adaptación a nivel de sector y territorio.
- Transparencia obligatoria sobre exposición de carteras a riesgos naturales y climáticos.

- ¿Cómo pueden articularse redes de colaboración público-privada para el desarrollo de nuevos mercados (ej. créditos por ahorro hídrico, seguros de biodiversidad)?
- ¿Qué esquemas permitirían reconocer económicamente el rol de los agricultores como gestores de servicios ecosistémicos (ej. bancos de naturaleza, contratos por resultados)?
- ¿Qué medidas institucionales facilitarían la inversión privada en la recuperación de humedales, restauración de cuencas o proyectos de recarga de acuíferos?

## 5. Referencias de interés

- Forética (2024). [Adaptación al cambio climático: Construyendo resiliencia empresarial.](#)
- WWF (2023). [Estudio sobre nuevos esquemas de financiación para la adaptación al cambio climático aplicables al sector asegurador español.](#)
- [Proyecto AgriRegenCarbon.](#) Validación de una propuesta metodológica de agricultura regenerativa de carbono.
- GFI (2024). [Biodiversity Net Gain: A Roadmap for Action.](#)
- ASEGA (2020). [Hacia una financiación más eficiente de las infraestructuras del ciclo urbano del agua en España.](#)