

NOTAS

DIRECTIVA 2007/60/CE SOBRE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS DE INUNDACIÓN

Antonio Gil Olcina

Las inundaciones constituyen uno de los riesgos naturales con peores consecuencias en Europa, ya que, por término medio, ocasionan al año más de un centenar de víctimas y daños materiales evaluados en 5.400.000.000 de euros; y era obligado que la legislación comunitaria se ocupase de estos episodios catastróficos y, con frecuencia, mortíferos. Causa inmediata de la redacción por el Consejo y tramitación en el Parlamento europeos de la Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación fueron las avenidas y desbordamientos fluviales que, el verano de 2007, acaecieron en Centroeuropa, con 4.200.000 damnificados y daños valorados en la elevadísima cifra de 17.000.000.000 de euros.

El 23 de octubre de 2007, H.-G. Pöttering, como presidente del Parlamento Europeo, y M. Lobo Antunes, en calidad de presidente del Consejo, sancionaron, en Estrasburgo, la referida norma, dirigida a los Estados miembros. Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 6 de noviembre de 2007, entró en vigor veinte días después, iniciándose a partir de entonces los trabajos y trámites de trasposición a los ordenamientos jurídicos nacionales.

La Directiva incluye 25 considerandos, a modo de preámbulo, y 8 capítulos, con un total de 19 artículos, más un anexo. Entre los primeros, reclaman especial atención los números 1, 2, 3, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 23. El primero jerarquiza los perjuicios ocasionados por las inundaciones (víctimas mortales, desplazamiento de personas, daños al medio y condicionamiento negativo del desarrollo y la actividad económica). En el segundo, con la evidente transnominación o metonimia de las inundaciones por sus causas, se hace la afirmación impropia y, a todas luces, inexacta, que «las inundaciones son fenómenos naturales que no pueden evitarse», para fijar la atención en los asentamientos en llanuras aluviales, con la subsiguiente pérdida de la capacidad de retención de agua por los suelos impermeabilizados; en suma, este considerando fundamenta la adopción de medidas no-estructurales de ordenación del territorio a través del reconocimiento y cartografía de las áreas inundables, que faciliten el adecuado control de los llanos de inundación. No falta tampoco referencia al posible agravamiento del riesgo y sus efectos por el cambio climático, que estaría «contribuyendo a aumentar las probabilidades de que ocurran, así como su impacto negativo», cuestión que se reitera en el siguiente, donde se advierte que «las medidas dirigidas a reducir dichos riesgos, para ser efectivas, tienen que coordinarse en la medida de lo posible en toda una cuenca hidrográfica», recordando que éste es el

marco establecido por la Directiva 2000/60/CE, para añadir, a renglón seguido, que «no obstante, la reducción del riesgo de inundación no es uno de los objetivos principales de esa Directiva, que tampoco tiene en cuenta los futuros cambios del riesgo de inundación que se derivarán del cambio climático».

Por su parte, el considerando 6 centra la atención en los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, aspecto básico en una perspectiva centroeuropea, reclamando a dicho efecto no sólo la coordinación entre Estados miembros sino la cooperación con terceros Estados, en el marco del Convenio de las Naciones Unidas, aprobado por la Decisión 95/308/CE, y de la propia Directiva 2000/60/CE.

En el considerando 10 figura una aproximación a la tipología de inundaciones («... se producen distintos tipos de inundaciones, tales como inundaciones fluviales, inundaciones relámpago, inundaciones urbanas ...»), a la que, como se evidencia, la exclusiva perspectiva centroeuropea, con olvido del dominio mediterráneo, proporciona notoria incoherencia. Los considerandos 12 a 14, respectivamente, encarecen: la necesaria «elaboración de mapas de peligrosidad por inundaciones y de mapas de riesgo de inundación, incluida la información sobre fuentes potenciales de contaminación del medio...», al objeto que los Estados miembros evalúen las actividades que incrementan los riesgos de anegación; la conveniencia del «establecimiento de planes de gestión del riesgo de inundación»; dichos planes «deben centrarse en la prevención, la protección y la preparación ...» y «... tomar en consideración, cuando sea posible, el mantenimiento o restablecimiento de llanuras aluviales, así como medidas para prevenir y reducir los daños a la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica», con la recomendación de que los referidos planes «deben revisarse periódicamente y en caso de necesidad actualizarse, teniendo en cuenta las repercusiones probables del cambio climático en la incidencia de inundaciones».

El considerando 17 señala que planes hidrológicos de cuenca, previstos en la Directiva 2000/60/CE, y los de gestión del riesgo de inundación, elaborados con arreglo a la Directiva de referencia, son componentes de la gestión integrada de la cuenca hidrográfica, de manera que se deben aprovechar las sinergias y beneficios comunes, pero advirtiendo simultáneamente que «las autoridades competentes y las unidades de gestión podían ser diferentes en la presente Directiva y en la Directiva 2000/60/CE. En los tres considerandos finales (23, 24 y 25) se hace patente que, a tenor de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, contemplados en el artículo 5 del Tratado, la Comunidad puede adoptar medidas encaminadas a atenuar los daños de las inundaciones, si bien resulta «necesario dejar una flexibilidad considerable a los niveles local y regional, en particular en lo relativo a organización y responsabilidad de las autoridades».

La primer de las disposiciones generales (art. 1) reclama como objetivo de la Directiva el de «establecer un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, para reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica». A las definiciones de «río», «cuenca hidrográfica» «subcuenca» y «demarcación hidrográfica», incluidas en la Directiva 2000/60/CE, el art. 2 incorpora las de «inundación» y «riesgo de inundación». En relación con el contenido de aquélla, el art. 3 autoriza a los Estados miembros, para aplicación de esta Directiva sobre evaluación y gestión del riesgo de inundaciones, a designar autoridades competentes distintas de las determinadas en la Directiva 2000/60/CE, así como a deslindar ciertas zonas costeras o cuencas hidrográficas particulares y asignarlas a unidad de gestión distinta de las asignadas en aquella norma.

El art. 4 preceptúa que, para cada demarcación hidrográfica, unidad de gestión o parte correspondiente a su territorio de una demarcación hidrográfica internacional, los Estados miembros, con objeto de proporcionar una evaluación del riesgo potencial, realizarán una

preliminar del riesgo de inundación, que deberá incluir, como mínimo, los elementos y referencias siguientes: mapas topográficos y de uso del suelo de la demarcación hidrográfica a escala adecuada, con delimitación de cuencas y subcuencas hidrográficas y, en su caso, zonas costeras; descripción de inundaciones históricas significativas; y evaluación de las consecuencias negativas potenciales de futuras inundaciones, a partir del análisis de los condicionamientos físicos del territorio, poblamiento del mismo, actividad económica y evolución a largo plazo, «incluidas las repercusiones del cambio climático en la incidencia de las inundaciones». De especial importancia es el mandato del art. 6, a tenor del cual los Estados miembros habrán de preparar, para cada demarcación hidrográfica y unidad de gestión, a la escala más adecuada, mapas de peligrosidad por inundaciones y asimismo los de riesgo por inundación. Los primeros incluirán las zonas inundables, diferenciándolas por las categorías de baja probabilidad, contraída a episodios extremos, probabilidad media, con umbral no inferior a 100 años y, por último, las de mayor riesgo, indicando extensión y calados de la inundación y, en su caso, velocidad y caudal de la corriente causante. En cuanto a los mapas de riesgo de inundación, deberán indicar las consecuencias adversas potenciales, refiriéndolas a población afectada, tipo de actividad económica interesada, instalaciones que puedan ocasionar contaminación en estas circunstancias y, por último, cualquier otro tipo de información que el Estado miembro considere útil. Como fecha límite para elaboración de ambos mapas la Directiva fija la de 22 de diciembre de 2013.

A partir de los mapas de peligrosidad por inundaciones y de los de riesgo de inundación, el art. 7 manda a los Estados miembros que establezcan, por demarcación hidrográfica o unidad de gestión, planes de gestión del riesgo de inundación, centrados «en la reducción de las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio, el patrimonio cultural y la actividad económica, y, si lo consideran oportuno, en iniciativas no estructurales o en la reducción de la probabilidad de inundaciones». Para las demarcaciones hidrográfica o unidades de gestión enteramente nacionales, el Estado miembro correspondiente habrá de velar, según previene el art. 8, porque se elabore un único plan o una serie de estos planes de gestión del riesgo de inundación coordinados por demarcación hidrográfica. Esta misma pauta deberá seguirse en las demarcaciones hidrográficas o unidades de gestión internacionales.

Las medidas transitorias, contenidas en el art. 13, resultan de especial interés en determinados ámbitos del territorio español, ya que el 13.1 dispensa de la evaluación preliminar del riesgo de inundación en cuencas o subcuencas hidrográficas y en las zonas costeras donde hubiese sido realizada con anterioridad al 22 de diciembre de 2010; y, en idéntico sentido, se faculta a los Estados miembros a utilizar mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundaciones concluidos antes de la fecha indicada, siempre que contengan la información requerida.

Los seis últimos artículos, 14 a 19, ambos inclusive, se refieren a revisiones e informes y contienen asimismo las disposiciones finales. Así, se preceptúa que la evaluación preliminar del riesgo de inundaciones o equivalente se revisarán y, si es preciso, se actualizarán, como máximo, el 22 de diciembre de 2018; para los mapas de peligrosidad por inundaciones y también los mapas de riesgo de inundación, la fecha tope es 22 de diciembre de 2019; y los planes de gestión del riesgo de inundación antes del 22 de diciembre de 2021; y después, en todos los casos indicados, cada sexenio. Se advierte expresamente que «las posibles repercusiones del cambio climático» habrán de ser consideradas en las revisiones de la evaluación preliminar del riesgo de inundación o equivalente y de los planes de gestión del mismo.

El art. 16 responsabiliza a la Comisión de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, con fecha límite de 22 de diciembre de 2018, y luego cada seis años, informes sobre aplicación de la Directiva, tomando en «consideración las repercusiones del cambio cli-

mático». Por último, se fija el plazo de 25 de noviembre de 2009, como último día para la trasposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; proceso éste que en España se ha instrumentado, con casi un año de retraso, a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio (BOE 15 de julio de 2010).

Aspecto particularmente destacable de la Directiva es, su excesiva focalización en el ámbito centroeuropeo, con marginación o infravaloración del dominio mediterráneo, desconociendo, muy probablemente, que es en éste donde las crecidas relámpago, con hidrogramas de ascenso casi vertical a la punta de avenida, han resultado singularmente mortíferas. En efecto, no es casualidad que, entre las más célebres inundaciones europeas, figure destacada la de «Santa Teresa» (14-15 de octubre de 1879), en la cuenca del Segura, con 722 víctimas, y edición a beneficio de los damnificados de la *Revue Paris-Murcie* (400.000 ejemplares) por el Comité de la Prensa Francesa; ni tampoco que el distinguido potamólogo francés Maurice Pardé llamara al Guadalentín el «río más salvaje de Europa». Y, en este mismo orden de cosas, la elaboración del *Proyecto de obras de defensa contra las inundaciones en el Valle del Segura* (Murcia, 1887), dirigido por los Ingenieros de Caminos Ramón García Hernández y Luis Gaztelu Maritorea, considerado justamente el primer plan de defensa de avenidas fluviales sistemático elaborado en Europa; y, más recientemente, a raíz de las desastrosas inundaciones de la década de los ochenta en tierras valencianas, la implantación de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (S.A.I.H.), luego de la de 20 de octubre de 1982, y la ejecución de los planes de defensa de avenidas, después de las de 3 y 5 de noviembre de 1987, en las cuencas del Júcar y Segura. De recordar es asimismo el modélico y prototípico Plan Antirriadas de la Ciudad de Alicante, concebido luego de las crecidas relámpago de los barrancos que causaron la calamitosa y mortífera inundación urbana de 30 de septiembre de 1997.

Aportación muy positiva de la Directiva es, en cambio, el impulso legal a la generalización de medidas no estructurales de defensa de inundaciones centradas en la ordenación de llanos de inundación y otras áreas anegables, con adecuado control urbanístico de dichos espacios. De notar es, en este sentido que, entre las Comunidades Autónomas españolas, ha sido la Valenciana pionera en contar con una normativa específica para prevenir y gestionar los riesgos de inundación. Tras la redacción del Plan de Acción Territorial para la Prevención del Riesgo de Inundaciones en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), en 2003, sus disposiciones son vinculantes y de obligado cumplimiento en todos los planes territoriales y de ordenación urbana. Se ha buscado así una respuesta integral al multiseccular y grave problema de las inundaciones en «una fachada mediterránea apoyada en las montañas» (López Gómez), mediante un detallado diagnóstico de las zonas de riesgo y un análisis regional de peligrosidad que presta especial atención a las frecuencias y calados de las inundaciones. Se combinan así armónicamente, en función del condicionamiento geográfico, medidas estructurales y no estructurales de prevención y defensa de avenidas e inundaciones.