

VÍA LIBRE A LA DIRECTIVA DE INUNDACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Texto: **Jorge Marquínez García**

Pte. de la Confederación Hidrográfica del Norte

Fotos: **Vicente González**

El pasado mes de septiembre, el Consejo de Europa dio vía libre a una Directiva de carácter comunitario que establece por primera vez un marco para la evaluación y prevención de los riesgos de inundación. Un texto legal que incorpora obligaciones para todos los Estados de la Unión y en cuya redacción España ha participado de forma activa, incorporando elementos derivados de las características y comportamientos particulares de las avenidas en nuestro país.

Entre 1998 y 2004, Europa sufrió alrededor de 100 grandes inundaciones, incluyendo los eventos catastróficos ocurridos en los ríos Danubio y Elba en verano de 2002. En cifras, desde 1998, las inundaciones en Europa han causado alrededor de 700 muertos, el desplazamiento de medio millón de personas y, al menos, 25.000 millones de euros en pérdidas económicas.

Estos graves sucesos reforzaron la idea entre los países de la Unión de la necesidad de establecer un plan de acción que evitara o minimizara los efectos catastróficos de estos eventos. De este modo, la Comisión Europea presentó en 2004 el documento "Flood risk management; flood prevention, protection and mitigation" que apuntaba la necesidad de un mayor grado de intercambio de información en la gestión del riesgo de inundaciones a nivel europeo, así como del desarrollo de un instrumento legal para la gestión del riesgo de inundaciones.

El 18 de enero de 2006, la Comisión Europea presentó ya el primer borrador de la Directiva para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. El documento de compromiso fue finalmente adoptado, tras numerosas modificaciones y enmiendas, el pasado 25 de abril de 2007 por el Parlamento Europeo, de acuerdo con el Consejo de Ministros de la UE. El 18 de septiembre de 2007, la Directiva fue finalmente adoptada por el Consejo de Europa y entrará en vigor cuando sea publicada en el Boletín Oficial de la UE, lo que se espera que ocurra en noviembre de 2007.

El objetivo de la Directiva es establecer un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, destinado a reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica

El objetivo de la Directiva es establecer un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, destinado a reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a las inundaciones en la Comunidad.

REPERCUSIONES A NIVEL NACIONAL

La Directiva adoptada por el Consejo y el Parlamento requerirá que los Estados miembros realicen una planificación a largo plazo para reducir el riesgo de inundación. Esta planificación se realizará en tres etapas que deberán producir unos documentos públicos:

La primera etapa tiene como horizonte temporal el año 2011. Antes de esta fecha, los estados miembros deberán acometer la evaluación preliminar de los riesgos de inundación en sus demarcaciones hidrográficas y zonas costeras asociadas. En esta evaluación, los Estados deberán determinar las zonas para las cuales hayan llegado a la conclusión de que existe un riesgo potencial de inundación significativo.

En estas zonas de significativo riesgo potencial de inundación, los Estados deberán elaborar, antes del año 2013, mapas de peligrosidad de inundaciones y



Entre 1998 y 2004, Europa sufrió alrededor de 100 grandes inundaciones.

mapas de riesgo de inundaciones, que centran la segunda etapa de planificación de la Directiva. Los mapas de peligrosidad incluirán las zonas geográficas que podrían inundarse y las clasificarán según los escenarios siguientes: baja probabilidad de inundación o escenario de eventos extremos; probabilidad media de inundación (periodo de retorno \geq 100 años) y alta probabilidad de inundación, cuando proceda. Además, estos mapas indicarán la extensión de la inundación; los calados del agua o nivel de agua, según proceda y cuando proceda, la velocidad de la corriente o el caudal de agua correspondiente. Por último, los mapas de riesgo de inundación mostrarán las

consecuencias adversas potenciales asociadas a la inundación correspondiente a los escenarios indicados expresando los parámetros siguientes: número indicativo de habitantes que pueden verse afectados; tipo de actividad económica de la zona que puede verse afectada; instalaciones a que se refiere el anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación¹ que puedan ocasionar contaminación accidental en caso de inundación y zonas protegidas que puedan verse afectadas indicadas en el anexo IV, punto 1, incisos i), iii) y v), de la Directiva 2000/60/CE; cualquier otra información que

el Estado miembro considere útil, como la indicación de zonas en las que puedan producirse inundaciones con alto contenido de sedimentos transportados y flujos de derrubios e información sobre otras fuentes importantes de contaminación.

Finalmente, la última etapa de planificación llega hasta el año 2015. Antes de esta fecha, los Estados deberán redactar los planes de gestión del riesgo de inundaciones para esas zonas que ha identificado y catalogado. Estos planes centrarán su atención en la reducción de las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, y, si lo

¹ DO L 257 de 10.10.1996, p. 26. Directiva cuya última modificación la constituye el

Reglamento (CE) nº 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 33 de

4.2.2006, p. 1).

consideran oportuno, en iniciativas no estructurales o en la reducción de la probabilidad de las inundaciones.

Los planes abarcarán todos los aspectos de la gestión del riesgo de inundación, centrándose en la prevención, protección y preparación, incluidos la previsión de inundaciones y los sistemas de alerta temprana, y teniendo en cuenta las características de la cuenca o subcuenca hidrográfica considerada. A nivel concreto, estos planes tendrán en cuenta numerosos aspectos como los costes y beneficios, la extensión de la inundación y las vías de evacuación de inundaciones, así como las zonas con potencial de retención de las inundaciones, como las llanuras aluviales naturales. También deberán reflejar los objetivos medioambientales indicados en el artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE, la gestión del suelo y del agua, la ordenación del territorio, el uso del suelo, la conservación de la naturaleza y la navegación e infraestructuras de puertos. Los planes

de gestión del riesgo de inundación podrán incluir asimismo la promoción de prácticas de uso sostenible del suelo, la mejora de la retención de aguas y la inundación controlada de determinadas zonas en caso de inundación.

En el caso de demarcaciones hidrográficas internacionales (como la del Miño o la del Duero, en España), los Estados miembros deberán coordinarse, de modo que los problemas no sean traspasados de un área a otra.

PARTICIPACIÓN ACTIVA DE ESPAÑA

El primer borrador de la Directiva tenía como referencia, como hemos indicado, las inundaciones acaecidas en los grandes ríos transnacionales europeos y estaba diseñada como una respuesta a la medida de esos problemas. Este enfoque de la situación fue en su momento analizado con preocupación desde España ya que dejaba al margen del mismo las

avenidas de tipo torrencial que ocurren habitualmente en los torrentes de montaña y en los cauces discontinuos de las ramblas mediterráneas.

Este tipo de avenidas, que aunque generan pocos daños económicos, son causantes de la mayor parte de las muertes por inundaciones en España, como consecuencia de su elevada velocidad, alto contenido en materia sólida transportada y difícil predicción. Así, España propuso y defendió que la Directiva tuviera en cuenta explícitamente a este tipo de avenidas. Esta intervención propició que la redacción de la Directiva actual incorpore referencias a las avenidas torrenciales en la definición de inundación (artículo 2(1)) y en la información a considerar en los mapas de peligrosidad que tienen que elaborar los estados (artículo 6.5.d). En relación con estas zonas en las que la carga transportada por la avenida es importante, se defendió que los criterios exclusivamente hidrológicos no eran los más adecuados y

Antes de 2015, los Estados deberán redactar los planes de gestión del riesgo de inundaciones para las zonas que ha identificado y catalogado.





Desde 1998, las inundaciones en Europa han causado alrededor de 700 muertos, el desplazamiento de medio millón de personas y, al menos, 25.000 millones de euros en pérdidas económicas.

que se deberían incorporar criterios de tipo geomorfológico, así como el análisis de los registros históricos. Esta reclamación fue seguida de las correspondientes modificaciones en la redacción del texto, en los artículos 4.2.b, 4.2.c y 4.2.d.

Es particularmente importante el apoyo de España para la incorporación al texto del concepto de “peligrosidad” (“hazard”) que inicialmente no se había considerado, de modo que se identificaran las zonas peligrosas independientemente del grado de riesgo actual. De este modo se dispondría de una cartografía que las administraciones competentes

pudieran utilizar para evitar su ocupación y reducir así los riesgos de inundaciones en el futuro. Este punto ha sido incorporado en el capítulo III ‘mapas de peligrosidad y mapas de riesgo’.

Durante los diversos procesos de negociación, España ha defendido y reclamado que el texto haga especial énfasis en la utilización de medidas no estructurales en la gestión de inundaciones, como son la utilización de las llanuras aluviales como áreas de retención de agua y sedimentos. Por este motivo, España ha defendido intensamente la necesidad de dar más espacio a los ríos, promocionando las prácticas de uso sostenible del suelo y teniendo en cuenta aspectos tales como las zonas con potencial de retención de las inundaciones, los costes y beneficios, los objetivos medioambientales indicados en la Directiva 2000/60/CE y la ordenación del territorio. Si las cuencas de los ríos no son gestionadas adecuadamente, cada vez más y más gente vivirá y trabajará en las llanuras aluviales, reduciendo la capacidad natural de retención de las mismas. Dado que se trata de un fenómeno natural, que no puede evitarse, y que además, el cambio climático está contribuyendo a aumentar las proba-

bilidades de que ocurra, es necesario desarrollar una estrategia a largo plazo, en el que la gestión coherente de los riesgos de inundación permita revertir la tendencia de aumento de los daños por crecidas.

En paralelo y durante la redacción del texto de compromiso, España ha insistido en que el ámbito de aplicación de la Directiva incluyera a todas las cuencas hidrográficas de la Unión, y no solamente a aquellas cuencas compartidas por varios países miembros, como solicitaban algunos estados, con el fin de armonizar el tratamiento de estos acontecimientos de manera eficaz. España defendió que, de prosperar el Principio de Subsidiariedad de una manera no equilibrada, se producirían diferencias entre los niveles de protección ambiental que disfrutaran los ciudadanos de los distintos países miembros; se crearían efectos distorsionadores del mercado interior, y se generaría una variación sustancial respecto al criterio comunitario mantenido en otras directivas como las de Impacto Ambiental y Responsabilidad Ambiental.

LA DIRECTIVA DE INUNDACIONES VS. LA DMA

En el trámite de redacción de la Directiva de inundaciones, la mayoría de los países miembros han coincidido en la necesidad de no entrar en contradicción con las disposiciones de la Directiva Marco del Agua.

De este modo, además de buscar la reducción del riesgo de inundación, la Directiva garantiza que el respeto al papel de las avenidas en la dinámica natural de los ríos, especialmente la función que las llanuras de inundación tienen como áreas de tampón de caudales y carga sólida. En este sentido se consiguió modificar el artículo 7.2 que originalmente perseguía “reducir la probabilidad de que ocurra una inundación” por un texto más acorde con la DMA, y que indica que se busca la “...reducción de las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, y, si lo consideran oportuno, en iniciativas no estructurales o en la reducción de la probabilidad de las inundaciones...” 

En las zonas de significativo riesgo potencial de inundación, los Estados deberán elaborar, antes del año 2013, mapas de peligrosidad de inundaciones y mapas de riesgo de inundaciones