

# LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS POR INUNDACIONES<sup>1</sup>

Por Antonio Fortes Martín<sup>2</sup>

*Las inundaciones padecidas en el continente europeo a lo largo de los últimos años, y que alcanzan incluso al pasado 2005, han generado una conciencia colectiva en la que, además de constatar que el fenómeno de por sí resulta inevitable, fácilmente se colige que la mano del hombre está contribuyendo a que el impacto negativo de las inundaciones se multiplique peligrosamente. De ahí que todos los esfuerzos en la actualidad se vuelquen hacia la prevención, protección y mitigación de los efectos desastrosos que las inundaciones pueden llegar a ocasionar, lo que incluye también y sobre todo a los riesgos asociados a ellas, tanto en la salud humana y el medio ambiente, como también en las infraestructuras y en las propiedades. A tal fin y como fruto de los intensos trabajos desarrollados en el seno de las instituciones comunitarias la Comisión ha presentado a comienzos del año 2006 una Propuesta de Directiva relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones cuyos aspectos más destacados pasamos a analizar en este artículo*

## El problema de las inundaciones y sus posibles soluciones

Las inundaciones son fenómenos naturales asociados al normal funcionamiento de los sistemas fluviales y costeros. Esta misma contundencia y claridad con la que se expresa el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen<sup>3</sup> de 9 de febrero de 2005 en relación con el problema de las inundaciones es la que nos sirve para abordar, sin prejuicio alguno y con plenas garantías, un fenómeno cada vez más preocupante entre la población.

La situación de partida, así pues, no puede ser otra que reconocer y aceptar que las inundaciones siempre han estado ahí presentes y, a salvo las inundaciones repentinas, las causas últimas de una inundación, a saber, las precipitaciones y el nivel del mar, son fenómenos naturales en esencia incontrolables. Otra cosa es que sus devastadores efectos no sólo se perciban sino que en puridad sean de por sí más graves en los últimos años como consecuencia de las acciones humanas.

Como se reconoce en el Documento 1/2005, de 6 de abril de la Agencia Europea del Medio Ambiente titulado “El cambio climático y las inundaciones fluviales en Europa” las grandes inundaciones representan a día de hoy el tipo de catástrofe natural más habitual en Europa<sup>4</sup>. Nos encontramos, de este modo, inmersos ante una respuesta de la naturaleza -una más de los muchos azotes ambientales que venimos padeciendo,

---

<sup>1</sup> Documento original del artículo publicado en la Revista EcoSostenible (marzo 2006), nº13, p. 21-28

<sup>2</sup> Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

<sup>3</sup> Dictamen NAT/263 CESE 125/2005 “Gestión de los riesgos de inundación” emitido por el Comité Económico y Social Europeo a la Comunicación de la Comisión titulada “Gestión de los riesgos de inundación -Prevención, protección y mitigación de las inundaciones-“ COM (2004) 472 final, de 12 de julio

<sup>4</sup> Y las previsiones no son nada halagüeñas por cuanto el mismo documento citado de la Agencia Europea del Medio Ambiente advierte que las inundaciones en el futuro aumentarán en frecuencia e intensidad afectando a muchas regiones del centro, norte y noreste de Europa

paradójicamente junto al de la escasez de agua en otras zonas- que, si bien en principio es inevitable y su existencia puede ser constatada ya incluso en los viejos textos bíblicos del Antiguo Testamento, en los últimos años está mostrando toda su crudeza y virulencia como consecuencia de acciones antropocéntricas. Baste ahora tener presente que, junto a la propia incidencia que manifiesta el problema planetario del cambio climático, no pueden obviarse tampoco las malas prácticas como las que resultan de gestiones fluviales inadecuadas, planificaciones indebidas del uso del suelo que dan lugar a la autorización de construcciones en zonas claramente expuestas a riesgo de inundaciones o incluso la desafortunada deforestación que aumenta peligrosamente los efectos de la escorrentía. Todas éstas son situaciones que agravan de por sí el fenómeno de las inundaciones al alterarse, irregularmente y por la mano del hombre, las condiciones del entorno fluvial y costero.

Por otra parte y como nos recuerda el Comité Económico y Social Europeo en su citado Dictamen de 9 de febrero de 2005<sup>5</sup>, entre 1998 y 2002 el continente europeo ha sufrido más de cien inundaciones, entre las que destacan por su extrema gravedad las de 2002 con los desbordamientos de los ríos Danubio y Elba, y todo ello sin contar las más próximas en el tiempo como las sufridas en el pasado 2005. Y el balance no puede ser más desolador: 700 muertos, medio millón de personas desplazadas y 25.000 millones de euros de pérdidas en bienes asegurados.

Con ese panorama, la respuesta no se ha hecho esperar y así, como resultado nítido de los trabajos desarrollados en los últimos años en el seno de las instituciones comunitarias, la Comisión en un primer momento, el 12 de julio de 2004, presentó una Comunicación -COM (2004) 472 final- al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “Gestión de los riesgos de inundación –Prevención, protección y mitigación de las inundaciones-”. En la misma se hace especial hincapié, por vez primera, a la necesidad de contar con una eficaz gestión de los riesgos de inundación lo que conseguirá reducir la probabilidad y el impacto de las inundaciones. Para ello se erigen como elementos estructurantes de esa futura acción a desarrollar frente al impacto de las inundaciones, i) su previsión, ii) la cartografía del riesgo, y iii) la modelización del riesgo de inundaciones.

Posteriormente y de forma más cercana en el tiempo, el pasado 18 de enero de 2006 la Comisión presentó la Propuesta de Directiva relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones -COM (2006) 15 final- (en adelante PDEGI). La importancia de esta futura norma es máxima, como iremos comprobando a lo largo de este artículo, sobre todo y primero porque contribuirá a la necesaria concienciación social y burocrática ante este tipo de situaciones. Y en segundo término porque fija claramente el paso a la acción previendo la adopción de medidas encaminadas, no ya a paliar en la medida de lo posible los devastadores efectos de las inundaciones, sino a anticiparse prediciendo lo que puede llegar a ocurrir para lo que resulta capital una gestión eficaz de los riesgos de una posible inundación. Es por ello que todo este nuevo esquema de evaluación y gestión ante este tipo de catástrofes gira en torno a dos términos que en absoluto pueden pasar inadvertidos: “inundación” y “riesgo de inundación”.

---

<sup>5</sup> Dictamen NAT/263 CESE 125/2005 “Gestión de los riesgos de inundación” emitido por el Comité Económico y Social Europeo a la Comunicación de la Comisión titulada “Gestión de los riesgos de inundación -Prevención, protección y mitigación de las inundaciones-“ COM (2004) 472 final, de 12 de julio

Por *inundación* debemos entender, tal y como aparece definido este término en el artículo 2.1 PDEGI, “el anegamiento temporal de terrenos que en general no están cubiertos por agua” y que se puede producir por muy diversas causas y sobre distintos escenarios originando distinto tipo de inundaciones como las fluviales, las costeras, las repentinas, las urbanas, etc. De otro lado, el *riesgo de inundación*, también definido en el mismo precepto citado, no es más que “la probabilidad de que se produzca una inundación de cierta gravedad junto con el daño estimado a la salud humana, el medio ambiente y la actividad económica asociado a una inundación de esa gravedad”. Como fácilmente puede colegirse de estas dos definiciones expuestas, ese anegamiento temporal, circunstancial y excepcional de terrenos, cuando tiene lugar, puede ocasionar y de hecho ocasiona serios daños a la salud humana, el medio ambiente y la actividad económica. Son por tanto estos tres elementos receptores hacia los que tiende la conformación comunitaria de un nuevo marco para la prevención, protección, mitigación, y en definitiva reducción del riesgo asociado a las inundaciones.

### **El sentido y alcance de la evaluación y gestión de las inundaciones: el objeto de la futura Directiva y su engarce con la Directiva marco sobre el agua**

Como la propia Exposición de Motivos de la PDEGI reconoce, el tema del agua goza de una dilatada tradición en el seno de las instituciones comunitarias. A ello cabe sumar que la normativa comunitaria de corte ambiental sobre la calidad de las aguas es abultadísima como se alcanza a comprobar si volvemos la vista hacia atrás desde la aprobación de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Pese a la relevancia de esta última disposición normativa, empero, la misma no aborda la cuestión relativa a las inundaciones y ello pese a que paradójicamente una inundación puede ocasionar un serio daño a la propia calidad de las aguas, cuando no a la integridad de los humedales y de la biodiversidad acuática. Comprobamos pues que, en el marco de esa nueva concepción sobre la política comunitaria de aguas, no entra sin embargo una gestión de las aguas que cubra también el espectro de los posibles riesgos por inundación. Por ello la presencia de la futura Directiva de evaluación y gestión de las inundaciones está más que justificada, como determina su artículo 1, para establecer un marco para la reducción del riesgo para la salud humana, el medio ambiente, las infraestructuras y la actividad económica asociado a las inundaciones, tanto en ríos como en zonas costeras, en todo el territorio de la Comunidad. Pero la incorporación de esta futura disposición en el acervo comunitario no lo es por irrupción externa desplazando a la Directiva 2000/60. Más bien, nos encontramos ante una anexión interna de la futura Directiva de inundaciones en y sobre la Directiva marco del agua. Sólo así se alcanza a comprender que la PDEGI contenga continuas referencias a la Directiva marco del agua en el propósito último de aprovechar todas las posibilidades que ésta ofrece para la vertebración de todo el entero sistema preventivo y gestor de las inundaciones. En este sentido el Considerando nº14 PDEGI afirma con rotundidad que “la aplicación de la presente Directiva tiene que coordinarse estrechamente con la Directiva 2000/60” siendo la prueba más palpable de esa absoluta coordinación la estrecha relación manifestada entre la gestión de la calidad del agua que se viene realizando con la Directiva 2000/60 y la gestión del riesgo de inundación prevista en la

PDEGI<sup>6</sup>. Junto a lo ya señalado, la pretendida integración sincronizada la encontramos de forma más definida en las siguientes fórmulas:

- a) las definiciones de “río”, “cuenca”, “subcuenca” y “demarcación hidrográfica” del artículo 2 de la Directiva 2000/60 serán igualmente aplicables por la PDEGI (art. 2 PDEGI)
- b) la utilización de la cuenca hidrográfica y de la demarcación hidrográfica como criterio delimitador de la acción administrativa coordinada tanto en política de aguas como en materia de evaluación y gestión de las inundaciones (art. 3 PDEGI)
- c) la elaboración de los mapas de riesgo de inundación que se formulen, y a los que nos referimos más adelante, se realizará aprovechando, la labor ya existente y en su caso las revisiones que deban emprenderse tanto sobre los análisis económicos del uso del agua como de los estudios del impacto ambiental de la actividad humana sobre las aguas (art. 13.1 PDEGI y art. 5 Directiva 2000/60)
- d) la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación, que también abordamos seguidamente, deben tener en cuenta los planes hidrológicos de cuenca que puedan existir, y ello hasta el punto que, a resultas de un proceso de revisión, es deseable la integración paulatina de los primeros en estos últimos (art. 13.2 PDEGI y art. 13 Directiva 2000/60). Sólo así resulta posible la verdadera gestión integrada e integral de las cuencas y demarcaciones hidrográficas que aúna tanto a la gestión del riesgo de inundación como a la gestión de la calidad del agua misma
- e) finalmente, la toma en consideración de los objetivos ambientales y los programas de medidas existentes sobre los recursos hídricos a los que hace referencia la Directiva 2000/60 en sus artículos 4 y 11, respectivamente, a la hora de redactar los mapas y los planes de gestión del riesgo de inundación

### **La necesaria respuesta concertada a los riesgos de inundaciones: la imposibilidad de atajar el problema a nivel local o regional**

La experiencia comunitaria, sobre todo a raíz de relevantes episodios acontecidos en el centro de Europa, ha evidenciado que la fuerza de las aguas resulta imparable hasta el punto que a resultas de una inundación, “ni los ríos ni el mar respetan las fronteras”, como gráficamente ha afirmado el Comité de las Regiones de la Unión Europea en su Dictamen de 15 de marzo de 2005<sup>7</sup>. Por ello las acciones que pueda emprender individualmente cada región o incluso cada Estado con el propósito de minorar los efectos de las inundaciones e incrementar el grado general de protección carecen de sentido si no atienden a una programación conjunta y concertada de las medidas a adoptar.

A raíz precisamente de los sucesos de 2002 con las graves inundaciones de los ríos Danubio y Elba, la Comisión lideró un núcleo duro de trabajo en el que se definieron, junto con los Estados miembros, países candidatos por aquel entonces a ingresar en la

---

<sup>6</sup> Esta misma idea ya se encuentra recogida en las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea en su sesión nº 2610, de 14 de octubre de 2004, relativas a la gestión de los riesgos de inundación

<sup>7</sup> Dictamen de 15 de marzo de 2005 (DEVE-034) sobre la Comunicación de la Comisión titulada “Gestión de los riesgos de inundación -Prevención, protección y mitigación de las inundaciones-“ COM (2004) 472 final, de 12 de julio

Unión y otros interesados, las líneas maestras de lo que serían las mejores prácticas a adoptar en caso de inundaciones. Ese trabajo desembocaría en un primer momento en la ya citada Comunicación de la Comisión sobre gestión de los riesgos de inundación<sup>8</sup> -Prevención, protección y mitigación de las inundaciones- y más adelante en la constitución de un Foro consultivo de expertos cuyas reuniones a lo largo del pasado 2005 propiciaron una consulta pública, incluso realizada en Internet<sup>9</sup>, hasta finalmente adoptarse el texto de la PDEGI.

Cierto es que la futura Directiva sobre evaluación y gestión de las inundaciones considera el problema de las inundaciones tal y como el mismo se presenta y éste es el resultado último del programa comunitario de acción contra las inundaciones, inserto a su vez en la definida política europea de investigación que, desde hace años, cuenta con un consolidado elenco de acciones contempladas en seis programas marco habidos hasta el momento. El último de ellos prevé la financiación del que se ha considerado el mayor proyecto europeo de investigación sobre inundaciones -el llamado FLOODSITE<sup>10</sup>- en el que se aplican métodos de gestión y análisis integrados del riesgo de inundaciones.

Siendo ésta la justificación más clara de la aprobación de la futura Directiva, la gestión de las aguas continentales mediante cuencas y demarcaciones hidrográficas, tal y como estas últimas son concebidas por la Directiva 2000/60 marco sobre el agua, se erige ahora también como un oportuno acicate para evaluar y gestionar eficazmente los retos a los que conducen las inundaciones en el territorio de la Unión Europea, máxime ante la diversidad geográfica, hidrológica y poblacional del continente europeo.

La cuenca, la subcuenca, la demarcación hidrográfica, o incluso la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio comunitario, se erigen como el referente geofísico sobre el que se proyectarán, como comprobaremos seguidamente, el planteamiento por etapas que prevé la PDEGI en el camino hacia una mayor y mejor evaluación y gestión de las inundaciones y los riesgos que las mismas entrañan. Y ello porque la mayoría de las cuencas hidrográficas, cuando no las propias demarcaciones y las zonas costeras en Europa, son compartidas entre varios países, coincidiendo en numerosas ocasiones con el escenario en el que se han manifestado las más devastadoras inundaciones. De ahí que no resulte conveniente, ni técnica ni económicamente viable, un enfoque puramente nacional para la gestión del riesgo de inundaciones ya que, para “afrontar desafíos compartidos”, como gráficamente destaca la exposición de motivos de la PDEGI, es preciso establecer un marco común cuyos principales objetivos, eso sí, deben basarse en las circunstancias locales y regionales<sup>11</sup>.

## **El planteamiento por etapas: evaluación preliminar, mapas de riesgo y planes de gestión**

---

<sup>8</sup> COM (2004) 472 final, de 12 de julio

<sup>9</sup> Los interesantes resultados de esa consulta pública a través de internet pueden consultarse en el siguiente web site oficial:

[http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/flood\\_risk/consult.htm#results](http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/flood_risk/consult.htm#results)

<sup>10</sup> Vid. para mayor información remitimos al lector a su dirección en internet <http://www.floodsite.net>

<sup>11</sup> Un buen ejemplo de esa cooperación transfronteriza y de planteamiento integrado de la lucha contra las inundaciones es el proyecto IRMA, que aglutina actividades de la iniciativa INTERREG, auspiciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en los ríos Rin y Mosa

La evaluación y gestión de inundaciones sobre las que pivota la acción comunitaria se vertebra, en el caso de la PDEGI, sobre una cascada de actuaciones a acometer por cada uno de los Estados miembros y que se concretan en una evaluación preliminar del riesgo, unos mapas de riesgo y unos planes de gestión. La importancia de este esquema viene dada, además de por su configuración, como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, por el ánimo que subyace en la PDEGI de que las Administraciones de los Estados miembros dispongan de unas sólidas herramientas en las que también prime la presencia activa de la población. La disponibilidad de información y además la garantía de una participación activa por parte de todos los agentes involucrados en el problema de las inundaciones, tal y como prevé el artículo 14 PDEGI, sin duda que coadyuvará a la creación de un clima de madurez y firme conciencia social necesario para abordar, con plenas garantías y no sólo por parte de la Administración, el grave problema de las inundaciones en el territorio de la Unión Europea.

Para ello resulta interesante constatar cómo la PDEGI propone, como pauta de conducta ante eventuales inundaciones futuras, una estrategia que se configura, ambiciosa y gradualmente, con el propósito de tener una idea clara de la vulnerabilidad, cada vez más acusada, de las personas y de los bienes expuestos en zonas de riesgo. Para ello el nuevo planteamiento que se propone pasa por los siguientes estadios:

*1º Evaluación preliminar del riesgo de inundación (Cap. II PDEGI -arts. 4 a 6-)*

Lo primero de todo procede realizar una evaluación previa, lo más exhaustiva posible, del fenómeno de las inundaciones y con ella la declaración de las zonas con un riesgo potencial significativo. Para ello esa evaluación debe incluir, como disciplina el apartado 2 del artículo 12

- a) un mapa de la demarcación hidrográfica<sup>12</sup>, como centro nuclear de la acción a desarrollar con posterioridad, en el que se indique la topografía y los usos del suelo
- b) una relación descriptiva de las inundaciones acaecidas con anterioridad, de los procesos de inundación y su vulnerabilidad al cambio, así como de los planes de desarrollo que puedan provocar un cambio en los usos del suelo, bien sea por el asentamiento de poblaciones o el ejercicio de actividades económicas que puedan aumentar los riesgos de inundación en la zona
- c) un análisis probabilístico de las futuras inundaciones basándose para ello en diversos parámetros como datos hidrológicos, tipos de inundaciones, tendencias de los usos del suelo, impacto del cambio climático, etc
- d) un pronóstico a largo plazo de las consecuencias estimadas de inundaciones futuras sobre la salud humana, el medio ambiente -incluido el cambio climático- y la actividad económica

La correcta evaluación preliminar anterior es la que va a permitir tener una primera y certera impresión acerca de la situación exacta de cada cuenca, subcuenca o franjas costeras asociadas a éstas incluidas en una demarcación hidrográfica a efectos de riesgos de inundaciones. Es por ello que resulta capital que los Estados miembros cumplan debidamente en tiempo y forma con este cometido para lo que dispondrán de

---

<sup>12</sup> La demarcación hidrográfica permitirá reconocer los límites de las cuencas y subcuencas, así como los de las zonas o franjas costeras contiguas o asociadas cuando ello resulte más conveniente

un período de tres años, a partir de la entrada en vigor de la futura Directiva, para la realización de esa inicial evaluación. De ello depende además la correcta tipología clasificatoria de las cuencas en una doble posibilidad: existencia o inexistencia de riesgo potencial significativo de inundación en función de la probabilidad o improbabilidad razonable de que el riesgo se pueda materializar.

Pero en cualquier caso, y pese a la importancia de la situación valorativa previa como se acaba de apuntar, no se trata tampoco de una “jugada a una única carta” por cuanto el artículo 6.3 PDEGI prevé el cambio de los condicionantes hechos valer en un primer momento en la evaluación practicada. En este sentido, no sólo es posible sino deberá tener lugar una revisión y actualización de las evaluaciones a más tardar en 2018 y, con posterioridad, cada seis años por lo que la experiencia asumida con el paso del tiempo o la mera variación de circunstancias permitirá reajustar la estrategia a seguir en el escenario de eventuales inundaciones vigente en cada momento.

## *2º Mapas de riesgo de inundación (Cap. III PDEGI -arts. 7 y 8-)*

Practicada la evaluación de riesgos correspondiente, el siguiente estadio del plan de etapas presentado por la PDEGI es la elaboración, también por parte de los Estados miembros y a nivel de demarcación hidrográfica, de mapas de riesgo de inundación. Estos mapas de riesgo, dirigidos a aumentar la sensibilización y el grado de información de la población y de las autoridades respecto a las zonas de peligro de inundaciones, comprenden:

- i) los mapas de inundaciones *stricto sensu*
- ii) los mapas indicativos de los daños ocasionados por las eventuales inundaciones

Sobre la base de esta diferenciación, los primeros, los mapas específicos de inundaciones han de concretar las zonas geográficas susceptibles de inundación en función de una tríada de probabilidades hipotéticas, a saber, probabilidad baja, media o alta de inundación, incluyéndose a su vez, para la determinación de esa probabilidad, los siguientes elementos:

- niveles de agua previstos
- velocidad de la corriente
- zonas en las que puede producirse erosión de las orillas y sedimentación de arrastres

Mientras que por lo que respecta a los mapas de los daños derivados de las inundaciones, los mismos han de precisar, de forma asociada a los mapas de inundaciones, los daños potencialmente asociados a las inundaciones en función de tres concretos parámetros que representan globalmente el triple alcance de las inundaciones tanto para la salud humana, como para el medio ambiente y las actividades económicas:

- \*número de habitantes afectados
- \*daños potenciales al medio ambiente
- \*daños económicos potenciales en la zona

Finalmente y como también hemos comentado en relación con la evaluación preliminar, los Estados miembros tienen la importante misión, no sólo de elaborar correctamente este distinto tipo de instrumentos, sino hacerlo dentro de los plazos marcados por la futura Directiva. Así, los mapas de riesgo de inundación deberán estar concluidos a más tardar el 22 de diciembre de 2013, siendo objeto de revisión y, en su caso, actualización, antes del 22 de diciembre de 2019 y en lo sucesivo en períodos de seis años.

### *3º Planes de gestión del riesgo de inundación (Cap. IV PDEGI -arts. 9 a 12-)*

El plan de etapas concluye con la preparación y ejecución de planes de gestión del riesgo de inundación que, una vez más, los Estados miembros han de tener listos, a nivel de demarcación hidrográfica, y publicados debidamente antes del 22 de diciembre de 2015 para su inmediata puesta en aplicación a partir del 23 de diciembre de 2015.

Estos planes de gestión del riesgo, que serán revisados y actualizados, si ello resulta necesario, antes del año 2021 y posteriormente en períodos de seis años, representan la puesta en escena real de las acciones convenidas por cada Estado miembro para hacer frente a la materialización del riesgo de inundación. Su importancia obliga a que la futura Directiva marque el camino a seguir por los Estados miembros en la elaboración de los extremos que han de contener los planes de modo que los primeros planes de gestión del riesgo que se redacten deben referirse a los elementos que se indican en la parte A del anexo PDEGI. Mientras que la revisión de planes deberá prestar especial atención a los elementos dispuestos en la parte B del mismo anexo PDEGI.

Junto a lo anterior, la especial relevancia de esta última fase del entero sistema de evaluación y gestión de riesgos nos obliga a enfatizar la que representa a nuestro juicio la piedra angular de toda la evaluación y gestión de riesgos de inundaciones, esto es, el *ciclo de gestión del riesgo de inundación*, que, como se desprende del Considerando nº12 PDEGI, incluye las fases de prevención, protección, preparación, respuesta a las emergencias, recuperación y revisión. Es por ello que podemos llegar a afirmar abiertamente a partir de la regulación propuesta por la PDEGI que:

- a) un plan de gestión del riesgo incluye medidas y acciones concretas que se dirigen a alcanzar un deseable grado de protección para cada cuenca hidrográfica, subcuenca o franja de litoral
- b) el plan de gestión ha de tener muy en cuenta por tanto las características propias de cada cuenca considerada adaptándose a sus necesidades y prioridades y ello a partir de la evaluación preliminar y los mapas de riesgo
- c) el plan de gestión del riesgo de inundación va a abarcar todas las fases del ciclo de gestión del riesgo, con un particular interés en la prevención, protección y preparación ante los posibles efectos de la inundación en su caso
- d) el objetivo último no es otro que reducir la probabilidad de que acaezca una inundación para lo cual es necesario operar conjuntamente con ciertas variables relativas a la gestión de los recursos hídricos y del suelo, la ordenación del territorio y de los usos del suelo, así como la conservación de la naturaleza

Con todo, la eficacia de las medidas de gestión del riesgo de inundaciones previstas en los preceptivos planes de gestión dependen en lo esencial de la acción que cada Estado miembro sea capaz de desplegar en cada preciso momento. Pero a nadie se le escapa que el interés o necesidad de un Estado miembro puede no tener correspondencia exacta



con la delimitación geográfica del “terreno de juego” sobre el que proyectar las actuaciones a llevar a cabo ante una inundación o riesgo de inundación, esto es, las demarcaciones hidrográficas. Si bien la regla preferente es la de la elaboración de un único plan de gestión del riesgo de inundación para cada demarcación hidrográfica situada totalmente dentro del territorio de un Estado miembro, no pueden obviarse los casos del centro de Europa, en los que una demarcación hidrográfica se extiende sobre dos o más territorios de Estados distintos e, incluso, sobre terceros países no miembros de la Unión. Esta situación, nada extraña por otra parte, es la que nos sitúa ante una suerte de “ejercicio solidario de facultades estatales” que encuentra traducción final en un bienintencionado régimen de conducta o de cordialidad en la convivencia entre países vecinos y cuya operatividad práctica sin embargo sólo el tiempo será capaz de demostrar. De este modo, cabe destacar que las medidas de gestión del riesgo adoptadas en un Estado miembro no pueden aumentar el riesgo de inundación en un país vecino. Por ejemplo en el caso de un curso de agua que atraviesa varios países, las acciones emprendidas por el país A aguas arriba o aguas abajo para prevenir una inundación no pueden perjudicar negativamente al país B. De ahí que en los casos de compartición entre varios países de una demarcación hidrográfica internacional procede lo siguiente:

- \* si la demarcación hidrográfica se encuentra totalmente dentro del territorio de la Unión Europea, todos los Estados miembros implicados habrán de coordinarse para elaborar un único plan internacional de gestión del riesgo de inundación que tome a la demarcación hidrográfica en su conjunto como referente
- \* si la demarcación hidrográfica extiende su ámbito más allá de los confines del territorio de la Unión Europea, ante la imposibilidad de implicar en un eventual único plan internacional de gestión del riesgo a terceros países afectados pero no miembros de la Unión, procederá por parte de los Estados miembros la elaboración de planes de gestión relativos cuanto menos a las partes de la demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio de los Estados miembros considerados

Finalmente debemos resaltar que, pese al papel predominante que tienen cada uno de los Estados miembros, dada la justificación de una acción comunitaria concertada en este sentido ante el problema transfronterizo de las inundaciones, se explica que la PDEGI prevea en su artículo 17 que los Estados miembros presenten a la Comisión, en el plazo de los tres meses siguientes a su finalización, la evaluación preliminar del riesgo, los mapas de riesgo y los planes de gestión del riesgo de inundación.

## **Valoraciones finales**

Una eficaz respuesta para atajar los perniciosos efectos de las inundaciones obliga a contar con una correcta y contrastada evaluación y gestión de los riesgos que esas mismas inundaciones pueden llevar aparejados. No podemos pues esperar a actuar cuando la inundación ya se ha producido o ésta está a punto de originarse por cuanto el margen de respuesta entonces en esos supuestos será muy escaso, ya que, como se reconoce en el Capítulo 12 relativo a los impactos sobre los riesgos naturales de origen climático: riesgo por crecidas fluviales del Informe de la Oficina Española de Cambio Climático publicado el pasado 2005 con el título Evaluación Preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático, “las inundaciones constituyen el riesgo natural de mayor impacto económico y social que se puede generar en un corto espacio de tiempo (horas o días)”.

Si bien la normativa de aguas, de ordenación del territorio y urbanismo, y de protección civil ha desempeñado y sigue cumpliendo un papel importante en la tarea de rebajar la fatal exposición de los bienes a los efectos de las inundaciones, esa normativa, insistimos, pese a su importancia, no tiene, como finalidad desarrollar propiamente una evaluación y gestión de las inundaciones y de sus riesgos. Por ello, la consideración singular de las inundaciones con una normativa específica, como la futura Directiva y la normativa nacional de cada uno de los Estados miembros que la incorpore a sus respectivos ordenamientos jurídicos, tiene un valor añadido sin parangón. Porque cuando se apruebe esta Directiva contaremos con una visión holística e integral del problema de las inundaciones capaz de ahondar en sus causas más profundas sin fragmentaciones o desplazamientos del problema que puedan comprometer la capacidad de las regiones o Estados situados río arriba o río abajo para alcanzar el nivel de protección que consideren más adecuado. Más allá por tanto de esa relevante impronta solidaria que subyace también en el fondo de la PDEGI como consecuencia de las acciones concertadas en las distintas cuencas hidrográficas y zonas costeras afectadas, interesa ahora destacar que la respuesta administrativa y logística ante catástrofes graves no lo será ya sólo *ex post facto* sino en un momento previo, esto es, antes de que pueda producirse la inundación. La importancia, así pues, de disponer de un plantel de medidas preventivas completamente definido apriorísticamente, incluso cuando no hay percepción real de una amenaza de inundación, permitirá, a buen seguro, minorar la mayor vulnerabilidad que presentan los elementos afectados por una potencial inundación como consecuencia de la mayor concienciación e implicación de la población en los temas de protección frente a las inundaciones.

No cabe duda que si hoy día la actividad humana contribuye a aumentar la probabilidad y los efectos negativos de las grandes inundaciones, siendo prácticamente imposible evitar en su totalidad el fenómeno de las inundaciones, resulta factible reducir el riesgo que las mismas representan tanto para el ser humano como para el entorno que le rodea. Y ello se consigue no sólo mediante medidas estructurales aisladas sino con una mayor amplitud de miras donde la evaluación y gestión de los riesgos por inundación se engarce perfectamente con una correcta planificación hidráulica, territorial, urbanística, ambiental, agrícola, de transportes, etc.

En definitiva, podemos concluir tomando como nuestras las palabras recogidas en la Comunicación de la Comisión<sup>13</sup> relativa a la Gestión de los riesgos de inundación -Prevención, protección y mitigación de las inundaciones-. En este sentido “el riesgo de inundaciones continuará existiendo en la Unión Europea y puede aumentar considerablemente durante las próximas décadas. El reto consiste en anticipar ahora estos cambios y proteger la sociedad y el medio ambiente de sus efectos”. La PDEGI pretende por ello también desterrar esa falsa y peligrosa sensación de seguridad que en muchas ocasiones nos embarga al comprobar que ciertos desastres naturales suelen ocurrir frecuentemente muy lejos de donde nos encontramos.

---

<sup>13</sup> COM (2004) 472 final, de 12 de julio