

LA IRUPCIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DERECHO EUROPEO DE AGUAS

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

SUMARIO: I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EN MATERIA DE AGUAS: 1. La armonización de las normas nacionales de calidad del agua como medio para conseguir el mercado único. 2. La expansión tras la asunción de competencias en política ambiental en el Acta Única Europea.— II. LA DIRECTIVA 2000/60/CE, MARCO PARA LA POLÍTICA EUROPEA DE AGUAS DEL SIGLO XXI.— III. LA ACTUALIZACIÓN DEL ACERVO EN MATERIA DE AGUAS Y DEMÁS LABORES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO.— IV. LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA POLÍTICA HÍDRICA EUROPEA: SEQUÍAS E INUNDACIONES: 1. La adaptación de la política hídrica europea al cambio climático para afrontar la carestía del agua. 2. La evaluación y gestión de los riesgos de inundación: A) La evaluación preliminar del riesgo de inundación. B) Mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación. C) Planes de gestión del riesgo de inundación.

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EN MATERIA DE AGUAS

Aunque sobre ello ya se ha escrito mucho, con el sólo fin de poner en antecedentes a los no iniciados y situar las mencionadas disposiciones en su contexto, me permito en las líneas siguientes resumir la evolución que ha tenido la regulación comunitaria en materia de aguas.

1. La armonización de las normas nacionales de calidad del agua como medio para conseguir el mercado único

Como es sabido, el origen de las primeras normas dictadas por la Comunidad Europea en materia de aguas, que recordaremos brevemente, fue armonizar las normas nacionales de calidad del agua, como medio para conseguir el mercado único, evitando la aparición de barreras al comercio y del «dumping ecológico».

En esa primera etapa hay que situar la Directiva 75/440/CEE, sobre calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, la Directiva 76/160/CEE, sobre calidad de las agua de baño, la Directiva 76/464/CEE, sobre contaminación causada por determinadas sustancias vertidas en el medio acuático (desarrollada por las Directivas 82/176/CEE y 84/156/CEE, relativa al mercurio, la Directiva 84/491/CEE, relativa al hexaclorociclohexano, la Directiva 85/513/CEE, relativa al cadmio, la Directiva 86/280/CEE, relativa al tetracloruro de carbono, DDT y pentaclorofenol), la Directiva 78/659/CEE, sobre calidad de las aguas continentales para la vida de los peces, la Directiva 79/869/CEE, sobre métodos de medición y frecuencia de muestreos, la Directiva 79/923/CEE, sobre calidad del agua para la cría de moluscos, la Directiva 80/68/CEE, sobre protección de las aguas subterráneas frente a la contaminación por determinadas sustancias peligrosas y la Directiva 80/778/CEE, sobre calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Recordemos que en aquel momento no existía la política ambiental como tal política comunitaria y la base jurídica utilizada fue la llamada cláusula de poderes implícitos del artículo 235 TCEE. El instrumento, que fueron las Directivas de armonización, aunque no permitía establecer medidas concretas, sí sirvió para fijar objetivos y plazos precisos a cumplir por los Estados en punto a la reducción de la contaminación y demás propósitos de esas disposiciones, amparadas por la primacía del Derecho comunitario, el efecto útil y directo, etc.

Para España, la transposición de este acervo al incorporarse a la Comunidad Europea en 1986, contemporáneamente a la entrada en vigor de una nueva Ley de Aguas, supuso un considerable salto del nivel de exigencia de la normativa española. Aunque también algún tirón de orejas por parte del Tribunal de Justicia, en la Sentencia de 12 de diciembre de 1998 y otras posteriores, sin que ello suponga que España sea un país que destaque respecto de otros por incumplidor en este tema.

2. La expansión tras la asunción de competencias en política ambiental en el Acta Única Europea

La obtención de un título competencial propio en materia ambiental por parte de la Comunidad Europea en el Acta Única Europea permitió abordar cuestiones no tan relacionadas con el mercado interior, pero fundamentales para mejorar el estado de las aguas desde una perspectiva ecológica.

En ese sentido debe mencionarse la Directiva 91/271/CEE, que exige la depuración de las aguas residuales urbanas y la Directiva 91/676/CEE, sobre prevención de la contaminación difusa de origen agrícola (nitratos). También otras de orden general que conciernen de forma directa a las masas de

agua, como la Directiva 96/61/CE, que establece un sistema de control integrado de la contaminación y la Directiva 97/11/CE, que amplía la primera Directiva sobre evaluación impacto ambiental a las obras hidráulicas, entre otras actividades. Otra emanada en este periodo es la Directiva 98/83/CE, que sustituye a la de calidad de aguas destinadas al consumo humano.

Estas disposiciones se marcan objetivos más ambiciosos y se proponen mejorar la regulación existente y colmar lagunas. Su nueva base jurídica, los artículos 3.k y 130 R, S y T TCE (política ambiental común), así lo permiten. Pero quedaron todavía importantes asignaturas pendientes, como una racionalización de la gestión, impedir que la contaminación agrave la escasez ante el incremento del consumo y, sobre todo, recuperar los ecosistemas acuáticos para asegurar el suministro de agua potable, la continuidad de las actividades económicas y los efectos adversos de inundaciones y sequías. Estas cuestiones no siempre implicaban nuevas normas, sino más bien obtener el cumplimiento de las disposiciones ya aprobadas. No obstante, desde una óptica jurídica, a esta aspiración tampoco era ajena la necesidad de integrar y sistematizar las ya numerosas directivas.

En cualquier caso, hoy nos llama la atención que el cambio climático no fuera contemplado como un escenario a tener muy presente en el diseño de la política europea de aguas para el nuevo siglo XXI.

II. LA DIRECTIVA 2000/60/CE, MARCO PARA LA POLÍTICA EUROPEA DE AGUAS DEL SIGLO XXI

Esta Directiva tiene por objeto establecer un marco para la protección de las aguas superficiales, subterráneas, costeras y de transición. Pero, para el derecho europeo de aguas supone bastante más, pues se constituye en la cabecera del grupo normativo, al que trata de darse la sistematicidad e integración que antes señalaba. En ese sentido, establece unos objetivos e instrumentos generales con una visión completa de la problemática hídrica.

Otro elemento a destacar es el calendario de abrogación, en virtud del cual antes de 2008 tendrían que derogarse la Directiva sobre calidad de aguas superficiales para producir agua potable y la Directiva sobre medición y muestreo de las mismas. Y antes de 2014 las Directivas sobre calidad de agua para cría de moluscos, de peces, para protección aguas subterráneas y contra la contaminación por sustancias peligrosas. Previamente a la sustitución del primer paquete de directivas, en 2007, tendrían que inventariarse las zonas protegidas y tener operativo un programa de protección específico, sin perjuicio de los programas de medidas de carácter general, que tendrán que estar en vigor antes de 2014.

Por responder a los objetivos ambientales del art. 174 TUE, esta Directiva se aprobó sobre la base jurídica del artículo 175.1 TUE (apartado primero del antiguo art. 130 S) y, aunque solo requería mayoría cualificada del Consejo, contó el respaldo general. No obstante, durante su tramitación España mantuvo algunas reticencias respecto del principio de tarificación, estimando que esta propuesta afectaría directamente a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos y a su disponibilidad.

Los objetivos generales que se establecen para la política de aguas europea son los siguientes:

- a) Prevenir deterioro y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y dependientes del agua.
- b) Promover el uso sostenible de agua basado en la protección a largo plazo de los recursos.
- c) Reducir los vertidos progresivamente.
- d) Paliar los efectos de las inundaciones y sequías.
- e) Garantizar el suministro.

Para alcanzar esos objetivos, por parte de las autoridades de cuenca se deberán aplicar una serie de instrumentos que podemos clasificar de la siguiente forma:

- a) La fijación de objetivos ambientales para aguas superficiales, subterráneas y zonas protegidas (buen estado ecológico, químico, cuantitativo) a alcanzar en 2015, aunque se admiten prórrogas y excepciones ante ciertos supuestos.
- b) Una gestión coordinada de las cuencas hidrográficas, lo que suponía definir las demarcaciones nacionales e internacionales, designar las autoridad o autoridades responsables y coordinarse y cooperar con países ribereños extracomunitarios ya desde 2003.
- c) Un estudio de la situación de cada cuenca, atendiendo a sus características ambientales y los impactos humanos y económicos que recibe, a concluir en 2004.
- d) Registros de las Zonas Protegidas (captaciones de agua potable y hábitats), por cuencas, para 2004 también.
- e) Otro instrumento capital serán los programas de seguimiento del estado de las cuencas (a partir de 2006), los programas de medidas para lograr cumplimiento de las Directivas (que tendrán que estar aprobados antes de 2009) y los planes hidrológicos, que vienen a ser un compendio de los estudios, análisis y programas citados, que tendrán que estar operativos en 2012.

- f) Enfoque combinado contra la contaminación, a alcanzar en 2012, implica la existencia de un control que asegure que todos los vertidos puntuales cumplen con determinados valores límite o emplean la mejor técnica disponible y cumplen también con las normas u objetivos de calidad del medio receptor. Para la corrección de los vertidos difusos, en cambio, se han de seguir las mejores prácticas ambientales.
- g) La tarificación de los costes de servicio y ambientales, que tendrá que regir a partir de 2010, servirá para incentivar el uso eficiente y que pague el que contamine. Excepcionalmente, este principio puede ser suavizado para una actividad determinada, o por factores geográficos y climáticos, o atendiendo a los efectos sociales, ambientales y económicos.

La legislación española sintoniza con los postulados de esta Directiva Marco, que no difieren de sus precedentes, y con las técnicas de regulación establecidas, pues de hecho el modelo español fue una de sus referencias. A mi juicio, sin embargo, éstas se ven francamente mejoradas. Una de las carencias que la Directiva corrige es la disposición de una base para la recolección sistemática y uniformizada de información y su posterior difusión. Otra es el establecimiento de reglas, plazos y trámites que aseguren transparencia y participación social en la planificación. La fijación de objetivos de calidad y plazos para alcanzarlos era otro aspecto ausente en la planificación española. La recuperación de costes siempre estuvo presente en la proyección y gestión de la obra hidráulica, por más que las excepciones fueran la moneda corriente.

Para España, donde la laxitud domina la aplicación del derecho de aguas a todos los niveles, puede ser importante la existencia de un cierto control por parte de las instituciones europeas. Sin que ello signifique que de Europa se pueda ni se deba esperar todo. Así, es difícil que desde Estrasburgo o Bruselas vayan a resolverse los problemas de inconstitucionalidad que arrastra la delimitación territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar y del plan hidrológico de igual nombre. No obstante, un cierto límite tendrá que respetarse en la descentralización de la gestión de ríos como el Duero o el Guadalquivir, transferida estatutariamente a las comunidades autónomas de Castilla y León y Andalucía, respectivamente, puesto que por exigencia de la Directiva Marco tendrá que haber una autoridad o colegio de autoridades coordinado que responda del cumplimiento de la misma. Otro límite puede servir para que la tarificación de costes deje de ser sistemáticamente ignorada, por ejemplo, en obras hidráulicas como el trasvase Júcar-Vinalopó, recientemente construida.

Desde una perspectiva estratégica, la mayor esperanza que puede representar para nuestro país es que Europa se implique en la evitación de las inun-

daciones y en la solución de los problemas de escasez que, como vamos a ver a continuación, en el futuro se van a acrecentar a causa del cambio climático. En ese sentido, creo que España, superando sus contradicciones internas, ha de apostar por su integración en la red hidrográfica europea. Del mismo modo que pertenecemos a la red europea de transportes, a la red natura 2000 y otras, la península ibérica debería superar su aislamiento hídrico reclamando una conexión a los grandes cursos fluviales de Europa.

III. LA ACTUALIZACIÓN DEL ACERVO EN MATERIA DE AGUAS Y DEMÁS LABORES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO

Conforme al calendario establecido por la Directiva Marco del Agua, han empezado a promulgarse nuevas regulaciones que la desarrollan, así como la actualización y sustitución de las primeras directivas en la materia.

En el primer grupo debemos mencionar la Decisión 2455/2001/CE, que establece la lista de sustancias contaminantes prioritarias, la Directiva 2006/118/CE, para la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y la Directiva 2007/60/CE, sobre evaluación y gestión de inundaciones, que analizaremos después por su específica relación con el cambio climático.

En el segundo grupo entraría la Directiva 2006/11/CE, relativa a la contaminación causada por sustancias peligrosas en el medio acuático, la Directiva 2006/44/CE, sobre calidad de las aguas continentales para la vida de los peces, la Directiva 2006/113/CE, sobre calidad de las aguas para la cría de moluscos, la Directiva 2006/7/CE, que sustituye a la de calidad de aguas de baño.

Por lo que se refiere a la implementación que corresponde a los Estados miembros, en su informe de 22 de marzo de 2007, la Comisión ya daba cuenta de que la trasposición se había realizado, aunque con algunas lagunas y retrasos, lo que dio lugar a cinco sentencias del Tribunal de Justicia declarativas del incumplimiento.

Desde la perspectiva comunitaria, también se considera bien resuelta la instauración de las demarcaciones hidrográficas y la designación de autoridades responsables, aunque falta coordinación internacional.

La caracterización y evaluación económica de las cuencas es desigual y presenta lagunas, pero lo más preocupante es que según esos informes el estado actual de las aguas europeas es peor de lo intuido, pues menos del 1% cumplen todos los objetivos de calidad. Es más, el Informe constata un

alto riesgo de que varios Estados, especialmente los más poblados, no alcancen los objetivos, a causa de la degradación material de los ecosistemas, la sobreexplotación de recursos y la contaminación difusa. No obstante, la Comisión estima que aún se está a tiempo de poner los remedios para no tener que lamentarse en el futuro.

De las recomendaciones con que concluye su Informe, destacamos brevemente las cinco siguientes:

- a) Integrar la gestión hídrica sostenible en las demás políticas nacionales, en la aplicación de los Fondos de la PAC y de Cohesión y en la evaluación de impacto ambiental.
- b) Sacar más partido a la participación ciudadana.
- c) Aplicar a fondo las directivas sobre depuración de aguas residuales urbanas y de prevención de la contaminación difusa de origen agrícola (nitratos).
- d) Más rigor en la tarificación de los servicios de agua, para recuperar costes y que efectivamente pague el que contamine.
- e) Atender al cambio climático en los planes hidrológicos.

Esta última recomendación viene a reconocer que, apenas siete años antes, la amenaza que el cambio climático representaba para los retos de la política hidráulica europea pasó desapercibida. Pero, por más que esta recomendación no tenga carácter prescriptivo, sería insensato ignorar en la elaboración de la planificación hidrológica un fenómeno que forzosamente va a condicionar las medidas que puedan aplicarse para implementar la Directiva y alcanzar los objetivos marcados. Estimo además que, cuando de establecer una prospectiva a medio plazo se trata, los principios de cautela y de acción preventiva en los que ha de basarse la política ambiental europea deberían postergar el escepticismo frente al cambio climático, teniendo en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles (artículos 174.2 y 3 TUE). Estos vienen a confirmar lo que la observación directa de la realidad contemporánea por parte de gestores y usuarios del agua nos hace temer.

IV. LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA POLÍTICA HÍDRICA EUROPEA: SEQUÍAS E INUNDACIONES

Llegamos, ahora sí, al punto de mayor actualidad, donde se abordan las cuestiones más acuciantes que el cambio climático plantea a la política hidrológica europea. A saber, el agravamiento de los problemas de carestía del agua y de la virulencia de las inundaciones. Problemas que, sin ser nuevos, por descontado, sí pueden cambiar radicalmente en la forma, intensidad y fre-

cuencia con que pueden pasar a manifestarse como consecuencia del cambio climático y que, en consecuencia, merecen una especial atención.

Las instituciones europeas ya han empezado a tomar cartas en este asunto, produciendo hasta el momento dos comunicaciones de la Comisión al Parlamento y al Consejo. La primera es la titulada «Gestión de los riesgos de inundación. Prevención, protección y mitigación de las inundaciones», de 12 de julio de 2004, que analiza el problema y hace un planteamiento para su gestión, destacando el valor añadido que tendría una acción concertada a nivel europeo. Esta Comunicación sirvió de base a la Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, «de evaluación y gestión de los riesgos de inundación», que tiene ya un carácter prescriptivo, por lo que centraremos en esta norma nuestro trabajo, haciendo gracia de aquella.

La segunda es la Comunicación de 18 de julio de 2007, que aborda el problema de la carestía del agua en Europa, con una especial consideración al cambio climático, que estudiamos a continuación. Como en caso de las inundaciones, bien podría ocurrir que, tras la Comunicación, las instituciones europeas adopten una directiva que establezca un marco normativo al efecto, por lo que conviene ir conociendo sus postulados.

1. La adaptación de la política hídrica europea al cambio climático para afrontar la carestía del agua

La adaptación de la política hidrológica europea al cambio climático es el tema que aborda la Comunicación de la Comisión de 18 de julio de 2007, que lleva por título «Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» (COM (2007) 4141 final, no publicada en el DOCE).

En ella se constata que las sequías e inundaciones son fenómenos más frecuentes y extremos a causa del cambio climático. Esta afirmación deja de lado las teorías negacionistas del calentamiento global y sienta un punto de certeza, al menos suficiente como para extraer las debidas consecuencias y ponerse manos a la obra.

Propone la Comisión establecer una distinción fundamental, pues la sequía propiamente dicha consiste en un déficit pluviométrico, mientras que la escasez significa que las necesidades de agua son superiores a los recursos explotables. El primero es un fenómeno coyuntural, más o menos imprevisible. El segundo supone un problema estructural. Las medidas a aplicar frente a uno y otro problema, como es lógico, no pueden ser las mismas, so pena de aplicar un tratamiento errado que, en lugar de aportar soluciones, agrave las situaciones.

Con todo, los desequilibrios hídricos se ven afectados por determinadas lacras que, no por recurrentes, encuentran remedio. Entre ellas merece destacarse la ineficaz tarificación de los servicios y obras hidráulicas, la elusión de la normativa sobre contaminación y otras, el desorden en el uso del territorio por parte de las construcciones y demás actividades humanas y, por último, las carencias de información científica.

De ahí que la Comisión establezca una serie de elementales recomendaciones, en línea con lo señalado en otras Comunicaciones precedentes.

Como no podía ser de otro modo, la primera sería aplicar la Directiva Marco de Aguas de manera efectiva, es decir, en toda su extensión, en los plazos previstos, etc. Esto supone, a su vez, cumplir con compromisos políticamente poco simpáticos, como es fijar un precio justo para el agua, basado en el coste real y en la medición del consumo.

Otra medida general consistiría en interiorizar el problema al que nos estamos refiriendo en otras políticas europeas y nacionales, como pueden ser las concernidas por la llamada evaluación ambiental estratégica, la política agrícola común y la ordenación territorial. Hacerlo de forma coherente supone priorizar el reparto de los recursos hídricos y de los fondos económicos, teniendo en cuenta lo que el cambio climático implica desde el punto de vista de la disponibilidad de agua para satisfacer las necesidades sociales y el desarrollo de los diferentes sectores económicos.

También incluye la Comunicación medidas específicas al respecto, como la creación de un Observatorio, la instauración de un sistema de alerta rápida frente a estos desastres, que los perjudicados puedan ser atendidos con la aplicación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, así como la participación del Mecanismo Europeo de Protección Civil para ayudar a los países gravemente afectados.

La Comunicación se extiende en propuestas de orden práctico muy lógicas, como es que las nuevas infraestructuras para abastecimiento de agua, por ejemplo las captaciones, los trasvases y la desalación, solo se lleven a efecto tras la aplicación de todas las medidas preventivas, de ahorro y de uso eficiente conocidas, que son ya muchas. Recuerdo, en ese sentido, que la pasada Exposición Internacional de Zaragoza 2008 nos mostró un amplísimo elenco de técnicas al alcance de todos, como el riego por goteo, grifos y otros dispositivos domésticos de escaso consumo e incluso inodoros que no gastan agua.

No por manida se puede olvidar que la educación y la sensibilización de la población y de los agentes productivos siguen siendo unas asignaturas pendientes. La Comisión insiste en ello y, para dar estímulos, propone integrar estos aspectos en la certificación de calidad y en el etiquetado ecológico, apo-

yar el intercambio de buenas prácticas y, cómo no, promover campañas de información a los distintos niveles.

Nada de esto valdría de nada si no se identifican las causas y se identifican las peculiaridades de las distintas situaciones. Por ello, a la Comisión no le duelen prendas en afirmar que hay que limitar los efectos negativos que ciertas formas de desarrollo económico suscitan en algunas cuencas hidrográficas. Es más, aconseja que los países deben elaborar planes de gestión de este tipo de riesgos antes de 2009, sobre la base de un censo de las cuencas que sufran con cierta frecuencia la falta de agua, imponiendo normas de gestión que acaben con el despilfarro y las pérdidas de agua.

A mi juicio, mientras no se llegue a tomar determinaciones de este tipo allí donde se sabe que el agua se malgasta de forma ingente, por ejemplo con sistemas de riego arcaicos que consumen una cantidad innecesaria y exacerbada de agua, estaremos distrayendo la atención, sin resolver nada. En ese sentido, hay que recordar que los dispositivos técnicos están inventados hace mucho tiempo, sin que su coste resulte prohibitivo, puesto que una gran parte de los agricultores los utilizan, especialmente los que riegan con aguas subterráneas.

También la Ley de Aguas de 1985 contiene una amplia batería de instrumentos y potestades para controlar adecuadamente el aprovechamiento de las aguas, que en su mayor parte siguen inéditos. Así sucede con la revisión de concesiones, que puede efectuarse —sin indemnización— cuando se compruebe que su objeto puede atenderse con una menor dotación de agua o la aplicación de una mejora técnica en el uso del recurso (art. 65 TRLA). Con ese fin, las Confederaciones están autorizadas para realizar auditorías y controles de las concesiones, así como para comprobar la eficiencia de la gestión y uso de los recursos concedidos. Está igualmente pendiente la obligación de repercutir en los beneficiarios de las obras de regulación hechas por el Estado el coste real del servicio de agua, lo que sin duda coadyuvaría a un uso más ahorrativo del recurso hídrico.

No sería extraño que, al final, las autoridades española tuvieran que implementar esas medidas y otras más que no citamos por imposición de una normativa europea o para lograr el apoyo a algún proyecto de interés nacional, como puede ser el trasvase del Ródano al Ebro.

2. La evaluación y gestión de los riesgos de inundación

Las inundaciones son un fenómeno muy conocido y, por desgracia, con consecuencias a veces catastróficas, que tiene su origen en causas naturales. Empero, la experiencia demuestra que, conforme aumenta el impacto de las actividades humanas sobre el medio natural, tanto el riesgo como los daños

de todo orden se ven incrementados por la mala gestión, las obras hidráulicas, la ocupación de los cauces, etc. Para dar algunas cifras significativas, habría que decir que en Europa, de 1998 al 2004, hubo más de 100 inundaciones, que causaron 700 muertos y daños por más de 25.000 millones de euros.

La Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, «sobre evaluación y gestión de los riesgos de inundación», resalta como hechos novedosos los que se derivarán del cambio climático, que no fueron tenidos en cuenta por la Directiva Marco del Agua, a pesar de que uno de sus objetivos era mitigar los efectos de las inundaciones.

Los objetivos de la nueva son más amplios. En concreto, además del anterior que comparte, la Directiva de inundaciones persigue establecer un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que permita tomar medidas destinadas a reducir las consecuencias negativas para las personas, el medio ambiente, el patrimonio cultural y las actividades económicas.

Una de las cuestiones que, en cualquier caso, ha habido que resolver ha sido precisamente la articulación entre estas dos directivas, de modo que la Directiva de inundaciones aproveche los instrumentos de la Directiva Marco del Agua, no prolifere nuevas estructuras y, a medio plazo, acaben convergiendo. Veremos después cómo y en qué medida ha sido esto posible, pues antes examinaremos los objetivos y técnicas de regulación que instaura, plazos y demás.

El plazo de trasposición de la Directiva concluye el 26 de noviembre de 2009.

A) La evaluación preliminar del riesgo de inundación

La primera tarea que la Directiva marca a los Estados miembros es realizar una evaluación preliminar del riesgo de inundación para cada demarcación hidrográfica o unidad de gestión, como pueden ser ciertas zonas costeras o cuencas hidrográficas particulares, que haya en su territorio (artículos 4 y 5).

Por inundación hay que entender, según la definición que da la propia Directiva, «el anegamiento temporal de terrenos que no están normalmente cubiertos por agua», lo que incluye las inundaciones ocasionadas por ríos, torrentes, ramblas y hasta por el mar en zonas costeras. Igualmente, por riesgo de inundación hay que entender la probabilidad de que ésta se produzca y las posibles consecuencias negativas para las personas, el ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica (artículo 2). Podemos deducir, pues, que las inundaciones que realmente preocupan a la Directiva son las que cau-

san esos perjuicios, pero no cuando sus efectos son absorbidos por la naturaleza sin más trascendencia.

Dicha evaluación ha de hacerse sobre la base de la información disponible, datos registrados, estudios a largo plazo y especialmente, insiste la Directiva, sobre el impacto del cambio climático en la frecuencia de las inundaciones. Los Estados ribereños de una cuenca internacional deberán intercambiar la información pertinente.

La evaluación contendrá, al menos, lo siguiente:

- a) Mapas de la demarcación, señalando los límites de las cuencas y zonas costeras, topografía y usos del suelo.
- b) La descripción de las inundaciones pasadas con impactos significativos con probabilidad de repetirse, extensión y vías de evacuación, así como de las inundaciones que tuvieron importancia.
- c) Una evaluación de las potenciales consecuencias de futuras inundaciones, teniendo en cuenta los diversos factores (topografía, características de los ríos, llanuras aluviales, infraestructuras de protección, poblaciones, actividades económicas) y, a largo plazo, las repercusiones del cambio climático.

Esta evaluación preliminar deberá estar hecha antes de 2012, salvo para las cuencas o zonas costeras donde, antes de 2011, bien se hubiera constatado un riesgo potencial de inundación significativo o probable bien se hubiera decidido elaborar mapas de peligrosidad y de riesgo y planes de gestión del riesgo (artículos 4 y 13). Esta salvedad se explica porque el propósito de esta evaluación es precisamente determinar las zonas con ese riesgo potencial o probable que, en el caso de pertenecer a una cuenca internacional, se efectuará de forma coordinada entre los Estados (artículo 5).

B) Mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación

Los mapas de peligrosidad de inundaciones y los mapas de riesgo de inundación, que los Estados han de elaborar para cada demarcación o unidad de gestión y a la escala más apropiada, son el instrumento que permite localizar territorialmente el teatro de operaciones, dimensionar el fenómeno y prever las consecuencias. Para su elaboración, los Estados ribereños de un curso de agua o zona internacional han de compartir la información.

Los mapas de peligrosidad de inundaciones han de incluir las zonas que podrían inundarse en un escenario de baja, media (periodo de retorno superior a 100 años) y alta probabilidad, indicando la extensión de la inunda-

ción, el calado o nivel del agua, la velocidad de la corriente o el caudal de agua, según proceda.

Por su parte, los mapas de riesgo de inundación han de mostrar las consecuencias adversas potenciales en cada uno de esos escenarios, mediante la identificación y cuantificación de afectados, referidos a número de habitantes, actividades económicas, instalaciones industriales que puedan ocasionar contaminación accidental, zonas protegidas y cualquier otra que el Estado considere (v. gr. transporte de sedimentos y derrumbes).

Estos mapas han de estar finalizados antes de 2014 y su información ha de ser coherente con la exigida por la Directiva Marco del Agua. Es más, las revisiones de estos mapas (cada 6 años), podrán integrarse en los estudios de las características de las demarcaciones, de las repercusiones de las actividades humanas y análisis económicos del uso del agua que han de efectuarse por imperativo del artículo 5 de la Directiva Marco del Agua.

C) Planes de gestión del riesgo de inundación

Los mapas que acabamos de examinar han de servir de base para que los Estados elaboren planes de gestión del riesgo de inundación para cada demarcación hidrográfica o unidad de gestión, coordinados a nivel de demarcación, que deberán estar aprobados antes de 2016 y revisarse cada seis años.

En ellos se fijarán objetivos y medidas centrados en la reducción de las consecuencias adversas para las personas, el ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica y, en su caso, en la reducción de la probabilidad de inundación.

La Directiva establece que los planes han de abarcar todos los aspectos de la gestión de reiterado riesgo, centrándose en la prevención y protección, incluyendo sistemas de alerta temprana, la promoción de prácticas de uso sostenible del suelo, la mejora de la retención de las aguas y la inundación controlada de ciertas zonas.

En ese sentido, el Anexo A de la Directiva marca una pauta para el contenido de esos planes, que estarán compuestos por las conclusiones de la evaluación preliminar, los mapas de peligrosidad y de riesgo, la descripción de objetivos y un resumen de medidas. También para su ejecución, pues deberá establecerse unas prioridades, un método para supervisar los progresos, actividades de información y consulta a la población, una lista de las autoridades responsables y hasta la descripción del proceso de coordinación.

En la confección de estos planes ha de tenerse en cuenta los costes y beneficios, la extensión de la inundación, las vías de evacuación, las zonas de potencial retención (llanuras aluviales, humedales y otras), los objetivos

ambientales marcados conforme a la Directiva Marco, la gestión del suelo y la ordenación del territorio, la navegación, los puertos y, por descontado, la gestión del agua. Además, por solidaridad, los Estados no deberán adoptar medidas que aumenten el riesgo de inundaciones en regiones de otros países situadas río arriba o río abajo, salvo que se tomen de mutuo acuerdo.

En el caso de que las demarcaciones hidrográficas o unidades de gestión sean internacionales, los Estados han de procurar llegar a un plan unitario y, en su defecto, coordinarlos entre sí, incluso con los países no pertenecientes a la Unión Europea.

La Directiva ordena finalmente, que en su elaboración los Estados deberán procurar la participación activa de todas las partes interesadas, para lo cual deberá ponerse a disposición del público la evaluación preliminar, los mapas de peligrosidad y de riesgo, así como los planes de gestión existentes.

Al igual que dijimos respecto de los mapas, los planes de gestión han de coordinarse con las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca que se realizan con arreglo a la Directiva Marco del Agua, pudiendo integrarse en ellos.

Como vemos, merced a la Directiva 2007/60/CE la Unión Europea ha acertado a diseñar un modelo de gestión del riesgo de inundaciones, con el rigor y la meticulosidad que caracteriza este tipo de disposiciones, que ha de servir de marco e impulso a las políticas nacionales de prevención y protección frente a estos catastróficos fenómenos. La intervención comunitaria tiene la virtud de afrontar un problema cuyo alcance trasciende muchas veces las fronteras nacionales y, en consecuencia, puede ser mejor resuelto con medidas internacionales unitarias o, al menos, coordinadas. Al hacerlo con la mirada muy atenta a las implicaciones derivadas del cambio climático, esta Directiva cubre una importante laguna del Derecho europeo de aguas. La consideración del cambio climático resultaba obligada, dada su creciente relación con el problema de las inundaciones. Creemos además que marca una pauta que, a no mucho tardar, se irá extendiendo a todos los aspectos de la política hidráulica, pues difícilmente alguno no se verá afectado y podrá quedarse al margen.

Albacete, 15 de octubre de 2008