

La integración del riesgo en los planes de ordenación territorial y urbana, lecciones aprendidas del caso vasco

Jose María Sanz de Galdeano Equiza

Director de Planificación y Obras de la Agencia Vasca del Agua/URA

Resumen: Inundaciones como la de octubre de 2024 en Valencia, o en Bizkaia en 1983, si suceden de nuevo en el País Vasco, producirán daños materiales importantes, pero se han dado pasos para aminorar el impacto sobre las personas y los bienes: Normas y limitaciones para el uso del suelo en función del grado de inundabilidad, que se imponen desde inicio de siglo en los informes de la Administración Hidráulica al planeamiento urbanístico, primero, y luego promulgándolas como norma en 2013 con el “Plan Territorial Sectorial (PTS) de márgenes de ríos y arroyos del País Vasco” y en 2015 con el “Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental”. En el País Vasco es una realidad desde hace décadas una colaboración entre tres administraciones: Agua (meteorología, hidrología, obras hidráulicas y restauración de los ecosistemas acuáticos), Protección Civil y Ordenación del Territorio (OT). La prevención, regulando el uso del suelo según su inundabilidad, es la apuesta de futuro, pero siempre será necesario el trabajo conjunto entre esas tres disciplinas para avanzar en la gestión del riesgo de inundación y aminorar los efectos de los errores del pasado. Es la principal enseñanza: esa colaboración eficaz, como trípode que es, es estable, no traquetea, pero si se le quita una de las patas se caerá estrepitosamente. En 1983, en Bizkaia el taburete estaba por construirse. Desafortunadamente, en el episodio de octubre pasado en Levante, alguna o varias de las patas no soportaron el peso que debían.

Palabras clave: Inundaciones, prevención, limitaciones, urbanismo, cartografía, riesgo.

Abstract: Floods such as the one in October 2024 in Valencia, or in Bizkaia in 1983, if they occur again in the Basque Country, will cause significant material damage, but steps have been taken to mitigate the impact on people and property: Standards and limitations for land use depending on the degree of flooding, which are imposed since the beginning of the century in the reports of the Water Administration to urban planning, first, and then promulgating them as a standard in 2013 with the “Territorial Plan Sectorial (PTS) of river and stream margins in the Basque Country” and in 2015 with the “Hydrological Plan of the Eastern Cantabrian Hydrographic Demarcation”. In the Basque Country, three administrations have been collaborating for decades: Water (meteorology, hydrology, water works and restoration of aquatic ecosystems), Civil Protection and Land Management (OT). Prevention, regulating land use according to its flooding capacity, is the bet of the future, but it will always be necessary to work together between these three disciplines in order to advance flood risk management and mitigate the effects of past mistakes. It is the main lesson: that effective collaboration, as a tripod it is, is stable, does not rattle, but if one of its legs is removed it will fall down dramatically. In 1983, the stool was to be built in Bizkaia. Unfortunately, in the episode of last October in Levante, some or several of the legs did not bear the weight they should.

Key words: Floods, prevention, constraints, town planning, mapping, risk.

1. Ante una inundación

Cuando se desencadena un episodio de inundaciones con riesgo para las personas, la labor fundamental en ese momento es, además de intentar predecirlo meteorológica e hidrológicamente, activar todas las medidas necesarias de aviso a la población, evacuación y lo que sea preciso para intentar alcanzar el objetivo: que no muera nadie. Estas medidas han de implantarse incluso aunque se hayan hecho actuaciones de defensa en el río, porque nunca el riesgo es cero si se trata de una zona inundable que ha sido ocupada.

En esa tesitura poco importa ya cuáles hayan sido los errores cometidos en el pasado, sean ocupaciones de zonas inundables, la no construcción de estructuras de defensa o no haber reubicado a las personas y a la actividad económica vulnerable en lugares no inundables. Cuando llega el impacto, lo que hay que hacer es salvar a la gente, aunque se sigan produciendo daños muy importantes.

Claro es que antes de llegar a este momento, a la emergencia, cuyo protagonismo debe ser encarnado por Protección Civil y todo tipo de efectivos de ayuda física, hay una labor institucional silenciosa, pero fundamental, para hacer que estas situaciones tengan menos probabilidades de ocurrir. Se trata de alcanzar una colaboración, una coordinación entre tres disciplinas, tres competencias institucionales, construyendo un trípode, un taburete de tres patas, que es un artificio que no puede traquetear, pero que necesita las tres patas para mantenerse en pie. No puede fallar ninguna.

Una es Protección Civil, obviamente. Las otras dos son las autoridades del Agua (meteorológica e hidráulica) y la Ordenación del Territorio (OT) y el Urbanismo. El juego conjunto de estas dos últimas, el agua y el territorio, es la mejor inversión, la más rentable, de cara al futuro. La única posibilidad de que se pueda ir protegiendo la presencia humana que ya está en riesgo, -ese pasivo histórico con población puesta en medio de la vía del tren, que se ve arrollada por él, porque ese es su camino-, es evitar volver a cometer ese error. Sólo se podrá ir atajando la enfermedad heredada si, primero, evitamos que se agrave.

Es fundamental conocer bien la hidrología y la hidráulica para prever cómo se va a comportar una avenida una vez recibido el pronóstico meteorológico. Y también es imprescindible ese conocimiento para acompasar cualquier nuevo desarrollo urbano a implantar, fuera de los espacios de inundabilidad significativa, con la realidad hidráulica, y respetarla.

2. Inundaciones en el País Vasco

El País Vasco ha sufrido desde siempre daños por inundación. De las habidas en Bilbao, villa fundada en 1300, han quedado registradas en distintos documentos históricos más de cuarenta. La primera de la que se tiene noticia ocurrió en 1403, y la última, muy grave, fue el fatídico evento de agosto de 1983, con 34 fallecidos y cinco desaparecidos. Seis años antes de este último, en 1977, sobrevinieron otros escenarios de inundaciones en la cornisa cantábrica vasca, aunque no tan intensos en pluviometría y caudales, que no produjeron víctimas, pero sí daños.

El último episodio que produjo víctimas mortales costó desafortunadamente una quincena de vidas, en 1988. Entre ellas, una familia portuguesa que viajaba atravesando la cuenca del Deba en un vehículo que, como es frecuente en estas circunstancias, se convirtió en una trampa, en un ataúd

flotante. Desde entonces, no ha habido más fallecimientos en el País Vasco como consecuencia de inundaciones, pero sí varios eventos con daños materiales significativos.

Tras el episodio de agosto de 1983 se llegó al convencimiento de que lo ocurrido no tenía precedentes y que, a pesar de la inexistente experiencia frente a estas situaciones, la respuesta social y de las instituciones fue encomiable. Con la distancia temporal, hoy puede afirmarse que así fue, pero sí había habido precedentes, aunque, afortunadamente, no produjeron tantos daños humanos y materiales.

Pero esa entidad menor de los daños en el pasado se daba, simplemente, porque antes había menos asentamientos humanos, menos presencia de personas y de tejido comercial o industrial productivo en medio del camino de un río que, cuando se subleva, obedeciendo a su naturaleza, no puede comportarse de otra manera que buscando el retorno a sus territorios arrebatados por la actuación humana.

Después de 1983, las actividades de reconstrucción se vieron acompañadas de un ejercicio de intentar comprender lo ocurrido y de obtener aprendizajes y enseñanzas para acometer e implantar de cara al futuro nuevos conceptos, líneas de expansión territorial y cautelas de toda índole para afrontar y gestionar el riesgo de inundación.

Pero los avances no fueron lo ágiles que se presumía entonces o que debieron haber sido.

En realidad, en 1977 hubo un antecedente muy próximo, sólo seis años antes de 1983, con avenidas importantes en Bizkaia. Se realizó un informe en 1978 por el ingeniero de la entonces Confederación Hidrográfica del Norte de España, Antonio Altadill Torné, excelente profesional que llevó durante años la responsabilidad de dirigir la Oficina de Planificación de la Confederación. Altadill, que era un técnico con concepciones avanzadas, incluyó en su trabajo claras explicaciones de por qué habían ocurrido las cosas. En su apartado de conclusiones, la primera de ellas afirma que la principal causa fue la «Edificación en terrenos bajos o inundables. Se encuentra en todas las zonas. (...) El proceso consiste en rellenar dichos terrenos, con lo cual se estrangula el cauce, provocando mayores inundaciones en los terrenos de la margen contraria y en todos los situados aguas arriba». El documento va describiendo esta situación en cada ámbito afectado: «Las propias fábricas, al haber estrangulado el cauce y haberse ubicado en terrenos inundables, han sido las causantes de las inundaciones». Estas ideas fueron madurando con el tiempo hasta alcanzar un sólido cuerpo normativo centrado en la prevención como vía imprescindible para impedir cometer nuevos errores.

Pero de momento, en los primeros años tras las inundaciones de 1983 se acometieron estudios y documentos importantes, como la elaboración del llamado «Plan Integral de Prevención de Inundaciones» (PIPI), realizado los últimos años ochenta y hasta 1993, y que trazó la primera 'cartografía de inundabilidad' realizada en el País Vasco de la mayor parte de los ejes fluviales de Euskadi. Fue el primer paso, la base, que impulsó lo que después se ha hecho en materia de estudio de las inundaciones y el dibujo de sus cartografías. No planteaba una propuesta de normativa para el uso del suelo en función del grado de inundabilidad. Aun hubo que esperar para definir limitaciones legales para no generar nuevas situaciones de riesgo, es decir, ubicar los nuevos asentamientos humanos y las actividades económicas vulnerables fuera de los ámbitos de peligrosidad, que cada vez conocemos mejor.

Desde la experiencia histórica, es imprescindible adquirir la consciencia de que las avenidas son un fenómeno natural y recurrente que no puede evitarse. Los daños por inundación se producen en aquellos lugares en los que ha habido una ocupación de las llanuras de inundación por parte de la población y de elementos vulnerables, tales como carreteras, equipamientos industriales y otras infraestructuras.

Además, la ocupación de zonas inundables tiene un doble efecto negativo. En primer lugar, aumentan los habitantes y bienes materiales expuestos y, por lo tanto, el riesgo de daños. En segundo lugar, la introducción de rellenos y la impermeabilización del suelo reducen la capacidad natural de las llanuras de inundación para laminar las avenidas y retrasar su propagación aguas abajo, además de agravar los fenómenos de erosión durante estos episodios.

En décadas pasadas, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, se ha producido un incremento muy significativo del riesgo a escala global debido a la ocupación progresiva de las llanuras de inundación. Esta tendencia ha sido especialmente clara en Euskadi, donde ese periodo de tiempo ha sido testigo de un intenso desarrollo urbano e industrial.

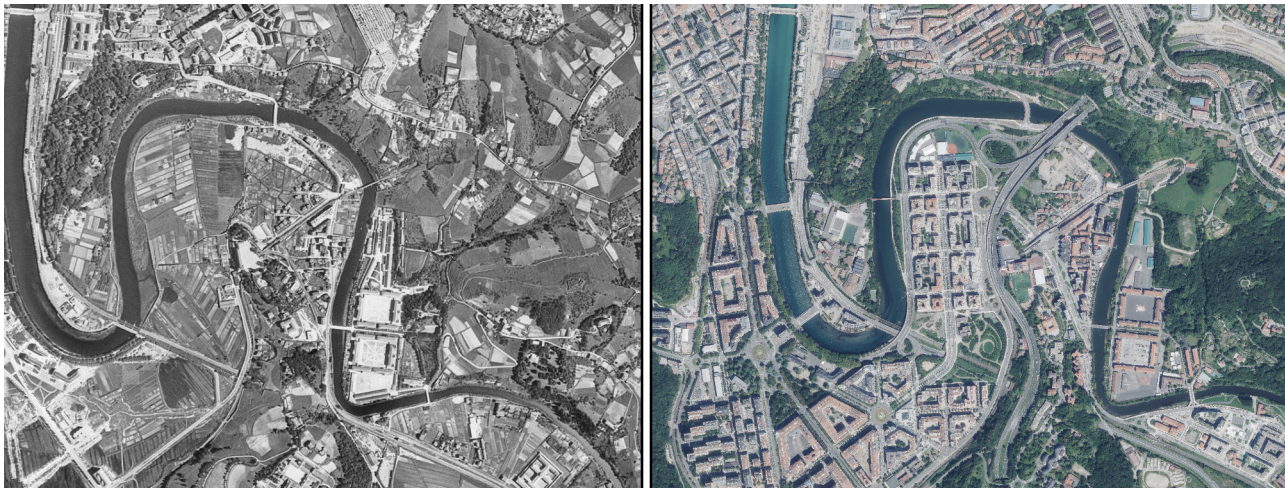


Figura 1. URUMEA. Cambios en el estuario del río Urumea entre 1954 (izquierda) y 2013 (derecha), un ejemplo de la ocupación que han experimentado algunas zonas inundables del País Vasco durante las últimas décadas del siglo pasado. La ocupación de las zonas inundables no solo da lugar a un incremento del riesgo por la aparición de nuevos elementos vulnerables, sino que genera obstáculos al paso de la corriente que agravan la inundabilidad en tramos adyacentes. Fuente: Elaboración propia.

3. Prevención en el País Vasco: imbricación entre las administraciones de O.T. y Urbanismo y las del Agua. Cooperación entre el planeamiento y la planificación hidrológica

El incremento del riesgo que se iba dando en la segunda mitad del siglo XX experimentó un cambio de tendencia muy claro en las últimas décadas en Euskadi gracias a la adopción de una política de OT que incorpora los ‘riesgos naturales’ como un elemento fundamental de gestión y diseño urbanístico. No fue un proceso sin contratiempos. Hicieron falta esfuerzos de entendimiento y de encaje entre instituciones y visiones no coincidentes, para llevar a cabo la metamorfosis entre posiciones de colisión a las de franca colaboración y encuentro, proceso que acabó llevándose a cabo con éxito, a veces gracias al entendimiento de personas y técnicos concretos que, desde ámbitos diversos, apostaron por ello.

En 1997 se promulgaron las primeras “Directrices de Ordenación del Territorio” (DOT) del País Vasco, con contenidos muy claros en esta materia de prevención ante el riesgo de inundaciones. Pero para su implantación con naturaleza de normativa aún pasaron años hasta que se produjeron instrumentos jurídicos concretos. No obstante, merece la pena observar los enfoques principales de las DOT de 1997:

- Garantizar la libre circulación del agua evitando interrupción y cegamiento de cauces (...) Se deberán tener en cuenta las recomendaciones del Plan Integral de Prevención de Inundaciones (PIPI) para proceder a la regulación de usos en estas zonas. (...) Deberá evitarse la localización en estas zonas de equipamientos comunitarios y servicios públicos de interés para la protección civil (...).
- Se consideran aceptables sin ningún tipo de limitación todas aquellas actividades que no impliquen la instalación de construcciones o infraestructuras de ningún tipo ni acumulaciones de materiales de cualquier clase que supongan obstáculo a la dinámica natural de las aguas. Para el resto de actividades que pudieran originar un incremento del riesgo de inundación o de los daños ocasionados por estos procesos el planeamiento municipal delimitará las áreas inundables y establecerá las determinaciones necesarias de acuerdo con el criterio general para este condicionante (...).
- Reducción de los riesgos potenciales de inundación actualmente existentes en algunas cuencas de la Comunidad Autónoma, procurando mitigar los daños que producen los desbordamientos de los ríos y promoviendo una política preventiva basada en la idónea ubicación de usos y actividades.

Como a las DOT de 1997 les faltaba el carácter limitativo, normativo, para establecer estas medidas preventivas, la institución antecesora de la actual Agencia Vasca del Agua (URA), -la entonces Dirección de Aguas del Gobierno Vasco-, desde 2003, fue aplicando en sus informes al planeamiento urbanístico, fundamentalmente en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), un documento que denominó «Limitaciones al uso del suelo en función del grado de inundabilidad». No contaba con el respaldo de ninguna norma promulgada formalmente, pero con él como base se hacían los informes técnicos al planeamiento, se advertía de los riesgos y se proponían limitaciones y, todo ello, no siempre con el mejor recibimiento en el seno de la COTPV.

Las limitaciones se definían según una matriz de doble entrada: por un lado, atendiendo a si los suelos en cuestión estaban urbanizados o no y, por otro, si el uso pretendido se encontraba al alcance de las avenidas de 10, 100 y 500 años de periodos de retorno, (expresión que se refiere a la máxima avenida esperable, estadísticamente, una vez en cada uno de esos lapsos temporales). Años después, se definió en la normativa estatal un concepto nuevo, la “Zona de Flujo Preferente”, que vino a sustituir, como referencia normativa, a la franja de 10 años que ya se utilizaba en los informes de la Administración Vasca desde años antes.

Aquel documento de limitaciones al uso del suelo en función del grado de inundabilidad que se empezó a aplicar en 2003 en el planeamiento comenzaba describiendo sus objetivos, los rangos de inundabilidad considerados y la situación del suelo:

Objetivos:

- No incrementar el riesgo.
- Impedir el deterioro adicional de los ecosistemas.
- Alcanzar un equilibrio entre aprovechamiento, riesgo y conservación de la naturaleza.
- Ubicar fuera de áreas de riesgo los equipamientos y servicios cruciales en caso de emergencia.
- Potenciar la migración de usos actuales a ámbitos de menor riesgo.
- No intervenir más riberas que aquellas que sea necesario para combatir el riesgo de las actuales áreas urbanas construidas consolidadas.

Rangos de Inundabilidad:

Áreas comprendidas entre líneas de inundación por avenidas correspondientes a los siguientes periodos de retorno (T):

- Áreas ubicadas fuera de la avenida de T=500 años.
- Áreas comprendidas entre las líneas de T=500 y T=100 años.
- Áreas comprendidas entre las líneas de T=100 y T=10 años.
- Áreas comprendidas por la línea de T=10 años.

En cada rango se hacía una distinción de usos a efectos de la regulación:

- Áreas que no están urbanizadas.
- Áreas con urbanización construida consolidada.

Al cabo de una decena de años, en 2013, por fin estas «limitaciones» adquirieron rango de norma vinculante para el planeamiento, porque se incorporaron, con pocas variaciones, en el documento de carácter urbanístico o de OT denominado “Plan Territorial Sectorial de Márgenes (PTS de márgenes) de Ríos y Arroyos del País Vasco”, que fue trabajado de mutuo acuerdo y plena coordinación entre OT del Gobierno Vasco y la Agencia Vasca del Agua (URA).

Fue esta revisión de 2013 del PTS de Márgenes de los Ríos y Arroyos del País Vasco la que introdujo, por primera vez, desde la Administración Hidráulica conjuntamente con la de OT, un desarrollo de determinaciones novedosas para la limitación de usos del suelo en zona inundable, en función del grado de inundabilidad y de la situación del suelo. Previamente, desde una década antes, como se ha expuesto, ya se venían aplicando tales condiciones en el paso de los expedientes urbanísticos por la COTPV.

En definitiva, durante las últimas dos décadas la OT en Euskadi ha incorporado en la práctica una serie de directrices que regulan los usos del suelo dentro de las zonas inundables en función de dos fundamentos:

- Grado de inundabilidad: las restricciones son mayores cuanto mayor es la frecuencia de las inundaciones y su gravedad.
- Situación básica del suelo: las restricciones son mayores en suelos no desarrollados y más permisivas en suelos que ya se encuentran modificados, orientando así, con cautelas y condiciones, los nuevos usos vulnerables hacia las zonas desarrolladas ya existentes, preservando la capacidad de laminación de las llanuras naturales de inundación.

Es muy importante que en estas normas se consideran suelos en situación 'rural', por lo tanto, con las mayores restricciones, tanto los no urbanizables como también los urbanizables. Porque no son urbanos. Incluso entre estos últimos, hay ciertas cautelas en determinados casos.

Desde entonces, 2013, estas determinaciones de uso del suelo inundable han evolucionado conforme avanzaba el conocimiento de las zonas concernidas y se han complementado con la aprobación de otras normas similares de diferente rango. En este sentido, es necesario destacar las siguientes, ambas promulgadas mediante sendos Reales Decretos:

- La normativa del "Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental".
- El "Reglamento de Gestión de Dominio Público Hidráulico", que desde el año 2016 incorpora limitaciones a los usos del suelo en zona inundable.

Inmediatamente después del PTS de márgenes, el Plan Hidrológico de 2015 de la Demarcación del Cantábrico Oriental (responsabilidad de URA y de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico) incluyó en su normativa las mismas limitaciones de uso, extendiéndolas también en aquel momento por la Confederación a toda la cornisa cantábrica en el Plan del Cantábrico Occidental.

En 2016, esta regulación, de carácter pionero en todo el Estado en un Plan Hidrológico, fue trasladada, con algunas matizaciones, desde el ámbito cantábrico, a la normativa estatal por medio del Real Decreto 638/2016, que modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986).

El siguiente "Plan Hidrológico del Cantábrico Oriental", hoy vigente, que fue aprobado en enero de 2023 por Real Decreto 29/2023, es el único plan hidrológico que ha preferido mantener también, hoy día, con algunas correcciones menores, esta normativa en materia de prevención de inundaciones que se iniciaron, tímida pero pertinazmente, con aquel documento que se aplicaba por URA en cada expediente urbanístico y que hoy, extendido, beneficia a toda España.



Figura 2. La normativa de limitaciones de usos del suelo en función de su inundabilidad, que se aplicaba desde principios de siglo en los informes de la Agencia Vasca del Agua URA al planeamiento urbanístico fue extendiéndose, en sus rasgos esenciales, con la promulgación de diferentes documentos, primero a toda la cornisa cantábrica y luego al conjunto de España. Fuente: Elaboración propia.

Todas estas normas consideran, como lo hace el PTS de Márgenes de Ríos y Arroyos del País Vasco, como 'suelos rurales' tanto a los no urbanizables como a los urbanizables, sujetos a las mayores limitaciones por razón de su riesgo, y bajo la prohibición expresa de encauzar o hacer cualquier otra medida estructural con el propósito de aminorar la inundabilidad en estos suelos rurales.

Los contenidos normativos, minuciosos y detallados, del PTS de Márgenes de Ríos y Arroyos del País Vasco, del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (en ambos casos de aplicación incluso en estuarios, no sólo en ríos) y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico vienen a ser equivalentes, aunque la expresión literaria sea diferente, especialmente en el PTS de márgenes, redactado con expresión habitual de un documento urbanístico.

Sintéticamente, las determinaciones esenciales son la siguientes:

- Áreas que NO están actualmente en situación de suelo urbanizado (rurales):
- No ocupar ni alterar la franja de 100 años de periodo de retorno y, fuera de ella, solventar la cota de la avenida de 500 años mediante actuaciones puntuales que no supongan un agravamiento de las condiciones de inundabilidad del entorno.
- Ningún encauzamiento para generar nuevos desarrollos aminorando la inundabilidad del suelo.

- Áreas en situación de suelo urbanizado en la actualidad (urbano consolidado):
 - Ningún nuevo aprovechamiento que implique incremento en la vulnerabilidad y, por ende, en el riesgo, o que empeore la inundabilidad en el entorno. Puede edificarse, bajo cautelas diferentes si se está en Zona de Flujo Preferente o no, en el interior de la trama urbana.
 - Encauzamientos exclusivamente para proteger ámbitos ya construidos inundables. El objetivo de protección será, en principio, el que figure en el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) o, en su defecto, 100 años de periodo de retorno. Se diseñarán lo más naturalizados posible.
 - Potenciar la reubicación en ámbitos más seguros.

La aplicación de esta normativa se realiza en diferentes niveles de la OT. A una escala general, la planificación urbana estructural (por ejemplo, los PGOU) son informados con carácter vinculante por la Administración Hidráulica (estatal y autonómica) para garantizar el cumplimiento de las limitaciones a los usos en zona inundable. A escala con mayor detalle, en el planeamiento pormenorizado y en las autorizaciones de obra en zona inundable, también se aplican estas limitaciones.

Un hecho muy resaltable de estas normas citadas, -PTS de márgenes, Plan Hidrológico y Reglamento del Dominio Público Hidráulico para toda España-, es que si la actuación pretendida se ubica en zona inundable pero fuera de la franja de policía del cauce (100 metros), donde ya no es competente la Administración Hidráulica, ésta ha de informar sobre las circunstancias de inundabilidad y es la autoridad urbanística quien está obligada a aplicar, en función de ello, la misma normativa en toda la zona inundable que se impondría si estuviera dentro de la zona de policía de cauces.

La integración de variantes urbanística e hidráulica en los documentos de OT y de planificación hidrológica ha conducido a una coexistencia saludable entre la acción urbanística y la responsabilidad ambiental de la Administración Hidráulica en las márgenes de los cauces vascos, potenciando claramente, además, la dimensión urbana del río en la ciudad. Un indicio claro de esta aceptación de los responsables urbanísticos es que la prohibición de urbanización de la zona afectada por las avenidas de 100 años de periodo estadístico de retorno no genera conflicto alguno y es asumida plenamente.

4. Cartografía de inundabilidad. Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI)

Paralelamente al transcurso del tiempo en el que se iba produciendo esa colaboración entre la OT y el Urbanismo con la Administración Hidráulica Vasca, se fueron generando, desde ésta última, las cartografías de inundabilidad que se tomaban como referencia para la aplicación de las limitaciones de uso del suelo. No se produjo en ningún momento una coexistencia de cartografías generadas desde la disciplina competencial urbanística con otra elaborada por la Administración Hidráulica.

Esa coexistencia, que sí se ha dado en la Comunitat Valenciana (la incluida en el PATRICOVA frente a la generada por las Confederaciones Hidrográficas que, además, son de diferentes escalas cartográficas), se entendió en Euskadi que no era beneficiosa y siempre se optó por la cartografía de inundabilidad única, definida por la Administración del Agua, Estatal y Autonómica, exclusivamente, además, de aquella aportada eventualmente por terceros que obtuvieran la validación expresa de estas administraciones.

Hoy, como se ha relatado, hay normativas vigentes de limitaciones del uso del suelo en función de la inundabilidad. Algunas se aplican en toda España y otras, además, en alguna Comunidad Autónoma. La referencia territorial sobre la que se implantan esas normas es la representada en la cartografía de inundabilidad y de riesgo que debe dibujar la Administración Hidráulica. El PATRICOVA incorpora una cartografía de inundabilidad a una escala no muy detallada. La Administración Hidráulica elabora otras mucho más precisas, y eso conduce a una coexistencia no deseable de informaciones cartográficas diferentes.

Es más que recomendable que sea única la cartografía de inundabilidad que se utilice como referencia para la aplicación de la normativa de usos del suelo en el planeamiento urbanístico, en las autorizaciones que la Administración Hidráulica otorgue (dentro de la zona de policía del dominio público hidráulico, habitualmente 100m desde el cauce) y en las que correspondan a las autoridades urbanísticas (dentro y fuera de la zona de policía). Debe tener escala detallada y ser realizada, o al menos, validada, por la Administración Hidráulica.

No deben coexistir cartografías de inundabilidad diferentes, como tampoco normativas urbanísticas e hidráulicas que colisionen o que no coincidan significativamente. Sean documentos normativos de carácter urbanístico o hidráulico, con literaturas probablemente diferentes, cada una acomodada a sus usos y costumbres, el fondo, el contenido, debe ser coincidente o, al menos, compatible. Es cierto que unas normas pueden ser más laxas que otras, pero en el caso de que eso ocurra, sobre una ubicación concreta debe primar la norma más restrictiva para que ambas se cumplan; las aplique la Institución o la Administración Pública que las aplique.

Es muy sorprendente que antes del episodio trágico de octubre de 2024 en Valencia, ocho ayuntamientos del entorno devastado recurrieron ante los tribunales contra la Confederación Hidrográfica del Júcar, porque este organismo de cuenca, aplicando su cartografía de inundabilidad y su propia normativa, impedía algunas previsiones de desarrollos que contaban con todos los parabienes de la autoridad urbanística. Esto no debería ni podría ocurrir con cartografía única y normativas compatibles entre sí.

La cartografía (Mapas de Peligrosidad y Riesgo) es uno de los contenidos esenciales de los llamados “Planes de Gestión del Riesgo de Inundación” (PGRI) que se van actualizando en ciclos de seis años. Se desprenden de la Directiva 2007/60/CE, de evaluación y gestión de tal riesgo. Los lidera la Administración Hidráulica, sea estatal en el caso de las demarcaciones hidrográficas que se extienden por varias Comunidades Autónomas o, en el caso de las que lo hacen exclusivamente en el interior de una de ellas, las llamadas cuencas internas o intracomunitarias, por la Administración Autonómica, si ha asumido tales competencias. Estos planes se tramitan con participación de las instituciones y autoridades territoriales estatales, autonómicas y locales, y varios procedimientos de consulta y participación públicas.

Se trata de construir la planificación, la ordenación territorial y urbanística teniendo en cuenta decisivamente criterios de inundabilidad y el conocimiento de su alcance y dinámica. Es una esencial medida de prevención para evitar un incremento del riesgo de inundación. Y también se trata de fortalecer los mecanismos de mejora en el conocimiento del comportamiento y de las circunstancias del riesgo y, obviamente, de las medidas estructurales que deban irse materializando.

5. El reto del cambio climático y su plasmación en la OT y el Urbanismo

La política preventiva que se defiende en este texto es imprescindible, con cada vez más claridad, en cualquier escenario al que nos aboque el avance del cambio climático. Sea cual sea su alcance, en esta materia de la inundabilidad viene a agravar los problemas, aunque no vaya a producir inundaciones en zonas que no sean ya inundables, pero sí puede extremar los caudales punta o acortar los tiempos de recurrencia.

Puede ocurrir que el régimen sea más torrencial frecuentemente, que los caudales asignados a determinados periodos de retorno deban ser corregidos, seguramente al alza o que, para un mismo caudal, el tiempo de teórica recurrencia se acorte. Es posible que el tren pase más veces o más deprisa, pero va a seguir pasando por sus vías, quizá con algo más de amplitud para una estimación temporal que hoy preveamos más moderada. Evitar ponerse en su recorrido seguirá siendo la única decisión que nos permitirá ir corrigiendo poco a poco la herencia de riesgo, el peligroso pasivo histórico que hemos recibido.

Pero un reto difícil que ahora se plantea, es evaluar unas limitaciones al uso del suelo en materia de inundabilidad, pensando en cuál puede ser la situación que se alcance en las siguientes décadas. En el medio fluvial pueden estar acortándose los periodos estadísticos de retorno, y la avenida esperable una vez cada 500 años (referencia temporal que es considerada en la normativa española vigente como zona inundable) pueda ver ese plazo reducido, de tal modo que la nueva inundación a la que se le pueda asignar la recurrencia de esos 500 años quizá tenga un alcance territorial de la zona inundable y, por lo tanto, de las limitaciones aplicables, mayor a la actual.

En el medio litoral, aunque en algunas costas es más claro que en otras, desde luego en el País Vasco es muy evidente el ascenso del nivel del mar. Luego el incremento de la inundabilidad también lo es y lo va a ser.

¿Cómo se aborda ahora en el planeamiento urbanístico que esté tramitándose, cuál va a ser la inundabilidad dentro de 50 años, o a final del siglo y, por lo tanto, sus limitaciones?

¿Cómo se pueden recoger e imponer en las legislaciones territoriales o hidráulicas que ahora se elaboren, o se actualicen, las limitaciones de usos del suelo que se ajusten a una inundabilidad futura que puede ser peor que la actual?

El autor de este texto es un trabajador público de una Administración Hidráulica, que lleva años colaborando y consiguiendo junto con trabajadores públicos de otras instituciones, paso a paso, avances en la consideración del 'riesgo por inundación' como factor determinante del planeamiento urbanístico. A este trabajador, por un lado, le falta pericia urbanística y conocimiento de los vericuetos de su tramitación y, por otro, es testigo de lo extenuante y difícil que ha sido ir obteniendo de nuestras instituciones una respuesta efectiva, y sólo contando con las características actuales del riesgo por inundación. Ergo... ¿cuál va a ser el devenir de un recomendable intento de implantar normas preventivas de ordenación urbanística sobre las bases de estimadas inundabilidades futuras?

6. Consideraciones finales y resultados sobre la gestión del riesgo de inundación, además de la integración del riesgo, en los planes de OT y urbana en el País Vasco

Además del trabajo poroso que se realiza en Euskadi entre OT y Aguas, como se acaba de describir, se da una colaboración muy estrecha desde hace dos décadas entre la Dirección de Atención de Emergencias (DAEM), Euskalmet (agencia meteorológica) y la Agencia Vasca del Agua (URA) para la gestión de los episodios de avenida. Incluso se rubricó, por su buena marcha, un convenio en 2010 entre los entonces departamentos de Interior y de Medio Ambiente. Cubre un amplísimo abanico de aspectos en torno a las inundaciones, y se centra en la gestión y prealerta de episodios de avenidas, para avisar y proteger a la población con la máxima antelación posible; pero también establece el objetivo de coordinación entre ambas instituciones incluso para la emisión de informes al planeamiento urbanístico.

Los pronósticos meteorológicos de, en este caso, nuestra agencia Euskalmet, se trasladan a URA, que realiza, con días de antelación, los pronósticos hidrológicos y estimación del comportamiento de cauces y costas, y propuestas de manejo de embalses, que traslada de inmediato a la DAEM, Protección Civil Autónoma. Tanto Euskalmet como URA pasamos a ser herramientas en los momentos de crisis para adoptar decisiones para proteger a la población. Las mesas de crisis que se componen y los pronósticos que se emiten siempre tienen una antelación de, como mínimo, 24 horas. Habitualmente más de 48.

Prevención + Protección + Preparación



ura URAREN EUSKAL AGENTZIA AGENCIA VASCA DEL AGUA

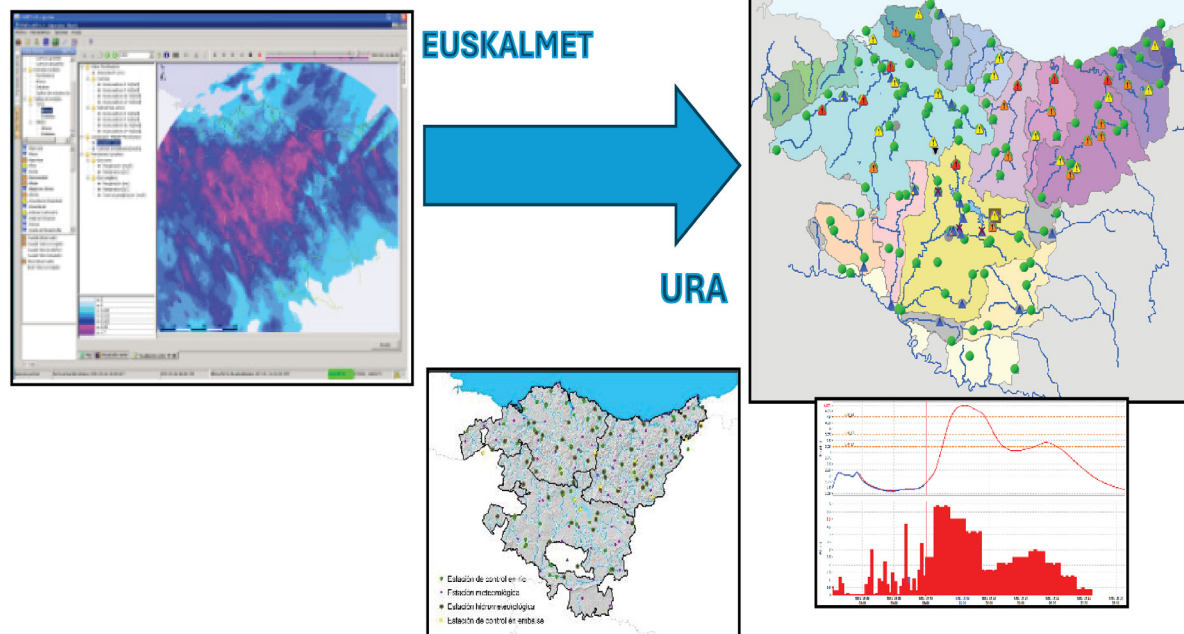


Figura 3. A partir de los pronósticos meteorológicos de Euskalmet y del seguimiento en tiempo real de la red hidrometeorológica de Euskadi, URA elabora las previsiones hidrológicas, con información y sugerencia de umbrales, que traslada a Protección Civil autónoma. Fuente: Elaboración propia.

Esa colaboración entre Protección Civil y URA se constata tanto en el “Plan de Gestión del Riego de Inundación” (PGRI) como en el propio “Plan Especial de Emergencias ante el Riesgo de Inundación”, este último, competencia del actual Departamento de Seguridad, que se elaboran coordinadamente. Además, URA lleva a cabo una política de inversión en defensa estructural de la ciudadanía, también desde hace muchos años. Se han invertido más de 350 millones en las últimas dos décadas, en obras de protección de la población ya ubicada en zonas con riesgo, en muchos tramos fluviales.

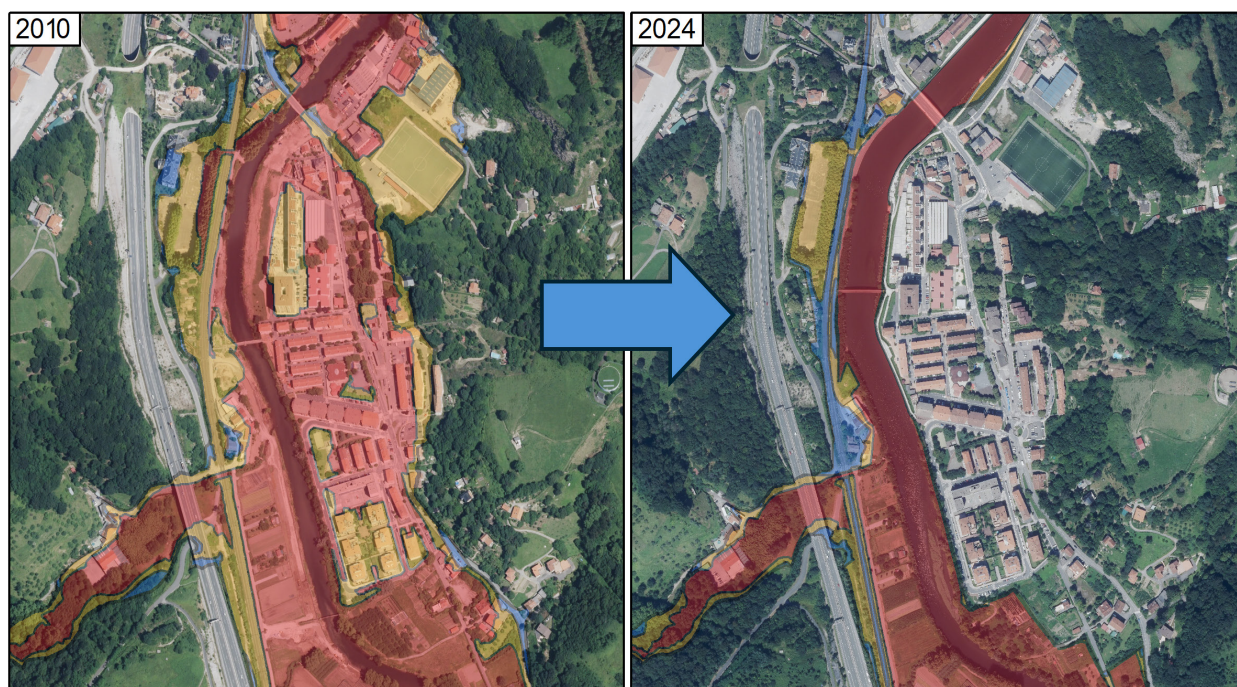


Figura 4. Barrio de Martutene, Donostia-San Sebastián, en el Urumea. Con actuaciones estructurales realizadas por URA se aminoró el riesgo en zonas urbanas pobladas por miles de personas. A la izquierda se representa la inundabilidad en 2010 y a la derecha en 2024. Los tonos rojizos reflejan la avenida de 10 años de periodo de retorno; los amarillos, la de 100; los azules, la de 500. Fuente: Elaboración propia.

Quizá como fruto de todo ese trabajo, ya longevo, un reciente informe del Consorcio de Compensación de Seguros, muestra que Euskadi es la única Comunidad Autónoma en la que se produce un clarísimo descenso de la siniestralidad producida por inundaciones en los últimos años respecto a periodos anteriores.

Si se compara la compensación abonada por siniestros por inundación del periodo 2010-2023 con el anterior lapso, 1996-2009, la tasa de siniestralidad en el País Vasco ha descendido un 21,1 %, y eso que, en este último, entre 2010 y 2023, se produjeron las graves inundaciones del Urumea en 2011, (que todavía no contaba con las obras de protección que hoy existen), los maretones o golpes de mar de 2014 y los episodios de final de 2021 y enero de 2022, que produjeron daños en todo el País Vasco. No se trata, obviamente, de una comprobación científica de la bondad del trabajo hecho, pero quizá sea, al menos, un indicio de ello.

El reto de cara al futuro es la prevención, íntimamente ligada a la OT y el Urbanismo, pero, para los siguientes golpes que suframos por las imprudencias del pasado, el objetivo es el de no sufrir más víctimas. Al menos con ese horizonte estamos centrados en el ejercicio de la prevención, de la protección y de procurar estar preparados.

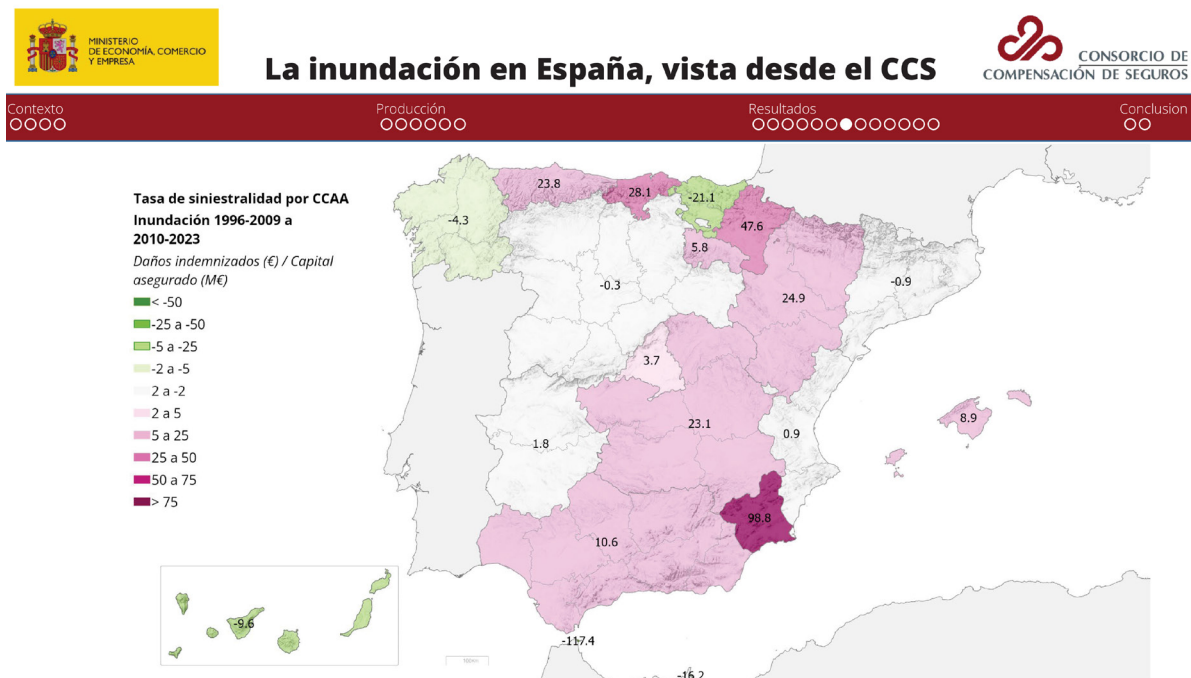


Figura 5. Disminución de siniestralidad por inundación en el País Vasco. Lo abonado por seguros en el periodo 2010-2023 ha disminuido un 21,1 % respecto al periodo anterior 1996-2009. Fuente: Consorcio de Compensación de Seguros (2024) - Jornada de coordinación del 'Plan de actuaciones de protección y adaptación al riesgo de inundación e integración ambiental en núcleos urbanos' (PRTR) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Gran Vía de San Francisco Madrid, 30 de octubre de 2024.