

El reto de la coordinación e imbricación de los planes hidrológicos y los planes de gestión del riesgo de inundación en el País Vasco, en el marco de la aplicación de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE y la Directiva de Inundaciones 2007/60/CE

Iñaki Arrate Jorrín*
J. María Sanz de Galdeano Equiza*
Víctor Peñas Sánchez*
(* Agencia Vasca del Agua)

1 INTRODUCCIÓN

Las políticas de la gestión del agua han venido experimentando en los últimos años cambios sustanciales derivados de la aplicación de la nueva legislación europea. Por un lado, la *Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* (conocida como Directiva Marco del Agua o DMA), con objeto de prevenir el deterioro adicional y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, promover un uso sostenible del agua basado en la protección de los recursos hídricos disponibles y contribuir a paliar los efectos de inundaciones y sequías, entre otros objetivos. Por otro, la *Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación* (conocida como Directiva de Inundaciones o DI), que establece un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación destinado a reducir sus consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica. Ambas directivas plantean y persiguen nuevos objetivos, que solamente podrán alcanzarse en su totalidad, y ser plenamente compatibles entre sí, mediante una adecuada coordinación de los instrumentos de planificación.

La comunicación tiene por objeto exponer la experiencia en la coordinación e imbricación de los enfoques, contenidos y tramitación de los instrumentos de planificación de las citadas directivas, es decir, el Plan Hidrológico y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación del ciclo 2015-2021 en la Demarcación Hidrográfica (DH) del Cantábrico Oriental, elaborados de forma conjunta por la Agencia Vasca del Agua y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico; una demarcación en la cual uno de los principales retos a largo plazo es compatibilizar la necesaria reducción del riesgo de inundación con el mantenimiento de las condiciones morfológicas de las masas de agua superficiales y, en la medida de lo posible, su mejora ambiental o restauración.

2 CONTEXTO

2.1 El marco territorial de la Demarcación Hidrográfica

La DH del Cantábrico Oriental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo primero del Real Decreto 29/2011, comprende *el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la cuenca del Barbadun hasta la del Oiartzun, incluyendo la intercuenca entre la del arroyo de La Sequilla y la del río Barbadun, así como todas sus aguas de transición y costeras, y el territorio español de las cuencas de los ríos Bidasoa, incluyendo sus aguas de transición, Nive y Nivelle. Las aguas costeras tienen como límite oeste la línea de orientación 2º que pasa por Punta del Covarón y como límite este la frontera entre el mar territorial de España y Francia.*

La DH del Cantábrico Oriental así definida presenta una singularidad: Incluye dos ámbitos de competencia en materia de Aguas. Por un lado, un ámbito intracomunitario de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (las Cuencas Internas del País Vasco), ejercida a través de la Agencia Vasca del Agua; y un ámbito intercomunitario de competencia estatal, ejercida a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. De acuerdo con lo establecido en el citado RD 29/2011, la planificación y gestión del agua en la DH debe realizarse de una forma coordinada, cuyos objetivos se articulan a través de un convenio de colaboración entre las administraciones hidráulicas competentes. En particular, la planificación hidrológica en la DH se efectúa mediante la integración armónica de los planes hidrológicos de cada uno de los ámbitos competenciales, a través del órgano colegiado de coordinación creado a tal efecto.

La superficie continental de la DH, incluidas las aguas de transición, es de 5.806 Km² (6.386 km² si incluimos las masas costeras), de los cuales 4.373 km² se encuentran en la Comunidad Autónoma del País Vasco, 1.150 km² en la Comunidad Autónoma de Navarra y 283 km² en la provincia de Burgos, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

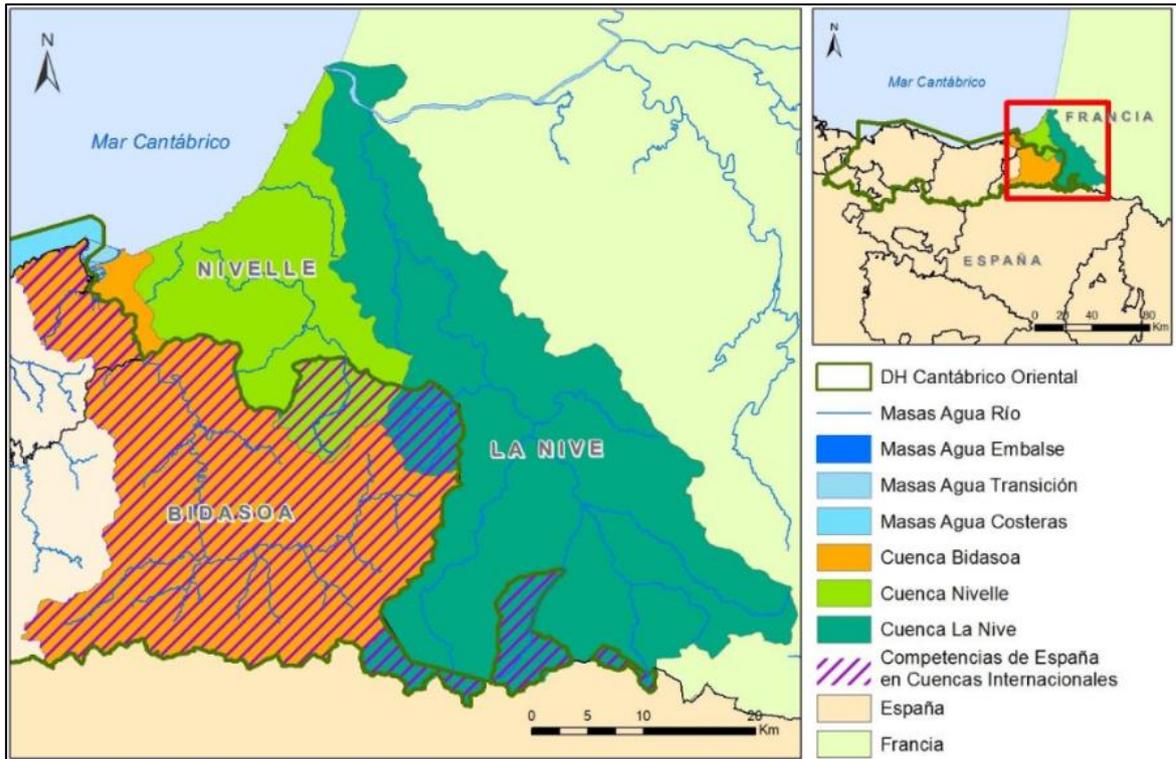
Su localización se muestra en la siguiente figura.

Figura 1. Mapa de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Fuente: Plan Hidrológico de la DH del Cantábrico Oriental. Revisión 2015-2021.



Otro aspecto territorial a destacar es que en la DH existen tres cuencas hidrográficas compartidas con Francia: Bidasoa, Nive y Nivelles. La parte española de la cuenca del Bidasoa tiene una superficie de 751 km², mientras que la parte francesa abarca unos 25 km², lo que supone aproximadamente un 3% del total de la cuenca. Por su parte, la cuenca del Nivelles, cuenta con 373,6 km² de superficie, de éstos 70,7 km² (12%) pertenecen a territorio español y 302,9 km² a territorio francés. Por último, la cuenca de La Nive, con 1.032,8 km² de superficie, tiene 121,4 km² (casi el 19%) en territorio español y el resto, (81%) en territorio francés.

Figura 2. Localización de las cuencas compartidas dentro de la DH del Cantábrico Oriental. Fuente: Plan Hidrológico de la DH del Cantábrico Oriental. Revisión 2015-2021.



La red hidrográfica de la DH se compone de diversas cuencas independientes, en general de superficies muy pequeñas, cuyas características principales vienen determinadas por la proximidad de la divisoria al mar, a una distancia comprendida entre 30 y 80 km. En recorridos tan cortos las redes fluviales no han llegado a alcanzar desarrollos importantes, estructurándose en una serie de cursos que descienden rápidamente desde las cabeceras hasta el mar, a los que afluyen otros cauces menores de pequeña entidad y carácter normalmente torrencial. En definitiva, las cuencas comprendidas en este ámbito definen superficies, en general, reducidas. No obstante, a pesar de su escaso desarrollo, son ríos relativamente caudalosos, en términos de caudal medio anual, debido a las abundantes precipitaciones que recibe todo el sector septentrional de la Península, al estar abierto a los vientos marinos, en particular a los del Noroeste que son los portadores de las lluvias. Los principales cauces del ámbito de la DH son, de oeste a este: Barbadun, Nerbioi-Ibaizabal (y su afluente Cadagua), Butroe, Oka, Lea, Artibai, Deba, Urola, Oria, Urumea, Oiartzun y Bidasoa. A estos cauces hay que añadir las cabeceras de los ríos Nive y Nivelles, compartidos con Francia. Finalmente, los estuarios se caracterizan por ser estrechos y alargados, con una morfología condicionada en buena parte por la dinámica fluvial. El más largo es el del Nerbioi-

Ibaizabal, con una longitud de unos 22 km, seguidos del Bidasoa y Oka con longitudes de 12,8 y 12,2 km, respectivamente.

En cuanto a la variable demográfica destacar que la DH acoge a una población de 1.927.494 habitantes con una densidad media de 333 hab./km². Esta elevada densidad es, sin embargo, muy variable en el territorio, alcanzando los 586 hab./km² como promedio en Bizkaia o 366 hab./km² en Gipuzkoa, mientras que en la parte alavesa solamente llega a 80 hab./km², y aún es muy inferior en la zona Navarra, 24 hab./km², o burgalesa, 13 hab./km². Esta cuestión es muy importante, ya que en aquellas zonas más pobladas la presión humana se ha concentrado especialmente en los fondos de valle y las inmediaciones de los cursos de agua, de forma que buena parte de los ecosistemas acuáticos han sufrido importantes alteraciones. No obstante, se mantienen áreas con un mejor estado ambiental que atesoran notables muestras de ecosistemas de gran valor y que, en general, se encuentran dentro de las distintas zonas protegidas declaradas conforme a la normativa específica. Por otro lado, esta ocupación ha dado lugar a un importante riesgo de inundación que, como se verá más adelante, constituye sin duda el mayor problema a resolver en la DH del Cantábrico Oriental.

2.2 El marco normativo general en la coordinación de los planes hidrológicos y los planes de gestión del riesgo de inundación

La aprobación de la DMA, transpuesta a la legislación estatal mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, supuso un completo cambio en los principios de la gestión del agua. Su objetivo principal es mantener o recuperar el “buen estado”, en el que debe asegurarse que cada río, lago o estuario, e incluso las aguas costeras (en la DMA se integran los sistemas acuáticos terrestres y costeros), mantiene comunidades de seres vivos similares a las que existirían si no hubiese una presión humana significativa. Además, la DMA también persigue mejorar la satisfacción de las demandas de agua, pero en este caso sobre la base de un uso eficiente del agua y de la protección de las fuentes de abastecimiento; y la adopción de medidas para paliar los efectos de sequías e inundaciones, compatibles con los objetivos ambientales. Para ello la DMA plantea una serie de instrumentos, entre ellos los económicos, siguiendo los principios de “quien contamina paga” y de recuperación de los costes de los servicios del agua y la premisa de la gestión basada en la unidad de cuenca. La DMA se puede considerar, por tanto, una normativa con un marcado carácter ambiental, en la cual el agua deja de ser considerado sólo un recurso, para incorporar una visión más amplia, ecosistémica, en la que son fundamentales los criterios de sostenibilidad a largo plazo, ahorro, eficiencia y conservación. Sus principales ejes de aplicación son los nuevos Planes Hidrológicos de las distintas cuencas o demarcaciones hidrográficas en las que se ha subdividido el territorio, que deben incorporar las medidas estructurales y no estructurales a adoptar por parte de las diferentes administraciones competentes y usuarios para alcanzar todos los objetivos planteados para cada masa de agua y para las zonas protegidas. Estos planes, conforme al calendario establecido por la propia DMA debían ser adoptados antes de diciembre de 2009 y revisados cada seis años (2015, 2021, etc.).

En definitiva, la DMA trajo consigo importantes cambios conceptuales, además de jurídicos, en torno a lo que es ya la nueva política del agua, abandonando la antigua concepción de una gestión apoyada de modo casi exclusivo en la obra hidráulica que, en la actualidad, debe ser entendida únicamente como un instrumento más, como otra

herramienta para la consecución del equilibrio entre el uso y la necesaria protección del agua y de los ecosistemas a largo plazo.

Por otro, la citada DI, que se traspuso a la legislación estatal mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, sobre evaluación y gestión de riesgos de inundación, tiene por objeto establecer el marco para las medidas destinadas a reducir el riesgo de inundaciones en la UE, evaluando el riesgo de inundación en las cuencas hidrográficas y regiones costeras, cartografiando las zonas proclives a inundaciones importantes y diseñando Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. Estos planes deben considerar la combinación de medidas no estructurales y estructurales, incluyendo aspectos basados en la prevención (por ejemplo, evitando la construcción en zonas que se puedan inundar), la protección (medidas para reducir la probabilidad de inundaciones en lugares concretos) y la preparación (informando a la población de los riesgos de inundación y sobre cómo actuar en caso de que se produzca). Estos planes debían ser adoptados antes de diciembre de 2015 y revisados cada seis años, con un calendario idéntico al de los Planes Hidrológicos de la DMA, con el fin de permitir la máxima coordinación para alcanzar los objetivos de ambas directivas.

Por tanto, los planes hidrológicos y los planes de gestión del riesgo de inundación persiguen una serie de objetivos que se complementan mutuamente. El plan hidrológico es el más amplio en este sentido, puesto que abarca la consecución de objetivos de carácter medioambiental, la satisfacción de las demandas y la racionalidad del uso, y paliar los efectos de las sequías e inundaciones. Pero este último aspecto tiene un desarrollo más profundo en los planes de gestión del riesgo de inundación.

La propia DI, aprobada siete años después de la DMA, incluye en su artículo 9 determinaciones para la coordinación de ambas directivas. Establece que los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para dicha coordinación, prestando especial atención a las posibilidades de mejorar la eficiencia y el intercambio de información y de obtener sinergias y ventajas comunes teniendo en cuenta los objetivos medioambientales. En particular, determina que la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones se realizarán en coordinación con las revisiones de los planes hidrológicos, y podrán integrarse en dichas revisiones. Además, la participación activa de todas las partes interesadas se coordinará, según proceda, con la participación activa requerida por la DMA.

Adicionalmente, tanto el Reglamento de la Planificación Hidrológica (artículos 1, 4, 8.1, 38.1, 59.3, 62.2) como el Real Decreto 903/2010 (artículos 9.d, 11.3, 11.4) tienen contenidos y disposiciones relativos a la necesaria la coordinación de ambos planes. Entre ellos, los planes de gestión del riesgo de inundación incorporarán un resumen del estado y los objetivos de cada masa de agua con riesgo potencial significativo por inundación. Por otro lado, los planes hidrológicos incorporarán criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos a partir de lo establecido en los planes de gestión de riesgo de inundación.

En definitiva, el propio marco normativo prevé la aplicación de estrategias de coordinación en el proceso de implementación de las dos Directivas.

2.3 Retos en materia de gestión de aguas a abordar y estrategias de solución

El Esquema de Temas Importantes de la revisión 2015-2021 del Plan Hidrológico de la DH del Cantábrico Oriental incluyó entre las “Decisiones que pueden adoptarse de cara a la configuración del futuro Plan” las siguientes:

- (...)
- *Otro problema que es preciso abordar de forma decidida es la alteración física del medio acuático (Ficha 5). Quizá uno de los mayores retos a largo plazo en estas cuencas sea precisamente la protección eficaz, y la restitución o mejora de las características morfológicas de las masas de agua superficiales y de los ecosistemas relacionados. El Plan Hidrológico aprobado recientemente sienta algunas bases para esta protección y para la mejora ambiental de las masas de agua, pero hay que ser consciente de que cuando la ocupación del medio ha sido tan importante como en algunas masas de agua consideradas como muy modificadas, esta labor puede ser difícilmente viable desde un punto de vista técnico, económico y social. En este sentido, se considera que en este ciclo de planificación será necesario incrementar si es posible el presupuesto para este grupo de medidas, profundizar en la determinación de objetivos específicos y prioridades de recuperación para cada masa de agua en función de aspectos tales como sus valores ambientales y los riesgos de inundación, y en la consideración de lo dispuesto en los instrumentos de gestión aprobados para la Red Natura 2000. Además, se considera necesario que las administraciones competentes avancen en la homogeneidad de criterios y de actuación a la hora de abordar este grupo de medidas, incluyendo las relativas al control o erradicación de determinadas especies exóticas invasoras, con el objeto de que los efectos de dichas acciones alcancen los mejores resultados posibles en términos de eficiencia para la mejora del estado ecológico.*
- *Pero quizá el mayor reto de la planificación de la DH del Cantábrico Oriental sea reducir el riesgo de inundación (Ficha 12). El Plan Hidrológico recientemente aprobado supone la consolidación de las políticas basadas en la combinación de medidas no estructurales (ordenación de usos en función del grado de inundabilidad, sistemas de información hidrológica y de alerta temprana, medidas de protección civil, etc.) y medidas estructurales sólo en zonas urbanas consolidadas sometidas a riesgo. Con este nuevo marco de referencia es preciso seguir trabajando para reducir el riesgo de inundación, especialmente en las zonas en las que este riesgo es mayor.*

Además, solamente el desarrollo pleno de esta política de combinación de medidas permitirá la compatibilización de los objetivos que tienen que ver con los retos a largo plazo anteriormente citados (inundabilidad y alteración física de las masas de agua), frenando el deterioro morfológico al apartar del río de forma suficiente los nuevos asentamientos urbanos y consiguiendo a la vez espacios seguros desde el punto de vista del riesgo de inundación, y diseñando encauzamientos lo más compatibles posibles con los objetivos ambientales de las masas de agua.

- (...)

Se considera que la consecución y la compatibilización de todos los objetivos de la planificación puede ser facilitada por la integración efectiva en los planes hidrológicos de determinados instrumentos previstos por otras legislaciones, tales como los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, los instrumentos de gestión aprobados para la Red Natura 2000, y los Planes Especiales de Sequía.

- *Así, se plantea imbricar plenamente el desarrollo y la tramitación de la revisión del Plan Hidrológico y de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. Para ello se aprovechará la coincidencia en los calendarios de aprobación de ambos planes y que los trámites respectivos son prácticamente idénticos.”*

Efectivamente, las inundaciones constituyen el mayor riesgo natural que afecta al País Vasco. Son fenómenos naturales que no pueden evitarse, si bien la forma en la que se desarrollan las actividades humanas puede contribuir a aumentar sus impactos negativos. Las características del relieve, unido a la alta densidad de población convirtieron muchas vegas fluviales y estuarinas y zonas húmedas en espacios intensamente presionados por usos urbanos, industriales, vías de comunicación e infraestructuras, puertos, etc. Esta ocupación de las vegas trajo consigo un gran riesgo de inundación y, a la vez, profundas alteraciones morfológicas de muchos de tramos fluviales y estuarios.

Para paliar el problema de este riesgo de inundación, las políticas anteriores a la aprobación de la DMA y de la DI fueron basadas, frecuentemente, en obras hidráulicas diseñadas de forma sistemática para proteger frente a un periodo de retorno de 500 años. Todo ello sin tener en cuenta, por lo general, aspectos medioambientales relacionados con la conservación del hábitat fluvial o la consideración de otras alternativas, lo que incrementó adicionalmente la artificialización del medio acuático.

En consecuencia, uno de los problemas más importantes y extendidos en la DH del Cantábrico Oriental es la alteración de la morfología de sus masas de agua superficiales, fundamentalmente ríos y estuarios.

De esta manera, se puede considerar que **uno de los principales retos a largo plazo en la gestión del agua en el País Vasco (si no el mayor) es, precisamente, tratar de compatibilizar la necesaria reducción del riesgo de inundación con el mantenimiento de las condiciones morfológicas de las masas de agua superficiales y, en la medida de lo posible, su mejora ambiental o restauración.**

Esto solo puede ser posible, tal y como expresaba el anteriormente citado Esquema de Temas Importantes, mediante una adecuada coordinación e imbricación de los instrumentos de desarrollo de la DMA y de la DI, incluyendo en ambos casos el desarrollo de medidas no estructurales y estructurales, sin olvidar la estrecha relación de estos instrumentos con los de la planificación territorial. En este sentido, ya el primer informe sobre la aplicación de la DMA en las Cuencas Internas del País Vasco, realizado en diciembre de 2004 por la antigua Dirección de Aguas del Gobierno Vasco, concluía que *“Este es, quizá, el principal reto futuro: alcanzar una ordenación del territorio en la que el agua, sus ecosistemas y el respeto a su dinámica constituyan un elemento tutelar fundamental y un factor imprescindible para su definición”*.

A continuación se expone la metodología y procedimiento llevados a cabo.

3 METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTO DE COORDINACIÓN E IMBRICACIÓN

Durante el año 2013, en el marco de los trabajos de organización y planificación de etapas para la elaboración de los documentos de planificación hidrológica del ciclo 2015-2021 en la DH del Cantábrico Oriental, se diseñó el procedimiento para la coordinación de la redacción de la revisión del plan hidrológico y del nuevo plan de gestión del riesgo de inundación, basado en los requerimientos legales al efecto y en las decisiones expuestas en el punto anterior, y que finalmente culminó con la publicación de los Reales

Decretos 1/2016 y 20/2016, a través de los cuales se aprobaron, respectivamente, los citados planes hidrológicos y de gestión del riesgo de inundación.

El procedimiento de coordinación abarcó a tres niveles:

- **Planteamiento estratégico de análisis y soluciones**, incluyendo la relación de los análisis y contenidos necesarios para compatibilizar los objetivos de ambas planificaciones, de acuerdo con lo expresado en el Esquema de Temas Importantes de la revisión del Plan Hidrológico.
- **Estructura documental**, que asegure la plena integración e imbricación de los documentos de ambos planes.
- **Tramitación**, con un planteamiento que permita aprovechar las coincidencias y sinergias que presentan los procedimientos para la elaboración de los planes, incluyendo sus distintas etapas previas, consulta pública, trámite de evaluación de impacto ambiental, pasos por órganos colegiados, etc., y que permita cumplir con los plazos establecidos por las directivas para su aprobación.

A continuación se describen los aspectos más importantes de cada uno de estos niveles.

3.1 Planteamiento estratégico de análisis y soluciones

El planteamiento estratégico efectuado se puede resumir en los siguientes puntos:

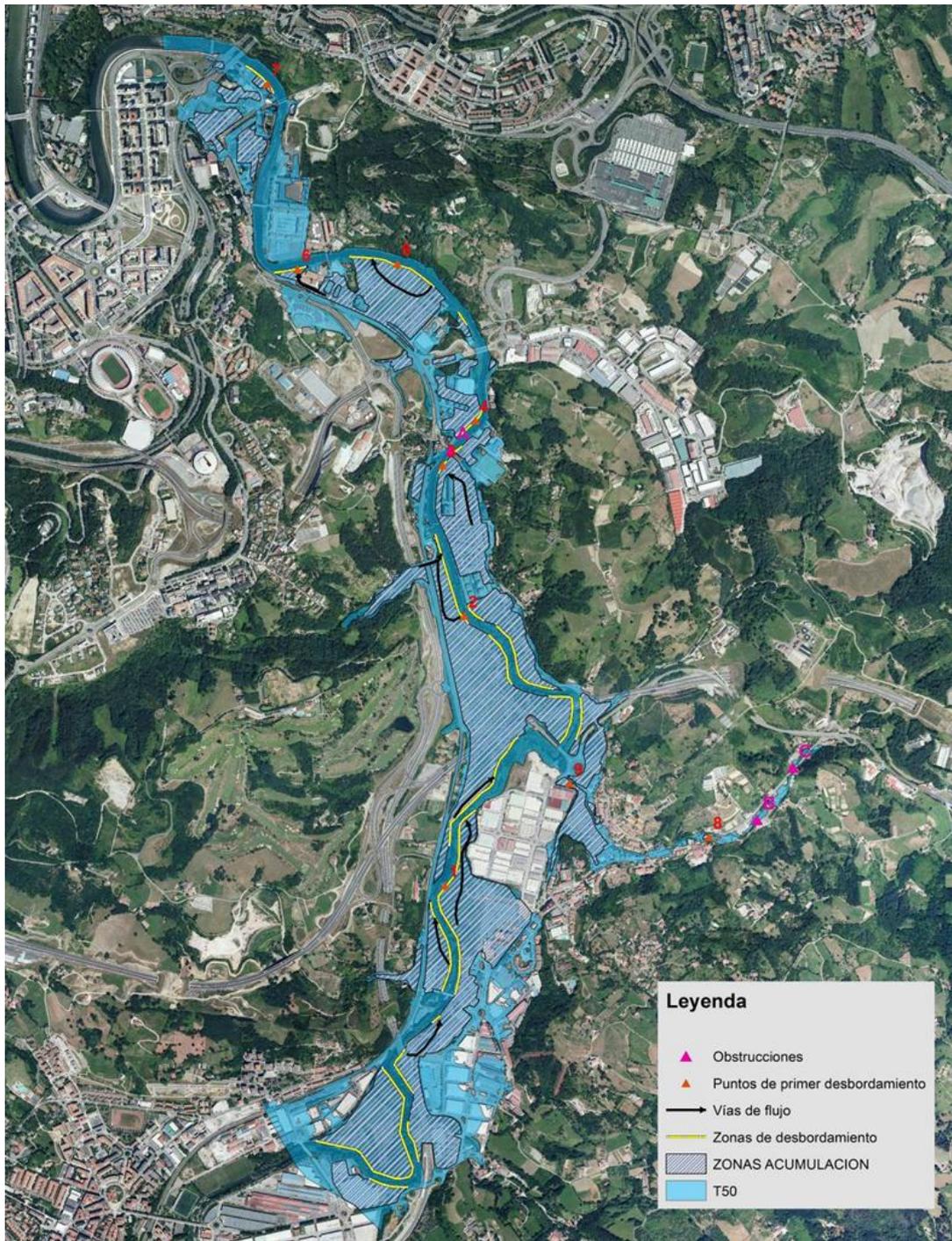
- Las administraciones públicas deben garantizar que los nuevos desarrollos sean seguros y no expuestos a inundaciones, y que las llanuras de inundación y márgenes inundables sirvan para su propósito natural. Esto debe ser facilitado por la aplicación de medidas de prevención y, en particular, por la **ordenación de usos del suelo en zonas inundables**.

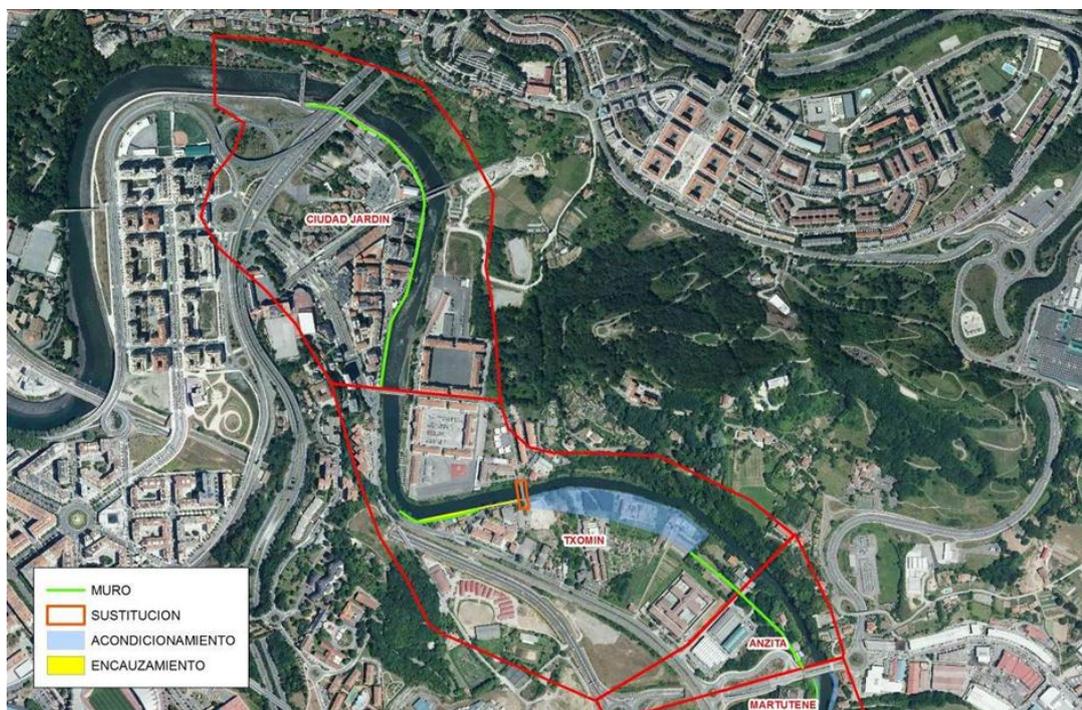
Esta ordenación ya fue incorporada a la normativa de los planes hidrológicos de las DH del Cantábrico Oriental y Occidental del primer ciclo de planificación 2009-2015, y forma parte del cuerpo normativo que en estos ámbitos es aplicado por sus administraciones hidráulicas, la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua, en su revisión e informe de los nuevos planeamientos urbanísticos. Esta labor resulta esencial porque permite, con antelación suficiente, compatibilizar el desarrollo de los nuevos asentamientos urbanos con la prevención del riesgo de inundación.

- La ordenación de usos en las zonas inundables, además de contribuir a no incrementar riesgo de inundación, constituye una herramienta muy poderosa, incluso esencial, para **preservar las condiciones morfológicas de las zonas aún no alteradas de las masas de agua superficiales, al apartar de los ríos y estuarios de forma suficiente los nuevos desarrollos**, usos y actividades. Además, permite mantener espacios de libertad fluvial que contribuyan a laminar las crecidas.
- Entre las medidas no estructurales para la gestión del riesgo de inundación son claves, además de la ordenación de usos, las relacionadas con la **preparación ante eventos de inundaciones, tales como la gestión de alertas y de protección civil**.

- **En las zonas que ya están sometidas a riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI) no debe entenderse a priori que sea necesaria la realización de un encauzamiento.** La identificación de la solución para la reducción de este riesgo debe basarse en un **estudio pormenorizado de los elementos que condicionan realmente la inundabilidad de cada área**, incluyendo el efecto de determinados puentes, azudes, etc.; y en el **diseño de soluciones basadas en la combinación de medidas no estructurales y estructurales**, teniendo en consideración criterios de coste/beneficio y, por supuesto, los diferentes condicionantes ambientales, en particular los objetivos medioambientales de la planificación hidrológica.

Figura 3. Elementos que condicionan la inundabilidad (imagen superior) y esquema de soluciones estructurales (imagen inferior). ARPSI Urumea transición (Gipuzkoa). Fuente Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2015-2021. Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.





- En el caso de que sean necesarias **medidas estructurales de protección que impliquen intervenciones físicas, deben plantearse exclusivamente para la protección de núcleos existentes sometidos a riesgo significativo de inundación.** Además, su **diseño debe ser lo más compatible posible con los objetivos ambientales de las masas de agua y de las eventuales zonas protegidas,** teniendo en cuenta soluciones tales como dobles cauces de avenidas, sustitución de puentes que actúen como obstáculos, eliminación o rebaje de determinados azudes, construcción de protecciones longitudinales, etc.; y el diseño de encauzamientos para aquellos periodos de retorno que permitan la relación más favorable entre el coste y el beneficio (entendido éste en términos de reducción daños económicos y a la población). Todo ello sin perder de vista el objetivo de minimizar el impacto y evitar deterioros adicionales en las masas de agua. En todos los casos será necesario **un análisis detallado de si las actuaciones seleccionadas suponen, o no, un caso de nueva modificación que haga necesaria justificación de acuerdo con lo estipulado por el artículo 4.7 de la DMA.**
- Los planes hidrológicos y de gestión del riesgo de inundación deben incluir, cada uno en su ámbito, las disposiciones necesarias para establecer el marco general de actuación, coordinado e imbricado, que permita el desarrollo de las citadas estrategias de actuación y protección. Por otro lado deben identificar y priorizar, en unos programas de medidas perfectamente concertados, las actuaciones necesarias, no estructurales y estructurales, para conseguir la totalidad de los objetivos planteados por ambas directivas.

Este planteamiento estratégico de combinación de medidas no estructurales y estructurales como eje de la actuación para la gestión de las inundaciones no constituye

realmente una novedad en el ámbito del País Vasco, donde ya desde el año 2003 la entonces Dirección de Aguas (actualmente Agencia Vasca del Agua) y el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, han venido aplicando los “Criterios de uso del suelo en función de su grado de Inundación” en la elaboración de informes en materia de aguas a los planeamientos municipales. Posteriormente, en el contexto de la elaboración de los planes hidrológicos del primer ciclo 2009-2015, los citados criterios fueron matizados con la finalidad de adoptar una ordenación de los usos del suelo acorde con el marco normativo vigente sobre prevención y gestión de inundación. Como fruto de un trabajo y una maduración conjunta, en 2013 dicha normativa quedó significativamente reforzada con su imbricación en un instrumento de ordenación del territorio tan relevante como es el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos del País Vasco, modificado por el Decreto 449/2013, el cual también incorpora una regulación de usos del suelo en las zonas inundables. Dicha regulación aúna objetivos en materia de inundabilidad y de ordenación territorial evitando la exposición al riesgo de nuevos usos vulnerables (sobre todo en zonas rurales) y colaborando en la consecución del buen estado que propugna la DMA al contribuir a prevenir el deterioro morfológico de las masas de agua superficiales estableciendo retiros a los nuevos asentamientos urbanos.

3.2 Estructura documental

El contenido y trámite del Plan Hidrológico y del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación son regulados por diferentes normas y, por ello, los dos constituyen documentos con entidad propia y deben contemplar los contenidos exigidos por cada una de ellas. No obstante, puesto que ambos planes persiguen objetivos en parte comunes se ha trabajado en la imbricación de los mismos desde el punto de vista documental.

Así, el elemento integrador es el Plan Hidrológico, que incluye en sus distintos documentos la parte sustantiva del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación:

- En la Memoria, donde queda recogido el contenido requerido por el art. 4 del RPH, incluyendo un apartado sobre los fenómenos meteorológicos extremos, en el que se integra el contenido estipulado por la Parte A del Anexo del RD 903/2010, a excepción de las letras h), i) del apartado I. Incluye el **planteamiento general** para la gestión del riesgo de inundación en la DH, extraído del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación.
- En el Programa de Medidas, que daría cumplimiento tanto a los requerimientos del RPH como del RD 903/2010 (letras h) e i) del apartado I de la Parte A del Anexo). De esta manera, el Programa de Medidas del Plan Hidrológico incorpora un apartado específico sobre la gestión del riesgo de inundación, **coincidente con el Programa de Medidas del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación**.
- En la Normativa. Se incluyen, de la misma forma que en el Plan Hidrológico del primer ciclo 2009-2015, las **disposiciones relativas a la prevención y gestión de las inundaciones**, tales como la ordenación de usos en zonas inundables, criterios para el diseño de puentes, etc.
- En los Anexos.
 - o El Anejo IX del Plan Hidrológico, “Objetivos medioambientales y excepciones”, incluye un estudio detallado de cada una de las actuaciones estructurales de defensa frente a inundaciones

contempladas en el PGRI y en el PH, para determinar si se cumple el supuesto del **artículo 4.7 de la DMA**, analizando si dichas actuaciones podrían producir nuevas modificaciones o alteraciones que no permitieran lograr el buen estado o evitar el deterioro de las masas de agua. El estudio se basa en el contenido del Anejo 3 del PGRI “Justificación de las medidas estructurales del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación”. Los estudios concluyen que las actuaciones estructurales de defensa frente a inundaciones no supondrán un deterioro del estado/potencial ecológico de las masas de agua donde se ubican, y que no se compromete la consecución de los objetivos medioambientales que se establecen para estas masas. Por tanto, en ningún caso se cumple el supuesto de aplicación del artículo 4.7 de la DMA.

- **El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental incluye, como su Anexo XVI, el propio Plan de Gestión de Riesgo de Inundación.**

Por su parte, el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación, incorpora a todos los efectos la consideración de los objetivos medioambientales de la planificación hidrológica, tanto en lo que se refiere a cada una de las masas de agua como a las eventuales áreas del Registro de Zonas Protegidas.

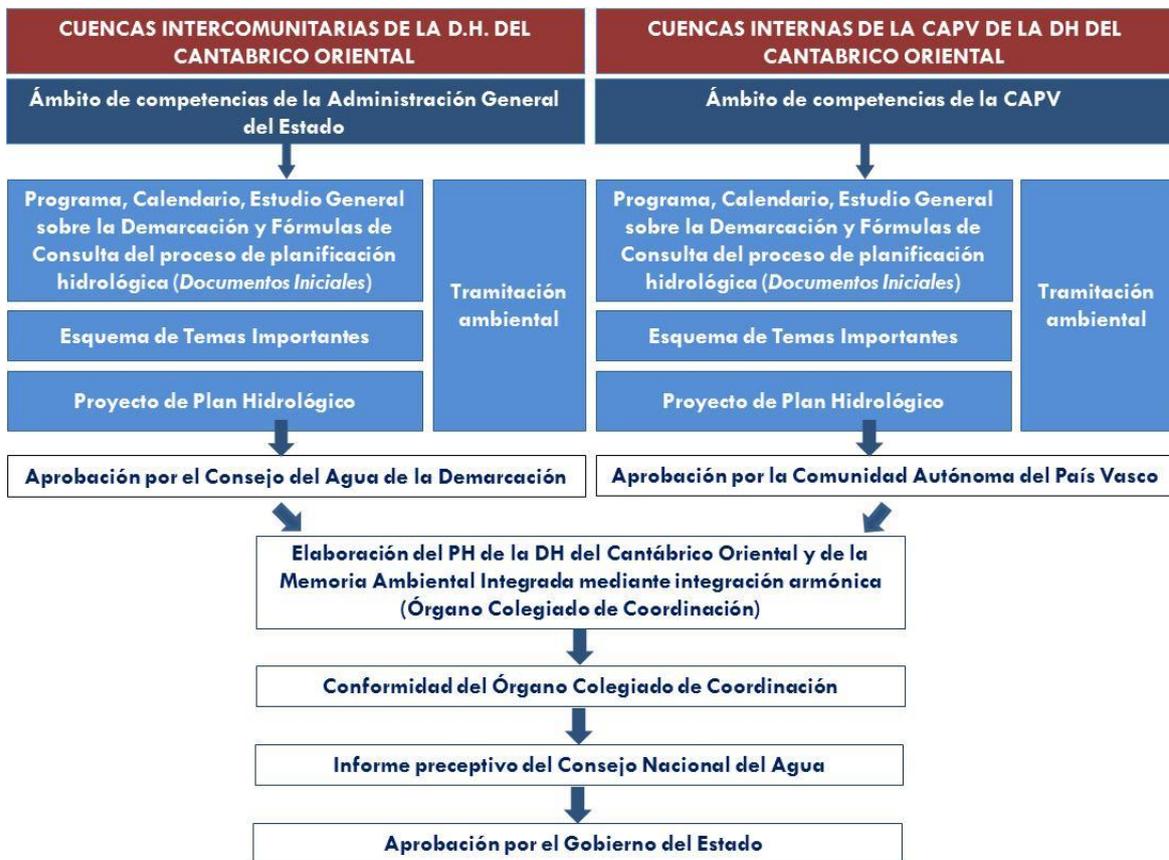
3.3 Tramitación

De acuerdo con lo estipulado por el Convenio de colaboración para la coordinación de la planificación y gestión del agua en la DH del Cantábrico Oriental, firmado por la Agencia Vasca del Agua y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, la elaboración del Plan Hidrológico de la demarcación y sus revisiones se efectúa mediante la integración de los Planes Hidrológicos de los ámbitos intra e intercomunitario.

De la misma forma, el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la demarcación se elabora a partir de la integración de los documentos de los dos ámbitos competenciales. Ambos planes se han tramitado a la vez, haciendo coincidir cuando ha sido posible la tramitación en los órganos colegiados correspondientes.

Es importante que **la tramitación de la evaluación de impacto ambiental del Plan Hidrológico y del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la DH ha sido conjunta**. Esto ha ocurrido tanto en la parte intercomunitaria como en la intracomunitaria.

Figura 4. Proceso de tramitación del PH



Como se puede observar en la tabla adjunta, el calendario y los plazos para la elaboración y tramitación de las distintas etapas del Plan Hidrológico y del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación han sido en la práctica equivalentes. De esta manera, la consulta pública y la aprobación de los documentos, en sus distintas fases, ha favorecido la coordinación y la integración del contenido de ambos planes.

Tabla 1. Etapas, calendario y plazos en la aplicación de la DMA (2000/60/CE) y la Directiva de Inundaciones (2007/60/CE)

<i>Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)</i> <i>Plan Hidrológico</i>		<i>Directiva de Inundaciones (2007/60/CE)</i> <i>Plan de Gestión del Riesgo de Inundación</i>	
Etapa	Calendario y plazos	Etapa	Calendario y plazos
Documentos Iniciales <i>Consulta pública</i>	De 25 de mayo a 25 de noviembre de 2013	Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación (EPRI) e identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs) <i>Consulta pública</i>	De 15 de julio de 2011 a 15 de octubre de 2011
Documentos Iniciales <i>Aprobación</i>	19 de diciembre de 2013	Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación (EPRI) e identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs) <i>Aprobación</i>	13 de diciembre de 2011
Esquema Provisional de Temas Importantes (ETI) <i>Consulta pública</i>	De 31 de diciembre de 2013 a 30 de junio de 2014	Mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación <i>Consulta pública</i>	De 22 de julio de 2013 a 22 de octubre de 2013
Esquema de Temas Importantes (ETI)	6 de octubre de 2014	Mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación <i>Aprobación</i>	19 de diciembre de 2013

<i>Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) Plan Hidrológico</i>		<i>Directiva de Inundaciones (2007/60/CE) Plan de Gestión del Riesgo de Inundación</i>	
Etapa	Calendario y plazos	Etapa	Calendario y plazos
<i>Aprobación</i>			
Propuesta de Proyecto de Revisión del PH e Informe de Sostenibilidad Ambiental <i>Consulta pública</i>	De 31 de diciembre de 2014 a 30 de junio de 2015	Proyecto de PGRI e Informe de Sostenibilidad Ambiental <i>Información pública</i>	De 30 de diciembre de 2014 a 31 de marzo de 2015. <i>(información pública de 3 meses del Proyecto de PGRI, y de 6 meses de su Informe de Sostenibilidad Ambiental)</i>
Propuesta de Proyecto de Revisión de PH y su Programa de Medidas y Proyecto de PGRI <i>Participación pública</i>	De 1 de enero de 2015 a 30 de junio de 2015		
Plan Hidrológico <i>Aprobación (revisión del Plan Hidrológico 2009-2015 aprobado por Real Decreto 400/2013, de 7 de junio.)</i>	Real Decreto 1/2016 de 8 de enero	Plan de Gestión del Riesgo de Inundación <i>Aprobación</i>	Real Decreto 20/2016 de 15 de enero

La **consulta y participación pública** del Plan Hidrológico y del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la DH del Cantábrico Oriental se realizó de forma conjunta, implementándose los tres niveles de participación (suministro de información, consulta pública y participación activa). La información pública de ambos planes comenzó el mismo día.

El análisis de aportaciones se realizó también de forma conjunta con el fin de garantizar la coherencia en el análisis de las alegaciones y de su respuesta, redactando se un único informe conjunto.

En relación con la participación activa, se realizaron diversos talleres de carácter temático y territorial organizados conjuntamente por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua, en los que se abordaron las cuestiones esenciales de los dos planes, fomentando la estrategia participativa e implicando a los agentes interesados y al público en general en el proceso, entendiendo que los procesos de participación activa representan una oportunidad para obtener el compromiso de todos los agentes implicados, favoreciendo el entendimiento entre las partes que permita identificar los objetivos comunes y poder analizar y solventar las diferencias entre las partes interesadas con suficiente antelación. Estos procesos contribuyeron a alcanzar el equilibrio desde el punto de vista de la sostenibilidad, considerando los aspectos sociales, económicos y ambientales, y facilitando la continuidad, a largo plazo, de la decisión tomada mediante consenso.

4 CONCLUSIONES

Entre los principales retos a largo plazo en la gestión del agua en la DH del Cantábrico Oriental se encuentran la necesaria reducción del riesgo de inundación, y el mantenimiento de las condiciones morfológicas de las masas de agua superficiales y, en la medida de lo posible, su mejora ambiental o restauración; pero especialmente, la plena compatibilidad de estos dos retos entre sí.

Esto solo puede ser posible mediante una adecuada coordinación e imbricación de los instrumentos de desarrollo de la DMA y de la DI, sin olvidar la estrecha relación de estos instrumentos con los de la planificación territorial, como único mecanismo para asegurar la compatibilidad de todos sus objetivos.

En el marco de la elaboración y tramitación de la revisión del plan hidrológico y del nuevo plan de gestión del riesgo de inundación de la DH del Cantábrico Oriental, se ha llevado a cabo un procedimiento de coordinación e imbricación de estos planes, que ha abarcado tres niveles de trabajo: Planteamiento estratégico de análisis y soluciones, Estructura documental de los planes, y Tramitación. El desarrollo de este procedimiento ha permitido asegurar la compatibilidad de los enfoques, objetivos y programas de medidas de ambas planificaciones, incluyendo las relativas a disposiciones normativas, y aprovechar las numerosas sinergias en su tramitación.

En enero de 2016 se aprobaron los planes, lo cual, unido a los nuevos instrumentos de gestión de los espacios de la Red Natura 2000 relacionados con el medio acuático, a las nuevas disposiciones generales en materia de aguas aprobadas recientemente, y a la próxima revisión de los Planes Especiales de Sequía, supone un completo marco general para la adecuada gestión del agua en la DH del Cantábrico Oriental en los próximos años.

5 REFERENCIAS

Agencia Vasca del Agua (2016). *Propuesta de contenidos en materia de aguas para su consideración en la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Documento de la Agencia Vasca del Agua como contribución al proceso de revisión de las DOT. 21 de junio de 2016.

Dirección de Aguas del Gobierno Vasco (2004). *Informe de los artículos 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua*.

Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 449/2013, de 19 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Real Decreto 29/2011, de 14 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Real Decreto 20/2016, de 15 de enero, por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.

Resolución de 25 de julio de 2012, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la coordinación de la planificación y gestión del agua en la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.