

Confederación Hidrográfica del Cantábrico; Plaza de España, 2; 33071 Oviedo.
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil; Calle de Curros Enríquez, 4; 32003 Ourense.
Confederación Hidrográfica del Duero; Calle de Muro, 5; 47004 Valladolid.
Confederación Hidrográfica del Tajo; Avenida de Portugal, 81; 28071 Madrid.
Confederación Hidrográfica del Guadiana; Calle de Sinforiano Madroñero, 12; 06011 Badajoz.
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir; Plaza de España, Sector II, 41071 Sevilla.
Confederación Hidrográfica de la Segura; Plaza de Fontes, 1; 30001 Murcia.
Confederación Hidrográfica del Júcar; Avenida de Blasco Ibáñez, 48; 46071 Valencia.
Confederación Hidrográfica del Ebro; Paseo de Sagasta, 24-26; 50071 Zaragoza.

Madrid, 22 de septiembre de 2021

ASUNTO: Respuesta a consultas sobre las Propuestas de proyectos de planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcación hidrográficas intercomunitarias

Juan Miguel López Rubio, mayor de edad, con DNI [redacted], actuando en nombre y representación de la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), CIF [redacted], inscrita en el Registro de Asociaciones con el nº 3943 y declarada de Utilidad Pública el 27 de agosto de 1993, con domicilio en Melquiades Biencinto, 34, Madrid (28053), comparece y

EXPONE:

Primero: Que mediante Anuncio de la Dirección General del Agua de la Subdirección General de de Planificación Hidrológica, publicado en el BOE el Martes 22 de junio de 2021, se comunica el inicio del periodo de consulta pública de los documentos titulados "Propuesta de proyecto de plan de gestión del riesgo de inundación" referidos a los procesos de revisión de los citados instrumentos de planificación correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental (en el ámbito de competencia de la Administración General del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Segundo: Que la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife) en virtud de su condición de interesada, solicita formular las siguientes consideraciones y sugerencias para que las mismas



sean incorporadas al procedimiento y tenidas en cuenta en el contenido de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación que finalmente se apruebe:

CONSIDERACIONES Y SUGERENCIAS

1. Sugerencias previas

1. Ante el reto de la crisis climática, y el aumento de fenómenos extremos como las inundaciones, se hace más urgente y necesario asumir el importante papel de la prevención y la reducción de la vulnerabilidad. Estos planes han de buscar las respuestas que deben ir dirigidas a reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población, y especialmente a mejorar la conciencia pública e incrementar la percepción del riesgo, lo que sin duda reducirá los daños ocasionados. Además, es necesario y urgente el riguroso cumplimiento de la planificación de prevención existente y la coordinación entre todas las administraciones implicadas, que integre el urbanismo, las infraestructuras y la gestión forestal y agraria.
2. SEO/BirdLife reconoce que España cuenta con un excelente y mejorado Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), que identifica las áreas de riesgo potencial significativo de inundación, los límites de los cauces, los caudales, las zonas de dominio público, etc. Revisar las áreas de riesgo de inundación para evaluar la capacidad de protección, además de ser una obligación, es una herramienta clave y fundamental en la estrategia del país para adaptarse a los efectos del cambio climático y garantizar la seguridad de la ciudadanía. Si bien, todo ello debe quedar integrado en unos planes de gestión del riesgo de inundación que incorporen medidas realistas y presupuestos de peso que permitan asumir estos episodios en nuestro territorio con las menores consecuencias posibles, incluidas las ambientales. Las actuaciones y alternativas no pueden ni deben limitarse a la actuación en la propia zona inundable conflictiva y ser identificadas las razones del conflicto, pudiendo así presentar alternativas que vayan más allá de las medidas estructurales (asociadas a infraestructuras y obras).
3. SEO/BirdLife insiste en que España dispone de calidad técnica y científica más que destacable, pero de poco sirven los buenos diagnósticos si no se aplican las medidas adecuadas.
4. SEO/BirdLife quiere reconocer el esfuerzo de mejora en la coordinación entre administraciones, la prevención y alerta, la evaluación de riesgo, y la elaboración de



mapas y zonificación, entre otras cuestiones. Sin embargo, considera imprescindible reforzar las tareas de concienciación activa, materializada en acciones y presupuestos asignados. A juicio de la organización y para que la sociedad asuma como propias muchas de las actuaciones y modelos de gestión que se pretenden implantar con estos planes, es necesario un verdadero plan de educación y concienciación social que llegue a lo local, especialmente en las zonas identificadas en los mapas de riesgo.

2. Sobre la urgencia de integrar las zonas de riesgo de inundación en la planificación urbanística:

La actual documentación presentada sobre los planes de riesgo de inundación en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias reconocen la vulnerabilidad a la que se expone la población española, habiendo mejorado dicha información respecto al anterior plan y reconociendo, en la actualidad, el alto riesgo y vulnerabilidad, entre otras cuestiones, de 45 hospitales, 985 centros educativos, 358 residencias de ancianos, 318 depuradoras y 9 aeropuertos, a lo que debe sumarse la elevada exposición al riesgo de inundación en la que se encuentran al menos 2.730.000 habitantes. Ante esta situación, SEO/BirdLife considera que resulta urgente e indispensable la incorporación de la cartografía de las zonas inundables en la ordenación urbanística.

En un contexto de emergencia climática, declarada por el Gobierno de España, en el que se apela a la inversión en “un país más seguro y menos vulnerable”, los planes de ordenación urbana –que son un instrumento fundamental en términos de prevención– no pueden reducir la consideración de las zonas de riesgo de inundación a un catálogo de buenas intenciones, ni limitarse la aplicación de las conclusiones de estos estudios a acciones que no aseguran un resultado final adecuado, como pueden ser las jornadas informativas o la asesoría e intercambio de opiniones con técnicos municipales. Una adecuada incorporación de esta información es la solución a los futuros elementos de riesgo derivados de erróneas planificaciones. Y, para ello, es preciso que se operen los cambios legales necesarios para que este tipo de riesgos –como previsiblemente ocurrirá con los derivados del ascenso del nivel del mar y los efectos de los temporales marítimos– se incorporen de forma efectiva e inmediata en la planificación urbanística municipal.

Más allá de su justificación en términos de prevención, su implementación resultaría muy positiva para la resolución de conflictos derivados de la ocupación del dominio público hidráulico y las zonas inundables, una tarea que la experiencia ha probado como compleja y que requiere la interacción de varios niveles de gobernanza. Esta complejidad abunda precisamente en la necesidad de incorporar de forma efectiva estos criterios a la ordenación urbana, como instrumento que permitirá evitar futuros conflictos derivados de la inadecuada planificación urbanística.



SEO/BirdLife lamenta que no se prioricen acciones que aseguren la adecuada integración de la información técnica sobre la exposición y vulnerabilidad en la planificación urbanística, y urge a que se adopten los citados cambios legales para su pronta y efectiva implementación.

Además, los PGRI siguen sin priorizar de forma clara las medidas de prevención, en especial las de carácter urbanístico y de ordenación territorial, medidas que tienen asignado un presupuesto considerablemente bajo en comparación con otras medidas, como las de protección. Dado que buena parte de los riesgos frente a las inundaciones son creados por una mala planificación urbanística, resulta obvia la necesidad y urgencia de tomar medidas firmes, a escala de toda la demarcación y por parte de administraciones supramunicipales, para garantizar que los planes urbanos municipales respeten las áreas inundables y reduzcan la exposición de la población y los bienes a las inundaciones.

Partiendo de una imprescindible colaboración y coordinación entre todas las administraciones competentes en la materia (central, autonómica y local), los PGRI deberían concretar de forma clara, y con plazos ajustados, la obligación de adaptar el planeamiento urbanístico a la cartografía de zonas inundables y de las Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSI). Por ello, no debe olvidarse el cumplimiento de la legislación en relación al planeamiento urbanístico, cuando considera la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública.

En este sentido, SEO/BirdLife subraya que la concentración de un elevado número de granjas intensivas de porcino en zonas inundables (p. Ebro) es una cuestión que estos planes deberían revisar. La autorización de este tipo de actividades en las zonas inundables -ya sea por nuevas autorizaciones o por modificaciones de ampliaciones a actividades existentes-, son un riesgo que imposibilita buena parte de los objetivos prioritarios en la gestión del riesgo de inundación exigidos por la Comisión Europea. Así pues, de forma coordinada con las comunidades autónomas y los ayuntamientos afectados, deberían plantearse modificaciones puntuales a los planes de ordenación territorial y los planes urbanísticos para evitar lo que a día de hoy es un evidente incremento del riesgo existente, y limitar los usos del suelo en las zonas inundables más allá de su consideración como terrenos no urbanizables.

En definitiva, a pesar de que a nivel autonómico ha habido avances en la materia legal respecto a las zonas inundables (p.ej. Castilla y León, Asturias, Galicia o País Vasco entre otras) estos planes deberían incluir de forma explícita la obligación de que, en un plazo fijado, los planes generales municipales de ordenación urbana se adapten a los contenidos y normativa de los PGRI de la demarcación, muy especialmente a la Cartografía de Zonas inundables, estableciendo medidas apoyo a esta adaptación y sanciones en caso de incumplimiento. Al tiempo, resulta conveniente activar un plan estatal de traslado de infraestructuras situadas en zonas de alto riesgo, y la modificación a futuro de los espacios urbanos hacia zonas más resilientes, creando pautas sobre las que deben encaminarse los planes urbanísticos, con un calendario y una priorización particularizada en cada caso, y no solo en relación a infraestructuras municipales, sino también



infraestructuras de competencia autonómica o estatal (p. ej. autopista de Pamplona a su paso por Castejón).

3. Sobre las medidas estructurales y su justificación

A pesar de que se apunta que se ha tratado de enfocar la gestión del riesgo hacia medidas no estructurales, sostenibles y eficientes, los planes siguen asignando una alta proporción presupuestaria a las medidas estructurales. Esta tendencia no resulta coherente con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático que, de hecho, cuenta con una acción dedicada a la gestión coordinada de riesgos de inundación en la que se consideran “prioritarias” las actuaciones encaminadas a la recuperación de la morfología y dinámica natural de los cauces, y al fomento de soluciones basadas en la naturaleza.

En los planes objetos de este proceso de participación pública, persiste un importante peso presupuestario dedicado a medidas (encauzamientos, motas, diques, etc.) que implican intervenciones físicas en los cauces, aguas costeras y áreas propensas a inundaciones. Entre ellas, preocupa que las actuaciones para la protección y restauración de la franja costera y adaptación al cambio climático sigan asumiendo la búsqueda de la rigidez de la franja costera (p. ej. gestión del sedimento costero, regeneración de playas y mantenimiento del ancho de playa seca, construcción y mantenimiento de estructuras para la estabilización de la costa, construcción y mantenimiento de estructuras y otras actuaciones para la defensa de la costa, etc.), que difícilmente tiene compatibilidad con la necesaria resiliencia frente al cambio climático y la sostenibilidad ambiental y económica de la gestión de la costa. De hecho, estas medidas estructurales se asumen como parte de las medidas de restauración (medidas en cauce y llanura de inundación: restauración fluvial, incluyendo medidas de retención natural de agua y reforestación de riberas y restauración ambiental de la franja costera), lo que genera confusión en cuanto al cálculo final del destino de los presupuestos.

De igual manera, salvo excepciones, dichas actuaciones se limitan a indicar, en el caso del cumplimiento de los objetivos medioambientales recogidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE, que no afectan a tales objetivos, lo que elimina, por tanto, la necesidad de justificar las excepciones respecto a los objetivos de «buen estado» y «no deterioro» de las aguas establecidos en su artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE. Sin embargo, no se incorporan los estudios que justifiquen llegar a dicha conclusión respecto del impacto sobre el estado de la masa de agua. .

Por otro lado, las medidas estructurales no presentan estudios de alternativas que analicen desde los puntos de vista social, ambiental y económico la alternativa seleccionada como la más razonable técnica y ambientalmente. No existe en ningún caso un acercamiento a valorar (ambiental, social y económicamente) medidas que conlleven el traslado de infraestructuras y edificios a zonas menos conflictivas, al menos a largo plazo. Carece de sentido plantear actuaciones rígidas sin el compromiso de modificación de la configuración urbana a largo plazo.



En una gran mayoría de propuestas la única alternativa es la no actuación, mientras que en otras las alternativas son modificaciones puntuales del proyecto en sí planteado como medida. Igualmente, las alternativas no deben limitarse a la opción de actuar con medida estructural y deben valorarse todas las propuestas posibles con una visión a escala de cuenca, estudiando en su caso la posibilidad de crear espacios de desbordamiento e inundación blanda, sin daños a personas y con bajo daño a bienes, en todo el eje fluvial previo al punto conflictivo.

Se presenta a continuación una lista no exhaustiva de algunos ejemplos de medidas, arrastradas del primer ciclo o propuestas como nuevas, que deberían revisarse con una visión más integral del cumplimiento de la Directiva de Inundaciones limitando por lo tanto, en la medida de lo posible, actuaciones grises y el deterioro de las masas de agua:

- Cantábrico Occidental: Actuación 02. Medidas estructurales de protección contra inundaciones en la zona de Cabezón-Mazcuerras. Ríos Saja, Navas del Molino, Pulero y Ronero. TTMM. Cabezón de la Sal y Mazcuerras (Cantabria)
- Guadalquivir: Actuación 18 Estudio para la defensa de Écija frente a inundaciones San Calixto y otras alternativas. TTMM Écija, Palma de Río, Puente Genil, Santaella, Herrera y Estepa (Córdoba y Sevilla, Andalucía)
- Júcar: Actuación 54. Encauzamiento del Barranco Juan de Mora. TTMM Nules y Moncófar. (Castellón, Comunidad Valenciana), Acondicionamiento del río Turia, ó Encauzamiento del barranco del Carraixet y tramo alto del Palmaret)
- Segura: Presa de la rambla de Nogalte. Rambla de Nogalte. TTMM Puerto Lumbreras y Lorca (Murcia), Presa de la rambla de Béjar. Rambla de Béjar. TTMM Puerto Lumbreras y Lorca (Murcia), Encauzamiento de las ramblas de Molina de Segura, Presa de la rambla de la Torrecilla. Rambla de la Torrecilla. TTMM Puerto Lorca (Murcia), Encauzamiento de la rambla de Charcones en Pulpí. Rambla de Charcones. T.M. Pulpí (Almería, Andalucía), Encauzamiento de la rambla de Biznaga y acondicionamiento de sus afluentes. TT.MM. Lorca y Puerto Lumbreras. (Murcia), Presa y encauzamiento de la rambla de Tabala. TM. Murcia y Beniel. (Región de Murcia), Encauzamiento de la Rambla de “Fuente Álamo” o de “El Albuñón”. TTMM de Fuente Álamo, Cartagena, Murcia, Torre Pacheco y Los Alcázares. (Murcia), Encauzamiento de la Rambla de Abanilla. T.M. Orihuela. (Alicante, Comunidad Valenciana).

Asimismo, SEO/BirdLife reconoce la necesidad de actuación en espacios netamente urbanos, y valora el esfuerzo por la mejora en la adaptación y justificación de buena parte de las mismas (p.ej. Cantábrico Oriental), pero subraya que, en una parte significativa de los planes, las propuestas no incluyen estudios de coste-beneficio según los requerimientos del Real Decreto 903/2010 ni las recomendaciones de la Comisión Europea.



4. Sobre las “medidas basadas en la naturaleza”

SEO/BirdLife da la bienvenida al importante paquete de medidas (570 millones) destinados a las infraestructuras verdes y la restauración fluvial, y reconoce los avances en el uso de las medidas basadas en la naturaleza como herramienta eficaz para la reducción de los riesgos de inundación. De hecho, de ejecutarse buena parte de los proyectos planteados (con buenas apuestas por la restauración en varias cuencas como la Demarcación del Duero, que presenta un amplio programa de recuperación del espacio fluvial en el Duero), estos planes pueden ser una oportunidad única para restaurar ambientalmente kilómetros de tramos fluviales (en línea con los objetivos establecidos en la nueva Estrategia Europea de Biodiversidad 2030). Con todo, y con el objetivo de evitar lo que ya ha ocurrido con los planes de gestión de riesgo de inundación del primer ciclo, así como con los planes hidrológicos de los dos primeros ciclos, deben establecerse mecanismos activos que permitan asegurar la financiación de las medidas propuestas.

SEO/BirdLife insiste en la necesidad de poner en valor el importante papel que deben jugar las zonas de inundación, sean o no de dominio público hidráulico. La experiencia ha demostrado que una gestión adecuada de estos espacios, retirando motas y devolviendo al río el terreno ocupado, no sólo supone un reconocimiento de los beneficios que el río aporta al bien común sino que además reduce los riesgos frente a las inundaciones e incrementa la protección ambiental de los espacios protegidos por la normativa de la Unión Europea.

Las soluciones basadas en la naturaleza no solo ayudan a mitigar inundaciones, sino que también reducen la incidencia de las sequías y los procesos erosivos vinculados a los ecosistemas fluviales. Además, pueden contribuir a minimizar la vulnerabilidad ante el cambio climático al tiempo que generan múltiples beneficios para la biodiversidad, más allá del cumplimiento de las obligaciones recogidas en la Directiva Marco del Agua.

A pesar de ello, SEO/BirdLife entiende que varias medidas de “restauración fluvial” (ejecutadas, en proceso o propuestas) podrían conllevar acciones negativas para la conservación de las masas de agua (modificaciones hidromorfológicas, ocupación blanda del dominio público...). En esta situación se encuentran, entre otros, estos casos:

- Cantábrico Occidental: Recuperación medioambiental y de defensa frente a las avenidas del río Saja entre los puentes de Santa Lucía y Virgen de la Peña. TT. MM. de Cabezón de la sal y Mazcuerras (Cantabria); Obras de restauración de márgenes del río Saja en las zonas de Renedo y Terán de Cabuérniga. T.M. de Cabuérniga (Cantabria); o Protección y mejora del espacio fluvial del río Pas en el T.M. de Piélagos (Cantabria).
- Duero: Acondicionamiento del cauce del río Eresma a su paso por Coca (Segovia); Protección del pie de un talud sobre el río Eresma, paraje de La Torre de San Nicolás. T.M. de Coca (Segovia).
- Júcar: Cauce de alivio del río Moscas en la confluencia con el Júcar en la ciudad de Cuenca.



- Ebro: Parque fluvial de los ríos Híjar y Ebro. Acondicionamiento ambiental y paisajístico.

Finalmente, SEO/BirdLife echa en falta mayor inversión y apuesta por las medidas destinadas a la ejecución de actuaciones de restauración hidrológico-forestal y ordenaciones agrohidrológicas, que deberían reducir la carga sólida arrastrada por las corrientes y favorecer la infiltración de la precipitación.

Por todo lo anteriormente expuesto,

SOLICITA:

Que se tengan por recibidas las sugerencias contenidas en este escrito y se incorporen y sean tenidas en cuenta en el procedimiento de elaboración de los planes de riesgo de inundación de todas las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

Juan Miguel López Rubio