

BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

VI legislatura

Terçer període



Número 114

Dimecres, 22 de novembre de 2000

S U M A R I

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.30. Altres tramitacions 3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges

Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre l'actuació de l'Administració Pública en matèria de prevenció i intervenció davant el risc d'inundacions i avingudes (tram. 360-00004/06). Obertura del procediment i encàrrec a la Comissió del Síndic de Greuges.

2

4. INFORMACIÓ 4.80. Síndic de Greuges

Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre l'actuació de l'Administració Pública en matèria de prevenció i intervenció davant el risc d'inundacions i avingudes (tram. 360-00004/06).

2

Pesentació

1. El risc natural. Percepció que en té la nostra societat. Els riscos naturals a Catalunya

3

2. Les inundacions a Catalunya

4

2.1. Tipus d'inundacions

4

2.2. Principals inundacions produïdes a Catalunya durant el segle XX

5

2.3. Diverses respostes que s'han donat a Catalunya davant del perill d'inundacions

6

3. La resposta europea davant del risc d'inundacions

7

3.1. La Dècada Internacional per a la Prevenció de les Catàstrofes Naturals i la Conferència de Grenoble. La política de França davant els riscos naturals

7

3.2. Altres actuacions europees davant el risc d'inundació: els casos d'Itàlia, Noruega o Suïssa

8

4. Les previsions legislatives en matèria de prevenció i actuació en cas d'inundacions

8

4.1. En matèria de protecció civil

9

4.2. En matèria de planificació hidràulica

11

4.3. En matèria de planificació territorial i urbanística

13

5. Sobre la necessitat d'acudir a la normativa sectorial hidràulica i la convenient coordinació entre la política hidràulica i la planificació territorial i urbanística

14

6. Les dificultats materials de poder portar a terme la deguda coordinació i vinculació entre l'activitat urbanística i el comportament hidrològic del terreny

15

7. Conclusió i recomanacions

15

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.30. ALTRES TRAMITACIONS

3.30.04. PROCEDIMENTS RELATIUS ALS INFORMES DEL SÍNDIC DE GREUGES**Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre l'actuació de l'Administració Pública en matèria de prevenció i intervenció davant el risc d'inundacions i avingudes**

Tram. 360-00004/06

Obertura del procediment i encàrrec a la Comissió del Síndic de Greuges.

PRESIDÈNCIA DEL PARLAMENT

La Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 17 de novembre de 2000, ha pres nota de l'Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre l'actuació de l'Administració Pública en matèria de prevenció i intervenció davant el risc d'inundacions i avingudes (tram. 360-00004/06) i ha ordenat de publicar-ho en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*.

Així mateix, en sessió tinguda el dia 21 de novembre de 2000, d'acord amb l'article 144.4 del Reglament del Parlament i escoltada la Junta de Portaveus, la Mesa ha acordat que sigui tramitat exclusivament per la Comissió del Síndic de Greuges.

Palau del Parlament, 17 de novembre de 2000

Joan Rigol i Roig
President del Parlament de Catalunya

4. INFORMACIÓ

4.80. SÍNDIC DE GREUGES

Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre l'actuació de l'Administració Pública en matèria de prevenció i intervenció davant el risc d'inundacions i avingudes

Tram. 360-00004/06

PRESENTACIÓ

Els anys 1998 i 1999, el Síndic de Greuges va tramitar les queixes plantejades per uns ciutadans vivament preocupats respecte a la suficiència de les mesures preventives davant la possibilitat d'inundacions o avingudes provocades per pluges abundants o torrencials.

De resultes d'aquelles intervencions, vam considerar que en un dels casos hi havia indicis que les actuacions preventives i de protecció davant el desbordament d'un torrent no havien estat suficients per evitar la pèrdua d'una vida i que, en l'altre cas, s'havia detectat disparitat de criteris entre diferents especialistes en el disseny i la construcció d'obres hidràuliques en relació amb la solució constructiva que hauria estat més adient per evitar inundacions en cas de pluges de gran intensitat.

Les qüestions que van suscitar l'estudi d'aquelles dues queixes ens han dut a iniciar una actuació d'ofici per tal de conèixer el grau de compliment per part de les administracions públiques de les mesures de prevenció i protecció de les persones i els béns davant el risc d'inundacions, previstes en l'ordenament jurídic vigent.

Som especialment sensibles a les situacions que afecten la seguretat i fins la vida de les persones i, per tant, en compliment del mandat conferit per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, entenem que el Síndic té el deure de supervisar l'actuació de l'Administració pública catalana en tant que aquesta és garant de la seguretat de les persones i dels béns.

Cal recordar que, ja en l'informe al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1998, el llibre segon va ser dedicat a l'actuació de l'Administració davant d'una nova activitat generadora de risc que havia ocasionat diverses víctimes mortals i un cert grau d'alarma: l'ús de les motos aquàtiques.

Feta la primera aproximació i un estudi de l'objecte de la present actuació d'ofici, mitjançant escrits de data 16 de maig de 2000, amb registre de sortida del dia 17, ens adreçarem als consellers de Medi Ambient i d'Interior, als quals vam formular diverses preguntes en relació amb l'actuació i les previsions dels seus respectius departaments quant a la prevenció d'inundacions i avingudes, per pluges intenses.

Es donà la circumstància que, vint-i-cinc dies després, durant la matinada del dia 10 de juny, es produïren les inundacions que van afectar de manera més important les poblacions d'Esparreguera, Sant Vicenç de Castellet, el Vendrell i el massís de Montserrat, i que ocasionaren la pèrdua de la vida de cinc persones i d'importants béns materials. Més endavant, el divendres 4 d'agost, tingué lloc també un episodi de fortes precipitacions, que, en poc temps, afectaren principalment poblacions de les comarques del Vallès Oriental i el Maresme. En aquesta ocasió es produí la mort d'una persona arrossegada per la força de les aigües, a més a més de diversos danys materials.

Habitualment aquests episodis tenen lloc durant la tardor i de forma més concentrada entre el setembre i el novembre, tot i que també s'avancen de vegades a final d'agost. Certament, sembla que aquestes darreres inundacions del mesos de juny i començament d'agost no són habituals i han sorprès per inesperades en el temps, però no tant quant als resultats.

També alguns grups parlamentaris, després d'aquests darrers esdeveniments i mitjançant diferents preguntes i una proposició no de llei, s'han interessat per l'estat de compliment de les mesures de prevenció i de la normativa en aquesta matèria.

La present aportació, en forma d'estudi i propostes, tot tenint en compte les respostes i la informació que ens han facilitat els departaments de Medi Ambient i d'Interior del Govern de Catalunya, és el resultat de la nostra anàlisi i reflexió sobre aquest assumpte i pel qual hem comptat amb l'assessorament de la nostra oficina i la col·laboració especial de Maria-Carmen Llasat Botijo, doctora en Ciències Físiques per la Universitat de Barcelona i Presidenta de la Secció de riscos naturals de la European Geophysical Society.

Anton Cañellas
Síndic de Greuges

1. EL RISC NATURAL. PERCEPCIÓ QUE EN TÉ LA NOSTRA SOCIETAT. ELS RISCOS NATURALS A CATALUNYA

En la societat moderna, els ciutadans assumeixen situacions de risc per a la salut i per a la vida. Podem convenir que per risc entenem la probabilitat que, davant de determinades circumstàncies habitualment no volgudes i, per tant, accidentals, es pugui produir un dany en les persones o els béns. Normalment, l'increment de situacions de risc va associat a l'aparició de noves tecnologies i a la concentració de la població en zones urbanes. Sembla evident que, per exemple, la millora i el desenvolupament de les formes de transport, la presència de diferents processos productius per elaborar productes o serveis que ara considerem insubstituïbles, o simplement la vida en una gran urbs, enfront del que representa la residència en una zona rural, incrementen les situacions de risc a què el ciutadà està sotmès.

D'altra banda, determinats fenòmens naturals i que, per tant, no són producte de la voluntat o l'acció de l'home, són susceptibles de provocar situacions de risc en la

mesura que poden afectar àmbits on hi ha presència humana o, si més no, de béns. En altres condicions, la inundació dels deltes dels rius, per exemple, constitueix un fenomen natural, no pas catastròfic, sinó beneficiós en la mesura que aporta nutrients a les terres i que, per tant, és desitjat per la comunitat agrària.

Així doncs, la noció de risc s'associa a la presència humana i a la possible pèrdua de béns que es consideren insubstituïbles o dignes de ser preservats.

Una altra qüestió que creiem cal tenir en compte és que sovint la situació de risc, tot i existir objectivament, no és vista com a tal. Per tant, la percepció del risc –no pas el risc en si mateix– és resultat de la informació que se'n té, del coneixement de l'entorn on es produeix l'activitat humana i de l'estat d'evolució dels avenços científics que expliquen la relació causa-efecte dels diferents fenòmens o activitats.

La comunitat social i també l'individu, en funció del seu grau de coneixement de l'entorn, de la necessitat de serveis i recursos i de les satisfaccions que n'obté, determina el llinard de risc que està disposat a assumir de forma responsable, llinard que, en conseqüència, és dinàmic i pot variar per raó de la informació de què es disposa, de la relació cost-benefici i de la demanda i sensibilitat social.

El desenvolupament de les societats urbanes ha originat igualment una idea diferent del risc, allunyada de la que se'n pot tenir en les comunitats rurals. Sembla que aquestes darreres estan més habituades a conviure amb els riscos derivats del comportament de la natura i, per tant, a ajustar el seus hàbits de vida i treball a aquestes situacions de perill.

L'obligació dels poders públics de garantir els drets dels ciutadans a la vida, a la seguretat personal, a la protecció del medi, a la llibertat i a gaudir del patrimoni públic i privat, deriva tant de la Declaració universal sobre els drets humans com dels pactes posteriors sobre drets civils, polítics, econòmics, socials i culturals, com, encara, del concepte mateix d'Estat social de dret. Aquests principis i el compromís de defensar-los són objecte de consideració en els textos constitucionals de les democràcies modernes, entre els quals la Constitució Espanyola de 1978 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

La Constitució espanyola, a l'article 30.4, estableix:

«Mitjançant una llei podran regular-se els deures dels ciutadans en els casos de risc greu, catàstrofe o calamitat pública». Aquesta previsió constitucional, ha estat desenvolupada, en part, mitjançant la legislació en matèria de protecció civil.

L'Administració pública intervé definint els llinars de risc acceptables, regulant els elements correctors del risc, establint estàndards de compliment obligatori que afecten les diferents activitats productives i de serveis, i vetllant perquè aquests estàndards es compleixin en matèries com és ara l'emissió de gasos a l'atmosfera, depuració d'aigües, gestió de residus urbans i industrials, regulació de la seguretat i trànsit de vehicles o homologació de protocols en instal·lacions industrials.

Les pluges torrencials, però, són un fenomen natural i, per tant, aliè a la voluntat de l'home, però que causa

efectes catastròfics en la mesura que l'home és present allà on aquell esdeveniment es produeix de forma aleatòria.

El perill d'inundacions és considerat el primer risc en ordre d'importància, però no és l'únic risc hidrometeorològic que pot afectar un territori. A Catalunya també s'ha de considerar el risc de calamarsades, nevades i tempestats elèctriques. Cal fer esment d'altres riscos naturals, avui lligats principalment a les condicions atmosfèriques i geològiques. Entre aquests destaquem els essencialment meteorològics, com els temporals de vent, els tornados i les onades de fred i calor; aquells en els quals intervenen factors atmosfèrics i marítics, com l'onatge i les trombes marines; els geomorfològics relacionats en moltes ocasions amb les condicions meteorològiques, com les esllavissades torrencials (fortament relacionades amb les pluges), les allaus (més relacionades amb la temperatura i el vent) i, finalment, els estrictament geològics, com els moviments de terreny i els sismes, malgrat que en alguns casos excepcionals una pluja molt forta i extensa pot arribar a produir, indirectament, un sisme, com va passar al pantà d'Oliana el 1982. La mateixa pluja va provocar un corriment de terres, aigües amunt, que destruï el poble del Pont de Bar.

El segon risc en importància a la zona mediterrània (en alguns llocs es tracta del primer) són els incendis forestals, sobre els quals les condicions meteorològiques i climàtiques tenen un paper preponderant. Tampoc podem oblidar, entre els riscos naturals, les gelades i els fenòmens d'origen biològic, però també relacionats amb el temps atmosfèric, com les plagues i les malalties. Altres riscos naturals, com els volcans, els huracans i les grans onades provocades pels sismes submarins, no tenen en l'actualitat (cas dels volcans, inactius en aquests moments) cap impacte significatiu sobre el nostre territori, o no n'hi han tingut mai.

Malgrat el notable interès que el coneixement i la prevenció de tots aquests riscos representa per a la societat, les pluges fortes, amb les consegüents inundacions, esllavissades i arrossegament de material sòlid, constitueixen sense discussió el risc natural més important en l'àrea mediterrània occidental, tant pel que fa a la freqüència com pels greus danys que comporten, lamentablement incrementats aquests darrers anys.

2. LES INUNDACIONS A CATALUNYA

El 25 de setembre de 1962 es van produir a Catalunya les inundacions més catastròfiques d'aquest segle, no tant per la superfície del territori afectat o per la quantitat total de precipitació acumulada, que no va passar de 250 mm en 24 hores, sinó pel gran nombre de víctimes mortals: més de 815 comptant-hi els desapareguts.

Les pèrdues materials van ser avaluades en 2.650 milions de pessetes, xifra molt considerable en aquella època, però que va ser superada per les pèrdues de les inundacions del novembre de 1982, valorades en més de 45.000 milions de pessetes.

L'octubre de 1987 les inundacions van afectar el País Valencià i hi produïren pèrdues estimades en 150.000 milions de pessetes, aproximadament. Ja hem citat les

darreres inundacions del 10 de juny passat, amb la pèrdua de cinc vides i un altíssim cost en béns materials.

Els darrers vint-i-cinc anys les inundacions catastròfiques han ocasionat a Catalunya uns cent morts, sense incloure-hi els casos aïllats produïts per lesavingudes locals que cada any causen víctimes durant l'estiu, ja sigui a les comarques costaneres (principalment el Maresme) o a les zones de muntanya on es practiquen esports de risc com el *rafting* o el barranquisme. A la pèrdua de vides cal afegir les pèrdues econòmiques, que aquests darrers anys s'han incrementat en tots els països del món occidental.

Com hem dit, les inundacions són, entre els riscos naturals, els més estesos al llarg de tota l'àrea mediterrània occidental i això es deu principalment a la interrelació de quatre factors: les característiques meteorològiques i climàtiques específiques, la complexa orografia del terreny, l'existència de conques hidrològiques petites i de fort pendent, amb possibilitat d'un important arrossegament de material sòlid, i una important acció antròpica (ocupació de les lleres dels rius, torrents i rieres, obres d'infraestructura, etc.).

2.1. TIPUS D'INUNDACIONS

Al llarg del segle XX, en comparació amb els segles anteriors, el nombre de víctimes per inundació a Catalunya no ha deixat de créixer, fet que encara té més relleu si es considera que disposem de constància històrica d'inundacions molt més fortes que les actuals.

De fet, l'episodi d'inundacions més extens i llarg que coneixem tingué lloc l'any 1617. La majoria de les víctimes es van produir posteriorment, a conseqüència de la pèrdua de les reserves d'aliments i de les collites. Aquest és el cas més il·lustratiu –no pas l'únic– d'inundació catastròfica. Però, què s'entén per «catastròfic» i per què s'adopta aquesta denominació?

Aquests darrers anys, a conseqüència de la necessitat de conèixer el possible impacte que el canvi climàtic i l'actuació de l'home poden tenir sobre el desencadenament de riscos naturals, tant com de la necessària millora de l'avaluació dels períodes de retorn, s'estan aplicant esforços considerables a l'anàlisi d'inundacions històriques i, fins i tot, de les paleoinundacions. Entenem per període de retorn la mesura de temps, avaluada empíricament, que dóna una idea de la probabilitat major o menor –període de retorn baix o període de retorn alt, respectivament– que un determinat fenomen es produeixi.

En el cas de les inundacions històriques, la informació procedeix essencialment de fonts documentals. Tan sols pel que fa a una petita part n'hi ha dades instrumentals (mesures de la precipitació o cabdal, dades meteorològiques, etc.).

Respecte a Catalunya, aquesta informació pot endinsar-se fins als inicis del segle XIV, fet que ha permès fer-ne objecte d'estudi en diversos projectes internacionals. El problema és llavors la necessitat d'objectivar la informació qualitativa. En conseqüència s'originen diferents tipus de classificacions: inundació catastròfica, extraordinària, etc.

Es considera inundació catastròfica aquella que produeix unes pèrdues materials considerables, com destrucció total o parcial de ponts, molins (quan n'hi havia) o d'altres infraestructures, pèrdua de collites i de vides humanes. Aquest darrer factor depèn bàsicament de l'actuació de l'individu davant del perill i per això no es pot considerar un indicador preferent i segur, ja que aquesta actuació ha canviat al llarg del temps.

Quant als resultats de l'estudi de les inundacions produïdes a Catalunya els darrers 60 anys, i atesos els estudis comparats sobre fenòmens produïts en altres països del nostre entorn, es tracta d'episodis en els quals la pluja ha estat superior en un o més punts a 200 mm, i en què les quantitats de més de 100 mm en 24 hores afecten una regió extensa.

Es considera inundació extraordinària l'ocasionada pel desbordament d'un riu, que, tot i afectar el normal desenvolupament de la vida ordinària i produir danys, no genera destrucció completa d'infraestructures, si bé hi pot haver pèrdua de vides humanes, usualment per manca de prudència. Poden tenir un abast local o ser molt extenses. Són les inundacions tan habituals al Maresme, relacionades amb pluges breus de gran intensitat, pròpies de l'estiu o del començament de la tardor, com exemple les ocorregudes el passat dia 18 de setembre.

El darrer cas el constitueixen les inundacions molt locals, bé produïdes en àmbit urbà i en relació amb un problema de drenatge, bé causades per avingudes torrencials a l'alta muntanya. En aquests casos es tracta, a més, d'inundacions sobtades, conegudes en anglès amb el nom de *flash flood*, de difícil pronòstic i actuació preventiva tant a causa de la ràpida formació del sistema convectiu com de la resposta immediata del torrent o el riu.

Es produeixen inundacions extraordinàries (com les del Maresme) i inundacions catastròfiques (com les del 10 de juny del 2000), que també es poden considerar dins d'aquest tipus de resposta ràpida. Són les més perilloses. És important recordar que un fenomen d'aquest tipus depèn, no solament de la producció d'una pluja forta, sinó de la resposta hidrològica de la conca, on intervien molts paràmetres, des de la mateixa geometria fins al tipus de terreny o la humitat del sòl. Aquests fenòmens són els de pronòstic més difícil, motiu pel qual la prevenció té, encara més, un paper insubstituïble.

2.2. PRINCIPALS INUNDACIONS PRODUÏDES A CATALUNYA DURANT EL SEGLE XX

L'anàlisi de l'evolució de les inundacions a Catalunya des del segle XIV permet constatar una sèrie d'oscil·lacions més o menys marcades amb una tendència durant el segle XX a l'augment de les inundacions extraordinàries, conseqüència, principalment, del canvi dels usos del sòl a les proximitats de les lleres. Durant aquest segle cal destacar les següents inundacions catastròfiques:

– 1902, 11 de desembre: desbordament del Ter, l'Onyar i el Güell amb inundacions a Girona.

– 1907, 7-12 d'octubre: inundacions generalitzades, de les quals es destacà l'avinguda del Ter, amb forts estralls en el seu curs baix i inundacions a Girona; l'avin-

guda del Llobregat, amb 1500 m³/s a Martorell, i el desbordament de l'Ebre.

– 1919, 7 d'octubre: desbordament del Ter (1320.8 m³/s), l'Onyar, el Güell i el Galligants, a Girona; avinguda del Llobregat (1500 m³/s).

– 1940, 17-20 d'octubre, «Aiguat de Sant Lluç»: es considera una de les inundacions catastròfiques més greus del segle XX. Va afectar tant el nord com el sud de Catalunya. A Girona, les aigües del Ter van assolir set metres per damunt el nivell ordinari; el Llobregat també es va desbordar, amb un cabal a Martorell de 2200 m³/s. En total es van produir més de tres-cents morts i desapareguts i prop de 120 milions de pessetes en pèrdues a Catalunya.

– 1962, 25 de setembre: és la pitjor inundació que s'ha registrat a Catalunya i a tot l'Estat espanyol durant aquest segle, amb un balanç de 441 morts, 374 desapareguts, 213 ferits i 2.650 milions de pessetes en pèrdues materials. Es va tractar d'una inundació sobtada, de grans proporcions, conseqüència d'una pluja de més de 250 mm en menys de tres hores que va provocar el desbordament del Besòs, del Llobregat (1550 m³/s a Martorell) i de gran part de rieres. Entre el 19 i 12 d'octubre d'aquell mateix any es va produir una inundació a Girona amb pèrdues econòmiques valorades en uns 150 milions de pessetes, i el dia 8 de novembre, una avinguda del Llobregat.

– 1970, 11 i 12 d'octubre: l'Onyar, el Güell, la riera de la Maçana i el Galligants provoquen tres inundacions en una sola nit, que afecten tres quartes parts de la ciutat de Girona amb pèrdues valorades en uns 500 milions de pessetes.

– 1971, 20 de setembre: pluges molt fortes a gran part de Catalunya amb inundacions a les comarques de Girona i Barcelona. A més de la Tordera, el Güell i altres rius, es va produir el desbordament del Llobregat, que va enregistrar el màxim cabal del segle, amb 3080 m³/s. El balanç va ser de 7.000 milions de pessetes de pèrdues i 19 víctimes mortals.

– 1982, 6-8 de novembre: les inundacions van afectar principalment el Pirineu Oriental i Central. A més de Catalunya i Aragó, en van patir conseqüències molt greus Andorra i el sud de França (on també van ser afectades altres zones muntanyoses i del litoral). En moltes ocasions s'han comparat amb les inundacions de 1940. Les pluges van superar els 500 mm en 48 h en diversos indrets i es van desbordar molts rius, com el Segre (1886 m³/s a Oliana) o el Llobregat (1250 m³/s a la Baells), a la part alta, conseqüència que les pluges més fortes s'haguessin produït als Pirineus. A Catalunya, el balanç va ser de 14 morts i uns 45.000 milions de pessetes en pèrdues.

– 1983, 6-8 de novembre: aquest episodi, produït un any després de les inundacions catastròfiques de 1982, va afectar principalment les comarques litorals (principalment, el Baix Llobregat) i llocs on encara es treballava per reconstruir o protegir les àrees afectades l'any anterior.

– 1986, 28 de setembre a 2 d'octubre: les inundacions van afectar València i Catalunya.

– 1987, 28 de setembre a 5 d'octubre: les pluges, que es van iniciar en terres valencianes, van avançar cap al nord i van produir inundacions també a Catalunya i al sud de França. Va ser l'episodi en què va ploure més a la ciutat de Barcelona, on van caure més de 400 mm.

– 1988, 12 de novembre: es van produir inundacions a les comarques del litoral (desbordaments del Llobregat i del Fluvià) que van arribar a afectar també el sud de França.

– 1994, 9-10 d'octubre o «Aiguat de Santa Tecla». Van ser les inundacions més catastròfiques de la dècada dels 90, sobretot pels estralls causats a Tarragona, si bé també va haver-hi inundacions al Vallès i en punts diversos de la Costa Brava. Hi van morir nou persones i les pèrdues econòmiques van passar de 25.000 milions de pessetes.

La dècada dels 90 ha estat molt més marcada per les inundacions sobtades i de poc abast geogràfic, principalment rierades, amb víctimes mortals i forts danys econòmics, com va ser el cas de la tempesta del 3 de setembre de 1996, que va causar pèrdues per més de 2.000 milions de pessetes al Maresme.

2.3. DIVERSES RESPOSTES QUE S'HAN DONAT A CATALUNYA DAVANT DEL PERILL D'INUNDACIONS

Al llarg del temps i davant el perill d'inundacions, la societat ha respost de maneres diferents, segons la tradició cultural de cada moment i el grau de coneixement i de domini sobre la natura.

Les societats primitives i preindustrials optaven per viure, en general, en harmonia amb el territori, respectant les zones més inundables i fugint ràpidament cap a punts més alts quan les campanes feien el toc d'inundació. Les mesures estructurals eren mínimes i molt locals.

Amb l'increment de la població i la revolució preindustrial, que en el nostre cas va portar les fàbriques a la vora dels rius, es van començar a prendre mesures estructurals, en les quals va influir molt l'exemple dels nord-americans en l'actuació sobre el Mississipí (que, tot sigui dit, inicialment va ser un fracàs). La solució mitjançant mesures estructurals ha dominat fins als nostres dies, fomentada en gran part per una societat que reclama el risc zero sense modificar, però, els hàbits de vida i que ha incrementat l'acció urbanitzadora i per tant impermeabilitzadora del terreny. Tanmateix, com es veurà més endavant, darre-rament s'ha començat a adoptar en l'àmbit europeu un canvi de política davant del risc d'inundació.

A Catalunya, a banda de les previsions legislatives, dins de les solucions cercades per intentar disminuir les inundacions, s'han adoptat dos tipus bàsics de projectes: els que fan referència a la modificació o intent de millora global de la xarxa hidrogràfica i aquells que es basaven en la redacció d'estudis de solucions individuals per a cada riu. Entre aquestes actuacions cal destacar, a més de la construcció d'embassaments, els intents de desviar els principals rius que travessen les ciutats per portar-los fora del nucli urbà –solució practica-

da, per exemple, a la ciutat de València– o els projectes de rectificació mitjançant la construcció de murs de contenció o la canalització de trams dels rius. Al llarg dels últims cent anys s'han fet nombroses actuacions d'aquest tipus, motivades principalment per la resposta immediata a una inundació prèvia, més que no pas responant a un pla director de caràcter preventiu.

Una de les ciutats catalanes més afectades per les inundacions és Girona, que constitueix un bon exemple per descriure succintament quines han estat les respostes adoptades, que, a grans trets, es poden generalitzar a tot Catalunya.

Ja el 1928, a conseqüència de les inundacions d'aquell any, es va proposar un arranjament de l'Onyar realitzat per la Divisió Hidràulica del Pirineu Oriental a petició de l'Ajuntament de la ciutat. Arran de les inundacions d'octubre de 1940 es va crear la Comissaria General de Regions Inundades, que aplegà totes les actuacions proposades a Catalunya després de la catàstrofe, i que en el cas de Girona va decidir, però no va portar a terme, la construcció d'un dic al marge dret del Ter, d'uns 240 m de longitud. Tanmateix, aquest projecte va donar peu que el 1949 es comencessin les obres de construcció del pantà de Sau, que van finalitzar el 13 d'agost de 1963, tres anys després d'entrar en funcionament el pantà del Pasteral.

Aquell mateix any 1963, en aquest cas contra l'opinió popular, van començar les obres del pantà de Susqueda. Actualment i a la vista de l'evolució de les inundacions a Girona, no es pot negar que el complex Sau-Susqueda-el Pasteral ha servit de regulador de les avingudes del Ter. Arran de la inundació de 1962 l'Ajuntament i la Cambra de Comerç de Girona van exigir la construcció d'un embassament en el curs de l'Onyar, com també la construcció de nous ponts d'un sol arc i prou amples per evitar tota mena d'obstrucció. No es va construir cap embassament, però sí la canalització del tram final de la llera del Güell, que anys després va ser desviat per segona vegada.

Les actuacions sobre aquests altres rius han estat diverses, però sempre en la modalitat de canalització, desviació i cobriment de trams.

A final de 1970 i arran de la inundació de l'octubre, el Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme (MOPU) va ordenar a la Comissaria d'Aigües del Pirineu Oriental (CAPO) l'elaboració d'una sèrie d'estudis i projectes d'obres hidràuliques per solucionar per sempre el problema de les inundacions a Girona. A partir d'aquest moment se succeeixen els diversos projectes elaborats per la CAPO, que donen lloc a diverses obres de construcció i reconstrucció de murs, rebaix dels llits dels rius, substitució de ponts, construcció de preses de laminació d'avingudes, etc., si bé algunes d'aquestes obres no arriben a fer-se per problemes pressupostaris (cas de l'embassament de la Creueta) o per l'oposició dels habitants dels municipis més afectats (cas de l'embassament de Fornells).

A la dècada dels vuitanta i sobretot després de les inundacions de 1982, es comencen a fer les principals obres de millora urbanística en diverses ciutats, tot constatant el risc d'inundacions en alguns barris. A això cal afe-

gir els plans municipals d'emergència als quals més endavant farem referència de forma genèrica. La ciutat de Girona confeccionà el seu l'any 1987, que considerava el risc de nevades, aiguats o incendis (en el darrer pla presentat per aquesta ciutat precisament no es considera el risc d'inundacions).

El MOPU va elaborar un estudi per a la laminació d'avingudes de l'Onyar, i el 1990, la Direcció General d'Obres Hidràuliques n'encarregà un altre en la mateixa línia, però insistint en la necessitat que les mesures havien de tenir un cost econòmic baix, no afectar grans parts del territori i produir un impacte ambiental mínim.

Tots aquests projectes han proposat algunes solucions comunes en els aspectes bàsics, com per exemple la construcció de la presa de Fornells, amb què es preveia disminuir la freqüència de les inundacions produïdes per l'Onyar a Girona. Tanmateix, tampoc en aquest cas s'han dut a terme la major part de propostes que s'hi formulaven.

Juntament amb aquestes propostes, els sistemes de previsió i alerta també han estat objecte d'importants inversions, com pot ser el cas de la xarxa SAIH –sistema automàtic d'informació hidrològica–, o dels plans SAFEMA (d'àmbit estatal, que inclou l'antic PREVIMET) i Inuncat –*Pla d'emergència especial davant el risc d'inundacions*.

Tanmateix, l'ocupació humana de moltes zones perilloses ha continuat augmentant, no solament a Catalunya, sinó arreu del món. Això ha comportat una preocupació internacional davant d'aquest problema. El capítol següent presenta les principals mesures o línies d'actuació a Europa.

3. LA RESPOSTA EUROPEA DAVANT DEL RISC D'INUNDACIONS

3.1. LA DÈCADA INTERNACIONAL PER A LA PREVENCIÓ DE LES CATÀSTROFES NATURALS I LA CONFERÈNCIA DE GRENOBLE. LA POLÍTICA DE FRANÇA DAVANT ELS RISCOS NATURALS

La dècada compresa entre 1990 i 1999 va ser coneguda a nivell mundial com la International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR) o Dècada Internacional per a la Prevenció de les Catàstrofes Naturals (DIPCN), amb secretariat a Ginebra.

En aquest marc es van organitzar al llarg de tot el període diverses conferències i congressos arreu del món, els fruits dels quals s'han recollit precisament aquest any 2000. Entre aquests congressos, amb generació de conclusions i recomanacions, cal destacar el celebrat entre el 12 i el 14 d'abril de 1999 a Grenoble, dedicat a Riscos naturals a muntanya: Conferència internacional sobre els riscos naturals a muntanya, en el qual van participar 250 persones originàries de diferents països, principalment europeus. Diversos científics i membres de l'Administració central i autonòmica espanyola van ser convidats a participar-hi. A més, es van emprendre altres accions com la creació de grups d'experts en desastres naturals dins de diferents societats (com l'European Geophysical Society o la International Association of Hydrological Sciences) o la considera-

ció en un lloc rellevant del problema dins del nou informe de l'IPCC (International Panel of Climatic Change) o en els nous objectius del World Climate Project-Water, ambdues accions desenvolupades sota l'auspici de l'ONU, la UNESCO i l'OMM –Organització Mundial de Meteorologia– entre altres, i amb propostes i resolucions concretes adreçades als governs i a la societat.

A més dels projectes Interreg de la Comunitat Europea relacionats amb inundacions als països mediterranis, aquest tema també ocupa una part important dels objectius dels projectes FRIEND (Flow Regimes from International Experimental and Network Data) de la UNESCO (Espanya es troba dins del subprojecte AMHY, Alpine and Mediterranean Hydrology), de diversos projectes europeus dependents de les Direccions Generals XII i XI (Catalunya ha estat representada en projectes com Storm, Floodaware, Sphere, Rivermed, etc.) o d'altres actuacions concretes, subvencionades en part amb fons comunitaris, relacionades per exemple amb el Besòs, el Llobregat o el Ter.

A la Conferència Internacional sobre els Riscos Naturals a Muntanya, reunida a Grenoble, es van presentar gran part de les polítiques d'actuació europea davant del risc d'inundacions. França i Itàlia hi van tenir un paper capdavanter. De fet el congrés va ser organitzat pel «Pole Grénoblois» sota els auspicis de l'ONU, els Ministeris francesos d'Ordenació del Territori i el Medi, d'Educació Nacional, Recerca i Tecnologia, i la Plataforma Nacional de Perills Naturals de Suïssa, entre altres. El «Pole Grénoblois» va néixer en 1988 per iniciativa de l'Isère, Departament pilot, llançada pel Consell General de l'Isère, el Ministeri del Medi i la Delegació de grans riscos, i sostinguda per la Delegació d'Ordenació del Territori (DATAR), que actualment pertany al Ministeri d'Ordenació del Territori i el Medi.

A la conferència d'obertura, presidida pel Ministeri d'Ordenació del Territori i el Medi, es va presentar la política d'actuació d'aquest davant la prevenció dels riscos naturals, i que proposa els següents punts:

- coneixement dels fenòmens responsables d'aquests riscos, tant com es pugui d'una forma quantificada (atles de zones inundables, etc.). El coneixement de la perillositat ha de ser clar i accessible a fi de fer conscient del perill el conjunt de la societat i així poder prendre decisions amb criteri i actuar de forma planificada;
- vigilància i alerta, que en el cas de les inundacions ha de ser meteorològica i d'anunci de crescudes;
- informació sobre els riscos (la Llei francesa del 22 de juliol de 1987 diu a l'article 21: «Tot ciutadà té dret a la informació sobre els riscos majors a què està sotmès»);
- consideració del risc davant de la gestió del territori. França té en elaboració els plans de prevenció de riscos naturals previsibles (PPR), 2.000 dels quals ja estan aprovats i n'hi ha 2.000 més en camí de ser-ho;
- treballs de reducció del risc (ja sigui per disminució de la vulnerabilitat o de la perillositat);
- retorn d'experiència, poc desenvolupada fins ara en el terreny dels desastres naturals. És en aquest camp on la col·laboració, comparació i coordinació entre els di-

ferents països serà crucial. Un exemple d'aquesta activitat transnacional són els programes de recerca europees o les iniciatives Interreg;

– la política d'actuació davant els riscos naturals, s'ha de basar sobre mitjans de finançament creixents (entre 1998 i 1999 els crèdits consagrats a França al coneixement dels riscos, a la informació preventiva i a la presa en consideració dels riscos sobre la urbanització van créixer un 50%) i sobre una recerca, per part de l'Estat, de socis per portar l'acció sobre el terreny (industrials, col·lectivitats locals, gestors d'infraestructures de transport, etc.), ja que la prevenció dels riscos no és solament afer de l'Estat.

França té, a més, l'Oficina de Coordinació Interministerial de la Subdirecció de Grans Riscos del Departament del Medi, un dels objectius principals de la qual és la informació i educació del ciutadà davant del risc, i amb el risc d'inundacions considerat en un lloc preferent. Així mateix, les regions franceses més afectades pel risc d'inundacions tenen serveis específics de previsió d'inundacions, normalment meteorològics, cosa que també succeeix al nord d'Itàlia.

3.2. ALTRES ACTUACIONS EUROPEES DAVANT EL RISC D'INUNDACIÓ: ELS CASOS D'ITÀLIA, NORUEGA O SUÏSSA

Quant a Itàlia, cal remarcar que hi funciona el Grup Nacional per a la Prevenció de les Catàstrofes Hidrogeològiques (GNDCI) creat el 1985 sota els auspicis del Consell Nacional de la Recerca (CNR) i oficialitzat per un decret governamental del Ministeri de Recerca Científica i Tecnologia, el Ministeri de Protecció Civil i el Ministeri d'Obres Públiques.

A part dels informes oficials i publicacions d'aquest grup interdisciplinari, cada vegada que es produeix una inundació, un dels resultats més importants ha estat el projecte VAPI, que ha donat com a resultat el mapa d'inundacions i esllavissades d'Itàlia, per al qual s'ha utilitzat un tractament geoestadístic sobre tota la informació històrica disponible, com també les eines dels sistemes d'informació geogràfica.

Itàlia i França van obtenir una forta ajuda de la Unió Europea per al desenvolupament de la Gestió i Prevenció d'Avingudes, a través del projecte Interreg II, acció en què Espanya va participar com a observador. Cal fer constar que actualment, en aquest projecte, hi està involucrada directament la Universitat de Barcelona, i, a través d'ella, diversos organismes de l'Administració central i autonòmica.

Fent referència a un país nòrdic com Noruega, el 1999 hi va finalitzar el programa Hydra per a la investigació de les inundacions, iniciat el 1995 sota la iniciativa de la Direcció d'Energia i Recursos de l'Aigua (NVE), amb un finançament procedent principalment del Ministeri del Petrol i l'Energia. L'objectiu era desenvolupar el coneixement, la informació i la metodologia per assistir les autoritats estatals i municipals, les companyies d'assegurances i altres organismes en el seu treball i presa de decisions.

Per acabar l'exposició d'exemples d'actuacions d'altres països europeus, farem referència al cas de Suïssa, on

l'any 1991 es va promulgar una llei federal que substituïa la de 1876 i que aportava canvis substancials en la filosofia de la gestió del risc d'avingudes.

Aquesta llei proclamava explícitament que la protecció de vides humanes i de béns econòmics s'ha de fer en primer lloc amb el manteniment dels cursos d'aigua i les mesures de prevenció i alerta ja existents (el problema del manteniment s'ha revelat un dels més greus pel que fa a la disminució del risc d'inundacions). En segon lloc, cal vetllar per la gestió del territori (desenvolupament de mapes de risc) i en tercer lloc, si aquests mitjans no eren suficients, s'han d'adoptar mesures estructurals de protecció. Com a resultat d'aquests mandats, a Suïssa s'ha desenvolupat una investigació creixent sobre el nivell de risc acceptable.

D'atra banda als Països Baixos, després de la catàstrofe del 1953 es van adoptar normes de seguretat per períodes de retorn compresos entre 1.250 i 10.000 anys.

Tanmateix, el model de sistema d'assegurança a seguir davant els riscos naturals constitueix un dels principals punts de discussió en l'àmbit europeu. Val a dir, també, que, en països com França, Alemanya i Suïssa, les empreses asseguradores constitueixen una font important de finançament de la investigació sobre el risc d'inundació.

4. LES PREVISIONS LEGISLATIVES EN MATÈRIA DE PREVENCIÓ I ACTUACIÓ EN CAS D'INUNDACIONS

L'actuació correctora del risc que significa la possibilitat d'inundacions o avingudes es dirigeix des de l'Administració pública a establir mecanismes de planificació preventiva i d'actuació per tal de respondre de la forma més eficaç possible un cop produït el dany.

Entenem que poden definir-se tres àmbits públics d'actuació, clarament identificables, en aquesta matèria: la prevenció i la predicció; la gestió del risc un cop desencadenat l'esdeveniment catastròfic, i les mesures d'ajut als damnificats.

– La prevenció i la predicció

La prevenció significa identificar el territori inundable, executar-hi, si cal, obres de defensa i regulació de les aigües, definir els usos del sòl acceptats i exclosos, informar al ciutadans sobre les condicions de risc i vulnerabilitat del territori.

La predicció fa referència a l'anticipació del fenomen amb més o menys antelació, la qual dependrà del tipus de fenomen, ja que en alguns casos pot ser predit amb molt poques hores, o fins i tot minuts, d'antelació (cas d'una riada sobtada, per exemple). La predicció es veu limitada, no solament pel coneixement dels factors que intervenen en la manifestació del risc mateix, sinó també per les limitacions que afecten les tècniques de predicció, i és necessària en tots dos casos una millora continuada en què s'integrin les darreres innovacions tecnològiques.

– La gestió del risc un cop desencadenat l'esdeveniment catastròfic amb el compliment dels protocols definits als diferents plans de protecció civil i l'ús dels suficients recursos humans i tècnics.

– Les mesures públiques d'ajut i reparació dels efectes ocasionats per la inundació o avinguda. En aquest àmbit podem incloure també els règims d'assegurança per compensar bàsicament les pèrdues materials.

Tenint en compte les elevades pèrdues econòmiques que ocasionen les inundacions i les avingudes, és molt important disposar d'un règim d'assegurances que permeti el rescabament dels danys i l'assignació de responsabilitats de prevenció i assumptió de risc, als diferents operadors públics i privats. Aquest sistema ha d'establir-se, per tant, en funció de la definició del risc del territori, els usos permesos i les condicions per a la seva implantació.

El tractament d'aquesta matèria no és senzill i prova d'això és l'existència del ja esmentat debat entre diferents models presents a Europa. Creiem que aquesta qüestió mereix un estudi específic i és per això que no és objecte del present informe. No obstant, volem deixar constància de la seva importància i de la conveniència d'iniciar una reflexió que pugui desembocar en una regulació específica de les assegurances per fer front a les pèrdues per inundacions i avingudes.

Prevenció, predicció i gestió immediata no són aspectes desvinculats entre sí. Una bona gestió requereix una bona predicció, tot posant en joc mesures desenvolupades en l'àmbit de la prevenció, com pot ser el cas d'alguns embassaments o l'ocupació racional del territori en relació amb el risc, factor que influirà sobre les tasques de salvament. A conseqüència d'aquesta vinculació, en algunes circumstàncies la prevenció es considera predicció, i els sistemes d'actuació i alerta, tal com s'han definit prèviament, es consideren part d'una denominació única, per a la qual s'ha seleccionat el mot de «prevenció», perquè al cap i a la fi del que es tracta és de disminuir els possibles danys provocats per la materialització del risc natural en qüestió.

Ens centrarem, doncs, en els dos primers àmbits: la prevenció i els mecanismes legislatius de gestió del risc per donar resposta a l'esdeveniment.

Tractarem d'identificar els mandats de la llei adreçats a l'Administració o administracions competents en matèria de política hidràulica, ordenació del territori i protecció civil, encaminats a determinar i preveure els riscos d'inundació i planificar l'actuació dels recursos públics.

4.1. EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ CIVIL

Cal tenir en compte que tot allò que fa referència a la qüestió que ens ocupa es relaciona amb diferents disciplines del coneixement i també amb diferents àmbits de regulació de les relacions socials i polítiques assignades a diferents administracions públiques.

Així, en l'estudi, proposta i execució de les diferents mesures legals sobre inundacions i planificació territorial, intervenen disciplines tan variades i complexes com la geografia, la geologia, la meteorologia, el dret, la física, l'enginyeria, la protecció civil i la seguretat pública. Els interessos en presència són tant públics com privats.

Aquest caràcter transversal de tot allò que pot fer referència a la prevenció i actuació en matèria d'inundacions i avingudes, explica l'abundància de textos legislatius que d'una manera o d'una altra tracten la qüestió des de diferents vessants i la concurrència de diferents administracions amb competències territorials i funcionals diverses. A tall d'exemple d'aquesta complexitat, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha hagut d'intervenir en dues ocasions per resoldre conflictes competencials entre l'Administració central i les autonòmiques, tant en l'àmbit de la regulació de la política hidràulica com en el de la protecció civil.

Les previsions legals específiques destinades a la lluita contra el risc d'inundacions i avingudes, estan contingudes en la normativa vigent en matèria de protecció civil. Aquesta normativa recull necessàriament aspectes que corresponen a la normativa en matèria d'aigües i de planificació territorial. Iniciarem, per tant, la descripció del cos normatiu per l'àmbit de la protecció civil per anar avançant fins a trobar el seu lligam amb les determinacions previstes en la normativa en matèria d'aigües i, finalment, en matèria de planificació territorial i urbanística.

Mitjançant la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, s'establí el marc institucional per posar en marxa aquest sistema de prevenció i resposta davant les situacions de risc i catàstrofe.

La Llei, però, va ser recorreguda per possible invasió de competències de les comunitats autònomes i el Tribunal Constitucional es pronuncià mitjançant sentència 133/1990, de 19 de juliol.

La sentència reconeix la concurrència de competències entre les diverses administracions i la competència de l'Administració de l'Estat per establir un contingut mínim comú dels diversos plans, davant la presència d'interès supraautonòmic general, per permetre una actuació ràpida i coordinada en situacions d'excepcionalitat. La sentència manifesta que: «Les mateixes raons porten a pensar que la fixació per llei d'un contingut mínim i indispensable dels diferents plans territorials (art. 90), que permet d'homologar-los posteriorment i integrar-los en una programació unitària, no és inconstitucional ni buida pas la competència autonòmica per elaborar plans, si bé en certa mesura la condiciona».

En conseqüència, l'Estat aprovà, per Reial decret 407/1992, de 24 d'abril, la Norma Bàsica en matèria de protecció civil, atès que la sentència permetia «disseñar i perfilar el model nacional de protecció civil i establir els criteris comuns mínims per a l'elaboració dels plans».

Aquesta Norma Bàsica, en el seu article 7.2, preveu que seran objecte de plans especials, entre d'altres, les emergències per inundacions. Els plans especials s'han d'elaborar de conformitat amb les directrius bàsiques que es dictin per a cada risc en concret.

És així que, per acord del Consell de Ministres del dia 9 de desembre de 1994, s'aprovà la denominada Directriu Bàsica de Planificació de Protecció davant el risc d'Inundacions. Aquest és un instrument de complet i acurat contingut. Introdueix la figura dels plans de comunitats autònomes davant del risc d'inundacions

– a redactar per aquestes–, i estableix les seves funcions, objecte, àmbit i procediment d'aprovació.

Podem dir que tant l'esmentada Directriu, com els respectius plans de comunitats autònomes davant dels riscos d'inundacions, conformen el nucli dur dels instruments legals de prevenció i actuació davant els riscos d'inundacions.

Arribat aquest punt i per tal de clarificar la terminologia emprada a l'hora de referir-se al principal instrument de planificació davant els riscos d'inundacions, citarem les diferents denominacions utilitzades:

– Pla especial davant el risc d'inundacions. Normes 6 i 7.2 de la Norma Bàsica en matèria de protecció civil aprovada per Reial Decret 407/1992, de 24 d'abril.

– Pla de comunitat autònoma davant del risc d'inundacions. Article 3.4.1 de la Directriu bàsica de planificació de protecció civil davant el risc d'inundacions, aprovada per Consell de Ministres del 9 de desembre de 1994.

– Pla especial davant les emergències produïdes per riscos d'inundacions. Terminologia emprada per la Llei del Parlament de Catalunya 4/1997, sobre protecció civil, en el seu article 18, Llei que més endavant es citarà amb detall.

L'autoritat catalana en matèria de protecció civil, es refereix a aquest pla especial, utilitzant la denominació d'INUNCAT, denominació que serà la utilitzada d'ara endavant en el present informe, al referir-nos a aquest instrument de protecció civil.

L'Inuncat, «establirà l'organització i els procediments d'actuació dels recursos i serveis la titularitat dels quals correspongui a la comunitat autònoma de què es tracti i els que hi puguin ser assignats per altres administracions públiques o privades a fi de fer cara a les emergències per risc d'inundacions, dins l'àmbit territorial d'aquella» (apartat 3.4.1 de la Directriu).

Una de les seves funcions és precisar la «zonificació del territori en funció del risc d'inundacions, delimitar àrees segons possibles requeriments d'intervenció per protegir la població i localitzar la infraestructura física de previsible utilització en las operacions d'emergència».

Igualment l'Inuncat és destinat a «descriure, quantificar i localitzar tots els aspectes relatius al territori de la comunitat autònoma que resultin significatius per fonamentar les anàlisis de les zones inundables potencials i de riscos per inundacions (ap. 3.4.3.2)». Aquesta informació s'elabora i es classifica per conca, subconca o zona hidrològica.

El Pla ha d'incloure expressament les anàlisis de les zones inundables potencials o afectades per fenòmens associats i les anàlisis de riscos per inundació. Continuarà també les anàlisis de risc per trencament de preses. Tota aquesta informació es plasmarà cartogràficament fent ús alhora de la delimitació de zones inundables que haurà confeccionat l'autoritat hidràulica, en el cas de Catalunya l'Agència Catalana de l'Aigua –l'ACA– tal com s'explica a l'apartat següent del present informe.

La directriu també estableix que la planificació de protecció civil per prevenir les situacions de risc i l'adopció de mesures per part de la població ha d'incloure

sistemes de previsió i informació hidrològica i de l'evolució de la situació hidrològica davant la concurrència de fenòmens que puguin generar avingudes. Els recursos tècnics necessaris per fer possible aquesta informació hidrològica es coneixen amb la denominació de SAIH (Sistema Automàtic d'Informació Hidrològica). El conseller de Medi Ambient ens ha informat que l'ACA disposa d'aquest sistema integrat en l'Inuncat.

El SAIH captura les dades recollides sobre nivells dels rius i cabals, que s'actualitzen cada hora i cada quinze minuts en situació de crisi; «es disposa d'un pont de presentació a la sala de comandament del CECAT» (Centre Operatiu de les Emergències a Catalunya). Cal deixar constància que no ha estat objecte d'aquest estudi verificar el correcte funcionament d'aquest sistema d'informació hidrològica.

Aquest sistema avançat de predicció però, no és del tot eficaç en conques de resposta ràpida com les del Maresme, atès el curt període de temps que transcorre entre la pluja intensa en la capçalera de la conca i l'arribada de les aigües a les zones urbanitzades. En aquest cas cal aplicar amb més contundència mesures de prevenció permanent i recordar que una inadequada acció urbanitzadora agreuja els danys que puguin provocar un aiguat.

Ni la citada directriu de 9 de desembre de 1994 ni la també citada Norma bàsica de protecció civil de data 24 d'abril de 1992, preveuen terminis concrets per redactar i aprovar els corresponents *plans territorials i especials de protecció civil*.

Per Llei 4/1997, de 20 de maig, el Parlament de Catalunya aprovà la regulació pròpia de Catalunya en matèria de protecció civil.

Aquest text estableix la figura dels *plans especials*, entre els quals preveu els que tinguin per objecte les emergències produïdes *per riscos d'inundacions* (art. 18.2). És a dir, l'Inuncat.

L'Inuncat ha de ser aprovat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, previ informe de la Comissió de Protecció Civil de la Generalitat i l'homologació de la Comissió Nacional de Protecció Civil (articles 18.3 de la Llei 4/1997 i apartat 3.4.5 de la directriu).

L'article 18.4 de la mateixa Llei, estableix que «*les corporacions municipals en el territori de les quals s'apliquen els plans especials –entre ells l'Inuncat– són obligades a incorporar en llurs plans d'actuació municipal les previsions derivades del pla especial en allò que les afecti, en el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei*».

La Llei de protecció civil 4/1997, entrà en vigor el dia 23 de juny de 1997 i per tant el termini d'incorporació als plans d'actuació municipal de les previsions de l'Inuncat, finalitzava el 23 de juny de 1998.

En referència a la disposició dels corresponents plans d'actuació municipal, el Departament d'Interior en la seva resposta datada el passat dia 11 de juliol ens diu: «El punt 3.4 de l'Inuncat estableix quins són els municipis que han de redactar el corresponent pla. Alhora, el Decret 210/1999, de 27 de juliol, estableix l'estructura del contingut d'elaboració i l'homologació dels plans de protecció civil municipals. L'assumpció d'a-

questes responsabilitats per part dels municipis haurà de fer-se efectiva quan el pla Inuncat sigui aprovat i homologat. Fins llavors, les actuacions d'implantació municipal s'estan fent per a determinades àrees a nivell puntual». L'Inuncat resta pendent dels «tràmits d'homologació a càrrec de la Comissió Nacional de Protecció Civil i d'aprovació per part del Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya».

D'altra banda la disposició transitòria quarta de la esmentada Llei 4/1997, fixa un termini de dos anys per elaborar els plans de protecció civil establerts a la Llei, entre els quals es troba està clar, l'Inuncat. Creiem que el terme «elaborar» utilitzat, no es pot entendre de cap altra manera que com a aprovació efectiva. Per tant el termini legal d'aprovació de l'Inuncat també ha estat incomplet.

El contingut de l'Inuncat es nodreix de la informació que faciliten les autoritats hidràuliques (organismes de gestió de conques fluvials), els serveis de predicció meteorològica, les autoritats locals, protecció civil i la població de les àrees potencialment afectades.

A demanda del Síndic, el Departament d'Interior ha informat del següent, quant a l'estat en què es troba la tramitació de l'Inuncat i la seva operativitat:

«El pla especial per a inundacions a Catalunya, Inuncat, va ser redactat pel grup de treball núm. 6 de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya. Aquest grup de treball estava compost de membres de diferents departaments de la Generalitat de Catalunya, de l'Estat i de l'Administració Local. El pla va ser informat favorablement per la pròpia Comissió en la seva sessió de data 20 de març de 1997.

Té pendent els tràmits d'homologació a càrrec de la Comisión Nacional de Protección Civil i d'aprovació per part del Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya. Aquests tràmits no es faran efectius fins que es produeixi una revisió de l'anàlisi de risc del pla als efectes de què compleixi amb allò que s'estableix a l'article 2 de la Directriz Básica [...] (ja esmentada). L'actual anàlisi de risc està basat en un estudi desenvolupat l'any 1983 per diferents organismes de l'administració central. La seva actualització ja va ser sol·licitada durant el procés de redacció del pla, i ho ha seguit estant en reiterades ocasions per part de la nostra Direcció General als organismes competents, gestors de les conques (Agència Catalana de l'Aigua, Confederació Hidrogràfica del l'Ebre).

Els procediments operatius descrits en la versió de l'Inuncat informada favorablement per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya, estan sent aplicats a hores d'ara als efectes d'assegurar una resposta eficaç en cas d'emergència per inundacions; a nivell de criteris d'activació, estructura i organització i operativitat. [...]

Cal recordar que l'estudi de l'any 1983, a què s'al·ludeix, correspon al que va realitzar la Comissió Tècnica d'Emergència per Inundacions que es va crear com a conseqüència de les greus inundacions del llevant peninsular. Els treballs van ser coordinats per la Direcció General d'Obres Hidràuliques de l'aleshores Ministeri d'Obres Públiques. S'identificaren 2438 inundacions històriques i es localitzaren 1036 zones amb risc

potencial d'inundació, però resta pendent l'actualització d'aquests treballs.

D'altra banda, el Departament de Medi Ambient, en resposta a la sol·licitud del Síndic de Greuges, informà que, si bé la delimitació de zones inundables és competència de l'ACA, aquest treball encara no ha estat realitzat. No obstant això, l'ACA «utilitza determinats criteris per procedir a l'autorització d'activitats en les zones de risc d'inundació».

Més endavant l'informe facilitat pel Departament de Medi Ambient indica: «El gran cost en temps i recursos que representen els estudis d'inundabilitat i defensa contra avingudes fa que s'estiguin assajant diverses metodologies per al seu atac. [...]». «En conseqüència –afegeix més endavant–, es definirà la metodologia més cost-efectiva, tant en el sentit temporal com econòmic, que probablement inclourà l'assoliment de resultats urgents en les zones més problemàtiques per inundacions i/o resultats provisionals estesos a més zones, però amb metodologies aproximades.»

4.2. EN MATÈRIA DE PLANIFICACIÓ HIDRÀULICA

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva per regular els aprofitaments hidràulics de les seves conques internes.(art. 9.16 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya)

Aquestes competències s'exerceixen en el marc definit per la mateixa normativa catalana i la normativa bàsica estatal, en els termes que ha declarat el Tribunal Constitucional arran del recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei d'aigües 29/1985 i el conflicte de competències presentat contra el Reial Decret 927/1988 pel qual s'aprovà el Reglament de l'administració pública de l'aigua i planificació hidrològica.

En exercici de les seves competències en matèria d'aigües, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 17/1987, de 13 de juliol, reguladora de l'administració hidràulica de Catalunya. Aquest text, juntament amb la Llei 5/1981, de 4 de juny, de desplegament legislatiu en matèria d'evacuació i tractament d'aigües residuals, es van refondre en el Decret legislatiu 1/1988, de 28 de gener, i que a la seva vegada ha estat derogat per la vigent Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua.

En aquests textos, tot i que no es feia esment explícit de la definició de les zones inundables i els seus efectes, sí que es definien clarament les funcions de gestió, administració i control del domini públic hidràulic i, tal com assenyalava l'article 6.2.f del text refós: «En general, complir totes les funcions que dimanen de la Llei 29/1985, d'aigües, exercint les facultats, les comeses i les atribucions que li corresponen».

Aquesta Llei 29/1985 és un text explícit en tot allò que fa referència a la definició de l'àmbit del domini públic hidràulic, la definició de les zones inundables i les seves conseqüències legals. Cal dir que l'anterior Llei d'aigües de 13 de juny de 1879, no preveia la determinació de les zones inundables, el seu règim d'ús ni l'elaboració d'estudis d'aforament o hidrològics per conèixer el comportament dels corrents d'aigua.

La Llei d'aigües 29/1985, de 2 d'agost, i el seu Reglament de domini públic hidràulic, aprovat per Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, ofereixen una primera i clara aproximació a la relació entre els corrents naturals d'aigua superficial i el territori que els envolta. Segmenten el territori, definint diferents zones en funció de la seva proximitat als corrents d'aigua. Aquestes zones són les següents:

– La pròpia llera dels corrents d'aigua, ja circulin de forma contínua o discontinua. Les lleres formen part del denominat domini públic hidràulic.

– Les lleres per les quals ocasionalment circulin aigües de pluja i travessin, des del seu origen, només finques privades; són de domini privat, però no es poden modificar, ni construir en elles de tal manera que s'alteri el seu recorregut natural.

– Les riberes són les franges laterals de les lleres públiques situades per sobre del nivell d'aigües baixes.

– Els marges són els terrenys que confronten amb les lleres públiques. Els marges, en la seva extensió longitudinal, estan subjectes a una zona de servitud de 5 metres, destinat a ús públic, però en les quals els particulars podran sembrar o plantar arbres si no es dificulten les tasques de vigilància i salvament. Es necessitaria una autorització excepcional de l'autoritat hidràulica per poder construir en aquesta franja de 5 metres.

Es defineix una zona de 100 metres de longitud total, denominada zona de policia. En aquesta zona també es requerirà permís de l'autoritat hidràulica per poder alterar els seus límits, construir o fer extraccions d'àrids i podrà ser modificada en la seva extensió cas que sigui necessari per a la seguretat de les persones i els béns.

– Terrenys inundables: Es consideren zones inundables les delimitades pels nivells teòrics als quals arribarien les aigües en avingudes, el període estadístic de retorn de les quals es consideri de 500 anys, a menys que, justificadament, es tingui en compte una altra delimitació. Aquestes zones estaran sotmeses a les limitacions que es determinin a fi de garantir la seguretat dels béns i de les persones. Les limitacions deriven dels preceptes inclosos a la planificació territorial, urbanística, que haurà estat informada per l'autoritat hidràulica en les zones d'especial risc i que ha d'incorporar les previsions incloses a l'Inuncat.

D'altra banda, la planificació hidrològica es porta a terme mitjançant els diferents *plans hidrològics territorials*, entre els quals hi ha *el de conca*, que han d'incorporar necessàriament, «els criteris sobre estudis, actuacions i obres per prevenir i evitar els danys deguts a inundacions, avingudes i altres fenòmens hidràulics» (art. 40.l de la Llei d'aigües 29/1985, de 2 d'agost) i que són redactats pels denominats organismes de conca –en el cas de les conques internes catalanes, per l'ACA.

«Els organismes de conca tindran [...] les atribucions i cometes següents:

“c) La realització d'aforaments, estudis d'hidrologia, informació sobre crescudes i control de la qualitat d'aigües (art. 26.c 4. del Reglament de l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica, aprovat per Reial Decret 927/1988, de 27 de juliol).”»

El Pla hidrològic de les conques internes de Catalunya va ser aprovat pel Consell de Ministres mitjançant el Reial Decret 1664/1998, de 24 de juliol. Simultàniament, el mateix Reial Decret aprovà els *plans hidrològics de les conques del Xúquer i de l'Ebre*.

L'article 37.1 del Pla hidrològic de les conques internes de Catalunya, estableix: «L'Administració ha de definir la delimitació concreta de les zones inundables a què fa referència l'article 14.3 del Reglament» Es refereix al Reglament de domini públic hidràulic, ja citat, quan defineix les zones inundables en funció del període de retorn de 500 anys o altra delimitació justificada per l'organisme de conca.

Quant a vigència i horitzons temporals, l'esmentat Pla hidrològic català preveu dues fases: la primera, que finalitzarà el 31 de desembre de 2002, i la segona, fins al 31 de desembre de 2012. També preveu plans sectorials que, entre altres aspectes, determinaran la protecció contra les avingudes (art. 9.1).

El mandat de l'article 37.1, de delimitar concretament les zones inundables, però, no està subjecte a cap termini d'execució, ni inclòs de forma expressa en les definides fases 1a. o 2a., fet que sembla incongruent amb el termini fixat per elaborar el *pla especial davant el risc d'inundacions*, Inuncat, atès que, com ja s'ha dit en repetides ocasions, per elaborar-lo cal disposar de la delimitació concreta de les zones inundables.

D'altra banda, el *Pla hidrològic de la conca de l'Ebre*, defineix genèricament les zones inundables segons el criteri dels 500 anys de període de retorn i, pel que fa a la identificació i classificació concreta d'aquestes zones, es remet als criteris fixats a la Directriu bàsica davant els riscos d'inundacions.

La Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i adaptació a l'euro, creà l'ACA a la qual s'atorgà, entre altres la funció següent:

«La proposta al Govern de l'establiment de limitacions en l'ús de les zones inundables que s'estimen necessàries per a garantir la seguretat de les persones i els béns (art. 16.2.m).»

Més tard, el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua. En el seu l'article 4.1.k, determina que correspon a la Generalitat «l'establiment de normes de protecció de les zones inundables». L'article 28 crea la figura del *Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya*, que amb els objectius i el contingut que s'hi determinen, succeirà al *Pla hidrològic de les conques internes de Catalunya*. El *Programa de mesures*, integrat a l'esmentat Pla de gestió, incorporarà les actuacions dirigides a «la prevenció i a la defensa contra les inundacions».

L'aprovació, la revisió i la vigència del Programa de mesures, dels programes de control i dels plans i els programes de gestió específics i la seva revisió corresponen al Govern a proposta de l'ACA, la qual és responsable del compliment de la planificació hidrològica. El procediment d'aprovació d'aquests instruments es determinarà per reglament (art. 32. i 35).

La disposició final segona autoritza el Govern a redactar un text refós en el termini d'un any, que incorpori la normativa dispersa sobre creació de l'ACA, abastament d'aigua a Barcelona i la llei que reforma la Junta de Sanejament. La refosa ha de comprendre també la regulació, l'aclariment i l'harmonització de les disposicions que afectin les matèries que s'hi descriuen.

En el moment de redactar el present document, encara no ha estat aprovat l'esmentat text refós. En la disposició final quarta es faculta el Govern i el Departament de Medi Ambient a dictar les disposicions necessàries per desenvolupar la llei i aplicar-la, però sense fixar terminis temporals.

4.3. EN MATÈRIA DE PLANIFICACIÓ TERRITORIAL I URBANÍSTICA

A l'inici d'aquest estudi, quan ens hem referit al concepte de risc, en el sentit que aquí ens interessa, dèiem que aquest està lligat, necessàriament, a la presència d'assentaments humans en el territori inundable o d'activitats, agràries, industrials o recreatives.

L'Administració pública, en tant que gestora de l'interès general, autoritza la presència de l'activitat humana en el territori, en virtut de la planificació urbanística aprovada pels òrgans competents.

L'activitat planificadora del territori, en allò que fa referència als riscos naturals, ha de tenir en compte les característiques orogràfiques, hidràuliques i meteorològiques de la zona per permetre-hi els assentaments residencials, industrials, agrícoles i d'esbarjo, usos que lògicament poden tenir diferents graus de requeriments i d'intensitat en compliment dels requisits de seguretat.

Sembla lògic que el planificador territorial hagi d'acudir a la normativa sectorial o als especialistes concrets en els diferents supòsits de risc per reflectir en la normativa urbanística els condicionants d'usos del sòl.

Aquesta interrelació entre l'activitat planificadora del territori i allò que pugui establir la normativa sectorial en matèria d'aigües, protecció civil, boscos, etc., no sempre ha estat tan evident, ja sigui per manca de previsió del legislador o per manca de disponibilitat dels coneixements suficients sobre el comportament del territori davant situacions extremes (per exemple, la determinació legal de les zones considerades inundables).

En matèria de planificació territorial o urbanística, disposem a Catalunya de tres textos bàsics de referència: la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, el *Pla territorial general de Catalunya*, aprovat per Llei 1/1995, de 16 de març, i el Text refós de la legislació vigent a Catalunya en matèria d'urbanisme, aprovat per Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol.

En allò que fa referència al Pla territorial, cal dir que un dels seus objectius és de «promoure un creixement ordenat de les implantacions sobre el territori per tal d'incrementar l'eficàcia de les activitats econòmiques i aconseguir una millor qualitat de vida» (exposició de motius invocant la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial).

L'article 7 del seu text articulat enuncia les determinacions que, com a mínim, ha d'incloure la planificació hidràulica de les conques internes del territori català. Cap d'aquestes determinacions, però, no fa referència a l'estudi hidrològic de les conques o al risc d'inundacions i avingudes.

En l'apartat d'informació i interpretació territorial, si bé es fa una descripció de la diversitat del clima català i es defineixen les conques hidrogràfiques, no es diu res sobre el fenomen històric i periòdic de les inundacions i crescudes.

S'hi fa una al·lusió a l'apartat 4.3.1, dedicat a les infraestructures hidràuliques, i s'estableix com un dels objectius dels plans que es redactin en aquesta matèria «evitar inundacions a partir de la realització de les obres previstes en el Pla d'obres i correccions que calgui fer a la xarxa hidrogràfica de Catalunya».

El Pla territorial, però, no fa cap referència al risc d'inundacions o avingudes com a element a tenir en compte en la planificació del territori català i com a tècnica bàsica de prevenció i intervenció en el creixement del territori, malgrat que s'incorporen estudis d'informació i interpretació territorial, diagnòsi, propostes i directrius.

En definitiva, l'aigua es considera més un recurs industrial i al servei de la qualitat de vida de la població que no pas un element susceptible d'ocasionar destrosses i de determinar la localització dels assentaments en funció del perill d'inundacions i crescudes.

Quant al Text refós de la legislació vigent a Catalunya en matèria d'urbanisme, tampoc no inclou cap al·lusió expressa al contingut de les diferents figures del planejament territorial i urbanístic, en funció del risc d'inundacions o avingudes.

No obstant això, l'article 19 determina que *els plans directors de coordinació*, com a figura de planejament urbanístic, contindran «l'assenyalament de les àrees en què s'ha d'establir limitacions per exigències de la legislació específica o altres raons d'interès públic».

Quant al contingut dels *plans generals municipals* d'ordenació, només s'estableix el mandat genèric d'incloure-hi mesures de protecció del medi ambient, conservació de la natura i defensa del paisatge, elements naturals i conjunts urbans i historicoartístics, de conformitat, si s'escau, amb la legislació específica que sigui d'aplicació en cada supòsit. És a dir, de forma expressa no es vincula la planificació urbanística a la identificació de les zones inundables o amb risc de ser afectades per avingudes.

A la legislació bàsica d'àmbit estatal en matèria d'ordenació territorial i urbanística, trobem l'article 9.1 de la Llei 6/1998, de règim del sòl i valoracions, que determina que tindran la condició de sòl no urbanitzable els terrenys «que calgui incloure en aquesta classe perquè estan sotmesos a algun règim especial de protecció incompatible amb la seva transformació d'acord amb els plans d'ordenació territorial o la legislació sectorial, per raó [...] de riscos naturals acreditats en el planejament sectorial o en funció de la seva execució a limitacions o servituds per a la protecció del domini públic». Aquest punt de l'article 9 no ha estat modificat pel recent Reial decret-llei 4/2000, de 23 de juny, de

mesures urgents de liberalització en el sector immobiliari i transports.

En conseqüència, trobem a faltar en la legislació urbanística, tant estatal com autonòmica, un clar deure de vinculació i subjecció del planejament territorial en allò que resulti de la delimitació de les zones inundables i de risc, per tal de definir el règim d'usos admesos del sòl i no només la categoria de sòl no urbanitzable.

5. SOBRE LA NECESSITAT D'ACUDIR A LA NORMATIVA SECTORIAL HIDRÀULICA I LA CONVENIENT COORDINACIÓ ENTRE LA POLÍTICA HIDRÀULICA I LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL I URBANÍSTICA

Les limitacions en l'ús del territori sense una concreció en l'àmbit de la planificació territorial i urbanística resulta inoperant. Com es trava, doncs, la deguda vinculació i coordinació entre la normativa hidràulica i aquella que regula la planificació territorial i urbanística?

Per localitzar mandats legislatius amb una vinculació més clara del planejament territorial i urbanístic al risc d'inundacions i avingudes, cal remetre's a la legislació sectorial en matèria d'aigües i de protecció civil, ja alludits.

Com a novetat més recent en l'àmbit de la normativa estatal bàsica en matèria d'aigües, trobem el nou redactat donat a l'article 11 de la Llei d'aigües de 1985 per la Llei 46/1999, de 13 de desembre, que la modifica. A l'article 11, s'incorpora un nou apartat segon, que estableix l'obligació dels organismes de conca de donar trasllat a les administracions competents en matèria d'ordenació del territori i d'urbanisme de les dades i estudis disponibles sobre avingudes, «amb l'objecte que es tinguin en compte en la planificació del sòl i, en particular, en les autoritzacions d'usos que s'acordin a les zones inundables».

En l'apartat tercer del mateix article, es faculta el Govern a establir, mitjançant Reial Decret, limitacions en l'ús de les zones inundables i es diu que els consells de govern de les respectives comunitats autònomes podran establir normes complementàries a l'esmentada regulació.

Cal dir que els textos corresponents a la redacció original de la Llei d'aigües de 1985 i al Reglament 927/1988 d'administració i planificació preveuen aquest deure de respecte per part dels instruments d'ordenació territorial de les previsions contingudes en els plans hidrològics (art. 41.3 de la Llei i art. 120.1.2 del citat reglament). Recordem que un dels elements obligatoris dels plans hidrològics són els criteris sobre estudis, actuacions i obres per prevenir i evitar els danys que puguin ocasionar les inundacions, avingudes i altres fenòmens hidràulics (art. 40.1 de la Llei 29/1985 d'aigües i, en el mateix sentit, l'article 29.2.i de la Llei catalana 6/1999 d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua) i que els plans hidrològics s'elaboraran en coordinació amb les diferents planificacions que els afectin (art. 38.4 de la Llei 29/1985).

D'altra banda, cal esmentar que la Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives fiscals i d'adaptació a l'euro, que en el seu article 15 crea l'ACA, en l'article 16.5 estableix: «En la tramitació de plans generals, de normes subsidiàries i de plans parci-

als i especials, un cop aprovats inicialment, se n'ha de demanar un informe a l'Agència».

En allò que fa referència a la normativa en matèria de protecció civil, l'apartat segon de l'acord del Consell de Ministres de data 9 de desembre de 1994, pel qual s'aprova la ja citada Directriu bàsica de planificació de protecció civil davant el risc d'inundacions, estableix que els plans especials davant el risc d'inundacions, l'Inuncat, «seran tinguts en compte pels òrgans competents en el procés de planificació del territori i dels usos del sòl». Aquest mandat, però, no té el rang de llei.

En el cas de Catalunya, es disposaria d'aquesta cobertura legal, si bé no s'alludeix de forma explícita a l'Inuncat com a referent a tenir en compte. L'article 14 de la Llei del Parlament de Catalunya 4/1997, en matèria de protecció civil, en l'apartat dedicat a la prevenció, determina que la legislació urbanística i de planificació territorial ha de tenir en compte les necessitats de protecció civil en aquells àmbits que figurin en el Mapa de protecció civil de Catalunya. «El Mapa és el conjunt de mapes temàtics en què es posen de manifest les diferents zones territorials en les quals és present cada risc», article 12.1. Actualment es treballa en la confecció de la cartografia de les zones inundables a Catalunya.

A més la legislació urbanística i de planificació territorial, ha «d'establir i fixar mesures de prevenció de riscos i de minimització de l'impacte d'eventuals catàstrofes i calamitats». També, la Comissió de Protecció Civil de Catalunya ha d'emetre informes previs sobre els avantprojectes de llei i els projectes de disposicions de caràcter general relatius a diverses matèries que afecten la protecció civil, entre les quals es troben la legislació urbanística i de planificació territorial.

En conseqüència, la vinculació de la planificació territorial i urbanística a les característiques del territori, en allò que fa referència a la situació de risc d'inundacions o avingudes, és prevista, amb un caràcter més definit i exprés, a la normativa sectorial en matèria d'aigües i protecció civil. Mancaria, com ja hem dit, el mandat de vinculació dins la pròpia normativa en matèria de planificació territorial i urbanística.

El planificador territorial i urbanístic, necessàriament, ha de tenir en compte la informació que li subministri l'autoritat en matèria d'aigües en relació amb el comportament hidràulic del territori sobre el qual vol actuar, així com les disposicions en matèria de protecció civil i disposar dels informes preceptius d'aquestes autoritats.

Malgrat aquests mandats, sembla que es continua construint a les lleres del riu i dels torrents o en zones de perill, i no tan sols instal·lacions industrials o de lleure, sinó habitatges. La simple observació de la realitat física del territori permet comprovar aquest fet, i no fa gaire les imatges que es van poder veure per televisió de les inundacions del 10 de juny passat, a més de les destrosses causades a les vies de comunicació, van mostrar edificis d'habitatges vora una llera atacats per les aigües en els soterranis i els fonaments. En cas d'esfondrament, això encara hauria causat moltes més víctimes que les que desgraciadament es van produir.

En situacions com aquesta, un dany espectacular com l'ocasionat al pont sobre la carretera Nacional II i que

pertorbà greument el trànsit rodat, tot i ser important i haver ocasionat quatre víctimes mortals, va ser objecte d'una atenció tal dels mitjans de comunicació i autoritats, que segurament va emmascarar situacions de perill potencial molt més importants.

6. LES DIFICULTATS MATERIALS DE PODER PORTAR A TERME LA DEGUDA COORDINACIÓ I VINCULACIÓ ENTRE L'ACTIVITAT URBANÍSTICA I EL COMPORTAMENT HIDROLÒGIC DEL TERRENY

El fet és, però, que els planificadors territorials i urbanístics no disposen de la informació i dels instruments necessaris que preveu la legislació per fer complir les mesures de prevenció en matèria de riscos per inundacions, a l'hora de definir els usos del sòl.

Resta pendent que l'autoritat hidràulica delimiti concretament les zones inundables (art. 37.1 de la normativa del Pla hidrològic de les conques internes de Catalunya) i s'estableixin normes de protecció de les zones inundables (art. 4.1.k de la Llei 6/1999, de 12 de juliol d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua), tasques que per altra banda ja eren previstes a la normativa bàsica d'aigües d'àmbit estatal dels anys 1985 i 1986 i 1988, citades en el present estudi, és a dir, la Llei d'aigües i els seus reglaments.

La inexistència de la informació anterior és causa que encara no es disposi de l'homologació i aprovació definitiva de l'Inuncat i així mateix és per això que no hi ha criteris, avalats per la definició de les zones inundables, aforaments i estudis hidrològics sobre les crescudes, que permetin a l'ACA i a la Comissió de Protecció Civil de Catalunya realitzar, amb referències contrastades, les seves funcions d'informe sobre els instruments de planificació territorial i urbanística.

Malgrat la constatació d'aquestes mancances i com hem remarcat en un altre apartat, el Departament d'Interior, en la seva resposta al Síndic, va informar que «els procediments operatius descrits en la versió de l'Inuncat informada favorablement per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya estan sent aplicats a hores d'ara als efectes d'assegurar una resposta eficaç en cas d'emergència per inundacions; a nivell de criteris d'activació, estructura i organització i operativitat».

Igualment, el mateix Departament informà que «l'actual anàlisi de risc està basada en un estudi desenvolupat l'any 1983 per diversos organismes de l'Administració central. La seva actualització ja va ser sol·licitada durant el procés de redacció del pla, i ho ha seguit estant en reiterades ocasions per part de la nostra Direcció General als organismes competents, gestors de les conques (Agència Catalana de l'Aigua, Confederació Hidrogràfica del l'Ebre)».

7. CONCLUSIÓ I RECOMANACIONS

Com a conclusió de tot el que hem descrit, constatem els fets o situacions següents:

1. Catalunya no disposa d'una delimitació cartografiada de les zones que puguin ser considerades inundables, malgrat que se n'han iniciat els treballs i s'estudia quina

és la millor manera de continuar-los en atenció al cost de confecció i a les zones de més risc potencial.

La manca de delimitació de les zones inundables impedeix:

a) Que el Consell Executiu aprovi el Pla especial per a inundacions de Catalunya –Inuncat– i que la Comissió Nacional de Protecció Civil, d'àmbit estatal, l'homologui.

b) Que l'ACA compleixi el mandat contingut a l'article 16.2.m de la seva llei creadora 25/1998, de 31 de desembre, de proposar al Govern l'establiment de limitacions en l'ús de les zones inundables que s'estimen necessàries per garantir la seguretat de les persones i els béns.

c) Que hi hagi criteris públicament coneguts i fonamentats en estudis hidrològics sobre la inundabilitat del territori que permetin a l'ACA i a la Comissió de Protecció Civil de Catalunya, informar respecte als instruments de planificació urbanística i territorial. Cal tenir en compte que aquests informes són preceptius, però no vinculants.

2. Tot i que, com informa el Departament d'Interior, «els procediments operatius descrits en la versió de l'Inuncat informada favorablement per la Comissió de Protecció Civil de Catalunya estan essent aplicats a hores d'ara als efectes d'assegurar una resposta eficaç en cas d'emergència per inundacions; a nivell de criteris d'activació, estructura, organització i operativitat», l'anàlisi de risc que incorpora es basa en un estudi desenvolupat l'any 1983.

L'actualització de l'anàlisi de risc citada ha estat reiterada en diferents ocasions pel Departament d'Interior a l'ACA i a la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

3. Finalitzat el termini de dos anys atorgat per la Llei 4/1997 en matèria de protecció civil, per disposar dels plans de protecció civil que s'hi preveuen, resten pendents d'aprovació i homologació una bona part d'ells.

4. En la normativa catalana sobre planificació territorial i urbanística no hi ha constància de l'obligació d'ajustar l'acció planificadora a la identificació de zones de risc per fenòmens naturals com inundacions, avingudes, allaus, esllavissaments de terres, incendis forestals ni, especialment, al risc d'inundacions i avingudes, amb l'obligació d'establir suficients mesures correctores cas d'intercepció de lleres, torrents o impermeabilització del terreny per l'acció urbanitzadora.

Considerem que l'Administració pública, gestora de l'interès general, ha d'estar especialment amatent a eliminar o minorar aquelles situacions de risc, en el marc d'una actuació responsable i proporcionada de tots els agents intervinents, públics i privats, acceptant que en cap cas no és possible assegurar a la col·lectivitat el risc nul.

En conseqüència, tenint en compte la informació i els antecedents que figuren en el present informe, d'acord amb l'habilitació que ens confereix l'article 28.2 de la nostra llei reguladora; considerant que la seguretat de les persones i dels béns és un objectiu bàsic i primigeni de l'acció de govern de les administracions públiques; considerant que aquesta responsabilitat de l'acció pública no comporta pas inhibició dels agents privats, individuals o col·lectius, respecte al deure d'atenció i responsabilitat personal davant els seus propis actes i decisions; considerant també que la seguretat és una responsabilitat compartida per tots i que és material-

ment impossible garantir un risc nul; considerant que les previsions legislatives han de portar-se a terme i que el ciutadà confia en una actuació diligent i rigorosa dels gestors públics, formulem les recomanacions següents a les diferents administracions competents en matèria d'urbanisme, medi ambient i interior, en allò que fa referència al risc d'inundacions i avingudes.

1. Al Departament de Medi Ambient que, sense més retard, delimiti el territori català susceptible de patir inundacions o avingudes i realitzi els corresponents estudis d'anàlisi de risc que permetin aprovar i homologar definitivament l'Inuncat, fent-lo plenament operatiu i eficaç.

Això, juntament amb els estudis hidrològics, facilitarà la tasca de les autoritats amb competència en planificació territorial i urbanística, així com l'elaboració dels informes preceptius en aquesta mateixa matèria a realitzar per l'ACA i la Comissió de Protecció Civil de Catalunya.

2. Al Departament d'Interior que presenti l'Inuncat a l'aprovació del Govern de la Generalitat de Catalunya.

3. A les autoritats públiques competents en matèria de planificació territorial i urbanística, els recordem la necessària coordinació i vinculació entre l'àmbit urbanístic, hidràulic i de protecció civil, i també que tinguin en compte els criteris i la informació que els pugui facilitar l'autoritat hidràulica i de protecció civil o, en cas de no haver-n'hi, allò que derivi de la memòria escrita o col·lectiva, sobre esdeveniments catastròfics.

4. Remarquem així mateix la necessitat, ja expressada en els informes del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponents als anys 1998 i 1999, de disposar d'una nova llei del sòl catalana que completi i actualitzi el text del Decret legislatiu 1/1990 de 12 de maig, pel qual s'aprovà la refosa de textos legislatius vigents a Catalunya en matèria urbanística per fer cara a les novetats que aporta la Llei 6/1998 sobre règim del sòl i valoracions, adaptant-la a la nostra realitat i de manera que incorpori l'obligació del planejador de tenir en compte les característiques del terreny davant el risc de catàstrofes naturals, per definir el usos del sòl.

5. Reiterem la necessitat de revisar els diferents instruments de planificació urbanística a la llum del risc possible d'inundacions, modificar els usos permesos, declarant zones no urbanitzables o fora d'ordenació i, si calia, arribant, en cas de situació extrema, a l'expropiació o el trasllat, si era necessari, de les instal·lacions legalitzades, però en evident situació de risc. Som conscients però de les dificultats procedimentals i econòmiques que comporten l'adopció de les mesures de correcció més extremes. En la pràctica aquestes mesures poden arribar a ser inaplicables, però precisament per això cal evitar la declaració de zones urbanitzables amb risc d'inundació, que consolidi realitats i drets que després no es podran corregir.

6. Malgrat no hagi estat objecte d'aquest informe, caldria reflexionar i regular sobre el règim i sistema d'as-

segurances obligatòries dels danys materials que puguin ocasionar les inundacions i riudes.

7. A les autoritats municipals i del govern de Catalunya, els recordem que cal intensificar l'acció informativa adreçada als ciutadans sobre el comportament hidràulic del terreny on estan assentats, les mesures de prevenció i d'actuació que es preveu d'adoptar en situació de risc i la responsabilitat personal que adquireix cadascú amb els seus actes. En aquest sentit, cal remarcar que la Direcció General d'Emergències i Seguretat Civil, com cada any, ha tramès als ajuntaments la documentació relativa a la campanya de prevenció d'inundacions, que inclou un resum explicatiu sobre el Pla de predicció i vigilància de fenòmens meteorològics adversos, resum de l'Inuncat, els procediments bàsics d'actuació municipal en emergències per inundacions i recomanacions a la població a la qual es trasllada aquesta informació.

S'ha de fomentar en la població en general la presa de consciència de la percepció de risc, més enllà dels períodes immediats posteriors a la catàstrofe, desvetllant la memòria històrica d'inundacions passades, tant com de la impossibilitat d'assegurar el «risc zero» davant de qualsevol situació.

8. Atès que les infraestructures i obres hidràuliques de defensa i els sistemes automàtics d'informació hidrològica tenen un cost econòmic elevat i que s'hi diposita la confiança que respondran davant les situacions d'emergència, s'ha de recordar als seus titulars el deure de fer un manteniment complet d'aquestes instal·lacions per tal que en el moment adequat puguin oferir la resposta que se n'espera. Igualment recordem la necessitat d'executar aquells projectes d'infraestructures de defensa hidràulica que habitualment es planifiquen i es comprometen després d'un greu episodi d'inundació, ja que considerem que aquest compromís no respon a un acte de voluntarisme irracional i desproporcionat, sinó que és producte de la necessitat d'una més eficaç protecció de les persones i els béns.

Aquest informe extraordinari sobre l'actuació per part de l'Administració pública en matèria de prevenció i intervenció davant el risc d'inundacions i avingudes, s'ha acabat de redactar el dia 20 d'octubre de 2000.

Anton Cañellas
Síndic de Greuges

NOTA FINAL

Un cop finalitzada la redacció del present informe i durant el dia 22 d'octubre novament han tingut lloc greus inundacions a Catalunya, amb el desafortunat balanç de cinc víctimes mortals i un desaparegut, com també elevades pèrdues econòmiques. Des del dia 10 de juny cal lamentar, doncs, la pèrdua d'11 vides humanes.