

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

DESCRIPCIÓN Y LOCALIZACIÓN DEL PROBLEMA

1. Descripción

A lo largo de la historia se han producido un número considerable de fenómenos que en esta ficha denominaremos adversos y que han dado lugar a episodios de contaminación del medio ambiente en general y del medio hídrico en particular. Los más destacables en el ámbito de la DH del Cantábrico Oriental, por su frecuencia, son los accidentes por carretera y ferrocarril. Es preciso considerar también los accidentes marítimos con vertidos y los aspectos relativos a la seguridad de las grandes industrias y de las principales infraestructuras, incluidas las hidráulicas.

En lo que se refiere a los **accidentes por carretera y ferrocarril** con emisión de sustancias peligrosas, los datos estadísticos¹⁸¹⁹ en la materia indican que los daños ambientales afectan con mayor frecuencia al suelo, seguidos del medio acuático y de la atmósfera. Se trata de sucesos que precisan, por tanto, de adecuados mecanismos de respuesta.

En otro tipo de transporte, como el **marítimo de mercancías peligrosas**, los accidentes de los buques petroleros, junto con los que transportan sustancias químicas, son los que generan mayores daños para el medio ambiente porque un gran vertido puntual puede afectar muchos kilómetros de costa. Los vertidos de hidrocarburos provocan grandes daños en los ecosistemas marinos, afectando a todos sus aspectos. Además, los procesos y operaciones de limpieza de los vertidos pueden llegar a ser muy agresivos para los hábitats, la fauna y la flora, siendo, sin embargo, necesarios debido a que la recuperación natural es muy lenta. En muchas ocasiones aparecen restos de vertidos de hidrocarburo no vinculados con accidentes de buques, procedentes de escapes directos de instalaciones industriales situadas en la costa, operaciones de mantenimiento, descarga de buques en puertos o de buques que realizan el vertido mientras navegan.

A este respecto, es preciso mencionar el reciente hundimiento del buque Grande América en el centro del golfo de Bizkaia (12 de marzo de 2019), que transportaba hidrocarburos y aceites. Las Administraciones competentes españolas y francesas efectuaron las labores de vigilancia oportunas para controlar y minimizar el alcance de la contaminación, que no afectó al ámbito de la DH del Cantábrico Oriental.

El número de accidentes que se producen no va en proporción a la gravedad de sus consecuencias, ya que los efectos negativos en el medio ambiente de los accidentes del transporte marítimo de mercancías peligrosas son muy superiores a los producidos por carretera y ferrocarril. Entre las causas, destacan: la mayor cantidad de sustancia que puede verterse en cada accidente, la capacidad de dispersión que presenta el agua y la dificultad de control que posee el medio marino (mareas, viento, oleaje, etc.).

El conjunto de **accidentes producidos en el desarrollo de actividades industriales**, proceden en su mayor parte de la industria química, farmacéutica, energética, etc., incluyendo operaciones

¹⁸ [Banco Público de Indicadores Ambientales - BPIA, MTERD .](#)

¹⁹ [Datos y estadísticas en materia de Atención de Emergencias. Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco.](#)

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

de almacenaje, distribución o venta de materias o productos peligrosos. *La Directiva 2012/18/UE²⁰ relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (conocida como Directiva Seveso-III)*, tiene como objetivo prevenir este tipo de accidentes y disminuir sus consecuencias en pro de la seguridad y salud de las personas y del medio ambiente. Otros tipos de accidentes no menos graves asociados a actividades industriales son los debidos a explotaciones mineras o derivados del incendio de industrias.

En relación con estos episodios accidentales las administraciones y los sectores implicados trabajan de forma permanente en la prevención del riesgo, en la reducción de las posibilidades de accidentes y en la minimización de las consecuencias. Entre estos aspectos tienen gran importancia el adecuado control e inspección de instalaciones, la elaboración de planes de emergencia de respuesta a estos eventos, y la coordinación de las administraciones competentes y de los distintos servicios que intervienen en dicha respuesta.

Por otro lado, y atendiendo a la identificación de los principales fenómenos a analizar, nos encontramos con la **seguridad de las infraestructuras hidráulicas**. Los aspectos relativos a la seguridad de las presas se encuentran regulados por la Instrucción para el Proyecto, Construcción y Explotación de Grandes Presas, aprobada en 1967, todavía en vigor, junto con la regulación incluida en el Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses, aprobado en 1996. A su vez, la *Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones*, aprobada en 1994, regula la clasificación de las presas según su riesgo y la aprobación de los Planes de Emergencia, en cumplimiento de la *Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil*.

En la modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el *Real Decreto 9/2008*, se subraya la necesidad de mejorar e incrementar el control de la seguridad de las presas y embalses, debido por un lado al importante número de grandes presas en explotación, el progresivo envejecimiento técnico y estructural de las grandes presas y a la construcción de balsas de agua por iniciativa privada para diferentes usos fuera de la zona de dominio público hidráulico.

Para ello, el *Real Decreto 9/2008* determina las obligaciones y responsabilidades de los titulares, así como las funciones de las Administraciones competentes en materia de control de la seguridad de las presas, embalses y balsas. Asimismo, establece que las exigencias mínimas de seguridad de las presas y embalses se recogerán en tres Normas Técnicas de Seguridad que, una vez aprobadas, unificarán la normativa actualmente vigente y derogarán tanto la Instrucción como el Reglamento Técnico. En 2010 y en 2011 se publicaron borradores de dichas normas técnicas. Desde entonces se ha venido trabajando en el desarrollo de estos borradores, que se han sometido a un nuevo proceso de [información pública](#) y [participación pública](#) en el año 2018.

En los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo en la materia, procediéndose a la elaboración de las propuestas de clasificación, a la elaboración y redacción de los Planes de Emergen-

²⁰ Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE.

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

cia, a la elaboración y redacción de las Normas de Explotación, así como a la realización de las reglamentadas Revisiones de Seguridad, y al mismo tiempo se están dedicando importantes esfuerzos en materia de conservación y mantenimiento de presas para garantizar las adecuadas condiciones de funcionalidad y seguridad de las mismas.

En este apartado es preciso citar también los trabajos relativos a la **gestión y protección de las infraestructuras críticas y sensibles** relacionadas con el agua, fundamentalmente infraestructuras de abastecimiento, cuyas obligaciones emanan de la *Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección*.

Por otro lado, en la demarcación se han implantado en los últimos años [sistemas automáticos de información hidrológica](#) y **sistemas de ayudas a la decisión**, que por sus características son fundamentales como herramientas de apoyo a la toma de decisiones en la gestión hídrica de la cuenca y en la actuación ante avenidas, y como instrumentos adecuados para reforzar la seguridad de las infraestructuras.

Finalmente, cabe señalar en esta demarcación los aspectos relativos a **la coordinación con Francia en caso de contaminación sobre las cuencas vertientes transfronterizas**, que han sido objeto de diferentes reuniones enmarcadas en el acuerdo de Toulouse, firmado en 2006 por las autoridades francesas y españolas.

2. Evolución temporal

Desde el primer ciclo de planificación se constata el esfuerzo de las administraciones en aspectos relacionados con la seguridad y capacidad de reacción frente a fenómenos adversos. De esta forma, el ETI del primer ciclo de planificación incluyó como aspectos a desarrollar los relativos al cumplimiento del *Real Decreto 9/2008*, donde se manifestaba la necesidad de mejorar e incrementar el control de la seguridad de presas y embalses, y a la *Directiva 96/82/CE relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (derogada desde el 4 de julio de 2012 por la Directiva 2012/18/UE)*.

Posteriormente, en el segundo ciclo, se identificaba la necesidad de avanzar en la implantación del *Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina* que proporciona los mecanismos de respuesta ante los diversos sucesos e incidentes derivados de la contaminación marítima y de la ribera del mar.

El programa de medidas del Plan Hidrológico incluyó medidas agrupadas en las siguientes líneas:

- Medidas para garantizar la seguridad de infraestructuras. Las medidas se basan fundamentalmente, en la elaboración de los documentos que deben constituir los elementos de gestión de la explotación y la seguridad de las presas, la implantación de los planes de emergencia aprobados y la adecuación de las instalaciones y los sistemas de auscultación de las presas a la legislación vigente, ya sean de titularidad pública o privada.

Tal y como se ha expresado anteriormente, en los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo en la materia, incluyendo los aspectos relativos a clasificación, redacción de los

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

Planes de Emergencia y Normas de Explotación, así como a la realización de las reglamentadas Revisiones de Seguridad.

En la actualidad ya se encuentran aprobados los Planes de Emergencia de las presas de Añarbe, Ibiur, Mendaur y Zollo en el ámbito de competencias del Estado, y de las presas de Ibaieder, Urkulu y Triano en las Cuencas Internas del País Vasco, estando pendientes de la presentación de los planes o del visto bueno de Protección Civil el resto de las presas de la demarcación. En relación con las Normas de Explotación, en el ámbito intercomunitario todas las presas cuentan con sus normas aprobadas, excepto las de Aranzelai, Banabil y Llodio, que aún no las han presentado para su aprobación. En el ámbito intracomunitario, han sido aprobadas las normas de las presas de Oiola, Ibaieder, Urkulu, Laucariz, Triano, Aixola y Barrendiola y la balsa de Zulueta-Lekeitio, estando pendientes de aprobación en el resto de los casos.

Adicionalmente se han llevado a cabo distintas actuaciones en colaboración con las distintas administraciones implicadas en temas de seguridad. En la actualidad, el marco de actuación ante las cuestiones que se aluden en esta ficha es el siguiente:

- Planes de protección civil y sus planes especiales de desarrollo: El desarrollo legislativo en esta materia, a nivel estatal, incluye la *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, la Estrategia Nacional de Protección Civil (Orden PCI/488/2019) y la Norma Básica de Protección Civil (Real Decreto 407/1992)*. A nivel autonómico es preciso mencionar, en el País Vasco, la *Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias y sus posteriores modificaciones, y el Decreto 24/2010 sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias (modificado por el Decreto 30/2019)*.

Bajo el marco legal descrito se han desarrollado distintos Planes Especiales de Emergencia. En el País Vasco se han aprobado, entre otros, los *planes ante el Riesgo de Inundaciones, Riesgo Sísmico, Riesgo Radiológico, Incendios Forestales, Planes Especiales en las Industrias sometidas a la Directiva SEVESO-III 2012/18/UE, Riesgo de Accidentes en el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril y Contaminación de la Ribera del Mar-Itsasertza*.

- Diversos trabajos realizados relativos a infraestructuras críticas y sensibles relacionados con el agua para dar cumplimiento a la *Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas*, definidas como aquellas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o cuya destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales.
 - Medidas para prevenir y reducir los impactos de la contaminación accidental. En relación con la prevención y reducción de los impactos de la contaminación accidental se pueden destacar en los últimos años los siguientes aspectos:
 - Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina: El *Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la*

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

contaminación marina incluye dos subsistemas, el subsistema marítimo y el costero. El primero está integrado por el *Plan Marítimo Nacional*, aprobado en el año 2014, y los Planes interiores marítimos correspondientes a puertos, que en el ámbito del País Vasco fueron aprobados en 2017.

- Por su parte, el subsistema costero está integrado por el *Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación* (aprobado en el año 2014), los Planes territoriales de las Comunidades Autónomas y los Planes locales de protección de la ribera del mar contra la contaminación en el ámbito de las entidades locales costeras. El *Plan Especial de Emergencias de Euskadi ante la Contaminación de la Ribera del Mar-Itsasertza*, aprobado en abril de 2019, si bien está fundamentalmente orientado a la gestión de las graves crisis por contaminación marina donde la gestión de la emergencia tiene una clara prioridad, también puede ser útil para su integración en la respuesta a prestar dentro del Sistema Nacional de Respuesta a la Contaminación Marina.
- Planes de inspección y control ambiental. En el País Vasco se cuenta con el [Plan de Inspección y Ambiental 2019-2026](#), que tiene por objetivo cumplir con la normativa de gestión de residuos por parte de aquellos que por su cantidad o peligrosidad presenten un mayor riesgo para el medio ambiente, contribuir a solucionar o controlar las problemáticas ambientales asociadas a las actividades industriales de la CAPV, entre otros.
- Trabajos relativos a la legislación sobre responsabilidad ambiental, que regula la responsabilidad de las actividades públicas y privadas de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales significativos (*Real Decreto 2090 /2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la [Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental](#)*).
- Procedimientos de actuación en episodios ambientales y avisos de las administraciones hidráulicas, que establecen la sistemática de actuación en situaciones derivadas de incidentes u otras situaciones que pueden suponer un daño o riesgo para las aguas y medio acuático, incluyendo los procesos de comunicación y coordinación con todas las administraciones implicadas, evaluación de la situación, investigación de causas, aplicación de medidas correctoras, preventivas y paliativas, movilización de medios, etc.
- Finalmente, cabe señalar los avances en los aspectos relativos a la coordinación con Francia en caso de contaminación sobre las cuencas vertientes transfronterizas, enmarcados en el acuerdo de Toulouse. Así, se ha avanzado en la redacción de un Protocolo técnico de alerta transfronteriza en caso de contaminación sobre cuencas vertientes compartidas, para su aplicación en las cuencas del Bidasoa, Nive y Nivelle.

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

A continuación, se presenta la información relativa al grado de implementación de las medidas del Plan Hidrológico (2015-2021), que fueron agrupadas en una sola línea general de actuación.

Línea de actuación	PH aprobado (RD 1/2016): Horizonte 2021		Situación actual			
	Nº medidas	Inversión prevista (€)	Inversión prevista para horizonte 2021 actualizada (€)	Inversión ejecutada hasta 2018		Situación
				€	%	
Otros fenómenos adversos	5					

■ No iniciado ■ En marcha (agrupado) ■ Finalizado ■ Completada-periódica ■ Candidata a ser descartada ■ Sin información.

Grado de aplicación del Programa de Medidas.

Cuatro de las medidas recogidas, referentes fundamentalmente a los trabajos de seguridad de presas, se encuentran en marcha. Otra de ellas, relativa a la coordinación de actuaciones frente a episodios de contaminación accidental, se caracteriza como completada-periódica.

3. ¿Qué objetivos de la planificación no se alcanzan?

Los daños derivados de la afección por contaminación accidental son difíciles de predecir, pudiendo llegar a afectar gravemente a las masas de agua y ecosistemas asociados durante largos periodos de tiempo.

Uno de los objetivos marcados en la DMA que tiene relación con este tema, es la obligación de reducir progresivamente o eliminar las sustancias peligrosas y en particular las peligrosas prioritarias, considerando los valores límites de emisión de la regulación específica y controlando los requisitos de autorización de todos los vertidos de aguas residuales con sustancias peligrosas, así evitar un aumento de la contaminación de aguas marinas. Todo ello acorde con las normativas vigentes establecidas en los Convenios Internacionales y en el derecho comunitario, nacional y autonómico.

Por otro lado, en materia de seguridad de presas, los objetivos de la planificación que se pretenden alcanzar son por una parte la reducción y minimización de riesgos, y por otra, en caso de presentación de un suceso, la reducción o minimización de daños. Las medidas y esfuerzos dedicados con la planificación de la seguridad de las infraestructuras deben ser directamente proporcionales a los riesgos potenciales que pueden acarrear su rotura o su mal funcionamiento.

Cabe señalar que los accidentes que no hayan podido preverse razonablemente son una de las causas excepcionales consideradas por la DMA para admitir un deterioro temporal del estado de las masas de agua, siempre que se cumplan determinadas condiciones (traspuestas en el RPH, artículo 38). A este respecto, y conforme al artículo 10 de la Normativa del Plan Hidrológico, las Administraciones Hidráulicas de la DH del Cantábrico Oriental llevan un registro de los deterioros temporales, describiendo y justificando los episodios de deterioro temporal y los efectos producidos, e indicando las medidas tomadas tanto para su reparación como para prevenir que puedan volver a producirse en el futuro. El citado artículo menciona, entre otros, los vertidos accidentales

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

ocasionales, los fallos en sistemas de almacenamiento de residuos y de productos industriales, las roturas accidentales en infraestructuras hidráulicas y de saneamiento, los incendios en industrias y los accidentes en el transporte. Por el momento, no se han registrado deterioros temporales asociados a este tipo de accidentes en la demarcación.

NATURALEZA Y ORIGEN DE LAS PRESIONES GENERADORAS DEL PROBLEMA

1. Presiones que originan el problema

Pueden identificarse diversas presiones asociadas a esta problemática, entre las que se encuentran los vertidos accidentales, los fallos en sistemas de almacenamiento de residuos y de productos industriales, las roturas accidentales en infraestructuras hidráulicas y de saneamiento, los incendios en industrias y los accidentes en el transporte.

La prevención en estos casos es fundamental, y tal y como se ha descrito en epígrafes anteriores, el establecimiento de protocolos de actuación ante la posibilidad de que alguno de estos fenómenos se produzca es esencial para mitigar los efectos sobre el deterioro de las masas de agua y las zonas protegidas.

2. Sectores y actividades generadores del problema

Los sectores posibles responsables generadores del problema son fundamentalmente el sector urbano, industrial y de transportes.

Las autoridades competentes con responsabilidad en el tema son las administraciones hidráulicas, gobiernos autonómicos, diputaciones forales y provinciales, ayuntamientos, consorcios y mancomunidades, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Autoridades francesas competentes en la materia.

PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS

PREVISIBLE EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA BAJO EL ESCENARIO TENDENCIAL (ALTERNATIVA 0)

La continuación de los trabajos que se han venido desarrollando a lo largo de los últimos ciclos de planificación, dentro de los que se encuentran los de seguridad de presas, los de identificación y registro de los episodios accidentales etc., así como diversas iniciativas sectoriales que se han ido poniendo en marcha en los últimos años, podrían considerarse suficientes.

Se considera por tanto, que no será necesario adoptar medidas adicionales a las ya contempladas, por lo que en principio no se plantean alternativas adicionales.

SECTORES Y ACTIVIDADES AFECTADAS POR LAS SOLUCIONES ALTERNATIVAS

Afecta principalmente a las administraciones hidráulicas, y a cualquiera otra autoridad competente con responsabilidad en materia de medio ambiente.

FICHA 14: OTROS FENÓMENOS ADVERSOS

DECISIONES QUE PUEDEN ADOPTARSE DE CARA A LA CONFIGURACIÓN DEL FUTURO PLAN

Se propone que en la revisión del Plan Hidrológico se contemple continuar el planteamiento general realizado en ciclos anteriores de planificación, manteniendo el esfuerzo en los aspectos relativos a control e inspección de actividades, a la coordinación de las administraciones implicadas en accidentes, y al cumplimiento de las normativas en materia de seguridad de infraestructuras hidráulicas. En particular:

- Desarrollar los trabajos pendientes relativos a la seguridad de presas en el ámbito de la demarcación. En particular, **aprobar los planes de emergencia y las normas de explotación que están pendientes**.
- Continuar los trabajos relacionados con los requerimientos relativos a **infraestructuras críticas** y sensibles relacionados con el agua establecidos por la *Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas*, y por el resto de la normativa de aplicación.
- Implementar los diferentes planes que conforman el **Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina**, aprobado por el *Real Decreto 1695/2012, de 21 diciembre y que proporciona los mecanismos de respuesta ante los diversos sucesos e incidentes derivados de la contaminación marítima y de la ribera del mar*.
- Continuar con la identificación y registro de los **episodios accidentales**, determinando la situación de las masas de agua tras dichos episodios y adoptando las medidas necesarias conforme a la legislación de aplicación.
- Consolidar y adoptar el borrador de **protocolo técnico de alerta transfronteriza** en caso de contaminación accidental sobre cuencas compartidas, para su aplicación en las cuencas del Bidasoa, Nive y Nivelles. Este documento ha sido elaborado en el ámbito de las reuniones enmarcadas en el acuerdo de Toulouse, firmado en 2006 por las autoridades francesas y españolas, y tiene por objeto definir la respuesta de las diferentes autoridades competentes de ambos países en situaciones de emergencia por contaminación accidental de agua, así como establecer los mecanismos de coordinación e intercambio de información entre ellas.

TEMAS RELACIONADOS:

Ficha 5: Alteraciones morfológicas y ocupación del dominio público.

Ficha 8: Protección de hábitat y especies asociadas a zonas protegidas.

Ficha 9: Abastecimiento urbano y a la población dispersa.

Ficha 10: Adaptación al cambio climático.

Ficha 12: Inundaciones.

FECHA PRIMERA EDICIÓN: 20/01/2020

FECHA ACTUALIZACIÓN:

FECHA ÚLTIMA REVISIÓN: