LA RAZÓN DE SER Y JUSTIFICACIÓN DE LA REVISIÓN DE LOS PROYECTOS Y OBRAS HIDROLÓGICO-FORESTALES EJECUTADOS O EN EJECUCIÓN

Natalio Camacho López

Dr. Ingeniero de Montes y Ldo. en Derecho

1. MOTIVACIÓN

La adscripción, en el ámbito de la responsabilidad de la Administración Pública, de los proyectos y obras hidrológico-forestales para el control o extinción del fenómeno torrencial, implica que su ejecución, tutela, conservación y buen servicio están a cargo de la misma y no decaigan en abandono o disfunción. Sobre todo, cuando, de la revisión, adecuación y actualización de aquellas actuaciones, dependa la continuidad de la extinción, control o desactivación del proceso torrencial y la protección y defensa de los intereses sociales, ambientales y económicos afectados.

Es pues la responsabilidad de la Administración Pública la que motiva la procedencia de acometer la revisión de los proyectos hidrológico forestales ejecutados, cuya gestión les haya correspondido y dicha revisión debe comprender no solo el examen y rehabilitación, en su caso, de la correcta funcionalidad, seguridad e idoneidad de las actuaciones hidrológicas y nivológicas, especialmente, las concebidas para la protección de los núcleos poblacionales, asentamientos humanos, recursos hidroeléctricos o infraestructuras de interés general, sino que debe contemplar, también, las soluciones y nuevas

actuaciones complementarias a realizar, la prioridad y urgencia de las mismas y las medidas a adoptar, si fuese necesario.

2. OBJETIVOS Y CONTENIDO QUE DEBEN CONSIDERARSE

Para determinar y programar las acciones y medidas operativas que hayan de considerarse en la revisión, según demanden las exigencias de seguridad y el interés general y ambiental sostenible del marco socio-económico afectado en cada caso, procede analizar y establecer, al menos, los siguientes aspectos y objetivos:

a) En orden a la seguridad y funcionalidad

Revisar y comparar el geodinamismo torrencial y nivológico, a través de los valores actuales de sus parámetros definidores y analizar la respuesta que ha tenido al tratamiento hidrológico forestal llevado a cabo para controlar los procesos pluvionivales erosivos y la inestabilidad de los cauces.

Examinar y calibrar el grado de conservación, estabilidad y capacidad de resistencia de cada uno de los trabajos, obras y estructuras, en función de los estados de carga y soli-

citaciones que pueden derivarse del comportamiento hidro-nivológico, deducido anteriormente.

Comprobar la eficacia funcional de las obras, estructuras y biotécnicas implantadas, tanto individualmente como interrelacionadas e integradas a nivel de unidad hidrológica o subcuenca, conforme a los objetivos y finalidades que las motivaron.

Definir y cuantificar, física y económicamente, los tratamientos, biotécnicas, reparaciones, rectificaciones, rehabilitaciones o modificaciones de adecuación de las actuaciones ejecutadas y objeto de revisión, incluidas sus infraestructuras de acceso y servicio, según la nueva problemática social y ambiental y la protección a considerar en el momento de la revisión.

b) En orden a la eficacia e idoneidad

Establecer las carencias o insuficiencias de actuaciones y la idoneidad, en su caso, de las existentes, así como, definir y situar las actuaciones complementarias que sean imprescindibles para el control de los procesos torrenciales y nivológicos, previsibles. Todo ello, en términos de mínimo riesgo y máxima protección de los intereses sociales, ambientales y económicos afectados por dichos procesos.

Evaluar la prioridad y urgencia de las acciones que se hayan considerado adecuadas e idóneas para el logro de los objetivos expuestos anteriormente. Principalmente, en las secciones o subcuencas donde, el riesgo de inundaciones o incidencia de fenómenos nivales, pueda afectar gravemente a poblaciones o zonas urbanizadas e infraestructuras, de interés general o social.

Determinar las medidas preventivas a adoptar y su incorporación, si procede, en los Planes de Emergencia de Protección Civil, ante los sucesos hidrometeorológicos o de cualquier índole que, previsiblemente, genere una sobremagnitud, de los parámetros hidrológicos o nivológicos, inasumibles por las estructuras del sistema corrector revisado o que provoque su colapso o disfunción.

3. INCLUSIÓN EN LA LEY BÁSICA DE MONTES

3.1. Marco Jurídico Preconstitucional en Vigor

La figura de los proyectos Hidrológico Forestales y las revisiones de los mismos que contempla la ley de Montes, de 1957, (Arts. 57 y 60) y su Reglamento, de 1962, (Arts. 341 a 356), refleja la especial naturaleza y utilidad pública de estos proyectos, ordenados a la finalidad de regularizar el régimen de las aguas y atender, con ello y fundamentalmente, al control de la erosión de los suelos, a la defensa de núcleos poblacionales, a la protección del dominio público hidráulico y sus infraestructuras y a cuantos bienes y servicios estén o puedan estar afectados por súbitas avenidas o inundaciones asociadas a lluvias torrenciales y recurrentes, tan características en numerosas cuencas costeras y de montaña de la geografía española o bien por procesos de desprendimiento y aludes de nieve.

3.2. Fundamentos de un Tratamiento Legislativo Actualizado

Respecto a estos sucesos, normalmente supeditados a la incertidumbre climática inmersa en la dinámica natural y en el comportamiento hidrológico o nivológico individualizado de cada cuenca, no es posible fijar con certeza el tratamiento corrector o de control del estado torrencial o nivo-torrencial que se desencadena.

Y esto es así porque los parámetros específicos de cada cuenca – determinativos de las cargas de lavado, flujos masivos de coladas de nieve o de sedimentos y formación de avenidas – responden a mecanismos hidrológicos o nivológicos condicionados, de una parte, por la intensidad, distribución y duración de precipitaciones, de lluvia o nieve, episódicas o aleatorias y, de otra, por la configuración del relieve, el escenario litológico y la cubierta vegetal de la cuenca.

Ante estas indeterminaciones en las magnitudes, las soluciones se definen para situaciones extremas y valores de caudales de aveni-

da en el marco de recurrencias estadísticas fiables o prescritas por disposiciones administrativas (500 años para asentamiento humanos permanentes), según el rango y naturaleza de los intereses a proteger.

Y si esta ponderación es racional y juiciosa, porque con estos proyectos se intenta adecuar y no enfrentar las capacidades y energías de la naturaleza al bien común y desarrollo sostenible, garantizando la seguridad de los intereses implicados, no menos juiciosa debe ser regular la periódica revisión de las realizaciones que se lleven a cabo, cuando de la adecuación y actualización de las mismas dependa la permanencia de aquellos intereses.

Hay, además motivaciones sociológicas y de alarma social que demandan, sin demora, el mayor amparo y obligación legal par el mantenimiento y revisión periódica de la idoneidad, funcionalidad y seguridad de las actuaciones de esta naturaleza; especialmente, cuando sean esenciales para la defensa de poblaciones o asentamientos humanos, frente a episodios climáticos con alto de riesgo de originar situaciones peligrosas.

Por consiguiente, esta razón de ser, de la revisión periódica de los proyectos de R.H.F., incorpora en los cuerpos legales mencionados, de hace cuatro décadas, no sólo son de absoluta actualidad, por el buen criterio técnico y de responsabilidad que contiene, sino que, hoy día, se impone su reafirmación como postulado de interés general y social y su articulación, como de carácter básico y aplicación general en todo el territorio español, en la próxima Ley Básica de Montes.

Simultáneamente, procederá establecer, también, con el mismo rango y en concordancia con la normativa actual sobre Aguas, Contratos de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico de las AA.PP. y del Procedimiento Administrativo Común, las responsabilidades imputables por los daños y perjuicios derivados de las no revisiones de los susodichos proyectos.

En resumen, que una realista regulación de la Legislación Básica de Montes no debe soslayar la seguridad que demanda un cuerpo

social altamente sensibilizado por la ocurrencia de catástrofes naturales. Lo que exige que se articulen, en ella, al máximo nivel de obligatoriedad, tanto la revisión periódica de las obras de R.H.F. ejecutadas, en términos de idoneidad, calidad y aptitud, como las correspondientes responsabilidades que, por su incumplimiento, pudieran deducirse.

Tal articulación, en la normativa básica que referimos, es imprescindible para una apropiada y efectiva aplicación, en todo el ámbito nacional, de la legalidad administrativa que, sobre esta materia, aquí propugnamos.

3.3. Articulado que se propone para incluir en la Ley

Con independencia de que a nivel de Reglamento se desarrolle y pormenore el contenido de la revisión que se establezca en la ley, se presenta, a título indicativo, el siguiente borrador de articulado, comprensivo de cuanto se ha expuesto:

Artº...

Los proyectos hidrológico forestales y especialmente las obras y trabajos realizados en los mismos, cuya influencia, en el régimen natural de escorrentías de las aguas y en sus caudales o coladas de nieve asociados, incida directa o notoriamente en áreas poblacionales o de asentamientos humanos, vías de comunicación, infraestructuras públicas o cualesquiera otras análogas de interés general, social o ambiental, serán objeto de revisión, por la Administración Pública a la que estén adscritas la ejecución de tales proyectos y/o la conservación y tutela de aquellas actuaciones.

Artº...

La revisión que se establece en el artículo anterior, sin perjuicio de las inspecciones de conservación y mantenimiento habituales que correspondan, tendrá como finalidad principal, en cada proyecto, analizar y estudiar, integradamente, la idoneidad, aptitud, funcionalidad y seguridad de las actuaciones

materializadas, según la respuesta del medio al sistema de corrección aplicado y en orden a la evolución y tendencia de las magnitudes hidrológicas o nivológicas, determinantes del riesgo considerando en la adopción de las soluciones.

Artº...

Si en la revisión se advirtiera, justificadamente, la necesidad de acometer rectificaciones, modificaciones y/o actuaciones complementarias, se definirán y describirán, en el mismo documento, las nuevas acciones a realizar, la prioridad y urgencia de las mismas y una evaluación de los riesgos y de las medidas preventivas a adoptar, si fuesen necesarias.

Artº...

La periodicidad de la revisión integrada de las realizaciones de cada proyecto, no será superior a diez años; aunque, respecto al sistema de obras, estructuras e instalaciones que estabilicen la red de drenaje y áreas proclives a desprendimientos, éste deberá revisarse con una frecuencia de, al menos, cada cinco años.

Artº...

Será, igualmente, obligado acometer la revisión integrada anterior, y lo más inmediatamente posible, cada vez que, en el ámbito espacial de un proyecto ejecutado o en ejecución, se produzca un suceso, climático o de

cualquier índole, activador de fenómenos erosivos, torrenciales o nivológico, cuyas sollicitaciones y estados de carga sean de intensidad igual o superior a la adoptada, como máxima, en el planteamiento de las soluciones y cálculo de las estructuras del proyecto. Y, en cualquier caso, siempre que el sistema corrector resulte colapsado o entre en disfunción como consecuencia del suceso.

Artº...

Cuando, como resultado de una revisión integral, se llegue al conocimiento y certeza de que las actuaciones realizadas han alcanzado y consolidado la desactivación del proceso degradatorio y el control del riesgo que motivaba el proyecto, podrán interrumpirse tales revisiones. Salvo, lo concerniente a las obras de fábrica y estructuras del sistema corrector que deberán seguir revisándose, periódicamente, mientras se consideren imprescindibles o si sobreviene alguno de los supuestos del artículo anterior.

Artº...

Las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas que, por razón del cargo o puesto de trabajo, estén obligados a programar, proponer y/o promover las revisiones y las acciones y medidas preventivas que se deduzcan de aquellas, incurrirán en responsabilidad por el incumplimiento de este deber y por los daños y perjuicios que tengan causa en él.