

Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación

Ángel Menéndez Rexach

Universidad Autónoma de Madrid

La Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada en Potsdam en 1999, considera que la gestión de los recursos hídricos es un “reto particular para el desarrollo territorial”. Afirma que la política relativa a la gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, “debe coordinarse con la política de desarrollo territorial” (párrafo 145), que “la planificación territorial, en particular a escala transnacional, puede contribuir a la protección del hombre y a la disminución de los riesgos de inundación” y que “las medidas de prevención de las inundaciones pueden combinarse con medidas de desarrollo o de recuperación de la naturaleza” (párrafo 146).

La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007) vincula también la gestión de los recursos hídricos a la ocupación del territorio. Destaca que, debido a la gran diversidad del régimen de precipitaciones, la aportación anual a los ríos “se concentra en un 70% de los casos durante pocos meses, dando lugar a episodios de avenidas. Estas inundaciones repentinas o súbitas, tan frecuentes en la vertiente mediterránea, producen graves daños humanos y económicos, difícilmente predecibles y con escaso margen de actuación” (3.3, p. 75). Paradójicamente, los mayores problemas de escasez se producen también en la fachada mediterránea, que resulta así el ámbito peninsular más afectado por los fenómenos hidrológicos extremos.

En cuanto a la gestión de los riesgos de inundación, la Estrategia hace referencia a las actuaciones y el calendario previstos en la por entonces proyectada Directiva, que se aprobaría poco después (Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación) y que marcan los hitos de las políticas públicas en la materia. En síntesis: a) evaluación preliminar del riesgo de inundación (2011); b) mapas de peligrosidad y riesgo de inundaciones (2013) y c) planes de gestión del riesgo de inundación (2015). La explicación del contenido de esta Directiva y su incorporación al ordenamiento jurídico español constituye el objeto de este artículo.

Pese a la importancia de los riesgos de inundación en nuestro país, por su potencial impacto destructivo sobre personas y bienes, hasta hace pocos años se ha prestado muy poca atención a la delimitación de las zonas inundables, lo que ha propiciado la tolerancia (cuando no la permisividad) de asentamientos humanos en esas zonas, con consecuencias catastróficas, que en muchas ocasiones podrían haberse evitado.

El examen de la evolución legislativa sobre la delimitación de zonas inundables tiene interés, en cuanto refleja la preocupación creciente por abordar el problema y las vacilaciones sobre



la atribución de la competencia para llevar a cabo esa labor. Expondremos en primer lugar la evolución reciente en la legislación de aguas, protección civil y urbanismo, para centrarnos después en el contenido del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, que incorporó al derecho interno la citada Directiva 2007/60/CE.

LA DELIMITACIÓN DE ZONAS INUNDABLES: EVOLUCIÓN LEGISLATIVA RECIENTE

Legislación de aguas

La expresión “zonas inundables” aparece en la Ley de Aguas (art. 11.2 del Texto Refundido vigente de 2001, en adelante TRLA), que faculta al Gobierno de la Nación y a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas para imponer limitaciones en el uso de dichas zonas. El mismo artículo puntualiza que “*los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos y arroyos, conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieran*”. En consecuencia, los terrenos inundables no pertenecen al dominio público hidráulico (no forman parte del cauce

o fondo). De ahí que su delimitación no pueda hacerse a través del deslinde, cuyo objeto es marcar los límites del cauce (terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias), de dominio público, mientras que los terrenos inundables contiguos ya no tienen esa condición jurídica o, al menos, no la tienen por imperativo de la legislación de aguas.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) aclara que “*se consideran zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de quinientos años, a menos que el Ministerio de Medio Ambiente (hoy MAGRAMA), a propuesta del Organismo de cuenca fije la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente*” (art. 14.3).

La Ley de Aguas, en su redacción originaria, incluía en el contenido obligatorio de los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC) “*los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos*” (art. 40.1). La misma obligación se mantiene para los actuales Planes de Demarcación. Estos planes no delimitan las zonas inundables, sino que se ciñen a la formu-

Foto: Álvaro López.

Pese a la importancia de los riesgos de inundación en nuestro país, por su potencial impacto destructivo sobre personas y bienes, hasta hace pocos años se ha prestado muy poca atención a la delimitación de las zonas inundables, lo que ha propiciado la tolerancia hacia asentamientos humanos en esas zonas, con consecuencias catastróficas, que en muchas ocasiones podrían haberse evitado

lación de un programa de estudios que permita o facilite dicha delimitación. Esa función corresponde a las Administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, a las que los organismos de cuenca darán traslado de los datos y estudios que posean sobre estas materias para que los tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables (art. 11.2 TRLA y 59.3 RPH). La Ley del Plan Hidrológico Nacional dispuso que *“las Administraciones competentes delimitarán las zonas inundables teniendo en cuenta los estudios y datos disponibles que los Organismos de cuenca deben trasladar a las mismas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley de Aguas. Para ello contarán con el apoyo técnico de estos Organismos y, en particular, con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial, que la Administración hidráulica deberá facilitar”* (art. 28.2).

Era bastante discutible que la delimitación de las zonas inundables debiera corresponder a la Administración urbanística y no a la gestora del agua, que es quien tiene más datos y mayor especialización. La cuestión tiene enorme trascendencia urbanística, por los riesgos inherentes a la construcción de viviendas y la implantación

de otras actividades en zonas susceptibles de inundación. Pero eso no significa que la delimitación de estas zonas deba corresponder a la Administración urbanística. A esta corresponde la clasificación del suelo, pero para identificar las zonas inundables necesita el apoyo y el aval de la Administración hidráulica. En todos los ámbitos es necesaria la colaboración interadministrativa, pero en este es inexcusable. Para excluir estas zonas del proceso urbanizador, la Administración urbanística tiene que apoyarse en la información que le proporcione la Administración hidráulica.

Afortunadamente, la normativa posterior ha puesto las cosas en su sitio. Aunque la delimitación de las zonas inundables sigue siendo competencia de la Administración urbanística, su labor quedará muy facilitada por los trabajos realizados por la Administración hidráulica. En la modificación del RDPH aprobada en 2008 (RD 9/2008, de 11 de enero) se estableció que *“El conjunto de estudios de inundabilidad realizados por el Ministerio de Medio Ambiente y sus organismos de cuenca configurarán el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, que deberá desarrollarse en colaboración con las correspondientes comunidades autónomas, y, en su caso, con las administraciones locales afectadas. En esta cartografía, además de la zona inundable, se incluirá de forma preceptiva la delimitación de los cauces públicos y de las zonas de servidumbre y policía, incluyendo las vías de flujo preferente”* (art. 14.3). Lógicamente, esta información estará a disposición de los órganos de la Administración estatal, autonómica y local.

Esta modificación reglamentaria fue consecuencia de la Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, incorporada al derecho interno por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, del que nos ocuparemos después con más detalle.

Legislación de protección civil

La frondosa normativa estatal y autonómica dictada en materia de protección civil aborda un conjunto de cuestiones mucho más amplio



que las inundaciones, pero este es, desde luego, uno de los riesgos naturales que se trata de prevenir y afrontar a través de aquella. Dejando al margen los problemas de articulación competencial entre ambas esferas territoriales que fueron abordados frontalmente en las SSTC 123/1984 y 133/1990, hay que mencionar aquí la aprobación por el Consejo de Ministros, en 9 de diciembre de 1994, de la “Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones” (BOE 14 de febrero de 1995).

Esta Directriz define como *avenida* el “*aumento inusual del caudal de agua en un cauce que puede o no producir desbordamientos o inundaciones*” (1.3). En esta definición lo decisivo es el carácter “inusual” de la crecida, siendo, en principio, irrelevante que se produzca o no un desbordamiento del cauce. Aunque solo sea por este dato, es manifiesta la asimetría con el concepto de zona inundable que maneja la legislación de aguas. Las *inundaciones* se definen como “*sumersión temporal de terrenos normalmente secos, como consecuencia de la aportación inusual y más o menos repentina de una cantidad de agua superior a la que es habitual en una zona determinada*”. En esta definición destaca el carácter temporal y ocasional de la inundación, conse-

cuencia de la avenida, aunque esta no siempre produzca inundaciones.

Al enumerar los “elementos básicos para la planificación de protección civil ante el riesgo de inundaciones”, se incluye el “*análisis de las zonas inundables*”, cuya finalidad es “*la identificación y clasificación de las áreas inundables del territorio a que cada Plan se refiera*”, con arreglo a los criterios que se indican (zonas de inundación frecuente, de inundación ocasional y de inundación excepcional). La “zonificación territorial” así realizada “*se revisará teniendo en cuenta la delimitación de zonas que, al objeto de la aplicación del artículo 14 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se derive del desarrollo de los Planes Hidrológicos de Cuenca*” (2.2.1). Como puede apreciarse, aquí hay un punto de conexión importante con la legislación de aguas. La zonificación que deben contener los Planes de Protección Civil no es necesariamente coincidente con la “delimitación” que resulte del desarrollo de los PHD, pero debe “tenerla en cuenta”, revisándose aquélla a la vista de esta.

La clasificación de las zonas se hace, lógicamente, en función del riesgo (alto, significativo y bajo), identificando también las áreas de posibles evacuaciones, las que puedan quedar aisladas y

Foto: Álvaro López.

A la Administración urbanística corresponde la clasificación del suelo, pero para identificar las zonas inundables necesita el apoyo y el aval de la Administración hidráulica. En todos los ámbitos es necesaria la colaboración interadministrativa, pero en este es inexcusable. Para excluir estas zonas del proceso urbanizador, la Administración urbanística tiene que apoyarse en la información que le proporcione la Administración hidráulica

los posibles núcleos de recepción y albergue de las personas evacuadas (2.2.2). Esta zonificación debe ser objeto de los Planes de las Comunidades Autónomas (3.4.2), que habrán de precisar los datos relevantes de cada zona, incluyendo su localización y superficie, lo que implica una identificación precisa de sus contornos.

En resumen, la normativa de protección civil exige la identificación de las áreas inundables, mediante una zonificación que no es necesariamente coincidente con la delimitación que de ellas se realice conforme a la legislación de aguas, pero que debe “tenerla en cuenta”.

El proyecto de ley del Sistema Nacional de Protección Civil, remitido a las Cortes Generales el 14 de diciembre de 2014, prevé que las actuales Directrices Básicas se incluyan en la Norma Básica de Protección Civil y que se diferencien con más claridad los planes territoriales de los especiales. Estos últimos tienen por finalidad hacer frente a riesgos específicos, entre ellos, los derivados de “fenómenos meteorológicos adversos” (art. 15.3), entre ellos las inundaciones. A mi juicio, esta función debería corresponder a los planes de gestión del riesgo de inundación de que trata-

remos después, por lo que no tiene mucho sentido duplicar los instrumentos de planificación.

Legislación de urbanismo

La Ley estatal de suelo de 2008 dispone que estarán en la situación básica de suelo rural los terrenos “con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves” (art. 12.2.a). Por consiguiente, las zonas inundables, al estar en esa situación básica, se deberán clasificar como suelo no urbanizable (o rústico), salvo que se adopten las medidas necesarias para prevenir el riesgo de inundación, en cuyo caso podrían clasificarse como urbanizables. La legislación autonómica de urbanismo, con mayor o menor intensidad, toma en consideración ese riesgo al establecer los criterios de clasificación del suelo. Así, por ejemplo, la de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre) dispone que se deben clasificar como no urbanizables los terrenos que presenten “riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales” (art. 46.1.i).

Una de las regulaciones más completas es la contenida en el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado en 2006. Distingue tres franjas de terreno dentro de la zona inundable (la zona fluvial, la zona de sistema hídrico y la zona inundable por episodios extraordinarios) y establece el régimen aplicable a cada una (art. 6). En la zona fluvial el planeamiento urbanístico debe calificar los terrenos como sistema hidráulico y no puede admitir ningún uso, excepto los previstos en la legislación aplicable en materia de dominio público hidráulico. En la zona de sistema hídrico el planeamiento urbanístico no puede admitir ninguna nueva edificación o construcción ni ningún uso o actividad que suponga una modificación sensible del perfil natural del terreno, que pueda representar un obstáculo al flujo del agua o la alteración del régimen de corrientes en caso de avenida. Esta zona y la inundable por episodios extraordinarios pueden ser objeto de transformación “si el planeamiento urbanístico, con el informe favorable de la administración



Foto: José Caballero.

hidráulica, prevé la ejecución de las obras necesarias para que las cotas definitivas resultantes de la urbanización cumplan las condiciones de grado de riesgo de inundación adecuadas para la implantación de la ordenación y usos establecidos por el indicado planeamiento”. La ejecución de estas obras, que no tienen que generar problemas de inundabilidad en terrenos externos al sector, debe constituir una carga de urbanización de los ámbitos de actuación urbanística en los cuales estén incluidos los terrenos.

LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS DE INUNDACIÓN

Como ya hemos señalado, la Directiva 2007/60/CE fue incorporada al derecho interno español por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. Esta disposición regula los procedimientos para realizar la evaluación preliminar del riesgo de inundación, los mapas de peligrosidad y riesgo y los planes de gestión de los riesgos de inundación (art. 1). Son los tres instrumentos que articulan las políticas públicas en la materia. La

avenida se define en los mismos términos que emplea la Directriz Básica de Protección Civil, antes comentada (“aumento inusual del caudal de agua en un cauce que puede o no producir desbordamientos e inundaciones”) y la inundación como “anegamiento temporal de terrenos que no están normalmente cubiertos de agua ocasionadas por desbordamiento de ríos, torrentes de montaña y demás corrientes de agua continuas o intermitentes, así como las inundaciones causadas por el mar en las zonas costeras y las producidas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición”. Esta definición difiere algo de la contenida en la Directriz Básica de Protección Civil pero coincide en lo sustancial: el carácter temporal y su origen en el desbordamiento de cursos de agua o la acción del mar (o la conjunta de ambos).

La evaluación preliminar del riesgo

En cada demarcación hidrográfica se realizará una *evaluación preliminar del riesgo de inundación* con objeto de determinar aquellas zonas del territorio para las cuales se haya llegado a la conclusión de que existe un riesgo potencial de inundación significativo o en las cuales la

materialización de ese riesgo pueda considerarse probable (art. 5). El resultado de la evaluación preliminar se someterá a consulta pública durante un plazo mínimo de tres meses. Esta fase debería haber concluido antes del 22 de diciembre de 2011 (art. 7.8).

El Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables

El siguiente paso es la elaboración de *mapas de peligrosidad por inundación* para las zonas determinadas en la evaluación preliminar. Estos mapas contemplarán, al menos, los escenarios siguientes (art. 8): a) alta probabilidad de inundación; b) probabilidad media de inundación (periodo de retorno mayor o igual a 100 años); c) baja probabilidad de inundación o escenario de eventos extremos (periodo de retorno igual a 500 años). También en cada demarcación hidrográfica se elaborarán *mapas de riesgo de inundación* para las zonas identificadas en la evaluación preliminar del riesgo. Estos mapas incluirán, como mínimo, la información siguiente para cada uno de los escenarios mencionados: a) número indicativo de habitantes, b) tipo de actividad que pueda verse afectada, c) instalaciones industriales que puedan ocasionar contaminación accidental en caso de inundación así como las estaciones depuradoras de aguas residuales y d) zonas protegidas para la captación de aguas destinadas al consumo humano, masas de agua de uso recreativo y zonas para la protección de hábitats o especies que pueden resultar afectadas (art. 9).

La información recogida en los mapas se integrará en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) y, con el fin de que tenga la condición de cartografía oficial, se inscribirá en el Registro Central de Cartografía de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional. Estos mapas constituirán la información fundamental en que se basarán los Planes de gestión del riesgo de inundación. El SNCZI es accesible desde la web del MAGRAMA, a través de un visor que permite examinar los estudios de delimitación del Do-

minio Público Hidráulico y los de cartografía de zonas inundables, elaborados por el Ministerio o aportados por las Comunidades Autónomas.

Los planes de gestión del riesgo de inundación

La tercera y última fase es, precisamente, la elaboración de *planes de gestión del riesgo de inundación*. Su ámbito es también el de la demarcación hidrográfica, pero se centrarán, lógicamente, en las zonas inundables conforme a las cartografías de peligrosidad y riesgo elaboradas para estas zonas. Los planes están sometidos a evaluación ambiental estratégica y se someterán a información pública durante un plazo mínimo de tres meses, así como a informe del Consejo Nacional del Agua y de la Comisión Nacional de Protección Civil. Se aprueban por el Gobierno de la Nación, a propuesta del organismo de cuenca en las intercomunitarias y de la Administración hidráulica competente en las intracomunitarias, si bien la elevación al Consejo de Ministros se hace a propuesta conjunta del MAGRAMA y del Ministerio del Interior (art. 13.4), este último para asegurar la coordinación con los planes de protección civil.

En las Demarcaciones Hidrográficas internacionales se establecerá la necesaria coordinación en la elaboración y ejecución de los planes respectivos. En relación con Portugal se utilizarán las estructuras existentes derivadas del Convenio de Albufeira de 1998 y en relación con Francia. Con los demás países (Francia, Andorra, Marruecos) “se establecerá la adecuada cooperación” (art. 20).

Estos planes se aprobarán y publicarán antes del 22 de diciembre de 2015, es decir, en la misma fecha que los Planes Hidrológicos de Demarcación correspondientes al segundo ciclo de planificación (2015-2021). En el momento de escribir este artículo (febrero 2015) se encuentran en fase de consulta pública hasta el 31 de marzo de 2015.

Los primeros planes que se elaboren contendrán, en síntesis: a) las conclusiones de la evaluación



Foto: José Caballero.

preliminar del riesgo de inundación; b) los mapas de peligrosidad y los mapas de riesgo de inundación; c) una descripción de los objetivos de la gestión del riesgo de inundación en la zona concreta a que afectan; d) un resumen de los criterios especificados por el plan hidrológico de cuenca sobre el estado de las masas de agua y los objetivos ambientales fijados para ellas en los tramos con riesgo potencial significativo por inundación; e) un resumen del contenido de los planes de protección civil existentes; f) una descripción de los sistemas y medios disponibles en la cuenca para la obtención de información hidrológica en tiempo real durante los episodios de avenida, así como de los sistemas de predicción y ayuda a las decisiones disponibles; g) un resumen de los programas de medidas, con indicación de las prioridades entre ellos, que cada Administración Pública, en el ámbito de sus competencias, ha aprobado para alcanzar los objetivos previstos; h) el conjunto de programas de medidas (preventivas y paliativas, estructurales o no estructurales) y, en concreto, las de restauración fluvial, conducentes a la recuperación del comportamiento natural de la zona inundable, las de mejora del drenaje de infraestructuras lineales, las de predicción de avenidas, las de protección civil, las de ordenación territorial y urbanismo, las de promoción de seguros frente a inundaciones (en especial, los agrarios) y, finalmente, las medidas estructurales planteadas y los estudios coste-beneficio que las justifican, así como las posibles medidas de inundación controlada de terrenos.

En el marco de este artículo interesa destacar las medidas de ordenación territorial y urbanismo, que incluirán, al menos: a) las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable; y b) las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios del plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública.

Para garantizar su viabilidad, el Plan deberá incluir la estimación del coste de cada una de las medidas previstas en él y las Administraciones responsables de ejecutar los distintos programas de medidas, así como de su financiación.

La actualización de los planes es, lógicamente, mucho más sencilla que su primera elaboración. Las reglas básicas son las siguientes:

1. La evaluación preliminar de riesgo de inundaciones se actualizará a más tardar el 22 de diciembre de 2018, y a continuación cada seis años.
2. Los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación se revisarán, y si fuese necesario, se actualiza-