



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Título del trabajo: Gestión de riesgos de inundación.

Flood waste management

Autor/es

Laura Ibáñez de Álava

Director/es

Víctor Escartín Escudé

Facultad de Derecho

2019

ABREVIATURAS UTILIZADAS

RD: Real Decreto

CE: Comunidad Europea

SAIHs: Sistemas Automáticos de Información Hidrológica

TR: Texto Refundido

CNIH: Catálogo Nacional de Inundaciones Históricas

LPHN: Ley del Plan Hidrológico Nacional

TRLA: Tratado Refundido de la Ley de Aguas

DBRI: Directriz Básica de Planificación ante el Riesgo de Inundación

AP: Administración Pública

AAPP: Administraciones Públicas

LSNPC: Ley del Sistema Nacional de Protección Civil

TC: Tribunal Constitucional

SNPC: Sistema Nacional de Protección Civil

CE: Constitución Española

CA: Comunidad Autónoma

CCAA: Comunidades Autónomas

PGRI: Plan de Gestión de Riesgo de Inundación

PHD: Plan Hidrológico de Demarcación

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

RDPH: Reglamento del Dominio Público Hidráulico

BOE: Boletín Oficial del Estado

RPH: Reglamento de Planificación Hidrológica

RTLA: Reglamento de Transposición de la Ley de Aguas

AGE: Administración General del Estado

EPRI: Evaluación Preliminar de los riesgos de inundaciones

ARPSIs: Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación

UE: Unión Europea

EEMM: Estados Miembros

LRJSP: Ley del Régimen Jurídico del Sector Público

Rec.: Recurso

Art.: Artículo

Etc.: Etcétera

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	6
1.	OBJETO DE ESTUDIO.....	6
2.	MOTIVOS DE ELECCIÓN DEL TEMA	7
3.	METODOLOGÍA UTILIZADA.....	8
II.	CONSIDERACIONES GENERALES	9
1.	RIESGO NATURAL	9
1.1.	EVALUACIÓN DEL RIESGO	10
2.	RIESGO POR INUNDACIÓN.	10
3.	ZONAS INUNDABLES.....	11
4.	CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LAS ZONAS INUNDABLES	14
III.	LOS TRES EJES DE LA GESTIÓN DE INUNDACIONES: PROTECCIÓN CIVIL, URBANISMO Y AGUAS	15
1.	PROTECCIÓN CIVIL.....	15
1.1.	MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN CIVIL ANTE EL RIESGO DE INUNDACIONES.	15
1.2.	PLANES DE GESTIÓN DE RIESGOS DE INUNDACIÓN.....	17
1.3.	LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	19
2.	URBANISMO	20
2.1.	LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO CONTRA EL RIESGO DE INUNDACIONES	21
2.2.	LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRENOS INUNDABLES	22
2.3.	LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS INUNDABLES EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA	24
2.4.	EL RÉGIMEN DE LIMITACIÓN DE USOS DERIVADO DE LA NORMATIVA DE AGUAS	26
2.5.	IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LOS MAPAS DE PELIGROSIDAD Y RIESGO DE INUNDACIONES	27
3.	AGUAS	29
3.1.	LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS INUNDABLES EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS	29
3.2.	MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE INUNDACIONES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.....	32
3.3.	EL REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE 2007.....	33
3.4.	EL SISTEMA NACIONAL DE CARTOGRAFÍA DE ZONAS INUNDABLES	33
IV.	LA CONFLUENCIA DE LAS TRES VERTIENTES: PROTECCIÓN CIVIL, URBANISMO Y AGUAS	35
V.	LA DIRECTIVA 2007/60/CE, DE INUNDACIONES Y SU CUMPLIMIENTO EN ESPAÑA	38

1. ÁMBITO GENERAL	38
VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO CONSECUENCIA DE LAS INUNDACIONES	43
1. FACTORES DE INTERÉS PARA LA TOERÍA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINSITRACIÓN	44
2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	48
3. LA INTERVENCIÓN DE UN TERCERO EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO.....	50
4. APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE FUERZA MAYOR.....	50
5. LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON EL MANTENIMIENTO DE LOS CAUCES PÚBLICOS	51
VII. LA MIGRACIÓN CLIMÁTICA Y LOS DERECHOS HUMANOS	53
VIII. CONSIDERACIONES FINALES.....	55
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

I. INTRODUCCIÓN

1. OBJETO DE ESTUDIO

En el presente estudio voy a estudiar la gestión de riesgos de inundación en España desde un punto de vista jurídico, poniéndola en relación con la protección civil, el urbanismo y la legislación de aguas, así como con otros factores que pueden incluir, como es el cambio climático. Me pareció relevante tratar aspectos del cambio climático, ya que es una realidad que encontramos cada día más presente en la sociedad actual, y conlleva consecuencias latentes en este trabajo.

También se va a estudiar la influencia que ha tenido en España la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, con su transposición al ordenamiento español mediante el Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

Junto a todo ello, se van a ir tratando las Administraciones competentes en los diversos ámbitos de la gestión del riesgo de inundaciones, así como el papel del Estado y las Comunidades Autónomas, y las entidades locales en menor medida.

En relación con el objeto del trabajo, gestión de riesgos de inundación, se va a dedicar un apartado a estudiar la posible responsabilidad de las Administraciones públicas ante los daños causados por las inundaciones.

A lo largo de este trabajo he ido utilizando normativa relacionada con la gestión de riesgos de inundación en el ámbito de la protección civil, como la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, legislación sobre las aguas, como el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. He tratado el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, el cual tiene mucha importancia, ya que nos permite llevar a cabo la transposición de la Directiva de inundaciones. Me he apoyado también en algunos preceptos de la Constitución española, como el art.149.1.29 y el art.149.1.23 CE, para llegar a una justificación más adecuada. Además he utilizado conceptos con una estrecha relación con el tema que nos incumbe en el presente trabajo, como por ejemplo, las zonas inundables, y algunas sentencias que nos pueden ayudar al estudio de este trabajo, como la Sentencia del Tribunal Constitucional de España 123/1984, de 18

de diciembre en la cual encontramos por un lado, el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco, en relación con el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa, o la STC 58/2017 en la cual el Tribunal se pronuncia al amparo del art. 149.1.29 CE determinando que el Estado puede asumir la función general de coordinación en materia de Protección Civil.

2. MOTIVOS DE ELECCIÓN DEL TEMA

Mi Trabajo de Fin de Grado versa sobre esta materia ya que me parece muy importante tener un tratamiento adecuado de las inundaciones, dado que es un fenómeno natural que genera consecuencias negativas muy relevantes, materiales y humanas. Además, en un futuro cercano, posiblemente nos encontraremos con una sociedad que tendrá que hacer frente a episodios más frecuentes de inundaciones, por consiguiente, hay que realizar un estudio de las estrategias para prevenir y planificar.

Es importante que la sociedad tenga conocimiento sobre estos eventos y de la información necesaria para preverlos o minorar sus consecuencias.

Mi interés sobre este tema comenzó en mi tercer curso de carrera, cuando estaba cursando la asignatura de Derecho administrativo especial, y pudimos tratar un poco el derecho de aguas, pero a grandes pinceladas debido al escaso tiempo y la abundante materia que se explica. Por ello, decidí que quería llevar a cabo un trabajo relacionado con el derecho de aguas, pudiendo aproximarme a su práctica administrativa con la gestión de riesgos de inundación, un tanto desconocida para los estudiantes de Derecho y los ciudadanos en general.

Respecto al objeto del trabajo, también me pareció interesante tratar el tema de la responsabilidad de las Administraciones públicas aplicado a este ámbito concreto de las inundaciones. Y para ello, estudiando su evolución y su adaptación al presente y sus posibles consecuencias.

La idea de relacionar mi trabajo con el cambio climático se debe a mi gran interés por esta materia, y a la curiosidad que despertaba en mí ya que no pude cursar la optativa de Derecho ambiental de cuarto curso porque elegí su alternativa, Derecho administrativo Territorial, por consiguiente este trabajo me parecía una buena oportunidad para

investigar en el tema, y desarrollar el impacto que puede tener el cambio climático en los riesgos de inundaciones y sus posibles consecuencias.

3. METODOLOGÍA UTILIZADA

Principalmente, la metodología utilizada para realizar este estudio ha sido el análisis de libros y jurisprudencia. Comencé a informarme del tema leyéndome varios libros relacionados con la materia para entender bien conceptos generales e importantes para mi trabajo, así pues una vez tuve una idea general del funcionamiento en España del dominio público hidráulico, así como de la distribución competencial, el Consejo Nacional del Agua y los organismos de cuenca, pude comenzar a documentarme adecuadamente sobre el tema que iba a desarrollar y comenzar a explicarlo.

Estando informada y documentada, decidí dividir mi estudio en las materias que me parecían más interesantes de tratar, a partir de las cuales busqué manuales relacionados al tema principal, como el Manual de derecho administrativo básico. Volumen II. Parte especial, de Bermejo Vera y otros más específicos para conseguir una comprensión completa de la materia. También utilice sentencias que iba encontrando en mi labor de información, relacionadas con la materia, en algunos buscadores de jurisprudencia como CENDOJ, y también me serví de los buscadores de jurisprudencia que utilizaba en el despacho donde realice el Practicum, en concreto, AEDAF y El Derecho.

A partir de estos métodos he llevado a cabo el estudio que prosigue, teniendo como base varios libros, revistas, y sentencias de nuestros Tribunales, los cuales he ido citando conforme aparecían en la lectura. En cuanto al desarrollo del trabajo, he ido dividiendo las materias expuestas en el índice, desgranando algunos apartados en función de la doctrina, las Leyes y la jurisprudencia.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

Para introducir el tema que voy a desarrollar en el presente trabajo, comenzaré explicando varios conceptos generales como riesgo natural (evaluación de ese riesgo y los efectos que conlleva) en relación con el objeto de este trabajo.

1. RIESGO NATURAL

Podemos definir riesgo natural como la posibilidad de que tenga lugar un fenómeno dañino en un periodo de tiempo concreto y en un territorio determinado. Como consecuencia puede darse un desastre natural, cuando se requiere ayuda externa o una catástrofe natural cuando este fenómeno provoca sobre un área un episodio natural extraordinario pudiendo ocasionar pérdidas humanas.

Un riesgo natural tiene lugar cuando no se respetan las condiciones naturales del medio, es decir, cuando hacemos caso omiso a las leyes naturales y decidimos implantar de forma inadecuada asentamientos u actividades. Mientras que la catástrofe supone un componente de fatalidad, el desastre implica un retroceso en las condiciones de vida de una sociedad. Es por esto que es necesario llevar a cabo la evaluación del peligro (calculando la frecuencia con la que se producen los peligros, especificando las consecuencias que se derivan de dichos eventos, etc.)¹.

Las inundaciones son un riesgo natural, y podemos hacer dos precisiones de este concepto de riesgo, por un lado, el riesgo en el ordenamiento jurídico como un factor de ordenación, y por otro lado, el riesgo natural en los estudios de acontecimiento naturales extraordinarios. Nos interesa el concepto de riesgo como factor de ordenación, y en particular, en el Derecho administrativo, en el cual vemos como el concepto de riesgo y de prevención están muy relacionados con el concepto de seguridad².

¹ PÉREZ RODRÍGUEZ, M.D., *Situaciones de emergencia, catástrofes e inundaciones*, ICB, 2013.

² LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones », en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011.

1.1. EVALUACIÓN DEL RIESGO

Hay que tener en cuenta consideraciones sociales y económicas, además de los factores científicos propios de la evaluación del peligro, centrándose en los efectos físicos de un evento particular, pero la evaluación de un riesgo conlleva la anticipación de los daños y el control o mitigación de esos daños. De un riesgo natural pueden derivarse distintos **efectos**³:

-Primarios: son los que resultan del suceso en cuestión, como por ejemplo, los daños producidos por una inundación.

-Secundarios: los producidos por fenómenos asociados al suceso principal, por ejemplo, un incendio que puede producir la rotura de una tubería de gas.

-Terciarios: estos se producen a largo plazo, pudiendo ser hasta permanentes, como por ejemplo, los cambios en la topografía de un territorio debidos a un terremoto.

En este trabajo nos interesan los efectos primarios.

2. RIESGO POR INUNDACIÓN

Una inundación es un proceso natural del régimen hidrológico de un río en el cual se dan periodos de aguas altas (con crecidas e inundaciones), y también pueden darse en este proceso periodos de aguas bajas con estiajes. Hay que matizar que crecida e inundación no es el mismo fenómeno. Por consiguiente, una inundación se produce cuando los flujos de agua desbordados del río ocupan territorio que habitualmente está fuera de su influjo de aguas. Es decir, cuando se produce una inundación se superan los márgenes del río y espacios que previamente estaban secos. Este incremento de la ocupación de espacios inundables tiene como consecuencia que la sociedad busque medidas de protección. Para reducir el riesgo de las inundaciones podemos pensar en algunas actuaciones como la reforestación, la construcción de diques o el desvío de los cauces. Otro tipo de actuaciones son los estudios que nos permitan saber de forma anticipada las variables hidrológicas de una avenida, o un caudal, así como de las lluvias, por lo tanto, una actuación de predicción. Por otro lado, podemos atender a las actuaciones cuyo fin es minimizar la peligrosidad y la ordenación del territorio, así

³ PÉREZ RODRÍGUEZ, M.D., op. cit., p. 58.

como estudiar y elaborar mapas de riesgo, contratación de seguros y educación a la población⁴.

En España las inundaciones son el fenómeno natural con mayor impacto económico y social. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispone, como medidas preventivas, de unos Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIHs) enfocados en la predicción y gestión de las inundaciones, y del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables⁵.

Ahora bien, para que exista riesgo de inundación, no solo se tiene que dar una crecida extraordinaria que desborde el cauce natural (peligrosidad), sino que también tiene que haber elementos expuestos en la llanura de inundación (exposición) que en la medida de lo posible, sean vulnerables (vulnerabilidad). Por lo tanto, vemos que son tres los factores que intervienen en el riesgo de inundación: peligrosidad, exposición y vulnerabilidad. La gestión del riesgo de inundación tiene como objetivo minorar la magnitud de estos tres factores⁶.

Tras la Directiva de Inundaciones europea de 2007 se han realizado en cada Estado miembro unas medidas determinadas que veremos más adelante en este trabajo.

3. ZONAS INUNDABLES

Para delimitar el concepto de zona inundable hay que fijarse en el artículo 11 del TR de la Ley de Aguas ya que se refiere a las zonas inundables como los terrenos que pueden resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos. Este artículo indica también que estas zonas conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuviesen, y esto hay que ponerlo en relación con lo establecido en el artículo 367 del Código Civil ya que explica que los dueños de los territorios colindantes con estanques o lagunas no pierden ni adquieren terreno como consecuencia de las crecidas extraordinarias.

⁴ PÉREZ RODRÍGUEZ, M.D., *ibid.*, pp. 59 y 60.

⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR «Catálogo Nacional de Inundaciones Históricas (CNIH)» [consultado 14 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.es/riesgos/inundaciones/cnih>

⁶ MORENO SANTAENGRACIA, M.L., «Las inundaciones como fenómeno natural frecuente. Aprender a gestionar su riesgo », en *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos: XXI Jornadas de Derecho de Aguas*, Embid Irujo (dir.), Aranzadi, Zaragoza, 2018.

Es una definición muy amplia y genérica por lo que resulta un tanto ineficaz⁷. Entonces para conocer una definición más completa podemos fijarnos en el artículo 14.1 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el cual precisa que las zonas inundables son aquellas «delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas de avenidas cuyo periodo estadístico de retorno sea de quinientos años, atendiendo a estudios geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos, así «como de series de avenidas históricas y documentos o evidencias históricas de las mismas, a menos que el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta del organismo de cuenca, fije en un expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada de la corriente».

Por consiguiente, excluimos de las zonas inundables aquellos terrenos que son ocupados por el cauce ya que tales terrenos sufrirán siempre crecidas ordinarias de los ríos. Así pues, resulta preferible hacer un concepto amplio de zona inundable, en el que se incluyan también el cauce natural y en su caso, los márgenes.

Resulta problemático determinar a quién corresponde la competencia de hacer esta delimitación de las zonas inundables, ya que podríamos pensar que corresponde a la Administración estatal o a las Comunidades Autónomas y entes locales. Como posible solución el artículo 28.2 LPHN regula expresamente la delimitación de las zonas inundables, ya que este precepto establece que serán «las Administraciones competentes» las que 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 esto tendrán el apoyo técnico de estos Organismos y contarán con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial⁸.

Cuando la LPHN se refiere a las Administraciones competentes hay que señalar que no lo son en materia hidrológica, sino en materia urbanística y territorial. (Esta deducción se sustenta en el artículo 11.2 del TRLA el cual hace remisión al artículo 28.2 de la LPHN, ya que explica que los Organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de urbanismo y de ordenación del territorio

⁷ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», en Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2016, p. 238.

⁸ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *ibid*, pp. 240 y 241.

de los datos de las avenidas para poder así tenerlos en cuenta en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables).

Por lo tanto, son las Administraciones competentes en materia del territorio y urbanismo las que tienen que llevar a cabo la delimitación de zonas inundables. Esto resulta un tanto paradójico ya que la delimitación de las zonas inundables no será eficaz a todos los efectos, ya que existen otras normativas en las que se requiere una delimitación de las zonas inundables a otras Administraciones con competencia en otras materias, como aguas o protección civil⁹.

Como base para llevar a cabo de manera adecuada los planes de gestión de riesgo de inundación, y en estos delimitar las zonas inundables y los daños que las inundaciones pueden ocasionar se tienen que elaborar unos mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación por las Administraciones hidráulicas, como vemos su exigencia en el Real Decreto 903/2010.

Por lo tanto, vemos que la delimitación de las zonas inundables es el resultado de un trabajo coordinado entre las Administraciones con competencia urbanística y las Administraciones con competencia en materia hidráulica y de protección civil. Este trabajo de coordinación tendrá que tomar en consideración información de zonas sometidas a riesgo, así como Planes de Gestión de Riesgo de Inundación y de Protección Civil. De todo esto, podemos afirmar que estamos ante una colaboración interadministrativa¹⁰.

El Gobierno mediante Real Decreto puede establecer limitaciones en el uso de las zonas inundables para garantizar la seguridad de las personas y bienes, esta previsión la encontramos en el artículo 11.3 TRLA.

Respecto al régimen de policía del dominio público hidráulico y su uso público, el artículo 6.1 TRLA establece unas limitaciones a los usos del suelo en los márgenes de los cauces públicos. Este precepto también será de aplicación para los márgenes de embalses y lagos en relación al artículo 96.2º TRLA. La limitación de usos incide en el

⁹ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *ibid*, p. 241.

¹⁰ MENÉNDEZ REXACH, A., «Planificación hidrológica» en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.110, 2015.

régimen urbanístico y de propiedad ya que se restringen las posibilidades edificatorias de los propietarios, cuyos terrenos han resultado afectados¹¹.

4. CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LAS ZONAS INUNDABLES

El agua es un elemento muy importante en la política territorial y urbanística, ya que para estudiar los condicionantes de este recurso tenemos que ponerlo en relación con el régimen de ordenación y utilización del suelo. Su importancia no se debe únicamente a la transformación de un espacio en habitable, es decir, para que el suelo se clasifique como urbano, sino que también hay que tenerla en cuenta para determinar la inadecuación de determinados espacios para su transformación urbana como consecuencia de los riesgos que producen los cauces fluviales. La necesaria protección y seguridad de los ciudadanos y sus bienes frente a los riesgos de inundaciones motiva la intersección entre el régimen de usos urbanísticos del suelo y la ordenación del dominio público hidráulico y sus terrenos colindantes¹².

Como observa ESCARTÍN ESCUDÉ¹³, la normativa de Aguas lleva a cabo una triple justificación en las facultades clasificadoras y urbanísticas:

- a) Para la protección y utilización del dominio público hidráulico.
- b) Para la conservación del recurso y su entorno natural.
- c) Para la protección civil y la prevención de riesgos naturales.

Esta clasificación de objetivos la regula el art. 92 del TR de la Ley de Aguas para el régimen de protección del dominio público hidráulico.

¹¹ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 243.

¹² ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit. pp. 252 y 253.

¹³ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», en Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2016, p. 253.

III. LOS TRES EJES DE LA GESTIÓN DE INUNDACIONES: PROTECCIÓN CIVIL, URBANISMO Y AGUAS

1. PROTECCIÓN CIVIL

En el ámbito de la protección civil, el riesgo se puede definir como el número esperado de víctimas, daños materiales y desorganización de la actividad económica, derivadas del fenómeno de inundación¹⁴.

1.1 MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN CIVIL ANTE EL RIESGO DE INUNDACIONES

Las inundaciones en España son el fenómeno natural que con mayor frecuencia se manifiesta y dan lugar a situaciones de grave riesgo colectivo a las que se refiere la Ley 2/1985, de 21 de enero (la ley 100/1985), de Protección civil. El régimen del riesgo de las inundaciones queda recogido de manera específica en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (DBRI) y en los Planes Especiales aprobados en este ámbito. Las medidas aplicadas en España se derivan de la distribución competencial para la gestión y defensa frente a los efectos de las inundaciones. Estas competencias afectan a todas las Administraciones Públicas, desde las entidades locales hasta la Administración General del Estado, y para ejercer sus competencias estas administraciones utilizan organismos instrumentales como las Confederaciones Hidrográficas, las Agencias Autonómicas de gestión del agua entre otras, lo cual supone una mayor problemática en los órganos, organismos y AAPP con competencias en materia de inundaciones. Además, la Unión Europea también tiene competencias en materia de inundaciones, respetando los principios de proporcionalidad y subsidiariedad¹⁵.

Ante situaciones de emergencias y catástrofes la protección civil se regula en la Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en adelante LSNPC y en la legislación autonómica correspondiente. Esto es así porque aunque esté vinculada a la competencia estatal en materia de seguridad, se trata de una competencia

¹⁴ Esta definición la encontramos en el apartado 1.3 Definiciones de la Directriz Básica de Protección civil ante el Riesgo de Inundaciones -DBRI-, 1995.

¹⁵ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, op. cit., p. 5.

compartida con las Comunidades Autónomas. Esto lo podemos ver en la Sentencia del Tribunal Constitucional de España 123/1984, de 18 de diciembre en la cual encontramos por un lado, el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco, en relación con el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa. En dicha sentencia el TC falla a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual es titular de la competencia para establecer Centros de Coordinación Operativa, que se inserten en la órbita de la Protección Civil, entendida como el conjunto de acciones dirigidas a prevenir riesgos y paliar sus consecuencias, siempre que no se invadan las competencias del Estado en materia de seguridad pública, como se prevé en el art. 149.1.29 de la Constitución española.

La Ley estatal define el Sistema Nacional de Protección Civil como un instrumento primordial para la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, así como regular las competencias de la Administración General del Estado en dicha materia, como se prevé en su artículo 1.2. Este sistema es un instrumento de coordinación de las competencias concurrentes en este ámbito en las fases que tienen lugar en la actividad pública de Protección Civil y gestión de emergencias. La estrategia de este SNPC tiene como objetivo analizar los riesgos que puedan afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y en priorizar aquellos esfuerzos que permitan mejorar los recursos para paliar los efectos de las emergencias¹⁶.

En el plano normativo, la protección del medio ambiente es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con el art. 149.1. 23 CE. Por otro lado, en el plano ejecutivo, es materia de competencia autonómica y municipal. Es decir, hay múltiples planes muy diferentes que se proyectan sobre la protección de las personas y los bienes con una finalidad coordinadora de las competencias pero pueden surgir discrepancias¹⁷.

¹⁶ MENÉNDEZ REXACH, A., «La integración de riesgos en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación sectorial especial (Infraestructuras críticas, protección civil y situaciones hidrológicas extremas)», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 42-45.

¹⁷ MENÉNDEZ REXACH, A., *ibid*, p. 45.

En los planes de protección civil podemos diferenciar el ámbito estatal y el ámbito autonómico. Por un lado, en el ámbito estatal, encontramos la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, la cual incluye la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil. Dentro de las actuaciones del SNPC ocupan un lugar importante las medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo, como podemos ver en el artículo 3.1.b. LSNPC. Los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección. Los planes Territoriales se crean con la finalidad de afrontar los riesgos de emergencia de una CA o entidad local. Por otro lado, en el ámbito autonómico encontramos que las CCAA y las entidades locales pueden aprobar planes de protección civil, en virtud de la legislación estatal y en virtud de su propia legislación. Su principal instrumento es el Plan Territorial de Protección Civil, el cual funciona de director para el resto de los planes (además está aprobado por todas las CCAA)¹⁸.

Ahora bien, en relación con los recursos hídricos la finalidad de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 tiene como objetivos la planificación hidrológica y afrontar aquellas situaciones hidrológicas extremas, de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI). Respecto a los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación hay que tener en cuenta que la Ley de Aguas, en su artículo 58, faculta al Consejo de Ministros para la adopción de medidas excepcionales en situaciones de emergencia, como sería el caso de las inundaciones que nos interesa en este trabajo. Estos planes de gestión consisten en la atribución de facultades específicas a los órganos de gobierno de las Confederaciones, así como la puesta en servicio de sondeos y la consideración como actuaciones de emergencia afectos de la legislación de los contratos públicos. La vigencia de estas medidas es temporal¹⁹.

1.2 PLANES DE GESTIÓN DE RIESGOS DE INUNDACIÓN

La Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de riesgos de inundación se incorporó al derecho interno mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, en la cual se regula los procedimientos para realizar la evaluación preliminar del riesgo de inundación, los

¹⁸ MENÉNDEZ REXACH, A., *ibid*, p. 50-54.

¹⁹ MENÉNDEZ REXACH, A., *ibid*, p. 55.

mapas de peligrosidad y riesgo, y los planes de gestión de los riesgos de inundaciones. En este trabajo nos interesa la última fase, es decir, los PGRI.

En cuanto a su ámbito, es el de la demarcación hidrográfica, centrándose en las zonas inundables. Estos planes están sometidos a la evaluación ambiental estratégica y se someterán a información pública y a un informe de Consejo Nacional del Agua y de la Comisión Nacional de Protección civil. Hay que decir que son aprobados por el Gobierno de la Nación, a propuesta del organismo de cuenca en las intercomunitarias, y en las intracomunitarias a propuesta de la Administración Hidráulica competente. En cuanto a su contenido, podemos encontrar conclusiones de la evaluación preliminar del riesgo de inundación, mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación, resumen de los programas de medidas que cada Administración Pública ha aprobado para alcanzar sus objetivos entre otros. Pero en concreto, entre sus materias, cabe destacar las medidas de reestructuración fluvial, con la finalidad de recuperar el comportamiento natural de la zona inundable, las de predicción de avenidas, las de protección civil existentes, las de ordenación territorial y urbanismo, las de promoción de seguros frente a inundaciones y los estudios del coste y beneficio que las justifican²⁰.

De acuerdo con el artículo 15.1, de coordinación con otros planes, del RD 903/2010, resulta interesante mencionar que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en su ordenación de los usos del suelo, no pueden llevar a cabo determinaciones incompatibles con el contenido de los PGRI. Además reconocerán el carácter rural de los suelos en los que tengan lugar dichos riesgos de inundación, esto resulta coherente ya que la previsión de que los terrenos afectados por los riesgos naturales se encuentran en la situación básica de suelo rural, conforme a la legislación estatal de suelo.

El contenido de los PGRI no tiene carácter normativo ya que se trata de una recopilación de datos, programas y pautas de actuación que son recomendaciones o recordatorios de la normativa ya existente, como es la legislación de aguas, protección civil o urbanística. En las zonas inundables las limitaciones al uso del suelo las establecen los Planes Hidrológicos de Demarcación (PHD), y no en los PGRI. El RD 903/2010 ya mencionado con anterioridad da importancia a la coordinación entre los planes de gestión de inundación y otros, como es el PHD, los de ordenación urbanística

²⁰ MENÉNDEZ REXACH, A., *ibid*, p. 56 y 57.

y territorial y los de protección civil. Esto es así en cuanto a los PHD estudian los criterios sobre las actuaciones para prevenir y evitar los daños derivados de las inundaciones a partir de lo establecido en los PGRI. Por lo tanto, vemos que la elaboración de los PGRI se realizan en coordinación con las revisiones de los PHD, guardando ambas una estrecha relación, de manera que la relación entre ambas justifica su posible integración, y así pues, el PGRI podría formar parte del PHD²¹.

Por un lado, vemos que los planes de Protección Civil existentes se adaptan coordinadamente para determinar la inclusión en los mismos de los mapas de peligrosidad y riesgo, así como también el contenido de los PGRI. Por otro lado, los planes de Protección Civil a elaborar en un futuro se llevan a cabo de manera coordinada e integrada a los mapas de peligrosidad y riesgo y al contenido de los PGRI. Todo ello, de acuerdo con la opinión de MENÉNDEZ REXACH²², significa que dichos planes deberían elaborarse en conjunto.

Además, cabe mencionar, de acuerdo con el artículo 15.3 del RD 903/2010, otros planes que también deberán ser compatibles con los PGRI, como son los planes de desarrollo agrario, de infraestructuras de transporte y de política forestal.

1.3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como últimas reflexiones en el ámbito de la Protección Civil en este trabajo, es oportuno mencionar la problemática que conlleva el reparto de competencias entre los diferentes niveles territoriales en esta materia desde un punto de vista técnico, con el fin de garantizar la eficacia de su funcionamiento.

Tanto el legislador como el Tribunal Constitucional contribuyen en la idea de respetar el orden competencial constitucional y estatutario. En tanto que el legislador exige la regulación del art. 149.1.29 CE para atribuir al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, y dicha regulación tiene que ser compatible con la competencia exclusiva de los Estatutos de Autonomía en materia de Protección Civil y

²¹ MENÉNDEZ REXACH, A., *ibid*, p. 57.

²² MENÉNDEZ REXACH, A., «La integración de riesgos en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación sectorial especial (Infraestructuras críticas, protección civil y situaciones hidrológicas extremas)», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 56 y 57.

gestión de emergencias. Podemos ver esta idea en la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2017, de 11 de mayo, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra diversos artículos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. En dicha STC 58/2017 el Tribunal al amparo del art. 149.1.29 CE determina que el Estado puede asumir la función general de coordinación en materia de Protección Civil, sin perjuicio de las competencias que en esta materia correspondan a las CCAA. Este Tribunal señala que la concurrencia competencial se proyecta en situaciones estrechamente relacionadas con la seguridad de personas y bienes, determinando que la coordinación es necesaria, la cual no supone que el Estado invada las competencias municipales o autonómicas sino que la intervención estatal fije las directrices y los mecanismos de colaboración para asegurar el buen funcionamiento de todos los recursos.

Partiendo de lo establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal constitucional se entiende que la normativa estatal debe garantizar la participación de las CCAA en la gestión de las emergencias extraordinarias, en concreto en este trabajo, nos referimos a las inundaciones extraordinarias, como garantía del respeto a las competencias de las CCAA en el ámbito de concurrencia competencial. Así pues, este esquema quiere garantizar un buen funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil, en cuyo diseño encontramos las competencias estatales y autonómicas, priorizando los criterios técnicos que garanticen dicho funcionamiento²³.

2. URBANISMO

Los problemas entre los planes de ordenación territorial y urbanística y los sectoriales, relativos a riesgos naturales, tienen que solucionarse partiendo de la concurrencia de competencias, es decir, dentro de la pluralidad de los planes es necesaria una buena coordinación, tanto en la elaboración del procedimiento, como en su posterior

²³ DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., «La configuración de la protección civil como sistema y su incidencia en el régimen de distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 333 y ss.

ejecución. En cuanto a las situaciones de emergencia, los planes de Protección Civil tienen prevalencia, teniendo en cuenta que para elaborar dichos planes tienen que intervenir los órganos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, mediante vía de informe. Para la coordinación entre planes sectoriales también se utiliza la técnica del informe, como es el caso del informe de los PGRI por la Comisión Nacional de Protección civil (estos informes tienen que ser preceptivos, pero no vinculantes)²⁴.

Además, de acuerdo con MENÉNDEZ REXACH²⁵ la coordinación entre estos planes tiene como resultado la colaboración entre los organismos y las autoridades competentes, y así todos puedan verse reflejados en el plan del otro, siendo a su vez considerado como propio.

2.1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO CONTRA EL RIESGO DE INUNDACIONES

El número de víctimas mortales a causa de una inundación se ha reducido notablemente en España. Los múltiples episodios de inundación de los años 80, con un elevado número de vidas humanas mostraban que la gestión hidráulica de las avenidas fluviales no era suficiente para evitar sus consecuencias catastróficas, por ello debían de ponerse en marcha una buena gestión del territorio, evitando implantar usos residenciales en áreas de riesgo. Las Comunidades Autónomas eran competentes en la ordenación del territorio pero no tenían la experiencia suficiente para gestionar la peligrosidad natural mediante la utilización de planificación de usos del suelo²⁶.

Además, en España entre los años 1998 y 2000 tuvo lugar el «boom inmobiliario» haciendo muy complicado disponer de un personal cualificado suficiente para revisar los proyectos de urbanización. A partir de la Ley del Suelo de 2008 en España encontramos un proceso lógico de la ordenación territorial como herramienta jurídico-

²⁴ MENÉNDEZ REXACH, A., op. cit. , p. 62

²⁵ MENÉNDEZ REXACH, A., «La integración de riesgos en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación sectorial especial (Infraestructuras críticas, protección civil y situaciones hidrológicas extremas)», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 58-60.

²⁶ OLCINA CANTOS, J., «¿Es la ordenación del territorio una herramienta eficaz contra el riesgo de inundaciones en España?», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 70-72.

administrativa de reducción de riesgo natural, frente a la ley del suelo anterior de 1988 que no señalaba un procedimiento para la clasificación de un suelo como no urbanizable cuando existiera un riesgo natural acreditado. Sin embargo, la Ley de 2008 recoge la obligación de elaborar mapas de riesgo naturales como herramienta para acreditar jurídicamente el riesgo natural²⁷.

Cuando nos encontramos con un peligro natural, como puede ser una inundación, no hay una solución infalible, entonces lo que tenemos que hacer es adaptar nuestras actuaciones sobre el espacio geográfico de la manera más eficaz posible. En España, se suelen establecer medidas estructurales como desviación de cauces o presas para reducir la peligrosidad de inundaciones, resultando estas medidas eficaces para disminuir el número de víctimas mortales ante los episodios de las inundaciones, pero no para la vulnerabilidad al peligro de inundaciones, puesto que se ha incrementado²⁸.

Por lo tanto, la ordenación del territorio como instrumento resulta un tanto ineficaz para reducir el riesgo de inundaciones en la disminución de la exposición y en la vulnerabilidad.

De acuerdo con la opinión de OLCINA CANTOS²⁹, por encima de toda la normativa en la ordenación del territorio como instrumento para la reducción del riesgo, es muy importante que los que los profesionales que redacten los documentos de planificación, el personal administrativo que vigile su cumplimiento y la parte política que sancione estos planes, crean firmemente en la bondad de la ordenación del territorio como un medio para mejorar la calidad ambiental y socioeconómica de los espacios geográficos.

2.2. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRENOS INUNDABLES

El urbanismo tiene un papel muy importante en la producción del riesgo de inundación, en gran parte por la ordenación deficiente de los usos del suelo al permitir la transformación urbanística de las zonas inundables³⁰.

²⁷ OLCINA CANTOS, J., *ibid.*, p. 72.

²⁸ OLCINA CANTOS, J., *ibid.*, p. 77.

²⁹ OLCINA CANTOS, J., «¿Es la ordenación del territorio una herramienta eficaz contra el riesgo de inundaciones en España?», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 77-79.

³⁰ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva*

El Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986, el Reglamento de Planificación Hidrológica del 2007 y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación. La gestión de los riesgos de inundación se ha desarrollado en base a la 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. Esta Directiva también inspiró a la aprobación del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que traspone al ordenamiento español la mencionada Directiva.

Mediante esta modificación nuestro marco normativo se actualiza mejorando su regulación y asegurando una adecuada coordinación de los Planes hidrológicos de cuenca y los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación.

El Real Decreto 638/2016 supone una nueva forma de entender la relación de mutua interacción entre el ámbito urbanístico y demanial, desde un punto de vista de la gestión de riesgos de inundación. Además es muy necesario debido a la escasa importancia que se le daba a los riesgos de inundación en la normativa de aguas, teniendo en cuenta su impacto negativo sobre personas y bienes. En materia de gestión de riesgos de inundación hay un choque entre cuatro ámbitos competenciales diferentes, relativos a la regulación del dominio público hidráulico, la Protección Civil ante riesgos, la preservación ambiental y la ordenación territorial y urbanística creando una confluencia competencial tanto en el ámbito estatal como autonómico³¹.

Antes de finalizar los procesos de edificación es importante que se lleve a cabo una correcta ordenación urbanística de los suelos sometidos a riesgo de inundación, relacionando esto también con la normativa de aguas.

Matizando la definición de las zonas inundables del artículo 11 del TR de la Ley de aguas, la cual hemos mencionado anteriormente que resulta un tanto ineficaz debido a su carácter genérico, podemos reducir su margen discrecional con el artículo 14.1 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) , el cual define las zonas inundables como los

interdisciplinar, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 83 y ss.

³¹ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *ibid.*, p.84.

terrenos que pueden resultar inundados por los niveles que alcanzan las aguas en las avenidas con un periodo estadístico de retorno de 500 años.

El problema que encuentra el planificador urbanístico para identificar las zonas inundables está en determinar los límites de las zonas inundables ya que el recorrido del cauce o su caudal puede ser cambiante, por ello, se llevan a cabo medidas estructurales como encauzamientos en algunos tramos. Pero hay algunas nuevas tendencias con valores ambientales con una mayor resistencia a la limpieza de los cauces, provocando acumulación de materiales en ellos determinando comportamientos no referenciados históricamente³².

2.3. LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS INUNDABLES EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

En principio, si tomamos como punto de partida la competencia en materia de aguas, la delimitación debería corresponder a la Administración hidráulica que ostenta la competencia sobre el cauce o lecho que genera el riesgo de inundación, pudiendo ser una Administración estatal o autonómica. En cambio, si entendemos que estamos ante una determinación de carácter territorial, atenderemos a la ordenación territorial y urbanística, siendo entonces responsables las CCAA, y en su caso, los entes locales correspondientes con competencia en materia de planificación urbanística, careciendo de competencias en ese caso la Administración estatal³³.

De acuerdo con ESCARTÍN ESCUDE³⁴, las Administraciones competentes a las que se refiere el artículo 28.2 de la LPHN para la delimitación de las zonas inundables, no lo son en materia hidrológica, sino en materia de ordenación territorial y urbanística. Y esto es así por dos motivos, primero, porque si la Administración hidráulica tiene que facilitar datos a la Administración competente, es porque se trata de dos administraciones diferentes, y en segundo lugar, encontramos justificación en el art. 28.2 de la LPHN el cual indica que los Organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Por

³² ESCARTÍN ESCUDE, V., *ibid.*, p. 87.

³³ ESCARTÍN ESCUDE, V., *ibid.*, p. 88.

³⁴ ESCARTÍN ESCUDE, V., «Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 87-89.

lo tanto, son las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo las que delimitaran las zonas inundables³⁵.

Respecto al Real Decreto 903/2010, resulta interesante la exigencia a las Administraciones hidráulicas de la elaboración de mapas de peligrosidad y de riesgos de inundación, los cuales sirven de base para los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación, y en estos se tienen que delimitar las zonas inundables, así como los daños que las inundaciones puedan causar³⁶.

De todo esto podemos deducir que la competencia para delimitar las zonas inundables corresponde a la Administración competente en virtud del instrumento de planificación en el que se recoja. Así pues, serán las Administraciones con competencia territorial y urbanística las que delimiten cuando estemos ante instrumentos de ordenación de esta naturaleza.

Aunque la mejor solución sería la actuación conjunta y coordinada de las Administraciones con competencia en materia hidráulica y de protección civil, cuyos resultados se puedan poner en relación con otros medios de delimitación de las zonas sometidas a riesgo, como son los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación. Por lo tanto, el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables debe considerarse como el principal instrumento de coordinación, de manera que la delimitación de las zonas inundables que contenga sea la base de cualquier otra delimitación de otro instrumento de planificación³⁷.

Respecto a la clasificación urbanística de los terrenos incluidos en las zonas inundables, la más adecuada es la de suelo no urbanizable, independientemente del riesgo de las mismas. Pero hay que tener en cuenta que la protección de la calificación urbanística es más relevante que la clasificación como suelo no urbanizable, ya que resulta excepcional a la consideración urbanística general que tendrán los terrenos sitos en esas zonas inundables, en otras palabras, a su clasificación ordinaria como suelos no urbanizables³⁸.

³⁵ Adecuándose a la exigencia del artículo 22.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

³⁶ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 90.

³⁷ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit. p. 90.

³⁸ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 95.

2.4. EL RÉGIMEN DE LIMITACIÓN DE USOS DERIVADO DE LA NORMATIVA DE AGUAS

Resulta fundamental la calificación urbanística de los suelos afectados por un riesgo de inundación para la protección jurídica de ese riesgo. La principal medida prevista por la normativa de aguas para garantizar la seguridad de las personas y bienes en las zonas inundables es la limitación de los usos del suelo en dichas zonas. Las limitaciones de los usos del suelo que se han asignado a las zonas inundables tienen como finalidad la protección y seguridad de los ciudadanos y sus bienes respecto a los riesgos de avenidas o inundaciones³⁹.

El artículo 11.3 del TRLA prevé la posibilidad de que el Gobierno, mediante Real Decreto, determine limitaciones en el uso de las zonas inundables que considere necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes, aunque hay que decir que esta atribución también se reconoce para los Consejos de Gobierno de las CCAA, con la finalidad de que estas fijen normas complementarias. Hay que mencionar que el RD 638/2016 incorpora en el RDPH unas limitaciones a los usos del suelo para las zonas inundables. Estas limitaciones han de sumarse a las reguladas en los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación (las cuales podrán incluir limitaciones a los usos del suelo para una determinada zona inundable). Así pues mediante este RD 638/2016 se determinan unos usos y actividades vulnerables frente a avenidas, cuya autorización este prohibida o limitada⁴⁰.

En concreto, las limitaciones a los usos en zonas inundables se encuentran en el artículo 14 bis del RDPH. Las nuevas edificaciones que se construyan sobre suelo rural se ubicaran fuera de la zona inundable preferentemente, y cuando esto no sea posible, se regirán por lo previsto en el RDPH. Aunque no se puede establecer un modelo único y general para todos los suelos situados en zonas inundables porque los condicionantes dependerán de varios factores como la situación básica del suelo que ocupan⁴¹.

³⁹ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 95.

⁴⁰ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 96.

⁴¹ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 99.

En la legislación urbanística, en concreto, en la calificación de los suelos no urbanizables⁴² encontramos tres clases de suelo⁴³:

Por un lado, los permitidos o autorizados, es decir, los usos que por su función rural son compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable, y por consiguiente, garantizando la no alteración de los valores de dicho suelo.

Por otro lado, los autorizables, los usos que por su propia naturaleza pueden ser compatibles con los objetivos de protección y preservación.

Y, en último lugar, encontramos los usos prohibidos, es decir, los usos que por su propia naturaleza son incompatibles con los objetivos de protección o preservación de las categorías de suelo no urbanizable. (Deberán entenderse como usos prohibidos, respecto de su calificación urbanística, los usos que aparecen en el artículo 9.1 bis del RDPH)⁴⁴.

Coincido con ESCARTÍN ESCUDÉ⁴⁵ en la idea de que no se puede decir que ningún uso resulte totalmente incompatible con la naturaleza inundable de los terrenos, es decir, tanto en la ordenación urbanística de dichos usos, como en su posterior autorización del uso por las Administraciones competentes, se tienen que tener en cuenta las condiciones específicas⁴⁶ en su conjunto, que afecten al predio concreto.

2.5. IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LOS MAPAS DE PELIGROSIDAD Y RIESGO DE INUNDACIONES

En primer lugar, encontramos la notable falta de normalización oficial de los procedimientos y técnicas de análisis y representación, ya que en España solo existen documentos no vinculantes, como recomendaciones técnicas o guías metodológicas, y esto puede conllevar a que se deriven resultados en forma de mapas muy distintos y por lo tanto implicando incertidumbres jurídicas. Por consiguiente, los técnicos buscan

⁴² Coincido con ESCARTÍN ESCUDÉ en la idea de que esta calificación debería ser la ordinaria en el caso de zonas inundables).

⁴³ BELTRÁN AGUIRRE, J.L., «Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada», en *Revista jurídica navarra*, Nº 41, 2006.

⁴⁴ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., p. 100

⁴⁵ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 99.

⁴⁶ Condiciones como la zona de la normativa de aguas en la que se encuentran, el nivel del riesgo, atendiendo a su peligrosidad, las avenidas documentadas, la situación básica del suelo, etc.

apoyo legal en los procesos de análisis de peligrosidad y riesgo, atendiendo a recomendaciones de documentos oficiales como los publicados en el BOE, o los producidos por las Administraciones públicas que supongan una garantía para sus mapas y estudios resultantes⁴⁷.

DÍEZ HERRERO⁴⁸ propone que esta normalización técnica, que sirviera de referencia, se hiciera por «vía directa» publicando en el BOE los documentos técnicos, siendo estos cambiantes y actualizables, o por «vía indirecta», añadiendo a la normativa oficial una cita que nos remita a un documento técnico externo.

Por consiguiente, es necesario superar el concepto de los periodos de retorno y sustituirlo por el concepto de máximo evento registrado, sobre todo para la seguridad de las personas, es necesario también llevar a cabo un desarrollo reglamentario de la legislación del suelo, haciendo referencias y citas a normas técnicas de contenidos mínimos de los mapas de riesgo. También se requiere una normalización técnica de los métodos de análisis y sistemas de representación cartográfica para usar en los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación⁴⁹.

Vemos que la regulación de las zonas inundables se ha enfrentado a muchos retos jurídicos, como el ámbito normativo disperso, ya que esta materia puede tratarse desde una perspectiva competencial, en tanto que afecta al ámbito material de la regulación de aguas, de medio ambiente, de Protección Civil, y de ordenación del territorio y urbanismo. Esta dispersión afecta a la protección de las zonas inundables hasta el punto de la problemática y las dudas sobre los instrumentos más adecuados y las Administraciones competentes para hacer una delimitación de estas zonas, y como consecuencia de ello, haciéndolas muy vulnerables frente a los desarrollos urbanísticos⁵⁰.

⁴⁷ DIEZ HERRERO, A., «Mapas de peligrosidad y riesgo por inundaciones: implicaciones técnicas y jurídicas», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 165 y 166.

⁴⁸ DIEZ HERRERO, A., «Mapas de peligrosidad y riesgo por inundaciones: implicaciones técnicas y jurídicas», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 196-198.

⁴⁹ DIEZ HERRERO, A., *ibid.*, p. 198.

⁵⁰ ESCARTÍN ESCUDÉ, V. «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2016, p. 275.

En conclusión, es muy importante tener en cuenta la ordenación urbanística para delimitar las zonas inundables. Un problema importante lo encontramos en aquellas zonas inundables que ya están urbanizadas. En resumen, como objetivos de la ordenación urbanística encontramos: prever en el instrumento de planificación correspondiente su adecuada clasificación, la gestión urbanística de los suelos (mediante instrumentos de planteamiento para poder reclasificar como suelo urbano no consolidado adoptando así un nuevo uso), y cuando estas actuaciones no puedan materializarse utilizaremos las soluciones expropiatorias de se recogen en el artículo 28 de la Ley de PHN, para aquellas situaciones que requieran una actuación urgente que no se pueda demorar en el tiempo⁵¹.

3. AGUAS

En este trabajo es muy importante mencionar la vertiente normativa de la legislación de aguas y la planificación hidrológica ante el riesgo de inundaciones.

Cuando nos encontramos con el fenómeno de las inundaciones y los riesgos de inundación, una respuesta normativa imprescindible es la legislación de aguas. Esta legislación en materia de aguas recoge tres tipos de medidas explícitas para la prevención de riesgos de inundación: en primer lugar, la regulación de «zona inundable», en segundo lugar, el establecimiento de zonas de protección del dominio público hidráulico, y como tercera medida, la inclusión de criterios en la planificación hidrológica. También hay otras medidas de defensa ante los riesgos de inundación como la declaración de dominio público hidráulico y su deslinde, en aplicación del art. 95 del TRLA y el artículo 28.1 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional⁵².

3.1. LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS INUNDABLES EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

El artículo 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, nos da un concepto de zona inundable considerando como tal aquellas zonas delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarías las aguas con un

⁵¹ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *ibid.*, p. 276.

⁵² LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones », en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011., p. 21.

periodo de retorno de quinientos años, a no ser que el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta del organismo de cuenca fije otra delimitación más adecuada al comportamiento de la corriente mediante un expediente.

Respecto a la calificación jurídica, el art. 11.1 TRLA señala que se consideran zonas inundables aquellos terrenos inundados por las crecidas no ordinarias, conservando su calificación jurídica y la titularidad dominical. Es decir, se recoge el criterio de inundación por crecida no ordinaria (a diferencia de los cauces naturales definidos por crecidas ordinarias)⁵³.

Así pues, dentro de las zonas inundables encontramos dos zonas de diversa calificación jurídica: por un lado, las zonas declaradas dominio público hidráulico (siguiendo el art. 2 TRLA son cauces de corrientes naturales, lechos de agua y lagunas), y por otro lado, los terrenos que solo resultan inundados durante las crecidas no ordinarias. Dentro de las últimas, el TRLA distingue entre los márgenes, que son los terrenos que lindan con los cauces, y otras zonas importantes que encontramos a lo largo de su extensión, como son las zonas de servidumbre o de policía (en estas se combinara la protección del dominio público hidráulico y el mantenimiento de la titularidad dominical)⁵⁴.

El art. 11.3 TRLA, en relación con las limitaciones en el uso de las zonas inundables, determina que será el Gobierno por Real Decreto el que establecerá las limitaciones en el uso de las zonas inundables que considere necesarias para garantizar así la seguridad de las personas y bienes. Además las CCAA y las Administraciones locales podrán establecer normas complementarias en dicha regulación. Vemos que se trata de una habilitación genérica por parte del Gobierno.

Mientras que en la zona de policía del dominio público hidráulico, será el organismo de cuenca que condicionara el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen, en el resto de las zonas inundables las competencias de ordenación territorial corresponderán las CCAA y a la administración local⁵⁵.

Debido a la naturaleza territorial de las inundaciones, tanto el art. 11.2 TRLA como el art. 14.2 RDPH introducen un mecanismo de colaboración entre la Administración hidráulica y las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio

⁵³ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., *ibid.*, p.22.

⁵⁴ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., *ibid.*, p. 22.

⁵⁵ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., *ibid.*, p. 23.

(el cual ya comentábamos anteriormente en el epígrafe 2: Urbanismo). Por consiguiente, dada la relevancia de incorporar los riesgos de inundación a los procesos de planificación territorial, se recoge un principio de colaboración entre AAPP competentes en materia de aguas y en materia de ordenación del territorio, es decir, el organismo de cuenca informará y la Administración competente en materia urbanística deberá tenerlo en cuenta⁵⁶.

Por otro lado, en el art. 28.2 de la ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional y en el art. 59.3 del Reglamento de Planificación Hidrológica encontramos un nuevo mecanismo de colaboración entre AAPP en el ámbito de la cooperación, ya que los organismos de cuenca darán apoyo técnico y traslado de los datos sobre zonas inundables a las Administraciones competentes, se entienden competentes las que lo sean en ordenación del territorio, y éstas tienen que tenerlo en cuenta para llevar a cabo la delimitación de zonas inundables. Así pues, siguiendo la opinión de LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.⁵⁷, en materia de delimitación y ordenación de las zonas inundables existe un solapamiento competencial sobre un mismo espacio físico, manifestado la necesaria coordinación y cooperación interadministrativa⁵⁸.

Respecto a la regulación de las zonas de protección del dominio público hidráulico es una medida relevante en la prevención y gestión del riesgo de inundaciones introducida por el RD 9/2008, el cual prevé la posible ampliación de la zona de policía a la zona de flujo preferente en su artículo 9.2 RDPH.

Así pues, si fuera necesario, la zona de policía se ampliaría para incluir las zonas donde se concentra el flujo, con el objeto de proteger el régimen de corrientes de avenidas, y reducir el riesgo de producción de daños en personas y bienes, recogiendo el concepto de inundación peligrosa. Entendiendo por inundación peligrosa aquella en la que se pone en peligro la integridad física de una persona⁵⁹.

⁵⁶ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., *ibid.*, p. 23.

⁵⁷ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones», en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011., p. 23 y 24.

⁵⁸ Esta necesidad de coordinación y cooperación la vemos reflejada en alguna Sentencia del Tribunal Constitucional, como es la STC 118/1998.

⁵⁹ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., *op. cit.*, p. 24.

3.2. MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE INUNDACIONES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Además de la regulación de zonas inundables y de protección del dominio público hidráulico del TRLA encontramos otras medidas en la planificación hidrológica.

Siguiendo el art. 42 TRLA además del contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca, se tienen que incluir también obligatoriamente los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para evitar y prevenir los daños producidos por inundaciones⁶⁰.

Por otro lado, según el art. 41.4 TRLA, el estudio que la Ley de aguas hace sobre los criterios de inundaciones en los planes hidrológicos de cuenca se tiene que tener en cuenta en relación a los instrumentos de ordenación del territorio, ya que establece que los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten.

Respecto a las previsiones sobre inundaciones en los planes hidrológicos de cuenca aprobados hay que decir que en todos ellos encontramos previsiones para la prevención de riesgos de inundaciones. Pero, hay que destacar que no existe una homogeneidad en la metodología de la delimitación de las zonas inundables y su ordenación, es decir, no hay unos criterios comunes para zonificar las zonas inundables según los riesgos⁶¹.

De acuerdo con LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.⁶², algunos planes siguen los criterios de la legislación de aguas y proponen criterios para ampliar la zona de policía, como es el caso de los Planes del Guadalquivir, Norte, Guadiana...), otros planes, como el Plan Hidrológico del Ebro y el Plan Hidrológico del Júcar, siguen criterios de ordenación basados en la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, y otros, como el Plan Hidrológico del Duero, no incluyen criterios de zonas inundables.

⁶⁰ Esta previsión justifica su constitucionalidad en la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988

⁶¹ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., op. cit. p. 26

⁶² LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones », en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011., p. 26 y 27.

Aunque hay que decir que los planes hidrológicos de cuenca aprobados tienen incertidumbres e insuficiencias en la planificación territorial en materia de inundaciones.

3.3. EL REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE 2007

El Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH), aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio cumple los mandatos del RTLA tras la trasposición de la Directiva 2000/60/CE.

El art. 59.1 RPH establece que el plan hidrológico, con los datos históricos disponibles, establecerá criterios para la realización de estudios y la determinación de actuaciones y obras relacionadas con las situaciones hidrológicas extremas. Por otro lado, el art. 62.2 explica, con cierta ambigüedad, un mecanismo de colaboración, es decir, un plan que debe tener en consideración otros planes, ya que dice que se tendrán en consideración los planes elaborados en el ámbito territorial de la demarcación relacionados con la protección frente a las inundaciones⁶³.

También es relevante mencionar, en relación con la delimitación de las zonas inundables, el art. 59.3 RPH, el cual prevé que las Administraciones competentes delimitaran las zonas inundables teniendo en cuenta los estudios y los datos que los organismos de cuenca deben trasladar a éstas⁶⁴. Por lo tanto vemos a ver el mecanismo de colaboración entre la Administración hidráulica y las Administraciones competentes en la delimitación de zonas inundables⁶⁵.

3.4. EL SISTEMA NACIONAL DE CARTOGRAFÍA DE ZONAS INUNDABLES

El RDPH ha introducido una nueva herramienta de colaboración impulsada por la AGE para la gestión de inundaciones. Esta actitud de la AGE por abordar la gestión de inundaciones viene facilitada por las nuevas exigencias de la Directiva de 2007⁶⁶.

En el art. 14.3 RDPH se prevé la creación de un Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, a desarrollar en colaboración con las CCAA, donde quedarán

⁶³ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., op. cit. p. 28.

⁶⁴ De acuerdo con lo previsto en el art. 11.2 del TRLA.

⁶⁵ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. op. cit., p. 28.

⁶⁶ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. op. cit., p. 29.

delimitadas cartográficamente las zonas de flujo preferente y las zonas inundables. En concreto, dicho artículo considera una serie de previsiones⁶⁷ como:

- Los estudios de inundabilidad realizados por el Ministerio del Medio Ambiente y sus organismos de cuenca, que configurarán el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, debiendo desarrollarse en colaboración con las CCAA correspondientes (y con las Administraciones locales en el caso de que se vean afectadas).
- La información del Sistema Nacional de Cartografía de las Zonas Inundables estará disponible para los órganos de la Administración estatal, autonómica y local.
- Se dará publicidad al Sistema Nacional de Cartografía de las Zonas Inundables.

Como se explica en la Exposición de Motivos del RD 9/2008 el hecho de haber creado este Sistema a desarrollar conjuntamente con las CCAA dará información muy valiosa para las demás Administraciones en el ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio y planificación urbanística, además, será relevante para incrementar la seguridad de los ciudadanos.

⁶⁷ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. op. cit., p. 29.

IV. LA CONFLUENCIA DE LAS TRES VERTIENTES: PROTECCIÓN CIVIL, URBANISMO Y AGUAS

Como ya hemos explicado, el riesgo de inundaciones se debe a la concurrencia de circunstancias naturales climáticas, orográficas, y a los bienes y personas que puedan resultar afectadas por estar ubicadas en zonas inundables. Al encontrarnos ante un peligro de inundación, el riesgo es diferente según su vulnerabilidad, el tipo de ocupación del espacio y el modelo de ordenación determinado que exista. Además de tener en cuenta la concurrencia de estos tres conceptos; riesgo, vulnerabilidad y peligrosidad, hay que tener en cuenta la actuación de las diferentes administraciones que jueguen un papel importante en la gestión del riesgo de inundación. Tanto el marco legal y competencial europeo como el estatal y autonómico, definen la actuación de las distintas administraciones para la prevención, planificación, actuación y rehabilitación frente a inundaciones. Para ello, se han llevado a cabo mecanismos para avanzar en la reducción de los riesgos de inundación y disminuir sus impactos, promoviendo una recuperación rápida y efectiva.

Por ello, desde un ámbito estatal vamos a comentar la legislación que concurre en la gestión del riesgo de inundaciones. Encontramos el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, con el objeto de modificar la regulación de las zonas inundables, por otro lado vemos el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, cuyo objeto es obtener un adecuado conocimiento y evaluación de los riesgos asociados a las inundaciones, así como conseguir una actuación coordinada de todas las AAPP y la sociedad, este RD regula los procedimientos de evaluación preliminar del riesgo de inundación, los mapas de peligrosidad y riesgo y los planes de gestión de los riesgos de inundación. Encontramos también la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, el cual regula las materia del artículo 43 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, el Plan Hidrológico Nacional y establece unas normativas necesarias para garantizar su cumplimiento, de esta ley cabe destacar su artículo 28 que versa sobre las medidas para la protección del Dominio Público Hidráulico y de las zonas inundables. Hay que mencionar la Ley 17/2015, de 9 de julio, sobre el Sistema Nacional de Protección Civil, el cual sirve como mecanismo para la coordinación, cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, además regula las competencias de la AGE y propone ayudas del

gobierno en los casos de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil. Dentro del ámbito de la planificación de protección civil ante el riesgo de inundaciones vemos que existen unos sistemas de previsión del peligro de inundaciones que tienen la finalidad de informar a la población para que pueda adoptar las medidas necesarias para autoprotegerse.

Respecto a la legislación autonómica, al estar en un estado descentralizado, cada CA tiene su propia normativa de aguas.

No se puede hablar de una gestión administrativa ordinaria de las aguas o del territorio porque en realidad tendría que ser lo mismo, además esa gestión lleva consigo implicaciones en sectores específicos regulados de otra manera, por otras administraciones, como es la Protección Civil, la seguridad hídrica, la responsabilidad administrativa etc. En este ámbito hay que tener en cuenta que nos referimos a las inundaciones dañosas⁶⁸.

De acuerdo con EMBID IRUJO⁶⁹, la gestión conjunta de agua y del territorio es imprescindible. Existen dos planteamientos, el tradicional, en el cual vemos el tratamiento de la inundación por parte de los poderes públicos, teniendo importancia la reacción frente a la catástrofe, entonces en este planteamiento se reacciona con la construcción de infraestructuras o con la reconstrucción de las existentes que han sido dañadas, además de consistir también en indemnizaciones para las personas dañadas. La prevención en el planteamiento tradicional es muy importante. Por otro lado encontramos el planteamiento contemporáneo, en este se añade, no se sustituye, es decir se solapa al tradicional. Primero añade una zonificación más sofisticada, después una planificación hidrográfica que influye en los contenidos de planificación de la ciudad y del territorio, en tercer lugar, trata la incidencia en la coordinación administrativa, lo cual supone una novedad importante, y en cuarto lugar, el retorno a la naturaleza es decir, soluciones basadas en la naturaleza.

Estos dos planteamientos que explica EMBID IRUJO pueden presentar problemas de eficacia de las medidas que van adoptando, en los dos hay una falta de voluntad política para adoptar las soluciones adecuadas y resistencias sociales. El tratamiento de las

⁶⁸ De acuerdo con la exposición de EMBID IRUJO en el Seminario « Seguridad hídrica urbana: la gestión del riesgo de inundaciones » en el Colegio de México, emitido el 18 de junio de 2019.

⁶⁹ Siguiendo la exposición de EMBID IRUJO en el Seminario « Seguridad hídrica urbana: la gestión del riesgo de inundaciones » en el Colegio de México, emitido el 18 de junio de 2019.

inundaciones se hará efectivo progresivamente con base a la legislación de aguas. Respecto a la coordinación administrativa, es un problema del planteamiento tradicional. Las Administraciones urbanísticas no siempre han estado coordinadas actuando en la misma dirección, siendo un problema común de los estados de descentralización política. En el planteamiento contemporáneo el derecho fundamental a tener en cuenta es el de las aguas, aquí el ordenamiento jurídico se amplía, teniendo en cuenta también el derecho urbanístico moderno, la ordenación del territorio como consecuencia de las inundaciones, y la transposición de la Directiva 2007 de inundaciones. Lo más importante es la relación con otras planificaciones administrativas y la incidencia en la coordinación con otras administraciones. Siguiendo la explicación de EMBID IRUJO⁷⁰ las planificaciones hidrológicas de cuenca, los planes de ordenación territorial y urbanística no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los PGRI.

⁷⁰ De acuerdo con la exposición de EMBID IRUJO en el Seminario « Seguridad hídrica urbana: la gestión del riesgo de inundaciones » en el Colegio de México, emitido el 18 de junio de 2019.

V. LA DIRECTIVA 2007/60/CE, DE INUNDACIONES Y SU CUMPLIMIENTO EN ESPAÑA

1. ÁMBITO GENERAL

La planificación como instrumento de gestión de los fenómenos hidrológicos extremos, como son las inundaciones, en la política hídrica de la Unión Europea, tiene una doble manifestación, por un lado, encontramos una norma de alcance general, con carácter medioambiental, la Directiva Marco de Aguas, y por otro lado, encontramos una norma de carácter más específico, la Directiva sobre inundaciones. Ambas normativas están interconectadas, se complementan abordando la planificación desde dos perspectivas distintas, siendo la Directiva Marco de Aguas la puramente medioambiental⁷¹.

Esta naturaleza complementaria deriva en que la planificación de la Directiva de Inundaciones se apoye, expresa o implícitamente, en la Directiva Marco de Aguas. Así pues, en el art.9 de la Directiva de Inundaciones se dedica a la coordinación de sus actuaciones en aplicación de la misma con lo que se haya desarrollado en la aplicación de la Directiva Marco de Aguas⁷².

En un primer momento, la transposición al ordenamiento interno de la Directiva de Inundaciones de 2007 se llevó a cabo mediante el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, pero posteriormente se dictaron dos normas muy importantes: el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el cual se modifica el RDPH.

La Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, establece un marco comunitario conjunto para disminuir los daños que producen las inundaciones en Europa. En esta Directiva se tratan todas las inundaciones, pudiendo distinguirse tres tipos primordiales⁷³:

⁷¹ SALINAS ALCEGA, S., «Herramientas del Derecho Internacional y Europeo para la gestión de inundaciones y sequías: su aplicación a las cuencas transfronterizas», en *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos: XXI Jornadas de Derecho de Aguas*, Embid Irujo (dir.), Aranzadi, Zaragoza, 2018.

⁷² SALINAS ALCEGA, S., *ibid.*

⁷³ Guía técnica de apoyo a la aplicación del reglamento del dominio público hidráulico en las limitaciones a los usos del suelo en las zonas inundables de origen fluvial. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-tecnica-rdph-usos->

- Inundaciones pluviales (derivadas de importantes precipitaciones in situ).
- Inundaciones fluviales (derivadas de desbordamiento de cauces).
- Inundaciones marinas.

En el TRLA y en el RDPH solo encontraremos referencias a las inundaciones fluviales, siendo competencia de los Organismos de cuenca. La Comisión Europea mediante esta Directiva de Inundaciones establece que uno de sus objetivos esenciales es que no se incremente el riesgo de inundación en Europa, y para ello utilizaremos un correcto desarrollo de los usos el suelo en las zonas donde existe el riesgo de inundación determinado⁷⁴.

Como se prevé en su art.1 el objetivo de esta Directiva es crear un marco que permita evaluar y reducir en la Unión Europea los riesgos de las inundaciones para el medio ambiente, la salud humana, los bienes y las actividades económicas.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la Directiva sobre Inundaciones define inundación en su art. 2.1 como un anegamiento temporal de terrenos que no están cubiertos por agua habitualmente, proyectando una tipología amplia de inundaciones. Además, en esta Directiva se contemplan medidas organizadas en principio por Demarcaciones Hidrográficas, como se recoge en su art. 3. Así pues, esta Directiva vincula directamente y en coherencia con el modelo introducido por la Directiva Marco del Agua⁷⁵.

La Directiva prevé tres fases:

-La primera consiste en la elaboración de una Evaluación Preliminar de los Riesgos de Inundación (EPRI), la cual debe incluir la siguiente información: mapas de peligrosidad hidrológica, una descripción de las inundaciones históricas con impactos negativos significativos, o de previsión de acontecimientos futuros similares, y una evaluación de la probabilidad de inundaciones futuras y sus posibles consecuencias, de acuerdo con su art. 4.

[suelo-zonas-inundables_tcm30-425866.pdf](#), Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

⁷⁴ Guía técnica de apoyo a la aplicación del reglamento (...) ibid. p. 9.

⁷⁵ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones », en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011, p. 39.

En estos momentos ya está aprobada la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundaciones (EPRIs) y con ellos, las Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSIs)⁷⁶.

-La segunda fase consiste en la confección de mapas de peligrosidad por inundaciones y de zona de riesgo de cada una de las ARPSIs. Los mapas de riesgo reúnen los conceptos de peligrosidad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales y ofrecen la cartografía específica del riesgo de inundación. Además, en el proceso de prevención, protección y mitigación de los efectos de las inundaciones, los Estados miembros tienen que llevar a cabo Planes de Gestión del Riesgo de Inundación de una manera coordinada dentro de la demarcación geográfica⁷⁷.

De acuerdo con LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO⁷⁸, existe un enfoque multidisciplinar en los planes de gestión del riesgo de inundación, ahora bien, este enfoque integral tiene un doble sentido, por un lado tiene que abarcar todas las fases del ciclo de gestión de la inundación, centrándose en la protección y prevención y por lo tanto implicando a las Administraciones competentes en materia de protección civil, y por otro lado, el enfoque es multidisciplinar porque tiene que integrar todos los aspectos implicados en la gestión de riesgo por inundación, es decir, se tiene que reducir el riesgo de inundación y de todas sus consecuencias.

Además, esta Directiva exige a todos los Estados miembros, que mediante procesos de información y consultas públicas, posibiliten la participación activa de los agentes afectados. Así mismo, los Estados miembros tienen que fomentar esta participación de las partes interesadas en la elaboración, revisión y actualización de los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación⁷⁹.

-En tercer lugar, los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI). Estos son un instrumento clave para la ordenación y gestión de los riesgos de inundación. Como

⁷⁶ «Aplicación de la Directiva de Inundaciones y el R.D. 903/2010 en la costa española», en Ministerio para la transposición ecológica, Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/directiva-inundaciones/default.aspx>

⁷⁷ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., op. cit., p. 40.

⁷⁸ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones », en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011, p. 40.

⁷⁹ LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., op. cit., p. 40.

principal objetivo de estos planes, elaborados en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas y las ARPSIs identificadas, encontramos el logro de una actuación conjunta y coordinada de todas las administraciones públicas con el fin de disminuir los riesgos de inundación y reducir las consecuencias negativas de las inundaciones. Para ello se basarán en los programas de medidas de cada administración, teniendo en cuenta que cada una de las administraciones actuará bajo los principios de solidaridad, coordinación, y cooperación interadministrativa y respeto al medio ambiente⁸⁰.

Respecto a los contenidos obligatorios de los PGRI⁸¹, destaca por su relevancia, el conjunto de medidas, formadas por medidas preventivas, paliativas y medidas estructurales o no estructurales. En este estudio hay que tener muy en cuenta las medidas no estructurales que se refieren a la ordenación territorial y el urbanismo, y dentro de estas se incluirán algunos aspectos mínimos como las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable dependiendo de la peligrosidad, los criterios utilizados para considerar un territorio como no urbanizable, y los criterios exigidos a las edificaciones que se encuentran en la zona inundable⁸².

La Directiva de la UE sobre inundaciones entro en vigor en 2007 y obligaba a los Estados miembros a evaluar los el riesgo de inundaciones, a cartografiar su extensión y a adoptar medidas adecuadas y coordinadas para reducir el riesgo de inundación. Estas normas de la UE se aplican a las aguas interiores y costeras de los territorios de la UE. Esta Directiva exigía que antes del 2011 los EEMM efectuasen una evaluación preliminar para localizar las cuencas hidrográficas y las zonas asociadas con el riesgo de inundación y antes del 2013, tenían que haber elaborado para esas zonas unos mapas de peligrosidad por inundaciones y de riesgo de inundación, y por último, exigía también que antes del 2015, se establecieran unos planes de gestión del riesgo de inundación enfocados en la prevención, protección y preparación. Sin embargo, España no notificó a la Comisión de los planes de gestión del riesgo de inundaciones correspondientes a las demarcaciones hidrográficas de las Islas Canarias, por lo tanto la Comisión inicio un procedimiento de infracción contra España enviando una carta de emplazamiento para que las autoridades españolas terminasen publicasen y notificasen de los planes de

⁸⁰ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», en *Monografías de la Revista Aragonesa de la Administración Pública*, Zaragoza, 2016, p.250.

⁸¹ Establecidos en el Anexo A del RD 903/2010.

⁸² ESCARTÍN ESCUDÉ, V., op. cit., pp. 250 y 251.

gestión para dichas demarcaciones hidrográficas. España no subsanó estas deficiencias y por lo tanto la Comisión envió un dictamen motivado en julio de 2018.

A día de hoy esta situación persiste por lo que la Comisión ha decidido llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la UE por no haber garantizado el cumplimiento de los requisitos de la Directiva⁸³.

⁸³ LA COMISIÓN EUROPEA, «Paquete de procedimientos de infracción de enero: principales decisiones adoptadas», en Press releases database, [consultado 18 de junio de 2019]. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-462_es.htm

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO CONSECUENCIA DE LAS INUNDACIONES

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas aparece en nuestro ordenamiento jurídico español como una garantía de los ciudadanos cuyo reconocimiento adquiere rango constitucional⁸⁴.

El art. 106.2 CE establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran sus bienes y sus derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia de los servicios públicos.

Respecto a la influencia del cambio climático en un riesgo natural como son las inundaciones, cabe decir que el número de actividades expuestas a los peligros de inundación ha incrementado notablemente. La normativa ha considerado la necesidad de adaptarse al cambio climático imponiendo a las Administraciones implicadas nuevas obligaciones. La Directiva 2007/60/CE (Directiva de inundaciones) explica que el cambio climático es un factor que aumenta el riesgo de inundación, en términos de frecuencia y de gravedad. Así pues, la frecuencia e intensidad en cuanto a la aparición de inundaciones se ha modificado, siendo un síntoma del cambio climático. Para lograr adaptarnos a este cambio y a sus consecuencias se han desarrollado algunas acciones públicas, por un lado, acciones para reducir la exposición de la población o usos vulnerables a los peligros naturales en las zonas donde se han detectado, y, por otro lado, disminuir la vulnerabilidad ante estos fenómenos, es decir, adoptar medidas sobre los dos factores⁸⁵.

Como se puede ver en el preámbulo del RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, las inundaciones son el fenómeno que más daños cuantiosos y pérdidas humanas origina. Además, este hecho se acredita en el Consorcio de Compensación de seguros sobre daños por inundaciones en España, el cual da cobertura a los riesgos extraordinarios, en el periodo 1971-2016, llegando satisfacer un total de 9.393.301.409 euros, de los cuales, 5.817.970.074 fueron para inundaciones.

⁸⁴ ALIENZA GARCÍA, J.F., «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 92, pp.694-700, 1996.

⁸⁵ CONDE ANTEQUERA, J., «Cambio climático y responsabilidad patrimonial de la administración », en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García (dir.), (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 230 y ss.

La mayoría de las acciones de adaptación y reducción del riesgo se tienen que llevar a cabo por las Administraciones públicas correspondientes según el título competencial, con las consecuentes repercusiones en el ámbito de la responsabilidad de las mismas cuando estas competencias se ejerzan o no adecuadamente, puede darse el caso de que sean competencias concurrentes⁸⁶.

1. FACTORES DE INTERÉS PARA LA TOERÍA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINSTRACIÓN

Vamos a realizar una hipótesis para estudiar cuales son las nuevas obligaciones que asume la Administración, de actuación preventiva, sobre la responsabilidad patrimonial y con qué alcance.

En primer lugar, la incertidumbre científica sobre la relación entre el cambio climático y el aumento de las inundaciones. Es decir, si realmente estamos ante un plano de incertidumbre o no, relativa a la realidad del cambio climático y a sus efectos sobre las inundaciones, teniendo como consecuencia la posible aplicación de la excepción de responsabilidad del art. 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), debido a los insuficientes conocimientos técnicos⁸⁷.

En segundo lugar, vemos el alcance de la exigibilidad a la Administración de su obligación de adoptar acciones de previsión como criterio de imputación de la responsabilidad⁸⁸. Lo que se quiere valorar es hasta qué punto llega el deber de la Administración de prever las inundaciones o sus riesgos en un ámbito de incertidumbre. También podemos plantearnos si la Administración tiene la obligación de revisar sus previsiones de riesgos debido a los impactos del cambio climático sobre dichos riesgos. Es decir, tenemos que valorar cuáles son los límites de la diligencia de la Administración frente a la actualización de los mapas de riesgo, pudiendo suponer la ineficacia de los planes hidrológicos y de gestión de riesgo de inundación.

⁸⁶ CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.*, p.233.

⁸⁷ CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.*, p. 234.

⁸⁸ CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.*, p. 234.

En tercer lugar, de acuerdo con CONDE ANTEQUERA⁸⁹, encontramos el alcance del deber de prevención por parte de la Administración como criterio para determinar la responsabilidad patrimonial. Es decir, se trata de valorar si asumiendo la realidad del cambio climático por la propia Administración, derivaría en la necesidad de adoptar más medidas de adaptación en acciones contra la vulnerabilidad o la exposición a los peligros, o modificar las existentes, de manera que se garantice una prevención de dichos daños.

Para llegar a una solución clara, primero hay que estudiar y determinar cuál es el verdadero impacto del cambio climático en las inundaciones para, posteriormente, revisar el tratamiento normativo que se ha recibido hasta este momento. Después, habría que revisar cual es la situación actual de las responsabilidades de las administraciones frente a casos de inundaciones, es decir, la regulación general de la responsabilidad patrimonial y como se lleva a cabo la aplicación de los principios generales en esta materia. Por consiguiente, la teoría de la responsabilidad patrimonial frente a inundaciones se ha visto influenciada por los deberes normativos impuestos a la Administración con motivo de la adaptación al cambio climático, y de su extensión a otros ámbitos administrativos de previsión y prevención⁹⁰.

En el Derecho español se ha tenido en cuenta el impacto del cambio climático sobre el riesgo de inundación y se han llevado a cabo una serie de medidas de adaptación a sus efectos con el objetivo de reducir los daños generados por éstas, o de evitarlos. Todo ello mediante los Reales Decretos 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, y 907/2007, de 6 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica con base en la Directiva 2007/60/CE de inundaciones. En suma, todo esto ha tenido importancia en la ordenación territorial, en el urbanismo y en la protección civil. Por lo tanto, la normativa española ha asumido el hecho de que exista riesgo de inundación por efecto del cambio climático y que sus posibles efectos tienen que ser tenidos en cuenta en las medidas públicas para la prevención de los efectos dañinos que éstas producen, fundamentándose en la Directiva de inundaciones.

⁸⁹ CONDE ANTEQUERA, J., «Cambio climático y responsabilidad patrimonial de la administración », en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García (dir.), (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, pp .324 y 235.

⁹⁰ CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.* P. 235.

Los efectos dañinos que provocan las inundaciones no se producen sobre el suelo en su estado natural, sino sobre el suelo transformado por la acción del hombre, por lo que es el asentamiento humano en las zonas de dominio público lo que agrava los efectos de las inundaciones, y en consecuencia, existe una necesidad de que el Derecho aborde estas circunstancias como incidentes en los efectos del mismo, más que del fenómeno natural por sí solo⁹¹.

Hay que tener muy en cuenta la normativa preventiva como un instrumento jurídico fundamental para concretar el planteamiento de las previsiones del riesgo de inundación, y los aspectos normativos relacionados con la exposición al peligro que supone la inundación.

Respecto a la determinación de la responsabilidad patrimonial administrativa, es imprescindible considerar la posibilidad de imputar el daño a la Administración conforme a una relación causa-efecto entre el daño originado por la inundación y el incumplimiento de las obligaciones de actuación por parte de la Administración derivadas de la normativa. Por lo tanto, el daño tiene que ser consecuencia de la falta de realización de obras públicas, de la falta de mantenimiento de éstas, de la falta de evaluación previa del riesgo, o del ejercicio inadecuado de control de las Administraciones⁹². Aunque, a veces, es complicado determinar el nexo causal entre la inactividad administrativa y la producción del daño, y si a esto le sumamos el cambio climático obtendremos una mayor incertidumbre.

En mi opinión, el incumplimiento del deber de actuación mediante medidas enfocadas a la prevención de daños, las cuales aparecen recogidas en los planes hidrológicos o en los PGRI, es imputable a la Administración por la responsabilidad de los daños ocasionados en zonas que deberían haber sido objeto de previsión por parte de la Administración. Entonces, vemos que cuando la administración no adopta medidas preventivas o correctoras en relación con el riesgo natural debido a la negligencia de la actividad de policía, la Administración podría estar llevando a cabo un mal funcionamiento de sus facultades y deberes.

⁹¹ CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.*, p. 242.

⁹² CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.*, p. 252.

La relación de causalidad, entre la inactividad imputable a la Administración pública y el daño ocasionado por la inundación a los particulares, se producirá en los siguientes casos⁹³:

-Cuando la Administración no adopte las medidas para reducir el riesgo que le correspondan en virtud de sus potestades demaniales o en el ejercicio de sus competencias sobre seguridad. Es decir, cuando exista negligencia en el control de las actividades vulnerables. La jurisprudencia se ha fundamentado en que responsabilidad patrimonial está en el incumplimiento de la función de policía que corresponde a la Administración como titular del dominio público⁹⁴.

-Cuando la Administración no haya adoptado las medidas necesarias para la ocupación de los suelos donde exista previsión de peligro de inundación. Esto sucede por un lado, por no haber clasificado como suelo rural al suelo afectado por el peligro natural, y por otro lado, por no regular una limitación de usos vulnerables a los peligros que se encuentran en dichos suelos. Es decir a la hora de calificar y clasificar el suelo afectado al riesgo hay que actuar de acuerdo al principio de precaución, dando importancia a la seguridad.

En suma, habría que exigir responsabilidad patrimonial a la Administración competente para desarrollar sus actuaciones de control, las cuales no hubiera desarrollado correctamente, teniendo siempre en cuenta la importancia de la vinculación de esas actividades con los planes de riesgo de inundación y su eficacia.

Si se ha llevado a cabo una evaluación preliminar de riesgo y se han elaborado los mapas de peligro y de riesgo de inundación, pero esta cartografía es errónea, entonces estamos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial más complejo, teniendo una total dependencia técnica, aunque matizada por el principio de precaución. Pero en el supuesto en que la delimitación de la zona de peligro y la evaluación de los riesgos haya sido errónea por un error en los cálculos de la Administración competente, llevándole a no incluir en la zona de riesgo espacios que, si lo cumplieran, el criterio de máxima inundabilidad, en este caso la acreditación técnica del error y su carácter de error vencible fundamenta la reclamación patrimonial ya que la Administración ha tenido un

⁹³ CONDE ANTEQUERA, J., *ibid.*, p. 253-255.

⁹⁴ Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, rec. 3952/2002 y de 26 de abril de 2007, rec. 2102/2003, CENDOJ.

comportamiento anormal o deficiente. Ahora bien, si el error no era vencible debido a la limitación de los conocimientos técnicos para realizar la evaluación del riesgo, se procederá a excluir de la responsabilidad aplicando el art. 34.1 LRJSP⁹⁵.

Así pues, si el riesgo natural no se ha previsto porque en ese momento no se disponía de una confección de los mapas de riesgos con las técnicas adecuada para detectar el peligro natural, la Administración quedará exenta de responsabilidad. Por lo tanto, siguiendo el art. 32.1 LRJSP, en los casos en que la inundación sea consecuencia de causas naturales que excedan de las condiciones de intensidad, estaremos ante un supuesto de fuerza mayor que dará lugar a la exclusión de la responsabilidad patrimonial.

Con todo esto estamos intentando conocer si los daños causados por las inundaciones sobre las personas y los bienes, normalmente de titularidad privada, pueden conllevar una obligación de indemnización por parte de las AAPP, que resulten responsables de dichos daños.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En nuestro ordenamiento jurídico español encontramos unos principios básicos de la responsabilidad administrativa, como son⁹⁶: en primer lugar, que se trate de una responsabilidad objetiva, es decir, que pueda producirse sin necesidad de que se demuestre la culpa o negligencia de la Administración que ha causado los daños.

En segundo lugar, en base al art. 32.1 de la Ley 40/2015, esa responsabilidad surge si se ha producido una lesión (es el auténtico centro de gravedad del sistema), y que pueda definirse como un daño antijurídico que deriva de la actuación u omisión de la Administración, es decir, que la antijuridicidad esté en el daño causado al perjudicado y consista en la obligación de soportarlo.

En tercer lugar, la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en este punto hay que tener en cuenta la actuación del agente,

⁹⁵ CONDE ANTEQUERA, J., op. cit., p. 256

⁹⁶ EMBID IRUJO, A., *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de inundaciones. Un estudio jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 2018, capítulo cuarto: el ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad administrativa. Recordatorio de sus principios generales.

o sea, del empleado público, que obra en la Administración, dentro de la organización general del servicio, mientras que si el agente obra fuera del servicio de forma completa, no se podrá imputar su actuación a la Administración, y por lo tanto, no será la Administración la que indemnizará los daños causados por dicho agente, el cual será el único responsable de los mismos.

En cuarto lugar, tiene que existir una clara relación de causalidad ente el comportamiento de la Administración y el daño causado, de acuerdo con el art. 32.1 de la ley 40/2015. Esta cuarta cuestión es muy importante ya que supone la base de la producción de la responsabilidad administrativa, constituyendo un mecanismo de seguridad para la AP, por ello el establecimiento de una relación de causalidad es una condición sin la cual no puede existir responsabilidad.

En quinto lugar, complementando el punto anterior, vemos que la relación de causalidad se excluye si existe fuerza mayor o si se aprecia la existencia de un tercero con la fuerza suficiente para romper la relación de causalidad.

En sexto lugar, el daño tiene que ser efectivo, evaluable e individualizable con relación a la persona o grupo de personas, es decir, no se pueden evaluar daños futuros o no calculables.

Por último, hay que tener en cuenta el plazo para ejercitar la reclamación, el cual debe ser de un año a contar desde la producción del hecho dañoso, o del acto que motive su efecto lesivo, como vemos en el art. 67.1 de la Ley 39/2015.

Resulta interesante mencionar la posibilidad de los daños morales, los cuales podemos verlos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1975, la cual introduce por primera vez los daños morales en la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Respecto a la teoría de la causalidad adecuada, la causalidad significa una relación entre una actuación u omisión y un resultado determinado, dentro del ámbito de las inundaciones, hablaríamos de un resultado dañoso y constitutivo de lesión, es decir, un daño jurídico que los particulares no tienen obligación de soportar⁹⁷.

⁹⁷ EMBID IRUJO, A., *ibid.*, p. 73

3. LA INTERVENCIÓN DE UN TERCERO EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO

Resulta interesante estudiar como la actuación de un tercero en una sucesión de hechos puede derivar en un resultado lesivo, es decir, como esa actuación influye en el resultado. Y, cuando esto suceda podemos pensar en excluir la responsabilidad a la Administración, debido a la intervención de un tercero o del propio dañado, o en reducir la indemnización correspondiente, mediante la declaración de responsabilidad no exclusivamente atribuible a la acción u omisión de una Administración pública. Un ejemplo sería un caso en el que la ubicación de las fincas esté en la zona de cauce, conllevando la inexistencia de responsabilidad administrativa como consecuencia de las crecidas ordinarias⁹⁸. En tanto, considero que una solución adecuada sería la reducción de las indemnizaciones derivadas del daño cuando la intervención del tercero no excluye totalmente la responsabilidad administrativa. Un supuesto de reducción al 50% de una indemnización lo podemos encontrar en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993, Sala Tercera, de lo Contencioso- administrativo, rec. 694/1988.

Ahora bien, esta sentencia es que no quiere sentar una doctrina general ya que considera que ante esta cuestión pueden existir variables condicionamientos que pueden suceder en situaciones similares a la que en dicha sentencia se resuelve.

Por lo tanto, de acuerdo con EMBID IRUJO⁹⁹, vemos que la intervención de un tercero, aún probada como causa de una inundación, no es suficiente para eximir de responsabilidad a la Administración.

4. APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE FUERZA MAYOR

La existencia de la fuerza mayor en un caso determinado aparece en la CE, en su art. 106.2, con base dentro del art. 32.1 de la LRJSP. Podemos pensar que la relación de causalidad rompe el nexo causal entre la acción u omisión administrativa y el resultado dañoso, por lo tanto, en los casos en que concurra la fuerza mayor estaremos ante una exención de la responsabilidad administrativa.

⁹⁸ EMBID IRUJO, A., *ibid.*, p.134

⁹⁹ EMBID IRUJO, A., *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de inundaciones. Un estudio jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 2018, capítulo decimotercero, p. 136 y ss.

La fuerza mayor en este ámbito presenta dos características, la inevitabilidad y suceso externo al desenvolvimiento del servicio público¹⁰⁰. Es decir, el hecho de que una situación no vaya a ser predecible no implica la existencia de la fuerza mayor ya que el acontecimiento puede ser previsible pero al haberse dado unas condiciones de intensidad desmedida, la catástrofe resulte inevitable.

En parte, estoy de acuerdo con la opinión de EMBID IRUJO¹⁰¹, en su estudio jurisprudencial, cuando afirma que el criterio de decidir lo extraordinario de unas lluvias es un tanto frágil, por la comparación con los acontecimientos de años anteriores, ya que en dichos años puede haberse dado un episodio largo de sequía. Para determinar unas lluvias como extraordinarias habría que centrarse en la prueba de porqué el caudal se desbordó y causó la inundación. Los datos cuantitativos, en este ámbito, pueden ser de gran utilidad.¹⁰²

5. LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON EL MANTENIMIENTO DE LOS CAUCES PÚBLICOS

Para acabar de tratar el tema de la responsabilidad patrimonial de las AAPP como consecuencia de las inundaciones, me parece oportuno comentar el mantenimiento de los cauces públicos debido a su importancia en la producción de daños.

En algunas Sentencias, de los arts. 23, 40, 42, 92 y 94 del TRLA se deduce la obligación de mantener el dominio público hidráulico en buen estado¹⁰³. Pero en ninguno de estos artículos aparece una mención a las obras hidráulicas necesarias para llevar a cabo el mantenimiento de cauces, es decir, se trata de una interpretación jurídica, que sirve de atribución de competencias a la Administración del Estado, para el control y administración del dominio público hidráulico o constitutivo de policía de aguas, y dicha interpretación jurídica puede ser muy discutible¹⁰⁴. Siguiendo el estudio jurisprudencial de los deberes de la AP que realiza EMBID IRUJO¹⁰⁵, en las sentencias

¹⁰⁰ EMBID IRUJO, A., *ibid.*, p. 144

¹⁰¹ EMBID IRUJO, A., *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de inundaciones. Un estudio jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 2018, p. 144 y ss.

¹⁰² Como es el caso de la STS del 7 de octubre de 2008, rec. 5106/2004, CENDOJ.

¹⁰³ SAN del 8 de julio de 2014, rec. 296/2012, f.d. quinto, CENDOJ.

¹⁰⁴ EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, p. 82

¹⁰⁵ EMBID IRUJO, A., *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de inundaciones. Un estudio jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 2018, p. 83 y ss.

en las que se tiene una referencia genérica a las obligaciones de mantenimiento de los cauces, no se especifica que actuaciones materiales concretas deben realizarse para evitar la inundación, simplemente se hace referencia a la falta de mantenimiento de los cauces por el Organismo de cuenca correspondiente en el origen del daño.

Pero, por otra parte, la opinión de órganos consultivos importantes de la AGE ha consistido en la negación de las obligaciones de limpiar los cauces por parte de la Administración hídrica estatal como consecuencia de nuestro ordenamiento jurídico. Son abundantes las sentencias sobre reclamaciones de responsabilidad por omisión de la realización de dragados, frente a razones opuestas como el mantenimiento del estado natural de los ríos, la preocupación por la conservación del medio ambiente las competencias concurrentes con las de los Organismos de cuenca de otras AAPP etc.

VII. LA MIGRACIÓN CLIMÁTICA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Resulta interesante comentar como el cambio climático está produciendo impactos negativos en todo el mundo, y como ese cambio climático y los derechos humanos están interrelacionados. Además, hay que proveer las medidas de control necesarias para la mitigación y adaptación con el objetivo de contrarrestar estos impactos negativos. Cuando hablamos de mitigación nos referimos a las intervenciones humanas para reducir el excesivo forzamiento antropogénico del sistema climático¹⁰⁶.

Desde un punto de vista jurídico de los derechos humanos en la migración originada por el clima significa que todas las acciones relacionadas con las decisiones que se toman en el ámbito climático, protegen y cumplen las leyes y principios internacionales de los derechos humanos, es decir, el concepto de dignidad humana tiene una aplicación legal¹⁰⁷. En mi opinión, la dignidad humana es un principio fundamental, el cual vemos respaldado en el derecho internacional de los derechos humanos, y debe tenerse muy en cuenta en las consecuencias derivadas de los cambios climáticos, y por consiguiente, de las inundaciones.

En este ámbito de los enfoques basados en los derechos humanos a la adaptación in situ, hay que tener en cuenta la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos para reducir los impactos negativos del cambio climático sobre las personas vulnerables dentro de una relación vertical entre el Estado y todas las personas que habitan su territorio¹⁰⁸. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) observa que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas relacionados a los derechos de información, derecho a participar en la toma de decisiones, y derecho al acceso efectivo de la justicia ayudan a fortalecer el compromiso político para poder asignar recursos y mejorar los incentivos para la prestación equitativa de servicios sociales en este ámbito¹⁰⁹. Aunque, a pesar de todas

¹⁰⁶ CUBIE D., «Migración ambiental y adaptación in-situ: el derecho de adaptarse o migrar con dignidad», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p.462 y ss.

¹⁰⁷ CUBIE, D., *ibid.*, p. 474

¹⁰⁸ CUBIE, D., *ibid.*, p. 474 y 475

¹⁰⁹ CUBIE, D., *ibid.*, p. 475

estas medidas, hay que tener en cuenta otros factores como el ritmo al que se desarrolla el cambio climático, la capacidad de adaptación, la vulnerabilidad de los individuos etc.

En este epígrafe, de acuerdo con CUBIE DUG¹¹⁰, quería transmitir la necesidad de llevar a cabo medidas basadas en los derechos humanos que reconozcan a los individuos o comunidades pueden ser incapaces de estar dispuestos a migrar cuando se producen riesgos ambientales, como pueden ser las inundaciones. Si estamos ante un caso de vulnerabilidad, ya sea por la edad, salud, o pobreza, tendríamos que recurrir a los principios de justicia climática elaborados por la Fundación Mary Robinson, en Justicia Climática, y las obligaciones que vinculan al Estado en virtud del derechos internacional de los derechos humanos de respetar, proteger y cumplir con todos los derechos humanos. Por consiguiente, los principios de participación, empoderamiento y transparencia deberían incorporarse en las nuevas políticas para garantizar que las comunidades no se vean obligadas a asumir una reubicación forzosamente, de forma que puedan migrar o adaptarse con la correspondiente dignidad¹¹¹.

¹¹⁰ CUBIE D., «Migración ambiental y adaptación in-situ: el derecho de adaptarse o migrar con dignidad», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018, p. 476 y ss.

¹¹¹ CUBIE, D., *ibid.*, p. 476 y 477

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Como conclusión final del presente trabajo conviene tratar la gestión de riesgos de inundación desde un punto de vista general, comentando sus elementos y señalando el papel que tiene en España.

Para hacer un análisis de la gestión, primero hay que determinar cuáles son las zonas inundables y qué Administraciones son competentes. Hay que fijarse en el artículo 11 del TR de la Ley de Aguas ya que se refiere a las zonas inundables como los terrenos que pueden resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos. Hay que tener en cuenta también la definición de zona inundable desde un punto de vista urbanístico.

En España, las inundaciones son un riesgo natural con un gran impacto en la sociedad, especialmente en el ámbito económico. Para que exista riesgo de inundación hemos visto que tiene que haber peligrosidad, exposición y vulnerabilidad. Entonces, el objeto de este trabajo, es la gestión del riesgo de inundación con la finalidad de minorar la magnitud de estos tres factores.

El Plan de Gestión del Riesgo de Inundación es un medio imprescindible de la Directiva europea 2007 de inundaciones, la cual fija para cada área un riesgo determinado de inundación, determinando las ARPSIs, con el objetivo de gestionar el riesgo de inundación de acuerdo con lo que determine cada Administración competente. El PGRI tiene como finalidad conseguir una actuación coordinada de todas las AAPP y la sociedad para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones.

Para llevar a cabo una adecuada gestión del riesgo de inundación hay que hacerlo con la convergencia del urbanismo, protección civil y aguas. Solo entonces encontraremos la solución más eficaz. Resulta complicado en determinados casos llevar a cabo una coordinación de diferentes administraciones, pero siempre y cuando se respete la jerarquía y se tengan en cuenta todas las informaciones, se llegara a conseguir prevenir o disminuir los riesgos de inundación.

Como hemos visto, la UE dota de gran importancia los planes de gestión de riesgos de inundación, en concreto, deberían haber sido publicados con el plazo del año 2015, pero como se ha explicado, esto no fue así para España. La conciencia preocupante en la legislación europea debería existir también en el ordenamiento jurídico español, pero no

solo desde una perspectiva de protección civil, sino también desde la legislación de aguas y del urbanismo. Desde el punto de vista de las aguas cabe destacar que será el Gobierno el que establecerá las limitaciones en el uso de las zonas inundables que considere necesarias, y las CCAA podrán llevar a cabo normas complementarias a esta regulación, así pues vemos la función complementaria de las CCAA. Siguiendo el Reglamento de Planificación Hidrológica de 2007, este establecerá unos criterios para determinadas actuaciones relacionadas con situaciones hidrológicas extremas. El hecho de haber creado un Sistema a desarrollar conjuntamente con las CAA da una información muy valiosa para el resto de Administraciones en el ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio y planificación urbanística.

De todo ello, se llega a la conclusión de los dos planteamientos en la gestión del agua y del territorio, teniendo por un lado el tradicional, y por otro lado, el contemporáneo. Este último, vemos que no sustituye al tradicional sino que lo moderniza, lo actualiza de acuerdo a las necesidades existentes y a los avances para llegar a una solución y funcionamiento más adecuado. Es decir, ambos planteamientos se solapan tratando nuevas incidencias como la coordinación administrativa ya que es una novedad muy importante.

Es necesaria una respuesta concertada de los riesgos de inundación con un planteamiento por etapas: evaluación preliminar, mapas de riesgo y planes de gestión. Además, resulta interesante mencionar el papel del cambio climático como un factor importante que contribuye al cambio de gestión de las inundaciones, ya que tenemos que pasar de un planteamiento tradicional, a uno moderno, que responda de las necesidades que derivan de este ámbito en la actualidad, como sería la migración climática.

No hay que olvidar, un tema muy importante tratado en este trabajo, como es la responsabilidad de las AAPP ante las inundaciones. En concreto, la intervención de terceros que modificaría el posible resultado, aumentando las consecuencias negativas derivadas de la inundación, sin olvidar los casos de fuerza mayor. En nuestra carta magna ya veíamos recogido en el art. 106.2 CE el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor. En este trabajo he estudiado el alcance de la exigibilidad a la Administración de su obligación de llevar a cabo acciones de previsión como la

imputación de la responsabilidad. Esto se realiza valorando cuales son los límites de la diligencia de la Administración frente a la actualización de los mapas de riesgo. En suma, en la normativa española se ha asumido que exista riesgo de inundación por efecto del cambio climático y sus posibles efectos tienen que tenerse en cuenta para llevar a cabo las medidas públicas de prevención de los efectos dañinos que estas producen. Pero hay que tener en cuenta también que en muchas ocasiones no se producen los efectos dañinos sobre el suelo natural, sino sobre el suelo transformado por la acción del hombre.

La responsabilidad de la Administración surge cuando se haya producido una lesión como consecuencia de un funcionamiento anormal de la Administración, existiendo una relación de causalidad entre la Administración y el daño causado, siempre que no estemos ante un caso de fuerza mayor, y que el daño sea evaluable e individualizable con la persona o personas afectadas.

En suma, podríamos resumir en términos muy generales el objetivo que debería perseguir la gestión de riesgos de inundación en tres verbos: prevención, protección y mitigación de inundaciones. Si la actividad humana contribuye a aumentar la posibilidad y los efectos negativos de las inundaciones resulta difícil reducir el riesgo. Esto es así por que las inundaciones no se deben únicamente a las causas naturales, sino también a causas humanas, como la deforestación, las construcciones en las ciudades muy cercadas a los ríos, rupturas de presas, vertidos, y al cambio climático. Y como resultado encontramos consecuencias económicas, medioambientales, y para la salud.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIENZA GARCÍA, J.F., «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 92, 1996.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L., «Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada», en *Revista jurídica navarra*, n. 41, 2006.

CONDE ANTEQUERA, J., «Cambio climático y responsabilidad patrimonial de la administración », en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García (dir.), (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

CUBIE D., «Migración ambiental y adaptación in-situ: el derecho de adaptarse o migrar con dignidad», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., «La configuración de la protección civil como sistema y su incidencia en el régimen de distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas », en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

DIEZ HERRERO, A., «Mapas de peligrosidad y riesgo por inundaciones: implicaciones técnicas y jurídicas», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

EMBID IRUJO, A., *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de inundaciones. Un estudio jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 2018.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», en *Monografías de la Revista Aragonesa de la Administración Pública*, Zaragoza, 2016.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V., «Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «La protección civil ante la prevención y gestión del riesgo de inundaciones », en *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coordinadoras), El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Mayo 2011.

MENÉNDEZ REXACH, A., «La integración de riesgos en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación sectorial especial (Infraestructuras críticas, protección civil y situaciones hidrológicas extremas)», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

MENÉNDEZ REXACH, A., «Planificación hidrológica» en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.110, 2015.

MORENO SANTAENGRACIA, M.L., «Las inundaciones como fenómeno natural frecuente. Aprender a gestionar su riesgo », en *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos: XXI Jornadas de Derecho de Aguas*, Embid Irujo (dir.), Aranzadi, Zaragoza, 2018.

OLCINA CANTOS, J., « ¿Es la ordenación del territorio una herramienta eficaz contra el riesgo de inundaciones en España?», en *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Arana García, (coordinadores: Conde Antequera, J., Garrido Manrique, J., y Navarro Ortega, A.), Dykinson, Madrid, 2018.

PÉREZ RODRÍGUEZ, M.D., *Situaciones de emergencia, catástrofes e inundaciones*, ICB, 2013.

SALINAS ALCEGA, S., «Herramientas del Derecho Internacional y Europeo para la gestión de inundaciones y sequías: su aplicación a las cuencas transfronterizas», en *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos: XXI Jornadas de Derecho de Aguas*, Embid Irujo (dir.), Aranzadi, Zaragoza, 2018.

OTROS TEXTOS

Guía técnica de apoyo a la aplicación del reglamento del dominio público hidráulico en las limitaciones a los usos del suelo en las zonas inundables de origen fluvial. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-tecnica-rdph-usos-suelo-zonas-inundables_tcm30-425866.pdf

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

LA COMISIÓN EUROPEA, «Paquete de procedimientos de infracción de enero: principales decisiones adoptadas», en Press releases database, [consultado 18 de junio de 2019]. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-462_es.htm

NORMATIVA UTILIZADA

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.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI, y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907, de 6 de julio.

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Decreto 34/1983, de 8 de Marzo, de creación de los centros de coordinación operativa.

Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

Constitución española de 1978.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.