

INCIDENCIA EN EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO DE LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS DE INUNDACIÓN

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LAS ZONAS INUNDABLES EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS... 1. El concepto de zona inundable y su problemática delimitación. 2. El régimen de limitación de usos en las zonas inundables derivado de la normativa de aguas. 3. Los instrumentos de planificación de la gestión de riesgos por inundación y su necesaria coordinación con los instrumentos de planificación territorial y urbanística.– III. LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LAS ZONAS INUNDABLES: 1. Los riesgos de inundación como condicionante para la clasificación y calificación urbanística de terrenos. 2. La autorización de usos edificatorios en zonas inundables: Administración competente y régimen jurídico. 3. El informe de la Administración hidráulica en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística y su conexión con las zonas inundables.– IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El trabajo aborda la relevancia de la gestión de los riesgos de inundación para el modelo de ocupación del territorio. Históricamente, en España se han primado las medidas estructurales de tipo físico, como la regulación de los ríos y la reforestación de las cuencas, descuidando la planificación territorial y la disciplina urbanística. Tras estudiar la compleja normativa aplicable, producto de la yuxtaposición de competencias de los distintos niveles administrativos, se examinan los mecanismos jurídicos que pueden permitir una prevención eficaz, sean planes específicos, enmarcados en las directivas comunitarias aplicables en esta materia, o mecanismos de coordinación ya introducidos y que están demostrando su eficacia.

Palabras clave: riesgos de inundación; zonas inundables; planificación hidrológica; planificación urbanística; coordinación administrativa.

ABSTRACT: *The paper is about the influence of the flood risks in the urban planning model of city development. In the past, in Spain measures such as dam building and tree planting have been used to counteract the risk of flooding. However, urban discipline and planning has been neglected. There are legal instruments that allow effective prevention: the regulation of plans as the development of the European directives, or effective coordination mechanisms.*

Key words: *flood risks; flood areas; hydrological planning; town and country planning; administrative coordination.*

I. INTRODUCCIÓN

A estas alturas, nadie se aventura a restar un ápice o cuestionar la indiscutible relevancia que presentan los recursos hídricos en el desarrollo territorial. Entre otros motivos porque sin agua no habría desarrollo territorial. Y resulta igualmente incontestable la importancia que presentan los bienes que integran el dominio público hidráulico como elementos estructurantes dentro del modelo de ordenación territorial y urbanística (1).

A la vista de esta estrecha relación, caracterizada por una constante interacción recíproca entre el ámbito urbanístico y el demanial, sorprende la relativamente escasa atención que tradicionalmente se ha prestado a un aspecto tan significativo como son los riesgos de inundación, tanto desde un punto de vista de su desarrollo normativo como, sobre todo, de su correcta delimitación sobre el terreno, habida cuenta de su potencial impacto destructivo sobre personas y bienes (2). Situación de la que se ha derivado la tolerancia (cuando no la permisividad) de numerosos asentamientos humanos en esas zonas, con consecuencias catastróficas, que en muchas ocasiones podrían haberse evitado (3).

Y lo peor de todo es que —y esa es una resulta bien conocida en el ámbito urbanístico— los mecanismos jurídicos de reacción una vez producida la transformación urbanística de los terrenos y consolidada la urbanización son escasos y, sobre todo, caros, lo que suele conllevar la frecuente inacción de las administraciones competentes ante una más que probable solución expropiatoria al problema.

Cabe recordar como el apartado tercero del artículo 28 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional compele al Ministerio de Medio Ambiente a promover «convenios de colaboración con las Administraciones Autonómicas y Locales que tengan por finalidad eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inun-

(1) La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007) establece una vinculación expresa de la gestión de los recursos hídricos a la ocupación del territorio. Sobre esta indiscutible relación, observada desde una perspectiva jurídica, véanse, entre otros, los estudios que publiqué sobre las «Aguas y urbanismo» en los años 2010 y 2013.

(2) Las inundaciones provocadas por las avenidas de los ríos suponen en España, sin lugar a dudas, el principal riesgo natural en lo que se refiere a número de víctimas y daños. Como referencia BERGA CASAFONT (2011: 7), en los últimos 60 años hemos padecido 11 inundaciones catastróficas que han causado un total de 1884 víctimas, destacando las del año 1962 en la Comarca del Valles, en Cataluña, con el escalofriante dato de 963 víctimas debidas principalmente a la ocupación urbana de las márgenes y llanuras de inundación de las rieras de las Arenas y Rubí, con viviendas de baja calidad y sin ningún tipo de protección ni medida estructural para hacer frente a las avenidas.

(3) Como bien afirma MENÉNDEZ REXACH (2015:110).

dables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio». Y, por otra parte, cuando este tipo de actuaciones deban realizarse en zonas urbanas, serán las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo a quienes corresponda la iniciativa de corregir las situaciones de puesta en peligro del dominio público hidráulico y la invasión de zonas inundables, tal y como señala el apartado cuarto del citado artículo (4). Apartados que muestran la voluntad del legislador, manifestada en el principal instrumento de planificación en materia hidrológica, de poner remedio a una situación constatable e indeseable (y que bien debiera haberse evitado a priori), pero con unas medidas que adolecen de enorme inconcreción y que se han mostrado claramente ineficaces con el paso del tiempo.

Como es obvio, las soluciones verdaderamente eficaces deberían haberse producido con anterioridad a la consumación del proceso edificatorio, siempre vinculadas a una correcta ordenación urbanística de los suelos sometidos a riesgo de inundación. Y es que una adecuada clasificación y calificación urbanística de los suelos, con respeto de los usos compatibles al condicionante que supone el riesgo de inundación de los terrenos, supone el principal elemento de éxito para evitar que las inundaciones (inevitables per se) produzcan daños de gran significación sobre personas o bienes, daños que, además, se reiterarán en el tiempo cada vez que vuelvan a producirse dichas inundaciones.

(4) Todo ello sin perjuicio de las competencias que ostenta la Administración hidráulica sobre protección, inspección y control del dominio público hidráulico; competencias que habilitarán la actuación estatal en defensa de la integridad de los cauces de titularidad estatal, por mucho que la iniciativa en la adopción de las medidas que incluye la Ley del PHN pertenezca a las Administraciones con competencias territoriales y urbanísticas. Es más, tal y como recoge el apartado cuarto del mencionado artículo 28 de la Ley del PHN, el Ministerio de Medio Ambiente podrá promover la firma de convenios para la financiación de estas actuaciones con las Administraciones Autonómicas y Locales, contribuyendo activamente, por un parte, a la adecuación urbanística de los entornos de los cauces urbanos y, por otra, a la defensa del demanio hidráulico. En este sentido, resulta tremendamente interesante la STS 2302/2014, de 10 de junio de 2014, que resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Salamanca contra la Sentencia de 29 de diciembre de 2011 dictada por el TSJ de Castilla y León, en la que se resuelve lo que materialmente supone un conflicto negativo de competencias entre la Confederación Hidrográfica del Duero y el propio Ayuntamiento de Salamanca, al considerar ambos que no corresponde al ámbito de sus competencias la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca. El TS, amparándose en el artículo 28 de la LPHN, establece que la competencia para la limpieza ordinaria de los cauces, al no estar recogida expresamente dentro de las funciones que la legislación de aguas otorga a los organismos de cuenca, «cae dentro del ámbito de aplicación de la regla general establecida por dicho precepto legal, a saber: que se trata de una de esas actuaciones genéricamente encomendadas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo» (FJ sexto).

Así, junto a la atención que tradicionalmente se ha prestado en nuestro país a determinadas medidas estructurales como la reforestación de cuencas o la construcción de encauzamientos o de presas y embalses para permitir la regulación y laminación de avenidas, planteadas siempre con el objetivo de interferir y modificar los fenómenos de formación y propagación de las avenidas; se debería haber hecho mayor hincapié en otro tipo de medidas de carácter no estructural, que si bien no suponían la modificación ni eliminación de las avenidas, sí iban a impedir que éstas provocasen tan cuantiosos e irreparables daños sobre personas o bienes. Medidas que en algún caso estarán tan estrechamente vinculadas a la ordenación urbanística y territorial como la creación de verdaderas llanuras de inundación a través de la zonificación de usos y clasificación de suelos.

Con unas y otras (medidas estructurales y no estructurales) se debe avanzar hacia una gestión integrada de las inundaciones (GII), desde luego mucho más deseable y eficaz por sus planteamientos integrados, y cuyos postulados ya pueden observarse, en cierta medida, en la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos que está impulsando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente al amparo de la Directiva marco del agua y la Directiva de evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

En este trabajo, centrado necesariamente, por su eminente carácter jurídico, en las medidas de carácter no estructural, se va a tratar de ofrecer algunas pautas para una correcta ordenación urbanística de los suelos sometidos a riesgo de inundación, bajo una perspectiva sistemática y comparada de la regulación del demanio hidráulico y de la normativa urbanística. Perspectiva en la que se ha de tener en cuenta, además, el problema de la integración de ámbitos competenciales en los que se hallan diversos actores, desde el Legislador y la Administración estatal, cuyas competencias en materia de Aguas son especialmente relevantes, a los legisladores autonómicos y las Administraciones de las Comunidades Autónomas y entes locales, protagonistas en lo que se refiere a la ordenación territorial y urbanística.

II. LAS ZONAS INUNDABLES EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

Como se ha apuntado anteriormente, nuestro Ordenamiento jurídico nos ha privado de una regulación completa y ordenada de las zonas inundables, ofreciéndonos una regulación parcial y sectorial, casi siempre compuesta de retazos normativos que, sin duda, se han mostrado insuficientes para ordenar un ámbito territorial tan necesitado de una legislación específica.

Prueba de ello es el precursor Decreto 2508/1975, de 18 de septiembre, sobre previsión de daños por avenidas, en el que se establecía «la necesidad de fortalecer la intervención administrativa en las zonas que alcanzan las

máximas avenidas extraordinarias, a fin de garantizar el buen régimen de las corrientes, la seguridad de las personas y la integridad de las propiedades en dichas zonas», pues en sus escasos diez años de vigencia mostró una eficacia que ciertamente se puede calificar como limitada (5).

No obstante, ya contenía algunas interesantes medidas que, en parte, se han venido heredando en normas posteriores, como la competencia desligada de la potestad de deslinde del *Ministerio de Obras Públicas* para determinar «la zona delimitada por la línea que alcancen las avenidas, cuyo periodo de recurrencia sea de quinientos años» (artículo 1º). Línea que, en tanto no hubiese sido definida, se entendía que discurría «a una distancia de cien metros, contados a partir de ambos límites del alveo del cauce» (artículo 2º, en una formulación coincidente con lo que actualmente sería *zona de policía*), aunque su determinación expresa era obligada en zonas urbanas y en aquellas sometidas a planeamiento urbanístico, correspondiendo su delimitación a las Comisarías de Aguas.

Ni que decir tiene que las normas que inmediatamente sucedieron al referido Decreto, esto es, el texto original de la Ley de Aguas de 2 de Agosto de 1985 o el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, tampoco supusieron la solución normativa integrada que requería y requiere esta materia. De hecho, se podía advertir, incluso, un cierto retroceso en lo que se refiere a la coordinación e integración de medidas, sobre todo aquellas de naturaleza urbanística, como consecuencia del nuevo marco competencial derivado de la estructuración territorial del Estado y del texto constitucional.

Quizá la aprobación, a lo largo de lo que se lleva recorrido de milenio, del conjunto normativo actualmente vigente ha supuesto un primer e importante paso en el cambio de situación. Y es que la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, como consecuencia de la incorporación de los postulados ambientales de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre (Directiva Marco del Agua), y, sobre todo, del Real Decreto 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que incorpora la Directiva 2007/60, sobre la evaluación y gestión de las inundaciones, resultan importantes hitos en lo que parece un nuevo paradigma normativo referido a los riesgos de inundación como uno de los elementos esenciales en la regulación hidrológica (6).

(5) Como acertadamente apunta BERGA CASAFONT (2011: 10).

(6) FORTÉS MARTÍN (2006: 28) ubicó, como momento clave para poner punto y final al referido problema de parcialidad normativa, la Directiva sobre gestión de riesgos de inundación y su incorporación a los Estados miembros. Así, afirma que «cuando se apruebe esta Directiva contaremos con una visión holística e integral del problema de las inundaciones capaz de ahondar en sus causas más profundas sin fragmentaciones o desplazamientos del problema que puedan comprometer la capacidad de las regiones o Estados situados río arriba o río abajo para alcanzar el nivel de protección que consideren más adecuado». En mi opinión, y

1. El concepto de zona inundable y su problemática delimitación

Lamentablemente —y se trata de una nueva consecuencia indeseable derivada del alto grado de dispersión normativa que, en ausencia de un texto normativo integrado, rige la materia— el primer aspecto que se debe destacar a la hora de hacer una aproximación terminológica a las zonas inundables es la inexistencia de un concepto unívoco que las precise (7). Y este es un problema que no se circunscribe únicamente al ámbito conceptual, sino que se traslada directamente a la definición —o indefinición— del régimen jurídico de estas zonas de riesgo.

El artículo 11 del TR de la Ley de Aguas 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. Definición que, por su carácter excesivamente amplio y genérico, resulta francamente ineficaz.

Para completar la anterior definición, el artículo 14.1 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, define las zonas inundables como aquellas «delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período 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 expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente».

Por su parte, el artículo 3.m) del Real Decreto 903/2010 considera zona inundable los terrenos que puedan resultar inundados por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de 500 años, atendiendo a estudios geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos, así como de series de avenidas históricas y documentos o evidencias históricas de las mismas en los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos, así como las inundaciones en las zonas costeras y las producidas por

sin menospreciar el importantísimo papel que la directiva ha tenido en el avance de la gestión integrada de los riesgos de inundación, creo que quedan todavía algunos márgenes de actuación normativa (que quizá resulten incompatibles con nuestro actual modelo de distribución competencial o, al menos, tal y como se ha interpretado) para alcanzar la tan deseada visión holística del problema de las inundaciones.

(7) Es significativo que el artículo 3 del Real Decreto 903/2010 (que, recordemos, incorpora a nuestro Ordenamiento jurídico la Directiva sobre gestión de riesgos de inundaciones) introduce la definición de lo que debe entenderse por avenida, inundación o zona inundable «sin perjuicio de la aplicación en lo que proceda de las definiciones contenidas en la legislación de aguas, costas y protección civil», lo que da buena cuenta del grado de dispersión normativa, incluso a este nivel conceptual, que caracteriza la materia.

la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición. Estos terrenos, se dice, cumplen labores de retención o alivio de los flujos de agua y carga sólida transportada durante dichas crecidas o de resguardo contra la erosión.

En síntesis, la consideración de un concepto estricto de zonas inundables (que es el que parece desprenderse de estas definiciones) debería llevarnos a excluir de estas zonas los terrenos ocupados por el cauce, ya que tales terrenos estarán siempre en el nivel de crecidas ordinarias de los ríos o arroyos.

No obstante —y desde esa ineludible perspectiva integrada de protección contra los riesgos por inundación que nos debe guiar— creo resulta preferible trazar un concepto amplio de zona inundable, en el que se contengan también los cauces (singularmente las riberas, en su condición de terrenos cubiertos en las máximas crecidas ordinarias) y una parte de los terrenos contiguos al dominio público hidráulico. De esta forma, la delimitación y consiguiente zonificación —urbanística— de las zonas inundables tomaría en consideración el cauce natural y, en su caso, las márgenes, sujetas a una zona de servidumbre de cinco metros de anchura y a una zona de policía de anchura de 100 metros; siempre, evidentemente, que los terrenos en ellas ubicados se encontrasen dentro de los niveles que alcanzasen las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno fuese de 500 años (8).

Por lo general, es cierto que el nivel de protección que dispensa la normativa de aguas a estos suelos —singularmente a los ocupados por el dominio público hidráulico y a la zona de servidumbre— puede resultar suficiente *per se*, en atención a la limitación de usos que se impone para ellos y la que debería imponerse en su consideración como zonas inundables (9). Pero, en mi opinión, será precisamente su naturaleza de terrenos inundables la que supondrá un elemento dirimente a la hora de denegar la autorización de usos edificatorios que, excepcionalmente, se puedan permitir en zona de servidumbre, pues estos podrían resultar claramente inadecuados en atención al riesgo de inundación presente, como analizaremos posteriormente.

Si resulta problemática su delimitación conceptual, no menos problemática resulta la delimitación de estas zonas sobre el terreno. Y lo es, en primer lugar, porque la actuación administrativa a la hora de proceder a la delimi-

(8) Ya he defendido, en varias ocasiones, la necesidad de incluir los cauces dentro de la ordenación urbanística de tal forma que obtengan un régimen adicional de protección frente a usos derivado de su correcta clasificación y calificación urbanística. Me remito a lo dicho en ESCARTÍN ESCUDÉ (2009: 138 y ss) y ESCARTÍN ESCUDÉ (2013: 231 y ss).

(9) Junto a estos, deberá tenerse en cuenta otros conceptos de gran relevancia, estrechamente vinculados a la inundabilidad de los terrenos, en los que resulta evidente la necesidad de una pormenorizada regulación encaminada a condicionar el uso del suelo y de las actividades a desarrollar, pero que, sin embargo, han adolecido de una ordenación tardía o directamente insuficiente, como las llanuras de inundación o la zona de flujo preferente.

tación se tiene que fundamentar en estudios geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos o en documentos y evidencias históricas que no siempre existen o resultan concluyentes. O eso se debe entender a la vista de las numerosas ocupaciones que se ha hecho de estas zonas. Es cierto que el recorrido del cauce es cambiante, al igual que lo es su caudal y, en general, su régimen hidrogeomorfológico. También las decisiones administrativas cambian y pueden condicionar, sin duda, la ineficacia de estos datos. Algunas actuaciones sobre los cauces, como encauzamientos en determinados tramos mediante motas o diques, o las nuevas tendencias en relación a la gestión del agua y sus valores ambientales (como, por ejemplo, una cada vez mayor resistencia a la limpieza de cauces, con la consiguiente acumulación de gravas y materiales) determinan comportamientos o consecuencias hídricas no referenciadas históricamente.

Pero la delimitación también resulta problemática, en segundo lugar, por las dificultades a la hora de determinar a quién corresponde verdaderamente la competencia para llevar a cabo esta delimitación de las zonas inundables, pues la normativa es realmente imprecisa a la hora de solucionar esta cuestión.

Las opciones son varias y seguramente todas ellas estén justificadas desde un punto de vista normativo y competencial. Así, podría corresponder a la Administración competente en materia de aguas (caso en el que la Administración estatal también resultaría competente) o a la competente en materia de ordenación territorial y urbanística, en cuyo caso serían responsables las Comunidades Autónomas y entes locales con competencias en materia de planificación urbanística, pero no la Administración estatal. El problema no resulta baladí, pues sus consecuencias jurídicas son importantísimas.

Evidentemente aquí no se está ejerciendo la potestad de deslinde, pues no se trata de terrenos que, por su naturaleza inundable, se integren en los patrimonios públicos ni formen parte (al menos en su totalidad) del dominio público hidráulico. Recordemos como el artículo 11. 1 matiza que dichos terrenos inundables conservarán «la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren», pudiendo ser bienes públicos o privados.

En principio, el artículo 28.2 de la LPHN debería darnos la clave, en tanto regula expresamente la delimitación de las zonas inundables. Pero el texto no puede resultar más críptico y ambiguo. Así, en ejercicio un tanto absurdo de la obviedad, el citado 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 ello contarán «con el apoyo técnico de estos Organismos y, en particular, con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial, que la Administración hidráulica deberá facilitar».

Haciendo un esfuerzo deductivo y de interpretación coordinada de las normas, podemos inferir que esas «Administraciones competentes» a las que se refiere la LPHN no lo son en materia hidrológica, sino en materia de ordenación territorial y urbanística. Deducción sustentada en que el artículo 11.2 del TRLA, al que remite expresamente el artículo 28.2 de la LPHN, indica que los Organismos de cuenca darán traslado «a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo» de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que éstos se tengan en cuenta «en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables».

De esta forma, deberán ser las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo las que delimiten las zonas inundables, recayendo en ellas la correcta ordenación urbanística de las mismas, debiendo ser éste un contenido que necesariamente se refleje en los instrumentos de planificación que se aprueben, como posteriormente argumentaremos (10). Lo paradójico de la situación es que esta delimitación de las zonas inundables no resultará eficaz a todos los efectos, pues existen otras disposiciones normativas en las que se exige la delimitación de las zonas inundables a otras Administraciones, con competencias en materia de agua o de protección civil.

Resulta revelador el ejemplo del Real Decreto 903/2010, que exige a las Administraciones hidráulicas la elaboración de unos mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación, que sirven como base para los planes de gestión de riesgo de inundación, y en los que se deberán delimitar las zonas inundables e indicar los daños potenciales que las inundaciones pueden ocasionar.

Por ello, y a pesar de que la competencia para la delimitación de las zonas inundables a los efectos que interesan en este estudio sea, indiscutiblemente, de las Administraciones con competencia urbanística, ésta deberá ser una tarea coordinada, en la que intervendrán —necesariamente— las Administraciones con competencia en materia hidráulica y de protección civil y cuyos resultados deberán cruzarse con otros instrumentos de delimitación o información de las

(10) MENÉNDEZ REXACH (2015: 38) considera «bastante discutible» que la delimitación de las zonas inundables deba corresponder a la Administración urbanística y no a la gestora del agua, al considerar que es ésta «quien tiene más datos y mayor especialización.» Tal y como afirma, a pesar de que la cuestión tiene «enorme trascendencia urbanística, por los riesgos inherentes a la construcción de viviendas y la implantación de otras actividades en zonas susceptibles de inundación» eso no significa, en su opinión, que la delimitación de estas zonas deba corresponder a la Administración urbanística, pues a ésta «corresponde la clasificación del suelo, pero para identificar las zonas inundables necesita el apoyo y el aval de la Administración hidráulica». No obstante, el propio autor finaliza reconociendo que «la delimitación de las zonas inundables sigue siendo competencia de la Administración urbanística» aunque su labor quedará «muy facilitada por los trabajos realizados por la Administración hidráulica».

zonas sometidas a riesgo, como planes de gestión de riesgo de inundación y planes de protección civil ante el riesgo de inundaciones (11).

2. El régimen de limitación de usos en las zonas inundables derivado de la normativa de aguas

La delimitación de las zonas inundables resulta conveniente y necesaria para muy variados aspectos, algunos de ellos relacionados, incluso, con la propia conservación del buen estado ecológico de las aguas. Pero, sin lugar a dudas, uno de esos aspectos destaca de forma esencial.

A estas zonas se les deben asignar una serie de limitaciones de usos del terreno que resulten consecuentes con la naturaleza de los suelos y los potenciales riesgos a los que se someten. Es decir, a diferencia de lo que sucede con las limitaciones de usos previstas específicamente en la legislación de aguas para el dominio público hidráulico o la zona de servidumbre, cuyo principal objetivo es, precisamente, la protección y utilización del dominio público hidráulico, en el caso de las zonas inundables las limitaciones cumplirán con otra finalidad primordial, como es la protección y seguridad de los ciudadanos y sus bienes frente a los numerosos riesgos de avenidas o inundaciones.

En principio, el artículo 11.3 prevé la posibilidad de que el Gobierno, mediante Real Decreto, pueda establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Atribución que también se prevé para los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, con la posibilidad del establecimiento de normas «complementarias» de dicha regulación. El uso de esta habilitación, sin embargo, ha sido moderado, seguramente por los problemas de articulación competencial que el establecimiento de estas medidas sobre terrenos que carecen de naturaleza demanial o no resultan necesarios para su protección puede generar en relación con las competencias autonómicas de ordenación territorial y urbanísticas (12).

(11) Coincido con MENÉNDEZ REXACH (2015: 38) cuando afirma que «en todos los ámbitos es necesaria la colaboración interadministrativa, pero en éste es inexcusable». Y es que, en efecto, «para excluir estas zonas del proceso urbanizador, la Administración urbanística tiene que apoyarse en la información que le proporcione la Administración hidráulica» MENÉNDEZ REXACH (2015: 38), pues tal apoyo no sólo es una cuestión de imposición normativa, sino que lo dicta la más elemental lógica y coherencia jurídica.

(12) En este sentido, conviene recordar lo sucedido con la redacción originaria del artículo 96.1 del TRLA, que habilitaba al Gobierno de la Nación a establecer áreas de protección alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas en las que se condicionaba el uso del suelo y las actividades que se desarrollasen. Dicha previsión, sin embargo, fue declarada inconstitucional por la STC 227/1988, en tanto era ésta una competencia de ejecución «que no encuentra respaldo en el art. 149.1.23.º de la Constitución, ni tampoco en el art. 149.1.22.º»

Pero no debemos olvidar que en el concepto de zona inundable se entrecruzan otros regímenes de protección y limitación de usos plenamente asentados y ciertamente restrictivos. La delimitación del concepto de zona inundable y su definición bajo la conceptualización amplia propuesta que incluye los terrenos en máxima crecida ordinaria y las márgenes hasta los puntos que alcancen las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de 500 años, conlleva un notable régimen protector.

Así, en lo que se refiere al régimen de policía del dominio público hidráulico y su uso público, el art. 6.1 del TR de la Ley de Aguas establece una serie de limitaciones a los usos del suelo en las márgenes de los cauces públicos, que también será aplicable a las márgenes de lagos, lagunas y embalses en virtud de lo establecido por el art. 96 del citado texto normativo (13).

Se prevé, en primer lugar, una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público, con la finalidad principal de proteger el dominio público hidráulico, pero también con el objeto de permitir el paso público peatonal y el acceso para el servicio del personal de vigilancia del cauce, para el ejercicio de actividades de pesca fluvial y para el salvamento de personas o bienes, admitiendo, a su vez, el varado y amarre de embarcaciones ya sea de forma ocasional, ya en caso de necesidad (art. 7 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico —en adelante RDPH—) (14).

cuando se trate de aguas que discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma» (FJ 23). Consideraba el TC que la decisión gubernativa podía incidir en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, enunciando que la competencia del Estado sobre la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos en estas aguas no justificaba «una interferencia semejante en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, máxime con el grado de indefinición que, en cuanto al condicionamiento del uso del suelo y de las actividades en aquellas áreas» (FJ 23). De este modo, y a diferencia de lo que sucedía con «el art. 6 de la Ley de Aguas, que sujeta las márgenes de los cauces públicos a una zona de policía de 100 metros, dado que puede considerarse como una norma general básica de protección del medio ambiente» la atribución que realizaba el antiguo art. 88.1 de la Ley de Aguas suponía «una extralimitación competencial, en detrimento de las potestades que todas las Comunidades Autónomas han asumido sobre la ordenación del territorio y la gestión del medio ambiente», motivo por el que fue declarado inconstitucional.

(13) En efecto, el apartado 2.º del art. 96 del TR de la Ley de Aguas establece que «en todo caso, las márgenes de lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas para las corrientes de agua». Medida que se podrá complementar con la zona de servicio que fije el Organismo de cuenca alrededor de los embalses superficiales.

(14) La reforma operada por el RD 9/2008, de 11 de enero, de modificación del RDPH, ha remarcado el papel protector que ejerce dicha limitación del derecho de propiedad al incluir entre sus finalidades, específicamente, la «protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico» [art. 7.1.a)]. En cualquier caso, la anchura de cinco metros de la servidumbre podrá, en virtud del art. 8 del RDPH, modificarse por razones topográficas, hidrográficas, o si lo exigieran las características de la concesión de un aprovechamiento

La limitación de usos, inherente a cualquier zona de servidumbre, incide en el régimen urbanístico y de propiedad en tanto se restringen las posibilidades edificatorias de los propietarios de los terrenos afectos. De este modo, si bien se admite la siembra y plantado de especies no arbóreas (siempre que no impidan el paso para el ejercicio de las actividades mencionadas en el art. 7 del RDPH), las actividades edificatorias que se pretendan realizar sobre dicha zona de servidumbre requerirán de una autorización que sólo se otorgará «en casos muy justificados»²³.

En efecto, el apartado 3.º del art. 7 RDPH, añadido con la modificación del reglamento del año 2008, ha proscrito expresamente la realización de cualquier tipo de actividad edificatoria en la zona de servidumbre, salvo que dicha construcción resulte apropiada para facilitar el uso, la conservación o restauración del dominio público hidráulico.

«Con carácter general no se podrá realizar ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración. Solo podrán autorizarse edificaciones en zona de servidumbre en casos muy justificados».

Ya he tenido ocasión de abogar por una interpretación restrictiva del mencionado artículo, de forma que sólo *en casos muy justificados* se podrían autorizar las edificaciones que fuesen *convenientes o necesarias* para el dominio público hidráulico (15). Al amparo de esa interpretación, la regla general sería la inedificabilidad de la zona y constituiría la excepción la posibilidad de ubicar construcciones que coadyuvasen a la protección del demanio. Ése es, en mi opinión, el tenor literal del apartado añadido del art. 7 del RDPH, pero la práctica administrativa lo desmiente.

Las edificaciones que van a ser autorizadas en *casos muy justificados* serán, precisamente, las que no sean convenientes o necesarias para la conservación del demanio hidráulico. La regla general será, por consiguiente, la inviabilidad de cualquier tipo de construcción inconveniente para la protección del demanio, mientras que la excepción será la posibilidad de llevar a cabo su construcción a través de la correspondiente autorización (16).

hidráulico. Dicha modificación se hará «por causas justificadas de exigencia del uso público», previa la tramitación de un expediente en el que se oír al propietario del terreno y, en su caso, al titular de la concesión.

(15) Véase ESCARTÍN ESCUDÉ (2013: 210).

(16) El párrafo 2.º del mencionado art. 7.3 del RDPH parece confirmar dicha interpretación al prevenir que «las edificaciones que se autoricen se ejecutarán en las condiciones menos desfavorables para la propia servidumbre y con la mínima ocupación de la misma, tanto en su suelo como en su vuelo. Deberá garantizarse la efectividad de la servidumbre, procurando su continuidad o su ubicación alternativa y la comunicación entre las áreas de su trazado que queden limitadas o cercenadas por aquélla». Evidentemente, las construcciones que sean

En segundo lugar, el art. 6.1 del TR de la Ley de Aguas somete a los terrenos que lindan con los cauces a una zona de policía de 100 metros de anchura, en la que se condicionará «el uso del suelo y las actividades que se desarrollen» (17).

La finalidad de la zona de policía, tal y como indica el art. 9 del RDPH, es la de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes. Para ello, se anuda al régimen previsto por el RDPH una serie de actividades y usos del suelo admisibles en dichas zonas. Se observa, por tanto, un condicionamiento del régimen de actividades susceptibles de ser realizadas sobre los terrenos anejos a los cauces públicos, lo que en términos urbanísticos se conocería como una «limitación de usos», aunque dicha limitación proviene de un régimen distinto al propiamente urbanístico. En definitiva, se trata de un condicionante que se hará efectivo a través del régimen de planificación urbanística, pero que quedará excluido de las posibilidades decisorias de los planificadores, ya que viene impuesto a los instrumentos de planificación urbanística por la regulación de aguas.

Los usos que quedan condicionados en la zona de policía de cauces son (art. 9.1 RDPH):

- a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno.
- b) Las extracciones de áridos.

convenientes o necesarias para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración, no pueden, por definición, resultar desfavorables para la servidumbre de protección, ya que cumplen las mismas finalidades que ésta. Un ejemplo esclarecedor: con la nueva regulación, el RDPH ha hecho hincapié en la utilidad de la servidumbre para permitir el paso público peatonal. Dicho objetivo, desde el punto de vista de las posibilidades constructivas, parece hacer referencia a los paseos fluviales, situados en las márgenes de los cauces. Y no cabe la menor duda de que un paseo fluvial no sólo resulta perfectamente compatible con la zona de servidumbre, sino que coadyuva al cumplimiento de las finalidades que la normativa de aguas ha impuesto a la servidumbre: protección y conservación del demanio, accesibilidad para su uso, etcétera.

(17) Sin perjuicio de que el art. 6 del TR de la Ley de Aguas establezca una anchura determinada para las zonas de limitación de los cauces, riberas y márgenes se podrá modificar tanto la anchura de la zona de policía como la de servidumbre para uso público en las zonas próximas a la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes.

Asimismo, y de conformidad con lo establecido en el art. 9.2 del RDPH —en redacción dada por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, que lo modifica—, la zona de policía podrá ampliarse también, si ello fuese necesario, para incluir la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo, al objeto específico de proteger el régimen de corrientes en avenidas, y reducir el riesgo de producción de daños en personas y bienes. En estas zonas o vías de flujo preferente sólo podrán ser autorizadas por el organismo de cuenca aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe de dicha vía.

- c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.
- d) Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico.

Conviene precisar que los citados usos se encuentran condicionados por el régimen de regulación del RDPH, pero no prohibidos o vetados por el mismo. Dicha circunstancia implica, como se analizará en el siguiente epígrafe, la plena compatibilidad de esta situación con cualquiera de los regímenes clasificatorios y calificadorios del suelo, si bien, y siempre a priori, el más adecuado con la naturaleza del suelo sería el del suelo no urbanizable o rústico.

En efecto, al quedar condicionada la posibilidad de realizar una alteración sustancial del relieve natural del terreno, difícilmente se puede pensar en materializar un proyecto de urbanización en dicha zona. De igual modo, resulta complicado compatibilizar el régimen del suelo urbano con un espacio en el que se halla limitado cualquier tipo de construcción —fija o desmontable— o actividad (edificatoria, por ejemplo) que pueda suponer un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas. Pero, como se ha dicho anteriormente, estos usos y actividades no serán, en esencia, incompatibles con la zona de policía, sino que deberán someterse al régimen de autorizaciones que prevé el RDPH para que los órganos competentes consideren su idoneidad caso por caso.

Así, el art. 78 RDPH exige una autorización previa del Organismo de cuenca para que se pueda realizar cualquier tipo de construcción en zona de policía de cauces, que se tramitará conforme al art. 53 del citado cuerpo normativo.

No cabe duda de que se trata de un sistema mucho más flexible que el previsto para las servidumbres de protección, ya que la limitación del uso o actividad no se realiza apriorísticamente —*ex lege*—, sino que se materializa, en su caso, por la decisión administrativa del órgano con capacidad técnica para adoptar esa decisión. No obstante, en la flexibilidad del sistema también reside el posible riesgo de que se abran vías de entrada para la inseguridad jurídica porque, a fin de cuentas, son las decisiones discrecionales de los distintos órganos administrativos las que establecen el marco regulador que no culmina la normativa de aguas.

En tercer y último lugar, y de enorme interés en relación al régimen de inundabilidad, la legislación de aguas ha previsto una limitación, estrechamente ligada, tanto conceptual como jurídicamente, a la zona de policía de cauces —con la que comparte, en gran medida, un régimen jurídico común de protección— denominada zona de flujo preferente.

El art. 9.2 del RDPH —en redacción dada por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, que lo modifica— define la zona de flujo como «aquella

zona constituida por la unión de la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo durante las avenidas, o vía de intenso desagüe, y de la zona donde, para la avenida de 100 años de periodo de retorno, se puedan producir graves daños sobre las personas y los bienes, quedando delimitado su límite exterior mediante la envolvente de ambas zonas» (18).

Los criterios para delimitar técnicamente los riesgos a los que alude la anterior definición quedan fijados, desde un punto de vista normativo, mediante el propio art. 9.2 del RDPH. De este modo, se considera que pueden producirse graves daños sobre las personas y los bienes cuando

«las condiciones hidráulicas durante la avenida satisfagan uno o más de los siguientes criterios:

- a) Que el calado sea superior a 1 m.
- b) Que la velocidad sea superior a 1 m/s.
- c) Que el producto de ambas variables sea superior a 0,5 m²/s».

De igual modo, se entiende por vía de intenso desagüe la zona por la que pasaría la avenida de 100 años de periodo de retorno «sin producir una sobreelevación mayor que 0,3 m, respecto a la cota de la lámina de agua que se produciría con esa misma avenida considerando toda la llanura de inundación existente» (19).

Para una consideración exacta de los mencionados datos, así como para la delimitación de la zona de flujo preferente, se empleará toda la información de índole histórica y geomorfológica existente que pueda resultar de utilizar, a fin de garantizar la adecuada coherencia de los resultados con las evidencias físicas disponibles sobre el comportamiento hidráulico del río.

(18) La modificación operada sobre el RDPH mediante RD 9/2008 cumplió con la doble misión de fortalecer el régimen normativo de gestión del riesgo de inundaciones y de incorporación —parcial— de las exigencias de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre. En efecto, la citada directiva (relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación) viene a exigir, entre sus postulados, que los Estados miembros incorporen políticas sobre gestión del riesgo de inundaciones que garanticen al máximo la seguridad de los ciudadanos, «adoptando criterios adecuados de usos del suelo, y que permitan la laminación de caudales y de carga sólida transportada ampliando, en la medida de lo posible, el espacio fluvial disponible». Y entre dichas previsiones que, como se ve, se han materializado normativamente en el RDPH como mecanismo de limitación de usos y de protección frente al riesgo de inundación, se encuentra, en lugar destacado, la zona de flujo preferente objeto del presente análisis.

(19) Establece el art. 9.2 del RDPH, en orden a matizar la aplicación del mencionado criterio, que «la sobreelevación anterior podrá, a criterio del organismo de cuenca, reducirse hasta 0,1 m cuando el incremento de la inundación pueda producir graves perjuicios o aumentarse hasta 0,5 m en zonas rurales o cuando el incremento de la inundación produzca daños reducidos».

En lo que se refiere a los condicionantes y limitaciones que marcan su régimen jurídico de utilización, en estas zonas o vías de flujo preferente el organismo de cuenca sólo podrá autorizar aquellas actividades que no resulten vulnerables frente a las avenidas y que no impliquen una reducción significativa de la capacidad de desagüe de dicha vía. Y si bien en el RDPH no se especifican los usos que quedan limitados en la zona de flujo preferente, parece que éstos serán los mismos que se limitan para la zona de policía en tanto la primera formará parte de la segunda, tal y como se deduce de la regulación contenida en el art. 9.2 del RDPH. De hecho, si la zona de flujo supera los 100 metros previstos inicialmente para la zona de policía, ésta deberá ampliarse hasta abarcarla completamente (20).

No obstante, todo este régimen de limitaciones de usos previsto en la legislación en materia de aguas debe completarse —pues su compatibilidad es necesaria y útil— con las limitaciones de usos que se impongan desde la normativa y el planeamiento urbanístico. Misma solución que deberá aplicarse para todos aquellos terrenos que, teniendo la consideración de zonas inundables, no se ubiquen dentro de los límites que marca la legislación de aguas para su determinación como zonas de servidumbre, de policía o de flujo preferente.

3. Los instrumentos de planificación de la gestión de riesgos por inundación y su necesaria coordinación con los instrumentos de planificación territorial y urbanística

La Directiva 2007/60, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación supuso un importante hito a la hora de establecer un marco normativo común de la gestión de los riesgos de inundación. La incorporación de la Directiva a nuestro Ordenamiento jurídico se produjo, como ya se ha indicado anteriormente, a través de una norma reglamentaria, el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación; decisión que no estuvo exenta de polémica (21).

(20) En efecto, esta ampliación de la zona de policía se producirá, a propuesta de la Administración estatal, autonómica o local, mediante acuerdo del Organismo de Cuenca correspondiente (artículo 9.3 del RDPH). Es decir, aunque los criterios para reconocer la zona de flujo preferente se incorporan al texto reglamentario, la ampliación que (en su caso) se pudiese producir no operaría «ex lege», sino que habría que instruir el oportuno expediente.

(21) La STS 142/2012, de 20 de enero de 2012 (Recurso 450/2010) resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Generalidad Valenciana por el que se solicitaba la nulidad del artículo 15.1 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, y del punto h. 5, primer párrafo del punto I de la parte A del Anexo del indicado Real Decreto. Pretensión de nulidad que se sustentaba, entre otros motivos que después completaremos, en una posible vulneración del principio de reserva de ley, pues la norma reglamentaria impugnada carecía de cobertura legal ni en el

Este conjunto normativo planteaba como principales objetivos la obtención de un adecuado conocimiento y evaluación de los riesgos asociados a las inundaciones y el logro de una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y la sociedad para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones. Objetivos que resultan ciertamente loables y necesarios a tenor de la más que evidente descoordinación —incluso normativa— de la que adolecía este ámbito.

Para el logro de estos objetivos, la Directiva planteaba una serie de tareas que debían cumplir las Administraciones competentes de forma escalonada, en una sucesión lógica de instrumentos y objetivos a realizar que debía concluirse en el año 2015. Esta sucesión de tareas se componía de los siguientes grandes hitos:

- a) En primer lugar, la evaluación preliminar del riesgo de inundación (EPRI) e identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs). Este primer objetivo implicaba la determinación de las zonas para las cuales existía un riesgo potencial de inundación significativo sobre la base del estudio de la información disponible sobre inundaciones históricas, estudios de zonas inundables, impacto del cambio climático, planes de protección civil, ocupación actual del suelo, así como las infraestructuras de protección frente a inundaciones existentes. Posteriormente se debían establecer unos baremos de riesgo por peligrosidad y exposición que permitiesen valorar los daños identificados y establecer los umbrales que definen el concepto de «significativo», con el objeto de identificar las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs).
- b) En segundo lugar, la elaboración de unos mapas de peligrosidad y mapas de riesgo de inundación. Así, para las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs) seleccionadas en la fase anterior se requería la elaboración de unos mapas de peligrosidad y mapas

TR de la Ley de Aguas, ni en la Ley de Protección Civil de 1985, ni en la Ley que aprueba el Plan Hidrológico Nacional de 2001. Por el contrario, consideraba la recurrente que la disposición general impugnada se oponía a lo dispuesto en el TR de la Ley del Suelo de 2008 porque la clasificación y calificación del suelo corresponde a las Comunidades Autónomas. Se indica, además, que la transposición de la Directiva 2007/60/CE a nuestro derecho interno se había realizado mediante una norma reglamentaria, cuando debió hacerse mediante una norma con rango de ley. Motivos de nulidad que fueron desestimados por el TS, negando que el citado Real Decreto careciese de cobertura legal (ubica dicha cobertura en el artículo 11.3 del TRLA y, con carácter más difuso, en el artículo 28 de la Ley del PHN y en la Ley de Protección Civil), y sin que pudiese oponerse, además, «ningún reparo» a la incorporación de una Directiva comunitaria «mediante una norma de rango inferior a la ley, es decir, mediante una norma reglamentaria, porque la forma de la transposición es una cuestión que compete a las autoridades de cada Estado».

de riesgo de inundación que delimitasen las zonas inundables así como los calados del agua, e indicasen los daños potenciales que una inundación pudiese ocasionar a la población, a las actividades económicas y al medio ambiente y todo ello para los escenarios de probabilidad que establece el Real Decreto 903/2010: probabilidad alta, probabilidad media (período de retorno mayor o igual a 100 años) y para baja probabilidad o escenario de eventos extremos (período de retorno igual a 500 años).

- c) Y, en tercer y último lugar, los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI). Se trata, sin duda, del instrumento nuclear para la ordenación y gestión de los riesgos de inundación. El principal objetivo de estos planes, cuya elaboración se ha producido en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas y las ARPSIs identificadas, es el logro de una actuación coordinada de todas las administraciones públicas para disminuir los riesgos de inundación y reducir las consecuencias negativas de las inundaciones, basándose en los programas de medidas que cada una de las administraciones debe aplicar en el ámbito de sus competencias para alcanzar el objetivo previsto, bajo los principios de solidaridad, coordinación y cooperación interadministrativa y respeto al medio ambiente.

En el momento en que se está redactando este estudio (abril de 2016), la mayor parte de los planes de gestión del riesgo de inundación (15 demarcaciones hidrográficas), han sido ya aprobados por el Gobierno, en reunión del Consejo de Ministros del 15 de enero de 2016 y publicados en el BOE nº 19, de 22 de enero de 2016. Posteriormente, en reunión del Consejo de Ministros de 15 de abril de 2016, se aprobó el plan de gestión del riesgo de inundación de la Demarcación Hidrográfica de Illes Balears, publicado en el BOE nº 92, de 16 de abril de 2016, quedando pendientes únicamente los planes de gestión del riesgo de inundación de las Cuencas Internas de Cataluña, ya en las últimas fases de tramitación y de las Islas Canarias, que está previsto se aprueben a lo largo de 2016.

Dentro de los contenidos obligatorios de los PGRI, establecidos en el Anexo A del RD 903/2010, destaca por su indudable trascendencia, el conjunto de programas de medidas, formadas por medidas preventivas y paliativas, y medidas estructurales o no estructurales. A los efectos del objeto de este estudio, debemos prestar especial atención a un tipo de medidas no estructurales que se refieren específica y expresamente a la ordenación territorial y el urbanismo. Dentro de estas medidas se deberán incluir, como contenido mínimo, aspectos de tanta relevancia urbanística como:

- Las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados

para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable.

- Las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública.

Resulta evidente y visible que tales medidas suponen un contenido que claramente se sitúa dentro del ámbito material propio de la competencia en materia de ordenación del territorio y el urbanismo y que, sin embargo, se incorporan a instrumentos de planificación que aprueba la Administración estatal (en concreto, el Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto, tal y como previene el artículo 13.4 del RD 903/2010). Tal previsión supone un ejemplo ciertamente privilegiado de lo que he denominado como «periurbanismo estatal» (aunque en este caso ya casi roce el verdadero «urbanismo estatal») y de cómo el Estado, a través de títulos competenciales sectoriales, incide en la ordenación urbanística y territorial (22).

Esta previsión se completa, además, con la posición preponderante que el propio RD 903/2010 otorga a los PGRI respecto a otros instrumentos de planificación, incluidos los planes urbanísticos. En efecto, el artículo 15 del RD 903/2010, a la hora de establecer la coordinación de los PGRI con otros planes establece que «los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán el carácter rural de los suelos en los que concurren dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves».

Es cierto que se salva parcialmente en tanto en el procedimiento de aprobación de los PGRI la intervención de las Administraciones competentes en materia urbanística alcanza un grado de relevancia notable, hasta el punto de que, tal y como señala el artículo 13.1 del RD 903/2010, la elaboración y revisión de los programas de medidas se realizará «por la administración competente en cada caso, que deberá aprobarlos, en el ámbito de sus competencias, con carácter previo a la aprobación del plan por el Gobierno de la Nación».

Es decir, que el contenido urbanístico de los PGRI ha sido elaborado y aprobado, previamente, por la Administración urbanística, por lo que difícilmente se podría alegar una intromisión ilegítima —al menos desde un punto de vista material— que pudiese justificar la falta de adecuación de tales medidas

(22) Véase ESCARTÍN ESCUDÉ (2009).

al planeamiento urbanístico y territorial aplicable. Sin embargo, formalmente sí que podría producirse una confrontación entre los contenidos urbanísticos del PGRI y los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cuando éstos últimos no se hubiesen adaptado al contenido de los primeros o su adaptación no hubiese sido correcta. En estos casos, la cláusula de prevalencia o de coordinación forzosa que prevé el artículo 15 del RD 903/2010 actuaría con plena eficacia.

No debe sorprender, por tanto, que este precepto del RD 903/2010 haya sido objeto de impugnación y se haya solicitado su nulidad de pleno derecho por un vicio de inconstitucionalidad. Como hemos mencionado anteriormente, la STS 142/2012, de 20 de enero de 2012 (Recurso 450/2010) resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Generalidad Valenciana solicitando la nulidad de las dos disposiciones aquí analizadas: el artículo 15.1 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, y del punto h. 5, primer párrafo del punto I de la parte A del Anexo del indicado Real Decreto. Pretensión de nulidad que se sustenta en una posible lesión de la Constitución al no respetar las competencias que, sobre el urbanismo, la ordenación del territorio y en materia de aguas, tienen atribuida las Comunidades Autónomas.

Pues bien, considera el TS que no se produce tal lesión de las competencias autonómicas en materia urbanística y territorial por cuanto dicha regulación, que desarrolla el contenido del artículo 11.3 del TRLA y resulta compatible con las previsiones del artículo 22 del TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se sustenta, fundamentalmente, en la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29º de la CE). De modo que, siempre bajo esa perspectiva proteccionista, la norma contenida en el artículo 15 del Real Decreto recurrido no invade la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, pues en caso de calamidades, como las inundaciones, prevalece el título previsto en artículo 149.1. 29º de la CE . En este sentido, la finalidad de los planes de gestión de riesgos no es regular u ordenar los usos del suelo, sino que su objeto es, además de evitar daños ambientales, proteger la seguridad de las personas y bienes. Concluye el TS que, en el cumplimiento de dicha finalidad, «puede resultar imprescindible excluir de dicha ordenación de usos, aquellos suelos en los que concurren riesgos de inundación que, por su propia naturaleza, deben tener carácter rural», confirmando, por tanto, la validez de la norma recurrida.

III. LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LAS ZONAS INUNDABLES

La importancia del agua como elemento vertebrador de la política territorial y urbanística se observa con toda claridad a la hora de estudiar los

condicionantes que este recurso ha impuesto e impone al régimen de ordenación y utilización del suelo. Y no sólo desde el punto de vista de su carácter imprescindible para transformar en habitable un espacio y, por tanto, para que un suelo se clasifique como urbano o que un terreno adquiera la condición de solar (conexión a redes de abastecimiento y saneamiento, etc.). También desde una perspectiva menos alentadora: la inadecuación de determinados espacios para su transformación urbana como consecuencia de los riesgos que generan los cauces y torrentes fluviales.

Queda claro, por tanto, que las limitaciones impuestas por la legislación de Aguas a la ordenación urbanística del suelo no sólo se encaminan a la preservación de los valores propios del recurso natural. Ni siquiera exclusivamente a la protección del agua como un bien perteneciente al dominio público natural. La protección y seguridad de los ciudadanos y sus bienes frente a los numerosos riesgos de avenidas o inundaciones va a motivar, en muchas ocasiones, la necesaria intersección entre el régimen de usos urbanísticos del suelo y la ordenación del dominio público hidráulico y sus terrenos colindantes. Se observa, así, una triple justificación en la aparente intromisión que realiza la normativa de Aguas en las facultades clasificadoras y calificadoras urbanísticas (23):

1. Para la protección y utilización del dominio público hidráulico.
2. Para la conservación del recurso y su entorno natural.
3. Finalmente, para la protección civil y la prevención de riesgos naturales.

En este epígrafe se tratará de analizar y puntualizar a través de qué medios se ha instrumentalizado esta vía de intersección de la normativa en materia de aguas y la urbanística al hilo de la ordenación de las zonas inundables. De esta forma, se estudiarán los condicionantes que establece la normativa sectorial para asegurar que la Administración competente en materia urbanística establezca una correcta clasificación y calificación de los terrenos sometidos a riesgo de inundación, incluidos los mecanismos de coordinación interadministrativa cuyo principal reflejo se observa en el informe que emite la Administración hidráulica en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística e, inevitablemente, por su tremenda repercusión en este ámbito (pues éste es el principal problema de naturaleza urbanística que se observa en las zonas inundables, el régimen de autorización de usos edificatorios en estas zonas).

(23) He clasificado en tres grandes apartados el listado de objetivos que regula el art. 92 del TR de la Ley de Aguas para el régimen de protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas.

1. Los riesgos de inundación como condicionante para la clasificación y calificación urbanística de terrenos

Como ya se ha analizado, el artículo 11 del TR de la Ley de Aguas 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. No cabe duda que la naturaleza inundable de una zona va a generar importantes consecuencias desde el punto de vista de la consideración urbanística de los terrenos afectados. En principio, la condición de un terreno como inundable conllevará, normalmente, la imposibilidad de su transformación urbanística o, al menos, la imposición de una severa restricción de los usos urbanísticos a los que se puede destinar.

No obstante, las medidas a adoptar deberán ser proporcionales a los índices de inundabilidad de la zona, así como al riesgo que las inundaciones suponen para la seguridad de las personas. Se quiere indicar, con ello, que las limitaciones de los usos deben resultar concordantes y ser proporcionales a datos objetivos e indicadores del grado de riesgo; datos como el período de retorno de las avenidas o la cota máxima que han llegado a alcanzar las aguas sobre el terreno (24).

Del mismo modo, y en función de las mencionadas condiciones, se deberían tener en cuenta los usos a restringir, evitándose, en la medida de lo posible, los residenciales, habitacionales u hoteleros y determinados recreativos —como pueden ser los asentamientos de acampadas— (25). Ahora bien, dicha limitación de usos, nacida como consecuencia de la declaración de una zona inundable, no debería implicar *per se* la exigencia de que un terreno obtuviese la

(24) Considera el artículo 14.3 del RDPH que serán zonas inundables «las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de quinientos años, a menos que el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta del Organismo de cuenca fije, en expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente». Por período de retorno se ha de entender el tiempo medio de ocurrencia entre sucesos de similares características, en este caso, avenidas o inundaciones.

(25) La normativa autonómica en materia de acampadas proscribía, expresamente, la posibilidad de instalar campings en zonas consideradas como inundables. Por ejemplo, el artículo 3.b) del Decreto 170/1999, de 19 de octubre, por el que se regulan los Campamentos Públicos de Turismo, Campamentos Privados y Zonas de Acampada Municipal en Extremadura indica que no podrán ubicarse campamentos turísticos en terrenos «situados en lechos o cauces secos de ríos, torrenteras, y en los susceptibles de poder ser inundados, así como en aquellos terrenos que conforme al informe de los servicios técnicos competentes resulten insalubres o peligrosos». Del mismo modo, el Decreto 61/2006, de 7 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de acampadas incluye entre las prohibiciones y limitaciones de ubicación y zonas de riesgo de las acampadas en los terrenos sometidos «a riesgo de inundación o, en todo caso, en aquéllos situados a menos de cien metros de las riberas de los ríos, embalses, lagos o lagunas» (artículo 6 del mencionado cuerpo normativo).

clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, ni siquiera de no urbanizable. Ciertamente sería el régimen clasificatorio que se amoldaría mejor a la naturaleza del suelo, pero ello no obsta a que otras clasificaciones resultasen igualmente viables, incluida la de suelo urbano (26).

En efecto, algunos de los usos propios a los que se destina el suelo urbano, tales como dotaciones locales (zonas verdes, determinados usos recreativos — parques fluviales— y viarios — paseos, «carriles bici», etc.-) o sistemas generales — cabe recordar que su existencia es perfectamente compatible con cualquiera de los regímenes clasificatorios— podrían ser compatibles con la declaración de una zona inundable. De hecho, algunas ciudades españolas han llevado a cabo procesos de transformación de las riberas de los ríos implantando esos usos urbanísticos sobre terrenos ribereños (Logroño y Zaragoza son algunos de los ejemplos más recientes).

No obstante, el referido aspecto resulta excepcional a la consideración urbanística general que tendrán los terrenos ubicados en zonas inundables; es decir, a su clasificación como suelos no urbanizables. A tenor de lo dispuesto en el artículo 21. 2. a) del TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana de 2015, estarán en situación de suelo rural «*los terrenos excluidos de transformación —mediante la urbanización— por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística*». Dicho artículo, heredero del artículo 9. 1 de la Ley del Suelo del 98, parece obligar al planificador urbanístico a clasificar como rural todo terreno sometido a un riesgo de inundación (27). Lo que sucede es que, a diferencia de lo establecido

(26) Si bien estoy de acuerdo con la opinión manifestada por GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2005: 121) al afirmar que la existencia de riesgos de inundaciones «implica la clasificación de un suelo como no urbanizable, con todo lo que ello conlleva respecto de su protección y régimen de usos posibles por parte de los propietarios», discrepo en que ésta sea la única opción viable o lícita conforme a lo preceptuado por la legislación urbanística.

(27) Como señala OLCINA CANTOS (2007: 158 y ss) la ley del suelo del año 1956 ya articulaba la necesidad de incluir en la memoria de los planes generales de ordenación los rasgos del medio físico de la ciudad (art. 9). Este aspecto se reitera en los diferentes textos legales del suelo vigentes en nuestro país en la segunda mitad de siglo. El artículo 38 del Reglamento de Planeamiento de 1978 señala que en la memoria de plan general municipal de ordenación se debe incluir un documento de información básica donde se explique, entre otros aspectos, las características naturales del territorio, tales como las geológicas, topográficas, climáticas y otras análogas. Idéntico contenido se presume para los planes directores territoriales de coordinación contemplados en la Ley del suelo de 1976 y mantenidos en el texto de 1992 (artículo 68). Considera el mencionado autor que

en el mencionado artículo 9. 1, se generaliza la imposición clasificatoria a todo terreno inundable, sin la importante cortapisa que suponía la necesidad de que este riesgo estuviese acreditado en «el planeamiento sectorial».

En efecto, la clasificación de los terrenos inundables como suelos no urbanizables en virtud de la ya derogada la Ley del Suelo del 98 era una consecuencia de la obligatoriedad que manifestaban las previsiones de los Planes Hidrológicos de cuenca o las zonificaciones de los Planes de Protección Civil respecto a los instrumentos de planificación urbanística. Se requería, por tanto, de la previa objetivación del riesgo de inundación en un instrumento de planificación sectorial para obligar a que los planes urbanísticos clasificasen como no urbanizables los terrenos en los que se preveía dicho riesgo. Con la actual regulación, no parece que dicha objetivación resulte necesaria, extendiéndose la obligación a todos aquellos terrenos en los que exista un riesgo de inundación.

Parece evidente que la modificación normativa producida no se queda en el terreno de lo meramente anecdótico, y más si se toma en consideración la opinión doctrinal mayoritaria que propugna que la clasificación como suelo no urbanizable de los terrenos inundables tiene carácter reglado —o al menos lo tenía en virtud del tenor literal del artículo 9 de la Ley del Suelo de 1998- (28). En principio, la amplitud de la redacción del artículo 21 del TR de la nueva Ley de Suelo y Rehabilitación urbana implica que, además de los terrenos declarados como zonas inundables e incluidos en los planes sectoriales, sobre los que la decisión de los planificadores urbanísticos (en lo que

«el nuevo texto legal surgido tras la STC 61/1997, es particularmente interesante por lo que a la consideración de la peligrosidad natural en los procesos de ordenación del territorio se refiere. En efecto, en él, amén de la citada STC, se recogió en su artículo 9.1 el espíritu de los trabajos de la Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en Situaciones de Catástrofe, creada por el Senado tras los desastres de Biescas (agosto de 1996), Alicante (septiembre de 1997) y Badajoz (noviembre de 1997), por lo que respecta a la necesidad de incluir medidas de carácter preventivo para la reducción de la vulnerabilidad ante los peligros naturales».

Lamentablemente la Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en Situaciones de Catástrofe dejó de funcionar en 1998, y no se consideró la posibilidad de crear una comisión de seguimiento para valorar el grado de cumplimiento de las resoluciones aprobadas. La realidad es que apenas se han llevado a cabo —tan sólo en el País Vasco, Valencia y Cataluña— alguna de las medidas contempladas para la prevención de las inundaciones en España (y tampoco en relación a otros riesgos naturales).

(28) En este sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2005: 121) considera que «la identificación de una zona de riesgos debe llevar a la consideración del suelo como no urbanizable. No estamos ante un criterio discrecional sino reglado». Del mismo modo, MENÉNDEZ REXACH (2006: 182) afirma que la clasificación de un terreno como suelo no urbanizable es una decisión sobre la que «el planificador urbanístico carece de discrecionalidad: la clasificación como SNU será reglada».

se refiere a su clasificación como suelo no urbanizable) será reglada, habrá otra serie de terrenos sometidos a riesgo de inundación en los que la decisión del planificador urbanístico será discrecional —en realidad, se tratará de una decisión discrecional técnica- (29).

En este sentido, algunos documentos aprobados por la Administración General del Estado van a resultar de gran utilidad para restringir la discrecionalidad del planificador. En primer lugar, la Directriz Básica de planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones será un documento de referencia, tanto para las Administraciones autonómicas como locales, a la hora de proceder a la zonificación territorial y análisis de las zonas inundables (30).

La Directriz se aprobó con el objetivo de establecer los requisitos mínimos que deberían cumplir los correspondientes Planes Especiales de Protección Civil, en cuanto a fundamentos, estructura, organización y criterios operativos y de respuesta, para ser homologados e implantados en su correspondiente ámbito territorial. Se pretendía, con ello, diseñar un modelo nacional mínimo que hiciera viable una coordinación y actuación de los distintos servicios y Administraciones implicadas. Pero su importancia pronto trascendería del ámbito de la protección civil para convertirse, también, en un elemento referencial en la formación de los distintos planes territoriales y urbanísticos.

En efecto, con la aprobación de la Ley del Suelo del 98 el riesgo de inundación aparece como uno de los factores determinantes a la hora de proceder

(29) Si, como dijo OCHOA MONZÓ (2005: 266), «al declarar como suelo no urbanizable el suelo en el que existían riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial», la Ley del Suelo de 1998 «no despejó las dudas de cuáles eran estos riesgos y quién y cómo los acreditaba», la nueva Ley de Suelo no sólo no ha solucionado estas cuestiones, sino que ha abierto la puerta a nuevas dificultades ampliando el espectro de terrenos susceptibles de ser clasificados como no urbanizables por imperativo legal. Para identificar estos terrenos, plantea OLCINA CANTOS (2007: 161) una enumeración de los documentos útiles para apreciar la existencia del referido riesgo de inundación. Así, en opinión del citado autor «debe entenderse que la condición de terreno de riesgo es otorgada por la directriz básica de inundaciones (Plan estatal de protección civil ante el riesgo de inundaciones) y, en su caso, su desarrollo autonómico (Planes regionales) y local (Planes de Actuación Municipal), bien por los catálogos de zonas inundables incluidas en los Planes Hidrológicos de Cuenca (art. 42 del TR de la Ley de Aguas) o, en su defecto, el inventario de zonas que históricamente han sufrido inundaciones, que, en 1988, elaboró la Comisión Técnica de emergencia por inundaciones de la Comisión nacional de protección civil, en el estudio «Las inundaciones en la España Peninsular». No obstante, como se indica a continuación la cuestión es la consideración, o mejor la no consideración que hace el planeamiento urbano municipal de estas cartografías de riesgo de inundación, con lo cual en numerosas ocasiones el artículo 9.1 de la Ley del Suelo, por lo que respecta a la delimitación de terrenos con riesgo, no se termina de cumplir».

(30) Directriz básica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicada por Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior.

a clasificar un suelo como no urbanizable. Bajo esta perspectiva, los criterios fijados por la Directriz Básica van a resultar de enorme utilidad para proceder al análisis de las zonas inundables y los riesgos de inundación, produciéndose, una vez más, una clara influencia desde el ámbito competencial estatal en la ordenación urbanística.

Conforme al artículo 2 de la Directriz, se deberá llevar a cabo un análisis de las zonas inundables que tendrá por finalidad la identificación y clasificación de las áreas inundables del territorio a que cada Plan se refiera con arreglo a los criterios siguientes:

- a) Zona de inundación frecuente: Zonas inundables para avenidas de período de retorno de cincuenta años.
- b) Zonas de inundación ocasional: Zonas inundables para avenidas de período de retorno entre cincuenta y cien años.
- c) Zonas de inundación excepcional: Zonas inundables para avenidas de período de retorno entre cien y quinientos años.

Una vez identificadas dichas zonas inundables, se procederá a su clasificación en función del riesgo y de la posible estimación de las afecciones y daños que pudieran producirse por la ocurrencia de las inundaciones en el ámbito territorial de la planificación. Dicha clasificación determinará la idoneidad de los terrenos para su transformación urbanística o, por el contrario, su clasificación como suelo no urbanizable. En este sentido, tal y como previene el apartado 2.2.2 de la mencionada Directriz, las zonas inundables se clasificarán por razón del riesgo en la forma siguiente:

- Zonas A, de riesgo alto. Son aquellas zonas en las que las avenidas de cincuenta, cien o quinientos años producirán graves daños a núcleos de población importante. También se considerará zonas de riesgo máximo aquellas en las que las avenidas de cincuenta años produciría impactos a viviendas aisladas, o daños importantes a instalaciones comerciales o industriales y/o a los servicios básicos (31).
- Zonas B de riesgo significativo. Son aquellas zonas, no coincidentes con las zonas A, en las que la avenida de los cien años produciría impactos en viviendas aisladas, y las avenidas de período de retorno

(31) Dentro de estas zonas, y a efectos de emergencia para las poblaciones, se establecerán además las siguientes subzonas:

- Zonas A-1. Zonas de riesgo alto frecuente. Son aquellas zonas en las que la avenida de cincuenta años producirán graves daños a núcleos urbanos.
- Zonas A-2. Zonas de riesgo alto ocasional. Son aquellas zonas en las que la avenida de cien años producirían graves daños a núcleos urbanos.
- Zonas A-3. Zonas de riesgo alto excepcional. Son aquellas zonas en las que la avenida de quinientos años produciría graves daños a núcleos urbanos.

igual o superior a los cien años, daños significativos a instalaciones comerciales, industriales y/o servicios básicos.

- Zonas C de riesgo bajo. Son aquellas, no coincidentes con las zonas A ni con las zonas B, en las que la avenida de los quinientos años produciría impactos en viviendas aisladas, y las avenidas consideradas en los mapas de inundación, daños pequeños a instalaciones comerciales, industriales y/o servicios básicos.

Como segundo documento referencial para incidir en la ordenación urbanística y territorial de las zonas inundables, el RDPH ha previsto, en su artículo 14, la creación de un Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, a desarrollar por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con las Comunidades Autónomas y Administraciones locales. Dicho instrumento recogerá el conjunto de estudios de inundabilidad realizados por el Ministerio de Medio Ambiente y sus Organismos de cuenca con el objeto de aportar información para que se tenga en cuenta por las restantes administraciones en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y planificación urbanística (32).

Con el estudio y realización de los mencionados análisis de zonas inundables y de riesgo de inundación e incorporados éstos a los instrumentos de planificación urbanística, se podría conseguir, *a priori*, la adecuación de la situación urbanística a la realidad hidrológica. Pero no siempre la compatibilización entre el régimen urbanístico e hidráulico resultará pacífica. Es un hecho constatable el que en un gran número de localidades a lo largo de nuestro territorio se han implantado edificaciones en zonas inundables, produciéndose y reproduciéndose periódicamente imágenes de viviendas, sótanos y garajes inundados, coches arrastrados por rieras o pueblos anegados. Y, más allá de los cuantiosos daños materiales causados por esa situación, debe destacarse el peligro en el que se ha visto envuelta la población como consecuencia de la inadecuada disposición de los usos urbanísticos, llegándose a situaciones de verdadera tragedia, como los hechos acaecidos en el entorno urbano de Biescas (Huesca) (33).

(32) En su elaboración y desarrollo se atenderá, en la medida de lo posible, a los criterios y metodología que para la evaluación de riesgos y elaboración de mapas de peligrosidad y de riesgo establece la Directiva 2007/60/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007.

(33) El 7 de agosto de 1996 murieron 87 personas y 183 resultaron heridas como consecuencia de una riada que afectó al camping Las Nieves, a un kilómetro escaso del núcleo urbano de Biescas. El camping estaba situado sobre el cono de deyección del barranco de Arás, justo antes de su desembocadura en el río Gállego, a pesar de lo cual se permitió su construcción al suponerse suficiente el encauzamiento del final del riachuelo en un canal con cascadas escalonadas. No obstante, el 7 de agosto de 1996, y como consecuencia de las lluvias torrenciales que asolaron ese día parte del Pirineo aragonés, se produjo la rotura de

En principio, la regulación contenida en el TR de la Ley de Aguas no se muestra demasiado tajante a la hora de solucionar los problemas derivados de una más que inadecuada realidad urbanística. Así, cuando previene que los terrenos declarados como zonas inundables «conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren» (artículo 11.1), lo que está llevando a cabo es una consolidación normativa de algunas situaciones indeseables desde un punto de vista urbanístico. Y, por mucho que se prevenga que «los Organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables» (art. 11. 2 del TR de la Ley de Aguas),

las presas de contención, lo que unido a la existencia de abundantes y grandes materiales arrastrados por la avenida —las laderas del barranco tenían gran cantidad de material suelto no retirado—, motivó la inundación del camping, cuyo trágico resultado es el ya expuesto. Como consecuencia de estos hechos, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional primero, en su sentencia de 21 de diciembre de 2005 (Ar.188/2006), y la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo después, en STS de 11 de octubre de 2010, consideraron probada la responsabilidad patrimonial del Estado y de la Diputación General de Aragón de forma que debieron indemnizar con 11.265.987 euros a las víctimas del Camping «Las Nieves». La principal cuestión litigiosa giraba en torno a si la inclusión de un canal artificial por el que se encauzaban las aguas del barranco a través del abanico aluvial o cono de deyección en el que desembocaba justificaba que el resto del abanico aluvial se pudiese considerar parte de ese torrente, a los efectos de determinar la prohibición de acampar en esos cauces naturales. Las partes demandadas (Administración estatal, autonómica y municipal —Ayuntamiento de Biescas—) consideraron que las presas construidas y el canal artificial habían alterado la naturaleza del barranco de modo que en las fechas en que se instaló el camping el cono de deyección estaba desactivado y, por tanto, el lugar en donde el camping se ubicó no era terreno inundable. Por el contrario, la mencionada sentencia de la Audiencia Nacional argumentó que, en «una valoración conforme al criterio de la sana crítica de las pruebas practicadas de naturaleza técnica, tanto documentales como periciales», el cono de deyección como lugar en que vierte el barranco o torrente es parte del mismo desde un punto de vista natural, por lo que su consideración no cambiaría por la inclusión de una serie de obras hidráulicas que, si bien minimizaban los riesgos, no los anulaba totalmente. Al tratarse de una cuenca con dinámica torrencial, y quedar probado que las obras de canalización se habían realizado considerando un período de retorno inferior a los 200 años, el asentamiento del camping en esa zona suponía un riesgo previsible no susceptible de ser eximido por una causa de fuerza mayor como podía ser la excepcionalidad de las lluvias caídas ese día. Como resultado, la Audiencia Nacional declaró la responsabilidad patrimonial de la Administración estatal —por inactividad formal y material— y de la Administración autonómica aragonesa —por la autorización que otorgó para la ubicación del camping ocupando monte público—, pero no, curiosamente, del Ayuntamiento de Biescas, a pesar de que a la Corporación le correspondía otorgar tanto la licencia de apertura como la de obras. Considera el Tribunal que las atribuciones legales al Ayuntamiento «de cara a la existencia del camping sólo se limitan a la concesión de las licencias de obras y de apertura, pero éstas carecen de virtualidad sin las otras autorizaciones previas y vinculantes que le corresponden a la DGA» (F.J. 22°).

esta medida no resulta suficiente para modificar una realidad ya firmemente consolidada tanto desde un punto de vista material como normativo (34).

Muy probablemente, el mecanismo incorporado en el apartado tercero del citado artículo 11 del TR de la Ley de Aguas sí que resulte más efectivo para las zonas en las que todavía no se ha producido una transformación urbanística, ya que permite que el Gobierno de la Nación establezca las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes (35). En estas situaciones en las que todavía no se han consolidado los usos urbanísticos que ahora se prohíben, la Administración urbanística podrá y deberá promover una modificación no indemnizable de los instrumentos de planificación (especialmente del plan general) para adecuar los usos urbanísticos al nuevo régimen impuesto por la actuación sectorial. Por el contrario, en los casos en los que ya se han consolidado usos contrarios a las limitaciones sectoriales o se han patrimonializado derechos conforme a la legislación urbanística, las limitaciones únicamente podrán operar con carácter inmediato si se observan los supuestos indemnizatorios previstos en la Ley del Suelo o el procedimiento previsto en la Ley de Expropiación Forzosa. Es decir, sólo se podrán lograr los fines previstos normativamente a través del pago previo, por parte de las Administraciones competentes, de las correspondientes indemnizaciones a los propietarios de las zonas inundables en las que se han limitado los usos. Ni que decir tiene que, a la vista de la escasa liquidez económica de la que disponen nuestras Administraciones Públicas, dicha posibilidad se muestra como altamente improbable (36).

(34) En relación con esta previsión, el artículo 28.2 del la Ley del Plan Hidrológico Nacional establece que «las Administraciones competentes delimitarán las zonas inundables teniendo en cuenta los estudios y datos disponibles que los Organismos de cuenca deben trasladar a las mismas (...) Para ello contarán con el apoyo técnico de estos Organismos y, en particular, con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial, que la Administración hidráulica deberá facilitar». De igual modo, el artículo 14. 2 del RDPH ha previsto la obligación de los Organismos de cuenca de dar traslado «al Catastro inmobiliario así como a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo los deslindes aprobados definitivamente, o las delimitaciones de los mismos basadas en los estudios realizados, así como de las zonas de servidumbre y policía, al objeto de que sean incorporados en el catastro y tenidos en cuenta en el ejercicio de sus potestades sobre ordenación del territorio y planificación urbanística, o en la ejecución del planeamiento ya aprobado».

(35) Limitaciones que aprobará a través de Real Decreto, habilitando el TR de la Ley de Aguas a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan normas complementarias de dicha regulación.

(36) Es en este marco en el que adquiere importancia el apartado tercero del artículo 28 de la Ley del PHN por el que se previene que el Ministerio de Medio Ambiente deberá promover «convenios de colaboración con las Administraciones Autonómicas y Locales que tengan por finalidad eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio». Incluso cuando se trate de

De esta forma, parece ciertamente complicado que se apliquen las medidas de limitación de usos con carácter inmediato, debiéndose acudir a otras figuras que suponen una solución a mucho más largo plazo —como la declaración de fuera de ordenación de las construcciones destinadas a los usos ahora prohibidos— pero inútiles para los fines propuestos, que tienen carácter perentorio (sobre todo en aquellas situaciones en las que se ve comprometida la protección civil).

Quizá por este motivo —la ineficacia de las medidas normativas previstas en la legislación estatal—, la modificación operada por RD 9/2008 del RDPH haya hecho especial hincapié en la gestión del riesgo de inundaciones incorporando, además, las exigencias de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 (37). La citada directiva (relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación) viene a exigir, entre sus postulados, que los Estados miembros incorporen políticas sobre gestión del riesgo de inundaciones que garanticen al máximo la seguridad de los ciudadanos, «adoptando criterios adecuados de usos del suelo, y que permitan la laminación de caudales y de carga sólida transportada ampliando, en la medida de lo posible, el espacio fluvial disponible». Dicha previsión se ha materializado normativamente configurando la zona de policía como el instrumento principal la protección del régimen de corrientes, fijándose criterios técnicos para que esa protección del régimen de corrientes

cauces públicos situados en zonas urbanas, y sin perjuicio de la actuación preferente de las Administraciones competentes en materia territorial y urbanística, la Administración estatal podrá suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones con las Administraciones autonómicas y locales (apartado cuarto del citado artículo). Dichas soluciones no parecen, sin embargo, las más atinadas a la vista del problema y, sobre todo, del origen del problema. En efecto, si una construcción se encuentra ocupando dominio público hidráulico o una zona inundable porque: a) lo ha autorizado la Administración hidráulica, caso en el que deberá responsabilizarse por los daños causados y proceder a la demolición de la instalación; b) lo ha autorizado la Administración urbanística, motivo por el que se le podrá exigir responsabilidad administrativa o, incluso, penal a los responsables de dicha decisión pero no al Ministerio de Medio Ambiente; c) el propietario de la obra ha actuado ilegalmente, circunstancia por la que se le podría sancionar —siempre que no hubiesen vencido los plazos de prescripción de la infracción— pero por la que seguro no se le debería indemnizar, ya que se podría proceder a la restitución de la legalidad urbanística en cualquier momento —de ahí la importancia de la categorización del dominio público hidráulico como sistema general, como se analizará posteriormente—.

(37) Las más que dudosa eficacia de las medidas normativas utilizadas hasta la fecha para atajar las terribles consecuencias de las inundaciones ha sido puesta de manifiesto, incluso, en el preámbulo del RD 9/2008 de modificación del RDPH, en el que se expresa que «las zonas inundables son también de gran trascendencia, dadas las consecuencias dramáticas, en pérdida de vidas humanas y en repercusiones económicas, que las inundaciones han supuesto en nuestro país, sin que las herramientas disponibles en nuestra legislación de aguas para la gestión de inundaciones hayan resultado totalmente eficaces».

sea eficaz y poniendo un especial énfasis en la posibilidad de ampliar los 100 metros de anchura de dicha zona, cuando sea necesario para la seguridad de las personas y bienes (38). Las zonas que cumplen los dos requisitos anteriores —proteger el régimen de corrientes en avenidas y reducir el riesgo de producción de daños en personas y bienes— se denominan zonas de flujo preferente, y en ellas el Organismo de cuenca solo podrá autorizar actividades no vulnerables frente a las avenidas.

Analizando las distintas medidas normativas se puede observar un lugar común a todas ellas: el reconocimiento de que, en relación con la problemática de la inundabilidad de los terrenos, y a pesar de tratarse de una circunstancia de naturaleza eminentemente contingente, su origen es en gran medida artificial, creado por la actuación humana. Resulta evidente que en ausencia de grandes precipitaciones no habría inundaciones, de ahí el grado de contingencia que afecta al problema. Pero no se trata de una causa fortuita. El nexo causal resulta claro: si no se ubicasen usos urbanísticos indebidos en zonas inundables, no habría daños que evitar (39).

Sin embargo, el urbanismo descontrolado no sólo es víctima en este suceso. Es, a su vez, inductor y verdugo, al haber participado decisivamente en el aumento de la intensidad y peligrosidad de las inundaciones (40). En efecto, los procesos históricos de urbanización de las ciudades han actuado como elemento intensificador de la torrencialidad de los cursos fluviales (41).

(38) A los efectos del régimen de limitación de usos, el artículo 9.1.d) del RDPH restringe cualquier uso o actividad que suponga «un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del estado de la masa de agua, del ecosistema acuático, y en general, del dominio público hidráulico». Evidentemente, casi cualquier tipología edificatoria va a resultar inconveniente para el régimen de avenidas, añadiéndose otro elemento de justificación para que la clasificación urbanística de los terrenos afectados por la zona de policía sea la de suelo no urbanizable de especial protección.

(39) En efecto, tal y como menciona la Directiva 2007/60/CE, «las inundaciones son fenómenos naturales que no pueden evitarse. No obstante, algunas actividades humanas (como el incremento de los asentamientos humanos y los bienes económicos en las llanuras aluviales y la reducción de la capacidad natural de retención de las aguas por el suelo) y el cambio climático están contribuyendo a aumentar las probabilidades de que ocurran, así como su impacto negativo».

(40) RAMÓN ARANDÉS (1992: 96) ha cuantificado en un incremento superior al 600% del caudal de aguas pluviales como consecuencia del cambio de uso del suelo, lo que unido a la importante disminución del tiempo de recorrido ocasionado por la canalización de la escorrentía, supone una disminución del tiempo de concentración y, con ello, un incremento de la intensidad de la lluvia de cálculo. Del mismo modo, la modificación de los cauces naturales por los que discurrían los cursos fluviales urbanos (la mayor parte de ellos han sido cubiertos, desviados, canalizados o dragados) ha producido una cada vez mayor imprevisibilidad y complejidad de las características y consecuencias que puede tomar una crecida.

(41) RIBAS PALOM, ROSET PAGES y PUJADAS TORT (1995: 845) En opinión de los citados autores, la problemática actual de las inundaciones con afecciones urbanas se deriva de «las

En este sentido, son dos los factores que más han influido en el aumento de la vulnerabilidad de las zonas urbanas frente a las inundaciones: en primer lugar, la ocupación de las llanuras aluviales para la ubicación de viales y usos comerciales, residenciales o industriales, sin reparar en la existencia de periodos de retorno de caudales peligrosamente breves; y, por otra parte, la propia construcción de obras de infraestructura hidráulica destinadas al control de las inundaciones y defensa de las márgenes, tales como canalizaciones, embalses, muros de contención o espigones, que en contra de los resultados esperados, han implicado una importante alteración del comportamiento hidrológico de los ríos, extendiendo el riesgo de avenidas a espacios tradicionalmente seguros.

En suma, resulta imprescindible comenzar a aplicar las medidas preventivas previstas en la legislación de aguas y coordinar estas medidas con los instrumentos de planificación urbanística, pues sin la participación de éstos, cualquier opción legislativa estatal resultará baldía. Los planes urbanísticos deberán ser especialmente meticulosos a la hora de proceder a la ordenación de los lechos fluviales y de las áreas inundables, aplicando las disposiciones normativas estatales relativas a la ordenación de los cauces, del dominio público hidráulico y de la delimitación de zonas inundables (42). Sin una correcta zonificación de estos espacios, descartando los usos urbanísticos incompatibles con los riesgos de inundabilidad, independientemente de la clasificación urbanística que se atribuya a los terrenos, cualquier medida que se adopte desde el ámbito estatal, ya sea desde un punto de vista normativo, ya en la ejecución de las citadas previsiones (como, por ejemplo, el mecanismo previsto en el artículo 11.3 del TR de la Ley de Aguas) resultará artificial e inútil.

2. La autorización de usos edificatorios en zonas inundables: Administración competente y régimen jurídico

Un aspecto esencial a resolver, una vez se ha determinado la naturaleza urbanística y el régimen jurídico de limitaciones de usos previstos para los terrenos inundables, es la Administración competente para autorizar dichos usos. Y, de nuevo, como ya sucedía respecto a la delimitación de las zonas inundables, la normativa en materia de aguas no siempre nos proporciona las

profundas modificaciones que el proceso de urbanización ha introducido en el medio natural» (p. 842). En este sentido, destacan, además de la progresiva ocupación humana de espacios susceptibles de ser inundados por los ríos (conos de deyección o llanuras aluviales), otras circunstancias menos visibles pero igualmente influyentes como pueden ser el aumento de las escorrentías superficiales como consecuencia de los procesos de urbanización, al impedir éstos la normal infiltración del agua en el suelo; o la falta de toma de consideración de los condicionantes del drenaje en la construcción de carreteras o vías de ferrocarril que, por su carácter de obras lineales, desencadenan importantes problemas de drenaje.

(42) RIBAS PALOM, ROSET PAGES y PUJADAS TORT (1995: 848).

soluciones claras que el principio de seguridad jurídica exigiría, seguramente por lo fronterizo del asunto en lo que se refiere al ámbito material y competencial, a mitad de camino entre la materia de aguas y la territorial.

Un ejemplo cualificado se observa en relación a las posibilidades autorizatorias en la zona de servidumbre, pues la normativa de Aguas no especifica ni a qué órgano administrativo le corresponde autorizar los usos previstos, ni qué tipologías edificatorias resultan admisibles en dicha zona.

Así, mientras la sección VI, del capítulo 2, del título II del RDPH —dedicado a la utilización del Dominio Público Hidráulico— regula las autorizaciones en zona de policía, reservando la potestad de autorización al Organismo de cuenca (con las salvedades que se verán a continuación); nada se menciona en relación a zona de servidumbre de uso público. Extender la aplicación del referido régimen de autorizaciones a la zona de servidumbre, por mucho que la zona de policía abarque físicamente o se solape con la zona de servidumbre de uso público, podría no resultar la solución más adecuada a la luz de las sustantivas diferencias existentes entre ambas delimitaciones.

De la misma manera, tampoco parece pertinente aplicar, subsidiariamente, el régimen autorizatorio —o de declaración responsable— contenido en los arts. 51 a 54 del RDPH. Dicho régimen se refiere a las solicitudes de autorización de uso común especial del dominio público de los cauces, es decir, a aquellos usos en los que se produce la ocupación de terrenos demaniales, circunstancia que no acontece en el caso de la autorización de edificación en zona de servidumbre ya que, a pesar de estar destinada a servir a un *uso público* (43), se ubica sobre terrenos de titularidad privada.

En una interpretación estrictamente urbanística de la norma y conforme a la naturaleza del uso al que va a destinarse la porción de terreno afectada, podría plantearse que la autorización pertinente a la que se refiere el art. 7.3 del RDPH sería la otorgada por la Administración urbanística. Este dato concordaría con el aparente silencio que guarda el texto normativo a la hora de calificar la autorización necesaria y el órgano que la otorga, a diferencia de lo que ocurre en el mismo apartado segundo del art. 7 cuando especifica que las autorizaciones para plantación de especies arbóreas «requerirán autorización del Organismo de cuenca».

Bajo este planteamiento, la inconcreción normativa estaría más que justificada ya que cualquier mención al órgano autorizante o autorización necesaria

(43) Confusa mención la que realiza la normativa de aguas («zona de servidumbre para uso público»), ya que, aunque efectivamente éste sea el fin que justifica el régimen de limitaciones sobre el derecho de propiedad de los terrenos contiguos al cauce fluvial, dicha terminología puede llevar a equívoco con el uso y servicio público al que quedan afectos los bienes demaniales.

supondría, muy probablemente, una extralimitación competencial del RDPH. Así, y siempre al hilo de esta hipotética solución, debería ser el Ayuntamiento el órgano competente para autorizar la edificación en zona de servidumbre para uso público, haciéndolo a través de una licencia de obras. Para adoptar la decisión de otorgar la mencionada licencia confluirían tanto los elementos reglados propios de dicha modalidad autorizatoria —su adecuación al ordenamiento jurídico urbanístico—, como discrecionales, derivados éstos del carácter excepcional que define a las edificaciones a realizar sobre la zona de servidumbre (cabe recordar que el art. 7.3 del RDPH indica que la autorización para los usos edificatorios «se otorgará en casos muy justificados»).

No obstante, la mencionada solución presenta serios inconvenientes desde el punto de vista de la confluencia competencial que rige en aquellos sectores del territorio en los que se solapan, además de las competencias propias de la ordenación territorial y urbanística, otras sectoriales como la hidrológica, lo que nos lleva a descartarla.

Excluyendo la intervención de la Administración hidrológica en la decisión, se aceptaría como válida la imposición de la voluntad urbanística sobre cualquier otro tipo de condicionante sectorial. Dicha conclusión no sólo difiere de la estudiada doctrina constitucional, sino también de los planteamientos lógicos que deben imperar a la hora de adoptar este tipo de decisiones, cuya naturaleza exige una coordinación entre las Administraciones competentes.

Por este motivo, y a pesar de la indefinición normativa puesta de manifiesto, la práctica administrativa ha dirigido la capacidad autorizatoria a los Organismos de cuenca, sobre la base del régimen de autorizaciones que regula, fundamentalmente, el art. 78 del RDPH. Sustento normativo que, como se ha indicado previamente, presenta serias deficiencias en cuanto se asimilan y equiparan dos regímenes jurídicos —el de la zona de servidumbre para uso público y el de la zona de policía de cauces— manifiestamente diferentes (44). Dicho de otro modo, las posibilidades edificatorias en los límites de la zona de servidumbre se someten a los mismos trámites y, por tanto, a los mismos requisitos, que las edificaciones en la zona de policía.

Evidentemente, la zona de policía abarca o cubre la zona de servidumbre, con lo que la aplicación extensiva del régimen de autorizaciones parece justificada en este extremo. No obstante, que los cinco metros de la zona de servidumbre (o la extensión que se le otorgue) constituyan, asimismo, el inicio

(44) La mencionada solución es la propuesta por la revista técnica especializada en administración local y justicia municipal «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados» —núm. 11 (2007)— en el estudio relativo a las obras de urbanización en las márgenes de un arroyo (pp. 1841-1844). También es la opción por la que se decanta IGLESIAS GONZÁLEZ (2011: 43 y 44) ante este incómodo «vacío normativo».

de la zona de policía de cauces, no implica (o, al menos, no debería ser así) que las mismas edificaciones u obras de urbanización que se autoricen a 100 metros de las márgenes del cauce puedan o deban autorizarse a cinco metros de éste. Las dificultades son evidentes, y no salvables mediante la mera inclusión de un concepto jurídico indeterminado o, como es el caso, de la indeterminación de los conceptos jurídicos que configuran la norma.

En suma, si bien el art. 7.3 del RDPH sólo admite que en causas *muy justificadas* se pueda autorizar la edificación en la zona de servidumbre, el grado de incertidumbre que admite esta redacción supone la creación de una potestad discrecional incompatible, a priori, con las cautelas que el legislador estatal ha parecido mostrar a la hora de acometer la regulación de dicha zona. En este caso, lo que ha hecho el RDPH, en vez de proceder al desarrollo reglamentario del art. 6.1.a) del TR de la Ley de Aguas, es trasladar al órgano autorizante la concreción de los casos en los que la edificación resulta admisible, *desnormativizando* y, seguramente, desprotegiendo la pretendida inalterabilidad de la zona de servidumbre. De este modo, será la potestad discrecional —técnica— del Organismo de cuenca la que deba determinar, sobre la base de los conocimientos técnicos del personal que lo forma, si la edificación en cuestión puede producir un perjuicio en el dominio público hidráulico o alterar la utilidad de la servidumbre hasta el punto de anular su finalidad pública. Muy probablemente, este grado de «dejación» normativa no se compadece con la importancia que la Ley parece atribuir a la zona de servidumbre para uso público —en la que, debe recordarse, hasta la plantación de especies arbóreas se encuentra sometida a autorización administrativa— generándose una cierta imprevisibilidad en lo referente a la decisión administrativa, que normalmente suele ser el mejor rescoldo para la introducción de la siempre indeseable inseguridad jurídica.

Por lo que se refiere a las zonas o vías de flujo preferente, las dudas las disipa la propia normativa (como, por otra parte, debería ser normal) indicando que serán los «organismos de cuenca» (o Administraciones hidráulicas competentes, en el caso de cuencas intracomunitarias) los que autoricen aquellas actividades que no resulten vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe de dichas vías.

Y ¿qué sucederá en el caso de los usos que pretendan desarrollarse sobre terrenos que tienen la consideración de zonas inundables, pero que no se ubican ni en zona de servidumbre, ni en zona de policía ni en vías de flujo preferente? Pues parece evidente que la autorización de los usos corresponderá, exclusivamente, a la Administración competente en materia urbanística. No obstante, el artículo 14.2 impone a estas Administraciones la obligación de «tener en cuenta» tanto en la «planificación del suelo», como en las «autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables» los

datos y estudios disponibles sobre avenidas que les deben haber trasladado los organismos de cuenca. Estas obligaciones, por lo que se refiere a las potestades de autorización, implicarán, en mi opinión, la obligación de la Administración urbanística de motivar expresamente la adecuación del uso autorizado a los datos y estudios remitidos sobre avenidas y, en definitiva, a la compatibilidad de dicho uso con el riesgo de inundación de la zona donde se autoriza.

Se plantea, finalmente, otro problema de considerable calado a la hora de proceder a coordinar las decisiones de tipo autorizatorio derivadas de la normativa en materia de aguas y de la urbanística.

Como se ha venido indicando, la regulación sectorial del agua va a condicionar la planificación urbanística, principalmente en lo que se refiere a la clasificación y calificación del suelo. Como se ha dicho, probablemente la clasificación urbanística más adecuada para los terrenos sometidos a la servidumbre de uso público sea la de suelo no urbanizable —rústico o rural— de especial protección, en tanto las limitaciones que establece el RDPH descartan cualquier otra posibilidad coherente. Por el contrario, los condicionantes que marca el Reglamento para la zona de policía no configuran la necesidad de ningún régimen de clasificación determinado, pudiendo ser compatibles con los tres tipos de suelo recogidos comúnmente por las legislaciones urbanísticas autonómicas (urbano, urbanizable y no urbanizable) (45).

Partiendo de estas premisas, se observa el mencionado problema de coordinación: el planificador urbanístico no encuentra, *a priori*, limitación alguna a la clasificación y calificación urbanística a otorgar a los terrenos sometidos a la zona de policía de aguas. No la encuentra, entre otros motivos, porque no existe ninguna limitación *ex lege* que le obligue a clasificarlos de un determinado modo. Así, el planificador puede clasificar como urbanizables dichos terrenos sin que en el momento en el que se apruebe definitivamente el plan urbanístico exista posibilidad de plantearle reproche jurídico alguno a la mencionada clasificación. Y, sin embargo, puede acaecer que en dicha zona clasificada como urbanizable no se llegue a edificar jamás, ya que el uso edificatorio y, por tanto, la realidad urbanística de los terrenos viene mar-

(45) En este sentido, IGLESIAS GONZÁLEZ (2011: 23) afirma que la «obligación de obtención de previa autorización no prejuzga el régimen urbanístico de los terrenos afectos, la clase de suelo que les corresponde, ni tan siquiera conlleva su exclusión de la transformación urbanística». De hecho, una vez analizado el régimen urbanístico de estos terrenos a la luz de la práctica administrativa, IGLESIAS GONZÁLEZ (2011: 24) aboga por «modificar radicalmente el régimen urbanístico de los terrenos colindantes con el dominio público hidráulico, de forma que la previsión de las limitaciones a su desarrollo urbanístico deberán restringirse a los supuestos en los que se tratase de suelos inundables», concluyendo el citado autor que «nada justifica que un terreno esté limitado urbanísticamente sencillamente por su cercanía a un cauce, si no tiene la consideración técnica de inundable».

cada, cual verdadero estigma, por la autorización del Organismo de cuenca correspondiente.

El defecto del sistema es claro: un órgano sectorial —estatal en muchos casos— es el encargado de dictar el régimen urbanístico efectivo y aplicable a un determinado sector del territorio, y aunque lo haga de una forma indirecta o encubierta, su actuación se amolda perfectamente al régimen constitucional y legalmente establecido. Es una muestra más del referido «estigma sectorial» que, desde un punto de vista urbanístico, presentan los terrenos anejos al dominio público hidráulico.

A modo de solución, el art. 78 del RDPH presenta dos mecanismos de coordinación para intentar aplacar los efectos perversos de este juego competencial, estableciéndolos en forma de regla general y excepción. Con carácter general, los Organismos de cuenca deberán notificar al Ayuntamiento competente las peticiones de autorización de construcción en la zona de policía de cauces, así como las resoluciones que sobre ella recaigan a los efectos del posible otorgamiento de la correspondiente licencia de obras.

Evidentemente, ni la autorización de construcción otorgada por el Organismo de cuenca suplantarán la licencia de obras, ni la licencia de obras municipal resultará título suficiente para llevar a cabo una actividad edificatoria en los terrenos anejos a los cauces públicos. Por tanto, se establece como regla general que solamente la confluencia de ambos títulos —licencia municipal y autorización hidráulica— servirá al mencionado propósito.

Si se predica el carácter general de la citada afirmación es porque el RDPH admite la posibilidad de exceptuarla. En efecto, como segundo mecanismo de coordinación, el art. 78 RDPH admite la posibilidad de que sea el Ayuntamiento el que autorice la construcción en zona de policía a través del otorgamiento de licencia de obra. Para que tal determinación resulte posible, ya sea el Plan de ordenación urbana u otras figuras del ordenamiento urbanístico, ya los planes de obras de la Administración, deberán haber sido informados por el Organismo de cuenca positivamente; si lo han sido negativamente, la única posibilidad de convalidación pasará porque éstos hayan recogido, con posterioridad, las oportunas previsiones formuladas al efecto por el Organismo (46). Dicha medida no hace sino reafirmar el carácter «quasi urbanístico» que

(46) La reforma del RDPH, operada por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, ha incluido una interesante medida para evitar que, mediante esta excepción al régimen autorizador habitual, escapasen del conocimiento de los Organismos de Cuenca determinados proyectos de obras que pudiesen menoscabar el dominio público hidráulico o su zona de policía. De esta forma, prevé la nueva redacción del art. 78.1 del RDPH que «en todos los casos, los proyectos derivados del desarrollo del planeamiento deberán ser comunicados al Organismo de cuenca para que se analicen las posibles afecciones al dominio público hidráulico y a lo dispuesto en el art. 9».

presenta la decisión del Organismo de cuenca al autorizar la construcción, en tanto los elementos reglados que se usan para poder adoptarla se hallan, en este caso excepcional en el que autoriza el Ayuntamiento, contenidos en un instrumento propio de la planificación urbanística.

En todo caso, debemos destacar la trascendencia de la obtención de la autorización sectorial, que otorga la Administración hidráulica, como requisito sin el que la autorización urbanística no resultará eficaz. De esta forma, el artículo 9.5 del RDPH somete la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces a autorización administrativa «previa» del organismo de cuenca, que «será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones públicas». El carácter previo de la autorización resulta especialmente relevante, pues condiciona la eficacia de la autorización urbanística (que no su validez, pues esta se somete a los elementos reglados propios de su ámbito material, el urbanístico), si bien es cierto que la normativa no exige la necesaria tramitación de una con carácter previo a la otra (47).

En todo caso, resulta significativa, a la hora de apreciar la posición subyugada o vinculada de las autorizaciones urbanísticas respecto a las sectoriales, la conclusión a la que llega la Audiencia Nacional para desestimar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Biescas respecto de los trágicos acontecimiento sucedidos el 7 de agosto de 1996. Y es que considera la Sala en su Sentencia de 21 de diciembre de 2005 ya referenciada que el citado Ayuntamiento «no ha tenido una intervención, ya sea por acción u omisión, en la producción de esos hechos enjuiciados. A diferencia de las

(47) Es éste un aspecto ciertamente polémico, pues el artículo 78.4 del RDPH parece indicar que la autorización que proviene de la Administración hidráulica supone un requisito previo a la obtención de la correspondiente urbanística, al establecer que «los organismos de cuenca notificarán al ayuntamiento competente las peticiones de autorización de construcción de zona de policía de cauces, así como las resoluciones que sobre ella recaigan a los efectos del posible otorgamiento de la correspondiente licencia de obras». No obstante, la interpretación jurisprudencial del TS parece rechazar tal conclusión. Así, en STS de 20 de diciembre de 2001, el Tribunal resuelve el recurso deducido por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra un Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Ramales de la Victoria de 06-04-1996, por el que se había concedido una licencia para la construcción de una industria láctea en Riancho. ARCA aduce vulneración de los arts. 9 y 78 del RDPH por la inexistencia de autorización «con carácter previo» de Organismo de cuenca para ubicación de la industria en zona de policía. El TS, sin embargo, afirma que es «evidente que del tenor literal de los preceptos invocados en el motivo no se desprende que la autorización de los organismos de cuenca haya de ser previa a la que corresponde a las autoridades municipales, y que, además, esta naturaleza previa invalide la licencia municipal otorgada». Es más, añade el Tribunal que aunque dichos preceptos estableciesen tal preferencia «la naturaleza preferente de la licencia de los organismos hidrográficos deberían estar consagrada, de existir, en una norma con rango de ley, y no meramente reglamentaria, que es lo que sostienen los recurrentes».

anteriores Administraciones Públicas, sus atribuciones legales de cara a la existencia del camping sólo se limitan a la concesión de las licencias de obras y de apertura, pero éstas carecen de virtualidad sin las otras autorizaciones previas y vinculantes que le corresponden a la DGA. Por otro lado, aunque el monte en donde se situó el camping era de su propiedad, al ser de utilidad pública, la autorización de su ocupación correspondía exclusivamente a la Administración Autonómica de Aragón. Se ha de destacar también que nos encontramos con una entidad local de reducidas dimensiones y con precarios medios a su alcance, por lo que no se le puede exigir, más cuando las Administraciones Públicas competentes autorizaron o consintieron la apertura y funcionamiento del camping, que pudiera prever un hecho, y sus consecuencias, como el ocurrido en su término el 7 de agosto de 1996. Por último, resaltar que no se ha acreditado que el Ayuntamiento de Biescas conociera el informe del Sr. Pérez Bujarrabal, por lo que no se le puede imputar algo que no pudo prever» (FJ 22).

3. El informe de la Administración hidráulica en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística y su conexión con las zonas inundables

Frente a la previsión de procedimientos estatales en los que la normativa en materia de aguas establece una participación de las Comunidades Autónomas (y, en menor medida, de las Entidades locales), para la defensa de sus competencias frente a las actuaciones de los órganos u organismos estatales, la normativa estatal ha acogido lo que parece resultar el reverso lógico de la anterior propuesta coordinadora.

La Administración del Estado puede, en virtud de sus competencias en materia de aguas y a través de los Organismos de cuenca, informar todos aquellos actos o planes que aprueben las Comunidades Autónomas o las Entidades locales en materias conexas o próximas al régimen jurídico de las aguas continentales. Así lo prevé el art. 25.4 del TR de la Ley de Aguas, en lo que resulta un mecanismo de coordinación de competencias tremendamente relevante en la práctica, por su cada vez mayor capacidad de condicionar el contenido de los planes urbanísticos (48).

(48) Para un estudio detallado del régimen jurídico de este informe véanse los estudios de DELGADO PIQUERAS y CARRILLO MORENTE (2006), CARO-PATÓN (2006) y los más recientes de BIANES CLIMENT (2011), CHINCHILLA PEINADO (2012), TARDÍO PATO (2012), AGUDO GONZÁLEZ (2012) y CRESPO PÉREZ (2016), así como el significativo Informe monográfico publicado por el Defensor del Pueblo en el año 2009, titulado *Agua y Ordenación del Territorio* (en especial las pp. 14 a 71) en donde se defiende la necesidad de otorgarle efectos vinculantes al informe que emiten las Confederaciones Hidrográficas.

La incorporación del mencionado art. 25.4 del TRLA se debe a la reforma que, de la Ley de Aguas de 1985, realizó la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. No obstante, la redacción que actualmente presenta dicho precepto procede de la disposición final 1.ª de la Ley 11/2005, de 22 de junio. Sin embargo, este mecanismo ya contaba con un antecedente remoto de gran interés en relación al ámbito de este estudio, previsto en el artículo 4.1 del Decreto 2508/1975, en tanto establecía que «los Planes urbanísticos y de repoblación que afecten a las zonas referidas serán informados por el Ministerio de Obras Públicas en función del buen régimen de las corrientes de aguas y de la seguridad contra posibles avenidas».

En su actual regulación, no obstante, el alcance y eficacia de dicho informe continúa siendo una relativa incógnita, que ha intentado despejar, de forma voluntarista, la jurisprudencia del TS. En efecto, el art. 25.4 del TRLA define detalladamente el ámbito objetivo y subjetivo en el que se desempeña el citado mecanismo de coordinación. Así, dentro del ámbito subjetivo, la emisión del informe le corresponderá a las Confederaciones Hidrográficas (en el ámbito de las cuencas intercomunitarias) o a las Administraciones hidráulicas competentes en las cuencas intracomunitarias, no pudiéndose sustituir por el que emitan las entidades colaboradoras de la Administración, como, por ejemplo, las autorizadas para el suministro (49).

(49) Esta posibilidad —la de sustitución del informe por el emitido por una entidad colaboradora— extendida durante un tiempo en la praxis administrativa, llegó incluso a tener reflejo en alguna ley autonómica. Así, el artículo 19.2 de la Ley autonómica valenciana 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, establecía en su párrafo 1º que «la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados». No obstante, el TS, en su reciente y nutrida jurisprudencia sobre este informe —por todas, Sentencias de 24 de abril de 2012 y 25 de septiembre de 2012— ha negado tajantemente dicha posibilidad, indicando que «si esa hubiese sido la intención del legislador autonómico (y, desde luego, ello podría sostenerse a tenor de la dicción del precepto), estaríamos ante una regulación claramente inconstitucional en cuanto que, con menoscabo de la competencia estatal, pretende soslayar la clara y tajante dicción del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, en relación con la disposición adicional 2ª, 4ª, de la también estatal Ley 13/2003, que no ha contemplado la posibilidad de que el Informe de la Confederación Hidrográfica pueda verse sustituido por el de esas «entidades colaboradoras», que no tienen la posición institucional ni la competencia técnica, la objetividad, los conocimientos y la visión panorámica de los intereses implicados que tienen las Confederaciones. Obvio es, a juicio de esta Sala, que el legislador autonómico carece de competencia para regular, en contraposición con la normativa estatal, aspectos sustantivos estrechamente relacionados con la gestión del dominio público hidráulico en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE)» (STS de 19 de diciembre de 2013). En suma, el TS ha considerado que el citado precepto de la ley valenciana «en el bloque normativo en el

Por lo que se refiere a su ámbito material, el informe se emite frente a los actos y planes que aprueben tanto las Comunidades Autónomas, como las Entidades locales sobre aquellos aspectos relativos al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía que se incluyan en actos, ordenanzas y planes, autonómicos y locales, así como a la disponibilidad de recursos hídricos siempre que dichos actos o planes comporten «nuevas demandas de recursos hídricos».

A la vista del citado ámbito material del informe, es evidente que este trámite procedimental será exigible frente a las autorizaciones y planes que la Administraciones urbanísticas emitan en relación a los usos que se permitan en las zonas inundables. Al menos, en las zonas inundables que coincidan con «terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía», lo que también incluirá a las zonas de flujo preferente cuando la zona de policía se haya ampliado para integrarlas. Y deberán hacerlo teniendo en cuenta «lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno». De esta forma, además de los planes hidrológicos, se erigirán como un punto de referencia fundamental, una vez terminado su proceso de aprobación, los contenidos de los PGRI, que sin lugar a dudas deberán tener en cuenta las Administraciones hidráulicas a la hora de proceder a informar sobre las autorizaciones y planes que afecten a los usos en zonas inundables.

La posibilidad de emitir este informe respecto a las zonas inundables supone un gran avance en la protección de estas zonas y viene a dotar de un instrumento tremendamente eficaz a las previsiones de coordinación que se establecen en el artículo 15.1 del RD 903/2010 entre los contenidos de los PGRI y los instrumentos de planificación urbanística y territorial.

Instrumento cuya eficacia se ha visto multiplicada exponencialmente como consecuencia de la reciente jurisprudencia del TS sobre este informe, de la que venimos dando cuenta en estos últimos años (50).

Y es que de relevante y sorprendente se podría calificarse la línea interpretativa en la que ha ahondado la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde el año 2012, por cuanto se califica, sin ambages, como preceptivo y vinculante (material y formalmente vinculante, se entiende) el informe confederal previsto

que se inserta...carece de toda operatividad al haber sido desplazado por la legislación estatal y por la propia legislación autonómica, hasta el punto de poder considerarse implícitamente derogado ya antes de la aprobación del instrumento de planeamiento ahora examinado» (FJ 4º de la STS de 25 de septiembre de 2015).

(50) Véase el análisis, desde su origen, respecto a la nueva línea interpretativa del TS sobre el informe en CARO-PATÓN y ESCARTÍN ESCUDE (2013, 2014 y 2015).

en el artículo 25.4 del TRLA. Jurisprudencia que ha venido a poner fin a una larga polémica, doctrinal y jurisprudencial, sobre la naturaleza y efectos del citado informe estatal .

En este sentido, se puede observar como ya desde las primeras SsTS 3275/2012, de 24 de abril, 5873/2012, de 13 septiembre de 2012 y 6091/2012, de 25 de septiembre, se asocia la interpretación del artículo 25.4 del TRLA a la disposición adicional 2º de la Ley 13/2003 y al artículo 22.3.a) del TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana estatal, abogando por el carácter «no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicompreensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado» (FJ 7.º STS 3275/2012).

Dicha interpretación va un paso más allá de una anterior modulación jurisprudencial que otorgaba al informe negativo de la Confederación una especial eficacia en sede de suspensión de la ejecutividad de los instrumentos de planeamiento por inexistencia de agua para los desarrollos urbanísticos previstos. De forma muy reveladora, la STS de 30 de marzo de 2009 afirmaba que «la ausencia del informe de la Confederación Hidrográfica constituye un indicio a favor de quien sostiene la ilegalidad del acuerdo impugnado». Esta doctrina, sentada en la STS de 29 de diciembre de 2008, abría el pórtico a la suspensión de la ejecutividad de los instrumentos de planeamiento cuando hubiese riesgo de que se perdiese la legítima finalidad del recurso contencioso-administrativo, como ocurre en las situaciones que sólo tienen solución a través de revisiones del planeamiento urbanístico o de las consiguientes demoliciones, de compleja y muy costosa realización .

En todo caso, destacan las tres contundentes consideraciones que enumera, en su FJ 7º, la STS 3275/2012, pues resumen fielmente esta nueva línea jurisprudencial y contestan a algunos de los principales problemas interpretativos que había planteado el artículo 25.4 del TRLA desde su entrada en vigor. En primer lugar, considera el TS que la reprochable ausencia del desarrollo reglamentario al que se refiere, ab initio, el artículo 25.4 del TRLA no supone impedimento alguno que haga decaer la obligación de requerir el informe que dicho artículo regula. En segundo lugar, afirma el Tribunal —y quizá sea éste el aspecto clave de esta nueva línea interpretativa— que no cabe tampoco aducir que la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003, por su contenido y ubicación sistemática, se refiera únicamente a las obras públicas reguladas en dicha Ley, de manera que no pueda aplicarse al procedimiento de aprobación de planes urbanísticos. Y, en tercer y último lugar, concluye el TS que el informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavora-

ble); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003.

De esta forma, y gracias a esta aventurada y voluntarista interpretación jurisprudencial, el informe que emitan las Administraciones hidráulicas en relación a los usos que se vayan a implantar o a la ordenación urbanística que se haga de las zonas inundables vinculará a la Administración urbanística, lo que supone un importantísimo avance para la protección de estas zonas y la adecuación de los usos urbanísticos a los riesgos a los que se someten los terrenos que las conforman.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Son numerosos los retos y problemas jurídicos a los que se ha enfrentado la regulación de las zonas inundables. En primer lugar, a un ámbito normativo ciertamente disperso, por el carácter fronterizo que esta materia presenta desde una perspectiva competencial, en tanto afecta al ámbito material de la regulación de aguas, de medio ambiente, de protección civil y, por supuesto, de ordenación del territorio y urbanismo. Esta dispersión ha afectado de forma significativa al régimen de protección de las zonas inundables, hasta el punto que las dudas sobre los instrumentos más adecuados y Administraciones competentes para la delimitación de estas zonas, las han hecho tremendamente vulnerables frente a desarrollos urbanísticos. Y las consecuencias no han podido resultar más nefastas.

El esfuerzo normativo que se ha hecho durante estos últimos años, singularizado en la Directiva 2007/60, es notable, pero sigue resultando insuficiente para enmendar una situación que se ha prolongado durante tanto tiempo y que, ciertamente, se ha enquistado.

A día de hoy, nuestro Ordenamiento jurídico empieza a ofrecernos instrumentos eficaces para el logro de una adecuada ordenación urbanística de las zonas inundables, con planes que presentan un necesario carácter integrador de las medidas estructurales y no estructurales para evitar o minimizar los riesgos de inundación —los Planes de Gestión de Riesgos de Inundación— o con mecanismos de coordinación forzosa que permiten imponer la consideración motivada de las Administraciones hidráulicas en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos o de autorización de usos que afectan a zonas inundables —el informe vinculante previsto en el artículo 25.4 del TRLA.

Todos estos instrumentos permitirán que no resulte posible la ocupación, a través de la urbanización, de las llanuras de inundación, lo que supondrá que se eviten considerables daños sobre las personas y bienes y se consiga

una ordenación urbanística de las zonas inundables que incluso coadyuve en la conservación del buen estado ecológico de las aguas. Pero los problemas siguen planteándose con las numerosísimas edificaciones que ya ocupan dichos terrenos y que suponen el principal ejemplo de lo ineficaz que han resultado las soluciones normativas durante años.

La desocupación de las zonas inundables ya se preveía en el Decreto 2508/1975, de 18 de septiembre, sobre previsión de daños por avenidas, utilizando la institución expropiatoria «en aquellos casos de excepcional urgencia y riesgo, las zonas delimitadas en los artículos anteriores. A Tal efecto, y en dichas zonas, previa la indemnización correspondiente, según la Ley de Expropiación forzosa, ordenará la destrucción o retirada de las construcciones, obras, instalaciones, plantaciones, y cualquier obstáculo que perturbe el régimen de las corrientes, restableciendo a su anterior estado los terrenos de dichas zonas». Previsión que, como hemos visto, se reitera en términos similares en la Ley del PHN, pero cuya materialización práctica, en atención a la escasa capacidad económica de nuestro Sector público (al menos para estos fines), ha resultado tan excepcional.

En conclusión, si bien la ordenación urbanística va a resultar imprescindible para dejar expeditas las zonas inundables, esa será una previsión que encontrará una mayor eficacia *pro futuro*, pues el problema principal se sigue planteando con las zonas inundables que ya se encuentran urbanizadas y edificadas. Sin embargo, el objetivo de conseguir la desocupación de las llanuras de inundación también descansa en la ordenación urbanística y de la forma secuencial en que ésta siempre ha actuado. Es decir, en un primer momento habrá que prever en el correspondiente instrumento de planificación su adecuada clasificación o, en su caso, calificación urbanística. Y es que perfectamente podremos compatibilizar la clasificación de estas zonas como suelo urbano si su calificación es adecuada. Estoy pensando en su destino dotacional, como espacios libres o zonas verdes, pudiéndose ubicar un paseo fluvial o un parque en estos suelos.

El segundo paso sería la gestión urbanística de estos suelos. Aun tratándose de suelo urbano consolidado, a través de los instrumentos de planeamiento, perfectamente se podrán reclasificar como suelo urbano no consolidado a fin de adoptar un nuevo uso, lo que permitiría la gestión de dichos suelos mediante su inclusión en unidades de ejecución. Incluso cabría la aprobación de convenios urbanísticos para la permuta de terrenos o la utilización de la figura de la ocupación directa para lograr tal pretensión.

Y, en tercer lugar, cuando tales actuaciones no puedan materializarse, podremos utilizar las soluciones expropiatorias que prevé el artículo 28 de la Ley del PHN, en caso de situaciones que requieran una actuación urgente que no quepa demorar en el tiempo, o bien la solución de la declaración de

los edificios que se inadecuan al planeamiento urbanístico en situación de «fuera de ordenación», cuando los riesgos de inundación permitan este tipo de actuaciones pensadas a un medio o largo plazo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007): *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid.
- (2012): «Procedimiento administrativo y suspensión cautelar de planes urbanísticos. Reflexiones a la vista de los conflictos sobre existencia y disponibilidad de recursos hídricos», en el vol. col. dirigido por A. Embid irujo, *Agua y Ciudades*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 337-386.
- ARIÑO ORTIZ, G., y SASTRE BECEIRO, M. (2005): «Agua y urbanismo: desequilibrios hídricos y su repercusión en el desarrollo urbanístico», en el vol. col. *Agua y urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, p. 39.
- BERGA CASAFONT, L. (2011): «Las inundaciones en España. La nueva Directiva Europea de inundaciones», *Revista de Obras Públicas* 158 (3520), pp. 7-18.
- BLANES CLIMENT, M. Á. (2011): «La acreditación de suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, pp. 45-88.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006): «La disponibilidad del agua como requisito de la aprobación de los planes urbanísticos. Algunas reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de febrero de 2005», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 227, pp. 53 y ss.
- CARO-PATÓN CARMONA, I y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: (2013) «Mucho ruido y pocas nueces en el derecho español de aguas», *Observatorio de políticas ambientales 2013*, pp. 397-430
- (2014) «El cumplimiento imposible de la Directiva Marco del Agua», *Observatorio de políticas ambientales 2014*, pp. 485-508
- (2015) «Aguas: por una política hidráulica más reflexiva, transparente y participativa», *Observatorio de políticas ambientales 2015*, pp. 515-552.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2012): «Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276, pp. 37-68.
- CRESPO PÉREZ, M. A. (2016): «El informe de las confederaciones hidrográficas sobre suficiencia y disponibilidad de agua y los planes urbanísticos», *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad REDAS* núm. 0, 2016, <http://redas.webs.uvigo.es>

- DELGADO PIQUERAS, F., y CARRILLO MORENTE, J. A. (2006): «El informe de las confederaciones hidrográficas en la tramitación de planes y programas de actuación urbanizadora», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 55, pp. 13-28.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2009): *El periurbanismo estatal: la ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons/ADESTER, Madrid.
- (2010): *Aguas y urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
 - (2013): «Aguas y urbanismo» en el vol. col. *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente* coord. por Fernando López Ramón y Víctor Escartín Escudé, Marcial Pons, Madrid, pp. 192-247.
- FORTÉS MARTÍN, A. (2006) «La evaluación y gestión de riesgos por inundaciones», *Revista EcoSostenible*, nº 13, pp. 21-28.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2005): «Los riesgos naturales y la ordenación territorial y urbanística», en el vol. col. *Agua y urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, pp. 120 y ss.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2011): «Régimen urbanístico de los terrenos sujetos servidumbre de dominio público hidráulico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, pp. 13-44.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.: «El Reglamento estatal de inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 275, 2012, pp. 41-88.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (2006): «Protección de la calidad de las aguas y actuaciones hidráulicas en el medio urbano», en el vol. col. *Medioambiente urbano*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 163 y ss.
- (2015): «Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación», *Revista Ambiental* nº 110, pp. 36 a 43.
- MESTRE DELGADO, J. F. (2012): «El abastecimiento a poblaciones como servicio público», en el vol. col. dirigido por A. Embid Irujo, *Agua y Ciudades*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 206-231.
- OCHOA MONZÓ, J. (2005): «Planificación territorial, protección civil, prevención de riesgos de inundaciones», en el vol. col. *Agua y urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, pp. 253 y ss.
- OLCINA CANTOS, J. (2007): *Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en España*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.
- PALLARÉS SERRANO, A. (2007): *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

- RIBAS PALOM, A.; ROSET PAGES, D., y PUJADAS TORT, M. (1995): «Planeamiento urbanístico y zonación de espacios inundables: Una aplicación a la ciudad de Girona», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, núm. 106, pp. 841-859.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública*, núm. 123, pp. 83 y ss.
- SETUÁIN MENDÍA, B. (2000): «La reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre», en el vol. col. dirigido por A. Embid, *La reforma de la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, pp. 272 y ss.
- SOSPEDRA NAVAS, F. J.: «El agua y el desarrollo urbanístico: la suficiencia de recursos hídricos», *Boletín de Urbanismo, El Derecho* (página web http://www.elderecho.com/administrativo/desarrollo-urbanistico-suficiencia-recursos-hidricos_11_247180003.html), 2011.
- TARDÍO PATO, J.A. (2012): «Suficiencia y disponibilidad de agua para los desarrollos urbanísticos y la ineludible coordinación entre la planificación hidrológica y la planificación del territorio», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num.22/2012, pp. 21-63.

