

**¿SUBYACE EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN EL ÁMBITO  
URBANÍSTICO?**

**M.ª Luisa Martín Morales**  
"Magistrada Especialista de la Sala de lo  
Contencioso Administrativo del Tribunal  
Superior de Justicia de Andalucía,  
(Sede en Granada)

## ¿SUBYACE EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO?

**SUMARIO:** I. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. II. PRECAUCIÓN EN EL ÁMBITO DEL DERECHO URBANÍSTICO. III. PRECAUCIÓN ANTE INUNDACIONES, 1, LEGISLACIÓN DE AGUAS. 2. PLANEAMIENTO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 3. LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL. IV. PRECAUCIÓN ANTE TERREMOTOS. V. BIBLIOGRAFÍA.

### I. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

El principio de precaución ha sido mencionado en la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 1982. También en la Conferencia de Naciones Unidas de 16 de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>, alcanzando su consagración en el principio 15 del Convenio de Río de Janeiro sobre Biodiversidad o Diversidad Biológica<sup>2</sup>

El principio de precaución está referido en el Protocolo de Cartagena<sup>3</sup>, derivado de la Conferencia sobre bioseguridad, celebrada el 29 de enero de 2000 en Montreal.

El origen de las referencias al principio de precaución se encuentra, así, en el Derecho Internacional del Medio Ambiente.

Y en este mismo ámbito se delimita en el .art. 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea<sup>4</sup>, en la versión dada por el Tratado de Ámsterdam, que dispone en su apartado segundo que: «la política de la Comunidad en el

---

<sup>1</sup> Convocada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas n.º 44/228

<sup>2</sup> Esta proclamación del principio de precaución está desprovista de carácter Vinculante teniendo mero valor interpretativo

<sup>3</sup> Se firmó con la Unión Europea en la quinta reunión de la conferencia de las partes, celebrada en Nairobi en Mayo de 2000.

<sup>4</sup> Antiguo art. 130R del Tratado de Roma.

ámbito del medio ambiente (...) se basará en los principios de cautela y de acción preventiva (...)»

Ha de observarse que la consideración al principio de precaución se ha ido extendiendo a otras disciplinas distintas de las relativas al ambiente<sup>5</sup> y al Derecho interno de los distintos Estados.

Sin embargo, tanto el Derecho originario comunitario, como el derivado, que refieren la aplicación del principio de precaución o del principio de cautela, no contienen una definición del mismo, residenciándose esta cuestión, por ahora, en un nivel netamente doctrinal.

En todo caso, la conceptualización del principio de precaución, ha de deslindarse de la del principio de prevención<sup>6</sup> ya que uno y otro, aunque tienen el mismo fin tendente a la evitación de un daño temido; se fundamentan en presupuestos en cierto modo diversos, constituyendo la prevención el género, y la precaución la especie. Así, la diferencia entre uno y otro principio se efectúa a partir de una evaluación o análisis del riesgo y de una graduación del mismo, que refieren la necesaria distinción entre:

1. Riesgo residual<sup>7</sup>, que constituye un riesgo poco probable y poco intenso.

En caso de calificarse de riesgo imprevisible, podría invocarse el principio de exoneración de responsabilidad por los mismos como por ejemplo en relación a aquél que queda fuera del conocimiento humano o cuya evitación queda fuera de las posibilidades del Estado; lo que supone atender a la institución de la fuerza mayor, o al término de los «acts of God» de la Doctrina anglosajona.

2. Riesgo. Se trata de un riesgo de una intensidad por encima del riesgo residual, referido a un daño previsible aunque no sea posible evaluar con certidumbre si el riesgo se va a desarrollar hasta convertirse en peligro, o también puede tratarse de la posibilidad de un riesgo, sin que pueda ser excluido con seguridad.

---

<sup>5</sup> Tradicionalmente el principio de precaución en la normativa europea ha sido utilizado en materia de protección del medio ambiente, no obstante en los últimos años el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha ido trasladando este principio al ámbito de la salud humana, importación que ha sido corroborada explícitamente por la Comisión en el Libro Verde sobre principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea y en el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria de 30 de abril de 1997

<sup>6</sup> Principio de Cautela y de acción preventiva contemplados en el art. 174 TCE.

<sup>7</sup> El concepto de riesgo residual fue creado por la Corte Constitucional de la República Federal de Alemania en una decisión relacionada con la evaluación de riesgos creados por el uso civil de la energía nuclear

3. Peligro. Supone la concreción del riesgo, representando una cualificación y concreción del riesgo al pasar un umbral teórico que le convierte en inaceptable.

Efectuada esta graduación del riesgo, ha de entenderse que el principio de precaución opera en relación a situaciones que extralimitándose del riesgo residual no llegan a constituir un peligro, circunscribiendo su actuación en el ámbito de los detallados anteriormente como «riesgos». Y el principio de prevención se manifiesta en relación a situaciones en que el riesgo es intenso" y concreto, configurándose como «peligro».

Sin embargo, la separación de los tres conceptos de riesgo residual, riesgo y peligro; que han servido para delimitar los dos principios analizados: el de precaución y el de prevención; ha de ser establecida de forma casuística, a tenor de las circunstancias específicas concurrentes en cada supuesto y del análisis detallado de los riesgos y de su intensidad.

Pero la configuración de los referidos principios conforme exclusivamente a la intensidad del riesgo que determina su operatividad, la consideramos insuficiente si no se complementa con el criterio de la certidumbre o incertidumbre científica. Así, el principio de precaución se manifiesta en relación a aquellos riesgos considerados como inaceptables<sup>8</sup> o inasumibles por la Sociedad a pesar de existir incertidumbre científica<sup>9</sup> sobre su alcance consiguiente concreción en un real daño. El principio de prevención opera respecto a riesgos, también inaceptables, pero cuya concreción y constancia tiene una fundamentación científica. Esta consideración exige la no siempre fácil correlación y comunicación entre aspectos jurídicos y científicos.

Y para llegar a la graduación de los riesgos, así como a la certeza o a la incertidumbre científica sobre su manifestación, es preciso contar como premisa previa con unos parámetros que posibiliten el análisis de tales riesgos. Para ello, se necesita efectuar en primer lugar la evaluación del riesgo, que significa la evaluación científica de peligros y su probabilidad de aparición en un contexto

---

<sup>8</sup> La Comunicación de la Comisión no se refiere a riesgos más o menos graves, sino a niveles de riesgos aceptables o no

<sup>9</sup> El auto de 13 de julio de 1996 dictado por el Tribunal de Primera Instancia en el caso de la National Farmers Union hace referencia al riesgo probable cuando sin establecerse una estimación precisa del riesgo, tampoco podría excluirse la existencia del riesgo.

dado; en segundo lugar, la gestión del riesgo<sup>10</sup>, que consiste en la valoración de todas las medidas que posibilitan reducir el riesgo a un aceptable; y finalmente, la comunicación del riesgo, que determina la información a todas las partes afectadas sobre las razones y justificaciones de las medidas de gestión propuestas.

Las actuaciones relativas a la evaluación del riesgo han de verificarse por los poderes científicos, a través de las funciones de información y dictamen; pero no de decisión, que competen, en el marco de la gestión del riesgo, a las instancias públicas que tengan atribuidas estas funciones decisorias, ya de carácter legislativo, ya ejecutivo<sup>11</sup>. Estas actuaciones decisorias, que delimitan la operatividad del principio de precaución en lo relativo a la gestión del riesgo, corresponde desarrollarlas a los poderes públicos, con el fin de evitar los daños que pudieran producirse en el medio ambiente, o en la salud y en los bienes de las personas. En algunos casos la respuesta podrá ser la decisión de no actuar o al menos de no adoptar una medida jurídica obligatoria; en caso de optar por la acción, existe una gama amplia de iniciativas posibles, que van desde una medida jurídicamente vinculante hasta un proyecto de investigación o una Recomendación<sup>12</sup>, como deriva del punto 5.º de la Comunicación de la Comisión. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo, de 5 de mayo de 1998 ha establecido que las medidas legislativas, en sentido amplio, pueden ser fundamentadas en criterios de precaución, según el que, cuando subsista una incertidumbre<sup>13</sup> respecto de la existencia y la importancia de los riesgos para la salud de las personas, las instituciones pueden adoptar medidas de protección, sin tener que que la realidad y la gravedad de los riesgos estén plenamente demostrados.

---

<sup>10</sup> «Las medidas de aplicación del principio de precaución se inscriben en el marco general del análisis de riesgos, y más particularmente en la gestión del riesgo», como deriva del capítulo 5.º de la Comunicación de la Comisión sobre el principio de precaución de 2 de febrero de 2000.

<sup>11</sup> Se discute doctrinalmente si cabe una separación total y absoluta entre las dos etapas de análisis y gestión del riesgo, sucediéndose temporalmente una a la otra; o si deben estar interrelacionadas, operando simultáneamente.

<sup>12</sup> En la gestión del riesgo, deben considerarse las alternativas de tratamiento según los resultados de evaluación de los riesgos y, en caso necesario, seleccionarse y aplicarse las opciones apropiadas de control. Además, «la prohibición total puede no ser una respuesta proporcionada a un posible riesgo en todos los casos, pero en algunos es la única respuesta posible ante un riesgo dado», como deriva de la Comunicación de la Comisión

<sup>13</sup> En la Sentencia «Armand Mondiet» de 24 de noviembre de 1993, el TJCE subrayó en relación a la política común de pesca que no es necesario que las medidas de conservación sean totalmente conformes a los dictámenes científicos, y que el hecho de que no exista un dictamen de este tipo o de que no sea concluyente, no debe impedir al Consejo adoptar las medidas que juzgue indispensables para alcanzar los objetivos de tal política común

## II PRECAUCIÓN EN EL ÁMBITO DEL DERECHO URBANÍSTICO

Las referencias al principio de precaución se enmarcan esencialmente en la protección del medio ambiente, extendiéndose a la protección de la salud humana; en relación a materias como la pesca, la alimentación, o la utilización de productos modificados, y genéticamente.

Pero dado que los bienes jurídicos relativos a la vida, integridad corporal, y bienes de las personas pueden quedar afectados por el modo en que se efectúe el desarrollo urbanístico, podría plantearse la posibilidad de reconocer la presencia, del principio de precaución en el ámbito del Derecho urbanístico, aunque no sea mencionado expresamente en la normativa urbanística, sobre todo en lo relativo a la clasificación del suelo y a la delimitación, de los usos que se permiten en el mismo, actuaciones que pueden desarrollarse en un determinado sentido para posibilitar la evitación de daños en la integridad o en la vida de las personas o en sus bienes, daños que pudieran derivar de unos riesgos tecnológicos o naturales cuya manifestación no está constatada de forma cierta según el estado actual de la ciencia.

Sin embargo, somos conscientes de que esta cuestión no queda ajena a un debate intenso, pudiendo existir divergencias al respecto, sobre todo en lo relativo a la delimitación de aquellos supuestos, en los que se manifiesta el «criterio» de precaución de aquéllos en los que pudiera operar el «principio» de precaución y entre aquellos en los que rige el principio de prevención y aquellos otros en los que podría delimitarse el principio de precaución.

En la ordenación del territorio tienen especial importancia los riesgos geológicos, que son los causados por procesos geológicos como terremotos, volcanes; deslizamientos y movimientos del terreno, inundaciones, erosiones del suelo, tsunamis, erosión costera, suelos expansivos, subsidencias. Las probabilidades de su devenir en un determinado momento, circunstancias o zonas, aún no existiendo certeza científica sobre su acontecer, determinarían la operatividad del principio de precaución. Algunos autores<sup>14</sup> han procedido a distinguir entre peligros cuyo origen se sitúa en la naturaleza y los riesgos que se inician en la tecnología, excluyendo de los primeros la actuación y decisión humana, e incluyéndola en los segundos. Y efectivamente en los procesos geológicos no existe decisión humana en su generación, pero el actuar previo del ser humano, puede determinar que la fuerza

---

<sup>14</sup> José ESTEVE PARDO, «Principio de Precaución: Derecho ante la incerteza científica». *Revista Jurídica de Cataluña*, n.º 3 de 2003.

de la naturaleza tenga mayor o menor efecto devastador, según sea el tipo de desarrollo urbanístico por el que se haya optado. Así, el desarrollo territorial acelerado, las modificaciones de las características hidrológicas del suelo provocadas por la creciente urbanización, la deforestación ocasionada por la actuación humana y la intensificación de la aglomeración demográfica en determinadas zonas como las márgenes fluviales; son concretas actuaciones humanas que inciden notablemente e incluso incrementan los efectos catastróficos de los fenómenos naturales. Así, podría decirse que el principio de precaución en este ámbito no opera en el momento de producción del elemento que causa el riesgo (lo que corresponde a agentes ajenos al actuar humano, residenciándose en la actuación de la naturaleza) sino más bien, aunque sea de forma colateral, en relación a las medidas que limiten los efectos dañosos ocasionados por aquellos agentes.

No obstante, los trabajos sobre riesgos geológicos son muy escasos, a pesar de tener una importancia extrema para la ordenación territorial, la elaboración de planes de emergencia y de protección civil, la planificación y el urbanismo, las obras públicas e instalaciones industriales y la protección del medio ambiente. Puede, no obstante, señalarse como uno de los trabajos más relevantes en esta materia, el realizado por el Instituto Geológico Minero de España, en 1987, bajo el título de Impacto económico y social de los riesgos geológicos en España, a través del que se evalúan de forma orientativa las posibles pérdidas económicas debidas a los riesgos geológicos en nuestro país para el horizonte 1986-2016.

Pero cabe mencionarse que el principio de precaución no supone que su operatividad haga desaparecer todas las catástrofes y tener controlados todos los riesgos llegando al denominado nivel de riesgo cero; ya que los fenómenos catastróficos tienen una intensidad sobre zonas determinadas que no son predecibles con tiempo suficiente de antelación, y tienen un carácter aleatorio en cuanto a si se van a producirse o no que impiden tener una seguridad técnica absoluta de que se han tomado siempre la medidas para evitar los daños. Esta circunstancia hace introducir en el análisis del principio de precaución, la idea del riesgo asumible, que enlaza con criterios de probabilidad (riesgo probable, aunque no sea certero): no hay nunca soluciones definitivas al problema, sino que hay soluciones sucesivas que tienden a modificar, minimizar o paliar los riesgos, y a minorar sus efectos adversos. Así debe hablarse de soluciones ponderadas, dimensionadas desde un punto de vista técnico-económico para la mejora de situaciones de riesgo no admisible, buscando el razonable equilibrio entre el daño

producido y el coste de la defensa, o de la precaución ante el mismo. Esto supone que el principio de precaución no tiene carácter absoluto, sino que debe tener una interpretación y una aplicación restrictiva, al correlacionarse con otros principios como son el de proporcionalidad, legalidad y no discriminación, ya que las medidas derivadas del principio de precaución han de efectuarse según estos criterios de aplicación<sup>15</sup>: ser proporcionadas al nivel de protección elegido, no ser discriminatorias, ser coherentes con otras medidas ya aplicadas, estar basadas en los posibles beneficios y costes (no sólo económicos) de la acción y de la inactividad, están sujetas a revisión a tenor de los nuevos datos científicos, y ser capaces de designar qué organismo recibe la carga de la prueba científica para efectuar una evaluación más completa del riesgo.

En relación al principio de proporcionalidad ha de mencionarse que la consideración al riesgo asumible puede entrañar un grave peligro precisamente para el propio principio de precaución, cuál es el posible mayor prestigio político de conceder subvenciones a fondo perdido que el compromiso de delimitar en el planeamiento zonas con régimen especial de protección en relación a los riesgos naturales, limitando sus usos y controlando o incluso prohibiendo el avance urbanístico irracional.

Analizando la posible manifestación del principio de precaución en el Derecho urbanístico, aunque no sea ni siquiera citado como tal en precepto alguno; ha de destacarse la redacción del art: 9 de

la Ley 6/98, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que establece que:

«Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que daban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

---

<sup>15</sup> Se detallan estos principios en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el recurso al principio de precaución –*Communication from the Comisión on the precautionary principle.*- Bruselas, 2 de febrero de 2000.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano».

Este precepto, como es sabido, según la Disposición Final única tiene el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el art. 149,1.13º, 18º y 23º CE, y en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.1.º CE.

Conforme a tal redacción, los terrenos serán no urbanizables cuando estén sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo a los planes de ordenación o la legislación sectorial, en razón de sus riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial o de las limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Con esta redacción tan ambigua; se deja en manos de los planes de ordenación territorial y del planeamiento sectorial la adopción de los mapas de riesgos para prevenir los riesgos naturales. En este aspecto ha de reseñarse la necesaria referencia a las legislaciones del suelo de las respectivas Comunidades Autónomas vislumbrar como se concreta la obligatoriedad legal de los mapas de riesgos naturales en la planificación del Territorio

Esta mención a los riesgos naturales posibilita la obligatoriedad de la Bonificación de los riesgos naturales en la planificación del territorio; alusión que no se incluía en el Proyecto de Ley del Suelo y Valoraciones que se remitió por el Gobierno al Parlamento, siendo su inclusión el resultado de una de las enmiendas propuestas por el Colegio Oficial de Geólogos de España, que sin embargo, no se acogió en su totalidad porque la enmienda iba 'dirigida a la redacción de un tercer apartado en el art. 9 con el siguiente tenor: «que deban incluirse en esta clase, por estar sometidas a un riesgo natural incompatible con su utilización como suelo urbano, de acuerdo con su zonificación de riesgos, en razón de la potencial ocurrencia o concurrencia de fenómenos naturales como sismos, volcanes, inundaciones, deslizamientos, subsidencias, desertización y erosión costera, así como aquellos otros que se consideren técnicamente inadecuados para un desarrollo urbano racional».

Consecuentemente, la referencia que efectúa el art. 9 de la Ley 6/98, de 13 de abril, a «los riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial», como pauta para proceder a atribuir, al suelo la condición de no urbanizable, apunta a un riesgo conocido, hasta cierto punto mensurable y previsible, que aboca como

efecto, a la aplicación del principio genérico de la prevención. Sin embargo, las menciones más amplias a un riesgo no tan concreto y acreditado, sino a un «riesgo natural» determinado por la zonificación de los riesgos, «en razón de la potencial ocurrencia o concurrencia de fenómenos naturales» que puedan producir efectos catastróficos; menciones que se propusieron por el Colegio Oficial de Geólogos de España en la enmienda mencionada, para servir como reseña para la clasificación del suelo en no urbanizable; han de entenderse como elementos definidores de un tipo de riesgo que hubiera determinado la aplicación del principio de precaución, dado que no concurre sólo la incertidumbre del riesgo sino también la insuficiencia científica para determinar la certeza del mismo, operando tan sólo presunciones basadas en cálculos estadísticos o en probabilidades; pero que excluyen la falta absoluta de previsión sobre el futuro porque suponen la existencia de sospechas sobre los riesgos que pueden comportar una actividad determinada, (concretamente, la urbanización y edificación en suelos que pudieran quedar afectados por fenómenos naturales de carácter catastrófico; o el destino a determinados usos).

La normativa autonómica en materia de urbanismo tras la Sentencia del TC 61/1997 es preeminente sobre la estatal, dado que en esta sentencia se ha establecido que la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo corresponde a las Comunidades Autónomas; residenciándose la competencia del Estado en materias relativas al régimen básico del ejercicio del derecho de propiedad del suelo, a las valoraciones, a la expropiación forzosa, a la responsabilidad de las Administraciones Públicas o al procedimiento administrativo común. En esta regulación las referencias mayoritarias han de entenderse al principio de prevención, aunque podría vislumbrarse en algunos preceptos menciones tácitas al principio de precaución.

En relación a las Comunidades Autónomas con legislación urbanística propia, ha-de señalarse:

-En Galicia, su Ley 1/1997, de 24 de marzo, no hace ninguna previsión expresa sobre inundaciones u otros riesgos naturales, como elemento que pueda ser atendido a la hora de planificar y ordenar el territorio; por lo que, habrá de aplicarse lo establecido en el art. 9 de la Ley 6/98 del Suelo, referido anteriormente.

-En Aragón rige la Ley 5/1999, de 25 de-marzo, cuyo art. 20 al referirse a la categoría del suelo no urbanizable incluye en él con el carácter de especial, a los terrenos que, en razón de sus características, puedan presentar graves y

justificados problemas de índole geotécnica, morfológica o hidrológica o cualquier otro riesgo natural que desaconseje su destino a un aprovechamiento urbanístico por los riesgos para la seguridad de las personas y los bienes.

Se podría deducir con ello la operatividad del principio de precaución en el ámbito de la clasificación del suelo no urbano, que puede quedar así definido por la existencia de riesgos probables, pero no ciertos, de sufrir acontecimientos naturales catastróficos; Constatándose la fuerte conciencia existente en Aragón ante el riesgo, entre otros, de las inundaciones, y especialmente tras la tragedia de Biescas, que aconteció el 7 de agosto de 1996 cuando se desbordaron los ríos Aras y Sía (afluentes del río Gallego) causa de una fuerte tromba de lluvia, arrasando el camping que se situaba en la ladera, que contaba, no obstante, con la correspondiente licencia administrativa. Al llover (aproximadamente 500 litros por hora) se formó una avalancha de agua que llegó al de deyección, taponándose el cauce artificial construido, en los años cincuenta; por lo que, la riada buscó otra salida, encontrándola en la explanada ocupada por el camping.

Además de este régimen de protección, se establecen unos metros más amplios para aquellos municipios que carezcan de instrumentos de planeamiento urbanístico general, como recoge la Disposición Adicional 1º de la Ley 5/99, en la" que se considera suelo no urbanizable de especial protección tanto los cauces como las riberas y zonas de policía recogidas en la Ley de Aguas, añadiendo los terrenos situados en una zona de 200 metros de anchura desde la cota correspondiente al nivel ordinario de las aguas en las lagunas, estanques naturales y embalses superficiales.

— En Cantabria, que se rige por el TRLS de 1992, conforme remisión efectuada por Ley 17/1997, de 25 de abril de Medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana; la anterior Ley 9/1994, de 29 de septiembre, sobre usos del suelo en el medio rural, en su art. 2:1 d) recoge como una de las categorías del suelo no urbanizable, el no edificable por riesgos-, que comprende aquellos terrenos que por localizarse en zonas de pendiente excesiva, áreas inundables, lugares en los que exista peligro de desprendimiento de todo tipo y sus áreas de influencia, características geotécnicas inadecuadas y zonas en las que los procesos meteorológicos favorezcan la contaminación atmosférica.

Aquí se define un suelo no urbanizable anticipando la.idea.de la precaución, en una referencia a riesgos en general sin la limitación a riesgos ciertos que recogió posteriormente la Ley 6/98, protegiendo contra la transformación urbanística

aquellas zonas que cuenten con riesgo tanto de inundación como de otro tipo de peligros para las personas, los bienes y sus zonas de influencia.

— En Castilla-León la Ley 5/1999, de 8 de abril, establece en su art. 15 al referirse al suelo rústico, como aquel terreno que deba ser preservado de su urbanización, que en esta categoría se incluyen los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, conforme a la legislación de ordenación del territorio o a la normativa sectorial (art, 15.a), y los terrenos amenazados, por riesgos naturales .o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o la seguridad y salud públicas (art. 15 c). Con esta referencia a terrenos «amenazados» parece efectuarse una correlación con el término de riesgos ciertos que determinan un riesgo más intenso sobre el terreno en cuestión, reconduciendo esta previsión legal al principio de prevención más que al de precaución, en términos semejantes a los que reseñamos anteriormente al tratar la regulación estatal contenida en el art. 9.1 de la Ley 6/98.

El art. 16 al hablar de las categorías del suelo rústico, establece que el planeamiento general podrá distinguir diversas categorías a fin de adecuar el régimen de protección a las características" específicas de los terrenos, y señala en el apartado g) el suelo rústico<sup>1</sup> con protección natural, constituido por los terrenos calificados Como zonas de reserva o de uso limitado de Espacios Naturales. Protegidos así como por los terrenos definidos en la normativa de aguas como cauces naturales, riberas y márgenes, lecho o fondo de las lagunas y embalses, zonas húmedas y sus zonas de protección, e igualmente por los terrenos que el planteamiento estime necesario proteger por sus valores naturales presentes o pasados, o bien a fin de proteger el suelo, las aguas subterráneas, la fauna o la flora; y el apartado h) se refiere al suelo rústico con protección especial, constituido por los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por cualquiera otras razones justificadas.

El art. 24.1 al referirse a los propietarios de terrenos clasificados como suelo rústico además de cumplirlos deberes.de uso y conservación, y de adaptación al ambiente o entorno, deberán realizar o permitir realizar a la Administración competente los trabajos de defensa del suelo y la vegetación necesarios para su

conservación y para evitar riesgos de inundación, erosión, incendio o 'cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o de la y salud públicas.

— En Castilla-La Mancha, es de aplicación la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad "urbanística.--En su art. 47.2 se establece que los Planes de ordenación Municipal deberán diferenciar en el suelo rústico el protegido y el de reserva; y dentro del protegido se incluirá, entre otros, el de protección estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, extractiva, por razón de su potencialidad para los expresados aprovechamientos.

Correlativamente, el art. 50.1.2 a) incluye entre los contenidos del derecho urbanístico que tiene la propiedad del suelo rústico la realización de actos de prevención de riesgos de erosión, incendio o para la seguridad o salud públicas; y el art. 51,1 c) configura dentro de los deberes de la propiedad del suelo la realización de plantaciones y trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación que sean necesarios para mantener el equilibrio ecológico, preservar el suelo de la erosión, impedir la contaminación indebida del mismo y prevenir desastres naturales.

Las normas legales de ordenación, que se aplican directamente, exista o no planeamiento urbanístico, también -aluden a la protección-, y así, el art. 55.-I-b) establece que no podrán realizarse ningún tipo de construcciones en terrenos de riesgo natural.

— En Madrid, es de aplicación la Ley 9/2001, de 17 de julio (BOCAM-27-7-01; BOE 12-10-01), cuyo art. 13-distingue en la clasificación del suelo el suelo urbano, el urbanizable y el no urbanizable de protección. El art. 16 establece que tendrá la consideración de suelo no urbanizable de protección, el que deba incluirse en esta clase por estar sometido a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Con esta mención a los riesgos ciertos, se establece una referencia al principio de prevención.

— En La Rioja, la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al señalar los terrenos que tienen la consideración de suelo no urbanizable, determina en el art. 12.3 que la tienen los terrenos cuyas características geotécnicas o morfológicas desaconsejen su destino a aprovechamientos urbanísticos... para evitar riesgos ciertos de erosión,

hundimiento, inundación o cualquier otro tipo de calamidad. Igualmente, al reseñar el carácter cierto de los riesgos que puedan operar sobre los terrenos, se determina la operatividad del principio de prevención, y no del de precaución, que exigiría incertidumbre.

— En Canarias, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, se destaca por el art. 59 a) que considera suelo rústico a los terrenos que tienen la condición de bienes de dominio público con sujeción a las limitaciones o servidumbres para la protección de la integridad de éste (es el suelo rústico contemplado tanto por la legislación ambiental como por la legislación del agua, ya sea el dominio público hidráulico como el sometido a las medidas de protección de las zonas de policía o a las limitaciones urbanísticas complementarias sobre ese suelo); y el art. 59 g) que también califica como rústico el que resulta inadecuado, conforme a los criterios establecidos por las correspondientes Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico, para servir de soporte a aprovechamientos urbanos, por los costes desproporcionados que requeriría su transformación o por los «riesgos ciertos» de erosión, desprendimientos, corrimientos o fenómenos análogos que comporten sus características geotécnicas o morfológicas.

El art. 55 delimita dentro de las categorías de suelo rústico de aquellos terrenos que precisen de protección por sus valores o idoneidad para aprovechamientos hidrológicos; siendo un suelo de protección hidrológica cuya finalidad es la preservación de las cuencas evitando los procesos erosivos e incrementando y racionalizando el uso de los recursos hídricos.

— En País Vasco rige la Ley 5/1998, 'de 6 de marzo, que establece en su .art. 1 tres categorías de suelo no urbanizable; el protegido por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, o las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, flora o equilibrio ecológico; el suelo no urbanizable de núcleo rural que integra seis o más caseríos; y el suelo no urbanizable común, que es el no incluido en ninguna de las categorías anteriores. No se hace referencia alguna a la incidencia de los riesgos; naturales como elemento definidor de este tipo de suelo, excluyéndose toda mención al principio de precaución.

— En Cataluña rige la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de cuya conceptualización del suelo no urbanizable, contenida en-el art. 32, no se encuentra manifestación tácita al principio de precaución.

Sin embargo, ha de citarse el art. 9.2 que prohíbe urbanizar y edificar en zonas inundables y en zonas de riesgo para la seguridad y el bienestar de las personas,

exceptuando las obras vinculadas a la protección y prevención de los riesgos. Esta referencia genérica a los riesgos, sin encasillarlos en los calificados de concretos y ciertos, al tratar sobre las directrices para el planeamiento urbanístico, puede entrañar una velada mención al principio de precaución que analizamos.

— En Andalucía se aplica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, en cuyo art. 46.1 i) se puede fijar la presencia tácita del principio de prevención, al establecer que pertenece al suelo no urbanizable, entre otros, el que pueda presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales. Esta consideración debe extrapolarse a las diversas actividades permitidas en este tipo de suelos, para evitar acontecimientos como el de Aznalcóllar ocurrido el 25 de abril de 1998 cuando se produjo la rotura de las minas, vertiendo lodos y aguas acidas al cauce del río Guadiamar.

En los suelos ya clasificados como suelo urbano con un grado elevado de consolidación de la edificación y urbanización, las posibilidades de modificar de forma efectiva y gestionable el planeamiento urbanístico son prácticamente nulas; debiéndose desarrollar actuaciones administrativas distintas de protección de tales suelos.

En los suelos con urbanización consolidada pero carentes de edificación, cuando exista un riesgo elevado de inundación o de otro fenómeno natural, debería reconsiderarse la calificación de los terrenos a espacios- libres, parques y jardines, afrontando las correspondientes indemnizaciones.

Estas modificaciones se pueden efectuar mediante la formulación, de un nuevo planeamiento, la revisión del planeamiento vigente o la modificación puntual del instrumento de planeamiento vigente.

Tanto la Formulación como la Revisión del planeamiento tienen los mismos contenidos, tramitación y órganos competentes para su aprobación. Es de destacar que en los inicios de la redacción el planteamiento general debería solicitarse, en cuanto que se trate de riesgos por inundaciones, a la administración Hidráulica los estudios y actuaciones previstas en relación a las zonas inundables. Con estos estudios y documentación podrán contemplarse las diferentes alternativas y soluciones, que se someterán a información pública en el Avance del Planteamiento para poder considerarse las sugerencias antes de la aprobación definitiva del plan. En este periodo la administración hidráulica, al amparo de la legislación autonómica o en su defecto, de la legislación de aguas, deberán remitir informe en relación con las determinaciones establecidas por el plan para las zonas inundables. Aprobado provisionalmente por el ayuntamiento el planteamiento

general, éste lo remitirá al órgano autonómico competente para su aprobación definitiva.

Así la revisión del planteamiento general ofrece a las distintas Administraciones públicas una magnífica oportunidad para coordinar sus competencias concurrentes y actuaciones.

La modificación del planteamiento de desarrollo por su subordinación al planteamiento general no permite resolver los problemas que en concreto las zonas inundables presentan.

### **III. PRECAUCIÓN ANTE INUNDACIONES**

El período 1990-2000 ha sido señalado por Naciones Unidas como Decenio Internacional para la Prevención de Catástrofes naturales<sup>16</sup>. Concretamente durante el año 1997 la Campaña Para la Reducción de Desastres en el Mundo orientó su actividad hacia los sucesos relacionados con el agua.

Según estas fuentes la frecuencia de inundaciones se está incrementando más rápidamente que la de otros desastres geológicos siendo causas importantes de tal fenómeno los cambios en los ecosistemas locales como consecuencia del desarrollo territorial acelerado, y las modificaciones de las características hidrológicas del suelo provocadas por la creciente urbanización, deforestación e intensificación de la aglomeración demográfica en las márgenes fluviales. Por ello, en cierto modo, el propio actuar del hombre está provocando estas catástrofes; que podrían ser evitadas o disminuidos sus efectos devastadores si se adoptasen determinadas medidas que controlasen el desarrollo urbanístico de determinadas zonas. Este incremento de las catástrofes producidas por inundaciones se refleja también en las repercusiones económicas, y así estudios en la materia han determinado que en la década de los sesenta, las pérdidas fueron de 52 billones de dólares, (americanos); en los setenta fueron del orden de 100 billones; en los ochenta de 160 billones y en la década de los noventa de 479 billones<sup>17</sup>. Consecuentemente, en cuatro décadas el importe de las repercusiones económicas se ha multiplicado por nueve.

---

<sup>16</sup> Decenio al que se ha referido Justo MORA ALONSO-MUÑOYERRO en estudio sobre las Administraciones Hidráulicas y la identificación de riesgos de inundación.

<sup>17</sup> Cifras barajadas en el desarrollo de las Jornadas celebradas en Madrid en noviembre de 1999 sobre los riesgos de inundación y el régimen urbanístico del suelo.

La resolución dictada por la Asamblea de Naciones Unidas en 1987 sobre las catástrofes producidas por los desastres naturales, entre ellos las inundaciones, acordó formar un grupo de trabajo para el decenio referido 1990-2000, cuyos expertos arrojaron la necesidad de establecer medidas para luchar contra las inundaciones, pudiéndose configurar como una aplicación del principio de precaución.

Así, se señalaron:

1. Medidas estructurales, como son los embalses o los encauzamientos
2. Medidas no estructurales, como es la conservación del suelo y la forestación, la zonificación de las cuencas de inundación, los mapas de riesgo, la ordenación del territorio y la planificación urbanística.
3. Medidas de prevención, como son los sistemas de alarma y los planes de protección civil.

### ***1. Legislación de aguas***

Una de las leyes sectoriales que dispone un régimen especial de protección del suelo incompatible con la transformación de su naturaleza rústica es la Ley de Aguas.

El art. 11.1 de la Ley de Aguas de 1985 (en iguales términos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/01, de 20 de julio) establece que «los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos y arroyos conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieran». El apartado 3º de este precepto hace referencia a las zonas inundables facultando al Gobierno de la Nación y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas para imponer limitaciones en el uso de dichas zonas.

Correlativamente, la zona de dominio público o cauce es el área inundable con la máxima crecida ordinaria, cuyo caudal coincide con la media de los máximos caudales anuales en su régimen natural producidos durante 10 años consecutivos que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente.

La conceptualización de las zonas inundables se determina el art. 14.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico precisa que «se consideran zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las

avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de 500 años, a menos que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy, el Ministerio del Medio Ambiente), a propuesta del Organismo de Cuenca que fije, en expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente». Así, se exige que las zonas inundables estén delimitadas, aunque no se precisa la forma en que debe efectuarse esta delimitación. Estas zonas no interfieren en el carácter de los terrenos (público, o privado), y el gobierno podrá establecer prohibiciones o limitaciones en el uso, para garantizar la seguridad de personas y bienes (adoptándose unas u otras medidas, según la gravedad del riesgo probable a consecuencia de las aguas).

Para efectuar una evaluación adecuada del riesgo es preciso contar con suficiente información sobre los mismos, dando intervención a diversos organismos en la obtención de tal información; elemento, que va a posibilitar gestionar racionalmente el riesgo, pudiendo elegir entre un abanico grande de soluciones técnicas, que se despliegan desde la prohibición total de cualquier uso, la prohibición solo de usos estables con construcciones fijas, hasta la exigencia de calidades especiales o materiales concretos para utilizarlos en la construcción o la fijación de tipos de construcciones que se puedan realizar<sup>18</sup>. Y para la obtención de tal información el art. 421) del TR Ley de Aguas establece que los Planes Hidrológicos de Cuenca deberán incluir en su contenido obligatorio «los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos».

El Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación hidrológica precisa," en su art. 87.2-, que «el Plan Hidrológico incluirá un programa para la realización de estudios conducentes a la delimitación de zonas inundables, al objeto de la aplicación del art. 14 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico»; lo que se correlaciona con los denominados mapas de riesgo. Por ello, los Planes Hidrológicos de Cuenca no delimitan las

Zonas inundables, sino que se ciñen a la formulación de un programa de estudios conducentes a dicha delimitación.

---

<sup>18</sup> Fernando NASARRE como Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de Fomento, hizo estas precisiones en el desarrollo de las Jornadas celebradas los días 3 y 4 de noviembre de 1999 sobre «Riesgos de Inundación y Régimen Urbanístico del Suelo», organizadas por el Consorcio de Compensación de seguros y el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y puertos

En los supuestos de existencia del Plan Hidrológico poco podrá añadir el plan urbanístico, por lo que se limitará a recoger sus determinaciones sobre las zonas inundables y clasificarías como suelo no urbanizable o limitar los usos que sobre ellas pudieran, desarrollarse. Pero, ante la carencia de Planes Hidrológicos, la modificación de la Ley de Aguas de 29/1985, de 2 de agosto, introduce un apartado segundo al vigente art. 11 en el que se dice 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». Y en este sentido el art. 87.3 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica establece que «el Organismo de Cuenca deberá remitir a las Administraciones Públicas competentes en materia de Ordenación del Territorio y planeamiento Urbano y de Protección Civil las conclusiones de los distintos estudios a efectos de su conocimiento y consideración en sus actuaciones».

En el seno de Naciones Unidas se establecieron en 1976 normas generales contenidas en las «Guidelines for Disaster Prevention», las que fueron adaptadas en 1987 para efectuar propuestas, de zonificación y limitación de los usos del suelo. Así, en los principales ríos peninsulares y en una primera fase en los tramos que presentan mayores riesgos de inundación, se establecerían siguientes zonas:

*Zona A con prohibición total:* es la zona por donde circula el agua en las máximas avenidas o crecidas normales, y podría ser la definida como el cauce público y la zona de servidumbre. En ella no se permitiría ningún tipo de edificación ni ningún tipo de actividad.

Aplicando la legislación de aguas a tales conceptos ha de señalarse que la zona de dominio público es el cauce natural o álveo de una corriente continua o discontinua, que se define en el art. 4 de la Ley de Aguas como el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias, lo que se califica de dominio público hidráulico ex art. 2 b) de la LA, en referencia, como ya se ha anticipado, al máximo caudal en periodos de retorno de 10 años. En el cauce se incluye las riberas que son las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas hasta el nivel de máxima crecida ordinaria, como define el art. 6 de la LA; por ello, son las riberas también dominio público hidráulico.

*Zona B con restricciones de tipo I:* es la zona más afectada por las avenidas extraordinarias y su límite correspondería a la línea de la avenida de 100 años de

período de retorno. Se establecerían en ella restricciones en los usos del suelo, planificando las características y densidad de las edificaciones y estableciendo un reglamento para las construcciones (niveles de pisos superiores al nivel de la inundación correspondiente a los 100 años, cimentación, tipología estructural, planta baja diáfana...). Se planificaría también el uso agrícola.

Dentro de los márgenes (Terrenos que lindan con los cauces según el art. 6 LA) se establecen las zonas de protección, que son la zona de servidumbre de uso público de 5 metros de anchura, medidos desde el cauce del río, para vigilancia, pesca y salvamento y en forma ocasional y en caso de necesidad varado y amarre y la zona de policía de hasta 100 metros desde la línea de dominio público' o cauce, en la que se condiciona el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. En esta zona B con restricciones de tipo I quedaría incluida la zona de servidumbre referida.

*Zona C con restricciones de tipo II:* es, la zona que puede ser afectada por las máximas avenidas extraordinarias, y su límite correspondería a la línea de la avenida de 500 años de período de retorno. En ella las restricciones del uso del suelo serían menos limitativas, permitiéndose mayores densidades y características menos estrictas en la edificación.

La adecuada delimitación de las zonas inundables a los efectos de prevenir las catástrofes naturales derivadas de las inundaciones, exige la existencia de bases de datos de carácter multidisciplinar en los organismos de cuenca, completadas con datos procedentes de otros organismos como el Instituto Nacional de Meteorología, en lo referente a intensidades de lluvia, caudales o calados extremos. Además, la planificación hidrológica, asignada a los Organismos de Cuenca, tiene que llevar a cabo el estudio de las obras y actuaciones para prevenir y evitar los daños debidos, a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos: Así el art. 120 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado por RD 927/1988, de 29 de julio, estableció que los planes hidrológicos deberán ser respetados en los instrumentos de ordenación urbanística del territorio, que incorporarán la finalidad prevista en el plan, hidrológico mediante la adecuada calificación del perímetro afectado. Sin embargo, sería deseable que fuera obligatorio incluir en el planeamiento sectorial, la cartografía de riesgos geológicos y especialmente el de inundaciones, haciéndolo preceptivo en la aprobación de cualquier Planeamiento municipal. Además deberían contar con la aprobación o el visto bueno de los organismos de cuenca en lo referente al riesgo de inundaciones. Y de igual forma sería necesario enfocar los riesgos relacionados con el agua desde una perspectiva ecosistemática, o al

menos, ambiental, favoreciendo un plan de restauración ambiental de la funcionalidad de los ecosistemas para la prevención de las inundaciones.

En este sentido el art. 43.2 del .Texto Refundido de la Ley de Aguas establece que podrán ser declaradas de protección especial determinadas zonas, cuencas, o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas por sus características naturales o interés ecológico de acuerdo con la legislación medio-ambiental. Los Planes Hidrológicos han de recoger la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección, que deben ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio.

En la distribución competencial entre las distintas Administraciones Públicas, ha de señalarse que el Estado tiene competencia en las cuencas supracomunitarias para establecer la zona de policía (100 m. desde la línea exterior del cauce), como forma de evitar los efectos de las inundaciones y avenidas. Así se regula en el art. 6 b) de la Ley de Aguas, que ha sido declarado constitucional mediante la Sentencia del TC 227/1988, de 29 de noviembre, que entiende que se fundamenta en el art. 149.1.23º CE que determina la competencia estatal en la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Pero más allá de esta zona de protección es plena la competencia autonómica con base en el art. 148.1.3º y 9º CE referente a la ordenación del territorio y gestión en materia de protección del medio ambiente.

## ***2. Planeamiento y ordenación del territorio***

Cada decisión de planeamiento está incrementando o reduciendo los riesgos potenciales ante posibles catástrofes. En aplicación del principio de precaución, que analizamos, la mayor parte de las áreas con riesgo de inundación, que tienen una localización muy precisa (riberas, vaguadas, cauces naturales, zonas bajas contiguas...), deberían ser clasificadas por los planes urbanísticos y territoriales como suelos no aptos para asentamientos humanos de cualquier tipo, y consecuentemente, como suelos no urbanizables ni edificables.

Así, un suelo sometido a riesgo de inundación, no sólo habrá de clasificarse como no urbanizable, sino que además la razón de su inclusión debería figurar explícitamente en el documento de planeamiento, y tendría que tenerse en cuenta a la hora de autorizar cualquier uso o actividad de entre las permitidas genéricamente por la legislación urbanística en esta clase de suelo.

Uno de los problemas con los que el planificador tropieza en esta cuestión es la posible inexistencia de mapas que delimiten las áreas de riesgo y señalen el nivel

de peligrosidad correspondiente. El planificador recopila esta información para adoptar una u otra decisión en relación con la clasificación del suelo y la atribución de usos, pero no genera esta información; así, han de apoyarse en los estudios que al efecto se realicen desde las Administraciones hidráulicas y desde algunas Comunidades Autónomas, así como de las aportaciones efectuadas a resultas del trámite de información pública en la elaboración de los Planes urbanísticos, para que los mismos puedan desplegar toda su eficacia en la prevención y limitación de los riesgos asociados a posibles inundaciones.

Según los riesgos sean calificados de absolutamente previsibles y certeros, o de posibles y probables, operará en las medidas adoptadas (de prohibiciones o limitaciones en los usos del suelo) principio de prevención O el principio de precaución.

En este sentido se puede destacar el Decreto 54/1998, de 10 de marzo, dictado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se acordó la formulación de un Plan de Prevención de avenidas e inundaciones, con la finalidad de constituir el marco de coordinación e intervención en la materia y de prevenir y minimizar los riesgos y daños por inundaciones en los núcleos urbanos de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Este Plan, aprobado por Decreto 189/2002, de 2 de julio, es catalogable como Plan con incidencia en todo el territorio autonómico, y supone una intervención de la Administración autonómica en la ordenación y planificación territorial y urbanística, como instrumento esencial para prevenir y paliar los efectos de las avenidas e inundaciones de los cauces urbanos, orientando el crecimiento del caso urbano hacia las zonas de menor riesgo de inundación, estableciéndose limitaciones de uso en las zonas más sensibles, así como, entre otras, velando para que los sistemas de drenaje y alcantarillado municipal cumplan los requisitos técnicos en función del nivel de riesgo del municipio.

El art. 6 de este Decreto Andaluz determina en el ámbito de la evaluación de los riesgos que los Organismos de Cuenca deberán trasladar los datos y estudios disponibles sobre avenidas y la información sobre caudales máximos' en la red fluvial a las Administraciones Competentes en la delimitación de las zonas inundables, determinándose como contenido mínimo de dicha información: los caudales máximos discurrentes por la red fluvial, con indicación de su probabilidad, de ocurrencia; límites físicos del terreno al edaño al cauce que tiene una probabilidad de cubrirse por las aguas debido a Crecidas no ordinarias cada 25, 50, 100 y 500 años; datos de permanencia de la inundación, de la altura de la lámina

de agua, de la velocidad de la corriente y de su distribución transversal para cada uno de los periodos de retorno referidos anteriormente; la información precisa para establecer las prescripciones mínimas adicionales en materia de protección civil en relación a las reflejadas en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994; definición, modelización y consecuencias de los efectos de los planes de emergencia de las infraestructuras de regulación en la avenida; planificación, y programación de actuaciones sobre el cauce y márgenes de los Organismos de Cuenca a medio y largo plazo; y delimitación y deslinde del dominio público hidráulico realizado por la Administración del Estado.

Una vez recibida esta información por la administración competente se1 efectuará la delimitación de las zonas inundables y la modulación del nivel de riesgo de cada núcleo de población, promoviéndose la participación del Consorcio de Compensación de Seguros.

El art. 14 del citado Decreto delimita la ordenación de terrenos inundables, fijando limitaciones generales: en los terrenos inundables de periodo de retorno de 50 años no se permitirá la edificación o instalación alguna, temporal o permanente. Excepcionalmente y por razones justificadas de interés público, se podrán autorizar instalaciones temporales.

En los terrenos inundables de periodo de retorno entre 50 y 100 años no se permitirá la instalación de Industria pesada, contaminante según la legislación vigente o con riesgo inherente de accidentes graves. En los terrenos inundables de 100 años de periodo de retorno donde, además, la velocidad del agua para dicha avenida sea superior a 0,5 metros por segundo se prohíbe la construcción de edificaciones, instalaciones, obras lineales o cualesquiera otras que constituyan un obstáculo significativo al flujo del agua, entendiéndose como obstáculo significativo al flujo del agua, entendiéndose como obstáculo significativo el que presenta un frente en sentido perpendicular a la comente de más de 100 metros de anchura o cuando la relación anchura del obstáculo/anchura del cauce de avenida extraordinaria de 100 años de periodo de retorno es mayor a 0,2.

En los terrenos inundables de periodo de retorno entre 100 y 500 años no se permitirá las industrias contaminan tesis según la legislación vigente o con riesgo inherente de accidentes graves.

### ***3. Legislación de protección civil***

Ha de destacarse la Directriz Básica de Protección Civil aprobada por el Consejo de Ministros en 1994, y publicada el 31 de enero de 1995. En ella se expone que los análisis de riesgos y la zonificación territorial que queden especificados en los planes aprobados y homologados conforme a los dispuesto en la Directriz, deberán ser tenidos en cuenta por los organismos competentes en el proceso de planificación del territorio Así, no sólo se trata de establecer los planes, sino también de hacer un seguimiento de sus consecuencias en lo que se refiere a los procesos de planificación territorial.

Las actividades propias de la protección civil pueden desglosarse en:

1. Actividad preventiva. Podría plantearse, al igual que es preceptivo hacer una declaración de impacto ambiental si se desea realizar una nueva infraestructura; que deberían efectuarse análisis previos de protección civil para precisar los mecanismos-que garanticen la seguridad de las personas y los bienes en la ocupación de un terreno.

2. Alerta. Son informaciones emitidas por organismos técnicos o científicos, como son alertas meteorológicas mediante un sistema de predicción de fenómenos meteorológicos adversos, o las alertas hidrológicas mediante las que se pueden monitorizar la evolución de los caudales de los ríos y los efectos que los aportes procedentes de las presas producen sobre ellos.

3. Gestión de emergencias. Para ello es necesario contar, con un buen. Análisis de riesgos y vulnerabilidades. No es sólo importante el análisis de los riesgos, sino que es necesario prever acciones posteriores; así, considerando la situación de los núcleos de población y de las vías de comunicación en relación con las áreas inundables se identificarán las áreas posibles de inundación, las posibles evacuaciones, las áreas que puedan quedar aisladas, los puntos de control de acceso, los itinerarios alternativos y los posibles núcleos de recepción y albergue de personas evacuadas y asistencia social. Lógicamente este tipo de planes son semejantes para inundaciones, riesgos sísmicos o de otro tipo geológico.

4. Rehabilitación y reconstrucción después de un desastre. Es imprescindible que se tenga presente la prevención, cuando se decida llevar a cabo nuevas edificaciones para sustituir las destruidas analizando los emplazamientos para eliminar la posibilidad de riesgo de inundación Por ello, el principio de precaución

se refleja también en esta fase; por ejemplo, en el caso del Huracán Mich, los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía Españoles informaron en el sentido de que las nuevas viviendas que se llevasen a cabo con la ayuda española en ningún caso se podían ubicar en las mismas zonas donde se había producido la catástrofe, al constatarse la utilización inadecuada del suelo.

#### **IV. PRECAUCIÓN ANTE TERREMOTOS**

Los movimientos sísmicos constituyen un fenómeno natural cuya posible manifestación puede ser atendida para proceder a clasificar el suelo que pudiere quedar afectado por él mismo de no urbanizable. Sin embargo, los escasos estudios geológicos en la materia, las actuales revisiones en la metodología a utilizar y los grandes intervalos de recurrencia<sup>19</sup> para los terremotos grandes en las fallas de la Península Ibérica (que se sitúa en el extremo de la zona de convergencia entre las placas europea y africana, calificándose de una zona de actividad sísmica moderada) hacen que esta actuación no se manifieste en la práctica.

Así la manifestación de la precaución en relación a la incidencia de los movimientos sísmicos puede quedar reducida a las normas constructivas, fijándose determinadas tipologías estructurales, como puede ser las restricciones a la mampostería en seco o a la construcción de edificios altos y flexibles sobre suelo blando (por el problema de la rotura progresiva al producirse grietas en el edificio) como pueden ser los construidos con pilares y losas planas.

Algunas de estas previsiones se recogen en la Norma Española de Construcción Sismorresistente NCSE-94, que establece limitaciones de alturas según el grado de aceleración sísmica del suelo en cuestión; Y en el ámbito europeo se regula el Eurocódigo.

La información a la población, la fijación de una adecuada red sísmica nacional y las medidas y planes de emergencia, operan más bien en el marco de la prevención, cuando se manifiesta con certeza la producción del fenómeno sísmico.

---

<sup>19</sup> Incluso superiores a 1000 años, como se ha precisado por Ramón CAPOTE DEL VILLAR y José L MARÍTIÑEZ-DÍAZ (Departamento de Geodinámica facultad de ciencias Geológicas de la Universidad Complutense de Madrid) en la ponencia relativa al «Estudio actual de la prevención sísmica. Nuevas perspectivas y metodologías» expuesta en los Cursos de Verano de El Escorial en verano de 2000

## **V.- BIBLIOGRAFÍA**

BARCENA, Iñaki y SCHUTTE, Meter; «El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea. Aspectos jurídico políticos». Revista de Derecho Ambiental I n.º 19/07.

DE SALADEER, Nicolás: «Reflexiones sobre, el Estatuto Jurídico del Principio de Precaución». Revista del Derecho Ambiental n.º25.

ESTEVE PARDO, José: «Principio de Precaución; Derecho ante la incerteza científica». Revista Jurídica de Cataluña, n.º 3 de 2003.

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis: El principio de precaución en la Jurisprudencia del TJCE: la sentencia Greenpeace France. Estudio publicado en Comunidad Europea Aranzadi de febrero de 2001.

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis: «La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor? European Cotnunita.

PARDO LEAL, Marta: Los principios de cautela y de acción preventiva: del Derecho del Medio Ambiente al Derecho Alimentario. Santiago de Compostela, 1998.

— «Peligros, riesgos y principio de precaución en la Jurisprudencia Comunitaria: las sentencias Pfizer Animal Health S.A. y Alparma Inc». Derecho de los Negocios, abril de 2003.

RECOPIACIÓN DE PONENCIAS DE LAS Jornadas sobre riesgos de inundación y Régimen urbanístico riel suelo. Publicadas en abril de 2000 por el Consorcio de Compensación de Seguros.

RECOPIACIÓN DE PONENCIAS DEL CURSO Presente y futuro de la prevención sísmica: la lección de los últimos terremotos destructivos. El seguro como elemento de reconstrucción, celebrado en El Escorial, los días 24 al 28 de julio de 2000, en el marco de los Cursos de Verano de la Fundación General de la Universidad Complutense. Publicada en mayo de 2001 por el Consorcio de Compensación de Seguros.

ROMERO MELCHOR, Sebastián: 'Principio de precaución: ¿Principio de confusión?'. Santa Cruz de Tenerife, 2000.