

La protección del Patrimonio Cultural frente al riesgo de inundaciones: ausencia de planificación específica

Alejandro Román Márquez

Doctor en Derecho Administrativo.Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN. LA PROBLEMÁTICA DE LAS INUNDACIONES EN EL ÁMBITO PATRIMONIAL

El objetivo de este breve trabajo de investigación es poner de manifiesto la inexistencia absoluta de planificación por parte de las Administraciones públicas en materia de protección del patrimonio cultural frente al principal riesgo natural que afecta al territorio nacional: las inundaciones. En los últimos años los expertos vienen advirtiendo de un aumento progresivo de los fenómenos atmosféricos extremos como consecuencia del cambio climático, que está elevando el nivel de peligrosidad de muchas zonas del territorio español, lo que sumado a la mayor vulnerabilidad de la población por el aumento de la edificación de zonas inundables, ha provocado que el riesgo por avenidas e inundaciones sea más alto que en épocas pasadas. Sin embargo, el riesgo de inundaciones ha cambiado en gran medida su ubicación. Si tradicionalmente afectaba a los cursos bajos de los grandes cauces fluviales, la construcción generalizada de infraestructuras hidráulicas –como las *presas de laminación*– lo ha trasladado a los cauces de tipo torrencial, predominantes en los cursos altos de los ríos y en la fachada mediterránea, y caracterizados por los cambios repentinos en su caudal. Actualmente, la urbanización masiva de estas zonas hace que sean los puntos más conflictivos de la geografía del riesgo por inundaciones en España.

Como es lógico, estos cambios en la pautas poblacionales no han afectado de forma directa al patrimonio cultural, ya que éste, salvo en el caso del patrimonio mueble, no ha cambiado su ubicación. Por esta razón, y como es fácil de inferir, el riesgo de

que el patrimonio cultural resulte afectado por una inundación se ha reducido en los cursos medios y bajos de los ríos e, igualmente, podría pensarse que su situación ha quedado igual en el resto del territorio nacional. Por desgracia esto no es totalmente cierto, ya que la urbanización masiva de zonas inundables y la construcción de ciertas infraestructuras han alterado gravemente los flujos hidrológicos, de modo que zonas anteriormente a salvo de inundaciones y avenidas pueden verse afectadas, y de hecho se ven, por las aguas en busca de sus cursos naturales. El patrimonio cultural debe convertirse, pues, en un objeto de atención preferente por parte de los responsables de la planificación del riesgo de inundaciones, estableciendo medidas específicas de protección compatibles con la salvaguarda de la población y de los bienes e instalaciones esenciales para la economía y seguridad nacional.

En las páginas siguientes se van a analizar las principales normas y planes en materia de emergencias por riesgo de inundaciones y su conexión con el patrimonio cultural, comenzando con la normativa comunitaria y continuando con la normativa nacional y autonómica, a las cuáles sirve de marco e inspiración. En el ámbito autonómico el estudio se va a centrar en la normativa andaluza, cuyos orígenes y evolución serán analizados en la parte final de este trabajo. En cualquier caso, no debe perderse nunca de vista que las competencias sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos de cuencas *intercomunitarias* son atribuidas en exclusiva al Estado por el texto constitucional, ostentando las Comunidades Autónomas los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su *interés* –o lo que es lo mismo, de sus cuencas interiores–¹. La materia cultural es una competencia compartida –*conurrencia competencial*, en palabras del Tribunal Constitucional– entre el Estado y las Comunidades Autónomas, mientras que la ordenación del territorio y el urbanismo corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la facultad del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad y de los deberes impuestos por su función social.

¹ Artículos 149.1.22ª y 148.1.10ª de la Constitución Española.

LA GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES A NIVEL EUROPEO Y NACIONAL. ALGUNOS ATISBOS DE PREOCUPACIÓN PATRIMONIAL

A nivel comunitario, la Agenda Territorial Europea *hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas* (Leipzig, 2007), declaró en su apartado quinto (párrafo 24º) que *“para mejorar la eficiencia de la actividad de la gestión de los riesgos y para guiar el desarrollo apropiadamente, deben adoptarse estrategias integradas transeuropeas y transfronterizas (por ejemplo, la protección frente a inundaciones, la prevención de la sequía y la desertificación, la gestión integrada de zonas costeras y áreas de montaña, el tratamiento de riesgos tecnológicos, la mejora de los pronósticos), en cooperación con nuestros países vecinos, y deben desarrollarse nuevas formas de organización de la gestión de riesgos, especialmente en áreas de riesgos múltiples como zonas litorales, lacustres, cuencas marítimas y fluviales y áreas de montaña”*.

La primera norma europea que declara la necesidad de una política común en materia de riesgo de inundaciones fue la Directiva 2000/60/CE, *que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*. Esta norma hace referencia en su primer artículo a la necesidad de establecer medidas comunes a todos los países de la Unión que palien los efectos de las inundaciones. La Directiva 2007/60/CE *relativa a la gestión y evaluación del riesgo de inundaciones* es la encargada de concretar este deseo y establece la necesidad de que los estados miembros elaboren mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación que muestren las consecuencias adversas potenciales asociadas a diversos escenarios de inundación como la única forma de disponer de herramientas eficaces de información y que sirvan de base adecuada para el establecimiento de prioridades en todos los órdenes -técnico, económico y político- relativas a la gestión de este riesgo. Estos planes deberán centrarse en la prevención, la protección y la preparación; revisándose periódicamente e, incluso, si las previsiones sobre el cambio climático así lo aconsejan, actualizarse cuando sea necesario. En este ámbito, la norma europea, en base a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, expresa la intención de dejar un amplio margen de flexibilidad a los poderes locales y regionales, en particular en lo relativo a la organización y responsabilidad de las autoridades.

La Directiva 2007/60/CE obliga a las autoridades nacionales a determinar, con base en un *estudio preliminar del riesgo*, las zonas en las que existe un riesgo potencial de inundación significativo o en la cuales la materialización de tal riesgo pueda considerarse probable (art. 5). En este sentido, para cada cuenca hidrográfica o unidad de gestión predeterminada se deberán elaborar mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo por inundación, a la escala *que resulte más adecuada* para cada zona (art. 6). Los primeros incluyen las zonas geográficas susceptibles de inundación conforme unos escenarios prefijados (baja probabilidad de inundación o escenario de eventos extremos, probabilidad media de inundación -periodo de retorno aproximado de cien años-, y alta probabilidad de inundación). Respecto a cada uno de estos escenarios se señala la extensión de la inundación, los calados o nivel de agua y, cuando proceda, la velocidad de la corriente o su caudal. Los segundos mostrarán las consecuencias adversas asociadas a la inundación (número de habitantes, actividad económica, e instalaciones peligrosas, además de zonas en las que puedan producirse inundaciones con alto contenido de sedimentos transportados y flujos de derrubios). Ambos mapas deberían estar terminados antes del 22 de diciembre de 2013.

A partir de estos mapas los estados miembros procederán a la elaboración de *planes de gestión del riesgo de inundaciones* (art. 7) coordinados por demarcación hidrográfica o unidad de gestión, y cuyo objetivo principal será la reducción de las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica y, si se considera oportuno, iniciativas no estructurales o la reducción de la probabilidad de inundaciones. Estos instrumentos de planificación deberán abarcar todos los aspectos de la gestión del riesgo de inundación, centrándose en la prevención, protección y preparación, incluidos la previsión de las inundaciones y los sistemas de *alerta temprana*. También podrán contener la promoción de prácticas de uso sostenible del suelo, mejora de retención de aguas y el derramamiento controlado de ciertas zonas en caso de inundación. Estos planes deberán estar terminados y publicados antes del 22 de diciembre de 2015.

Esta Directiva tiene muy presente la protección del patrimonio cultural frente a las inundaciones, considerándola como uno de sus

objetivos principales (art. 1) y exigiendo una especial atención a su potencial deterioro tanto en la evaluación preliminar del riesgo de inundación como en los planes de gestión del mismo. Sin embargo, esta pretensión no será correctamente desarrollada por la normativa estatal, como habrá ocasión de comprobar a continuación.

El Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, *por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril*, si bien no transpone la Directiva 2007/60/CE, sí que recoge los criterios establecidos por esta norma para las zonas inundables. La nueva redacción dada al artículo 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico obliga a los organismos de cuenca a que den traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles en materia de avenidas, al objeto de que sean tenidos en cuenta en el momento de la planificación del suelo y, muy especialmente, en las autorizaciones de usos en zonas inundables. Con el conjunto de estudios realizados por el Ministerio de Medio Ambiente y sus organismos de cuenca se confeccionará el *Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI)*, a desarrollar en colaboración con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Administraciones locales afectadas. Por su parte el Gobierno, mediante real decreto, tiene la capacidad de establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime pertinentes para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Tales normas podrán ser complementadas tanto por las Comunidades Autónomas como, en su caso, por las Administraciones locales.

La transposición de la Directiva 2007/60/CE se realiza a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, *de evaluación y gestión de riesgos de inundación*. En esta norma se reconoce ya de forma expresa el cambio de paradigma en materia de lucha contra las inundaciones, optando por la complementación del enfoque tradicional –básicamente estructural, caracterizado la construcción de presas, encauzamientos y diques de contención– con actuaciones *no estructurales*, como son los planes de protección civil, los sistemas de alerta, la corrección hidrológico-forestal de las cuencas y las medidas de ordenación del territorio, cuyo objetivo fundamental es atenuar –más que evitar– las consecuencias negativas de las inundaciones. El objetivo declarado de esta norma

es desalentar la edificación en zonas con riesgo de inundación, respondiendo a las fuertes presiones de ocupación que sufren actualmente las zonas limítrofes a los cauces fluviales, lo que implicará un reducción de los daños personales y materiales ocasionados por las inundaciones y avenidas. Por primera vez se tienen en consideración, de manera específica, las inundaciones en zonas costeras, prestando especial atención a los efectos que el cambio climático puede ocasionar en estos entornos en el medio y largo plazo (arts. 6 e), 7.3 y 21.4).

Tal y como preveía la Directiva 2007/60/CE, se deberá realizar una evaluación preliminar del riesgo de inundación, mapas de peligrosidad por inundación y de riesgo de inundación, y finalmente, planes de gestión del riesgo de inundación para cada demarcación hidrográfica. La información recogida en las cartografías de peligrosidad y de riesgo de inundación se integrará en el SNCZI y, para que obtengan la condición de cartografía oficial, se inscribirán en el Registro Central de Cartografía de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, *por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional* (art. 10.3). Además, los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos a partir de lo establecido en los planes de gestión de riesgo de inundaciones, se incorporarán a los Planes Hidrológicos de Cuenca previstos en el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*. Los planes de gestión del riesgo de inundación vinculan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que no podrán contener determinaciones que no sean compatibles con el contenido de aquéllos, debiendo reconocer obligatoriamente el carácter *rural* de los suelos en los que concurren tales riesgos de inundación o de otros accidentes graves (art. 15.1). En este sentido, entre el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación (Anexo, parte A) deberán incluirse una serie de medidas de ordenación territorial y urbanismo:

- a) Limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar al territorio como no urbanizable y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en las zonas inundables.

b) Medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios establecidos en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluyendo la posibilidad de retirar aquellas construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, considerando su expropiación como de *utilidad pública*.

Por lo que se refiere al patrimonio cultural, únicamente aparece entre sus objetivos, conminado a lograr una actuación coordinada de las Administraciones públicas y la sociedad para reducir las consecuencias negativas asociadas a las inundaciones que puedan afectar a éste (art. 1.2 b), guardando silencio en el resto de su articulado.

La Ley 10/2001, de 5 de julio, de *Plan Hidrológico Nacional*, únicamente hace referencia al riesgo de inundación al hablar de los criterios de coordinación relativos a los aspectos técnicos y metodológicos para la revisión de los Planes Hidrológicos de cuenca, que deberán tenerlo en cuenta (art. 6 d); así como en relación a las actuaciones habituales en materia de protección del dominio público hidráulico y contra inundaciones: deslinde, delimitación de zonas inundables y acuerdos interadministrativos para la eliminación de instalaciones y construcciones en zonas de riesgo. En cualquier caso, las actuaciones en aquellos cauces públicos situadas en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico.

El Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, *que aprobó la Norma Básica de Protección Civil* –prevista en el artículo 8 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de *Protección Civil*– dispuso que serían objeto de *Planes Especiales*, entre otras, las emergencias por inundaciones y que éstos serían elaborados de acuerdo con la correspondiente *Directriz Básica*. La *Directriz Básica de Planificación de Protección Civil del Riesgo de Inundaciones* (Resolución de la Secretaría de Estado de Interior de 31 de enero de 1995) prevé un análisis de riesgos y una zonificación territorial de áreas inundables que, como reconoce expresamente, deberán ser tenidos en cuenta por los órganos competentes en el proceso de planificación del territorio y

de los usos del suelo². Esta norma introduce el concepto de *punto conflictivo* (art. 2.2.1), que es aquél en el que, a consecuencia de las modificaciones introducidas por el hombre en el medio natural o a la propia geomorfología del terreno, pueden producirse situaciones que agraven de forma sustancial los riesgos o los efectos de la inundación. Estos lugares deberán ser catalogados de forma expresa en los Planes Especiales para el riesgo de inundaciones, así como las áreas potencialmente afectadas por fenómenos geológicos asociados a precipitaciones o avenidas. Por lo que se refiere a la protección del patrimonio cultural, llama la atención que guarde silencio al enumerar los elementos en riesgo (art. 1.3), si bien abre la puerta a la participación de la Administración cultural autonómica en el Comité Asesor, que forma parte de los órganos integrados de coordinación entre el plan estatal y los diferentes planes autonómicos (art. 3.2 párrafo tercero).

Por último, en materia específicamente urbanística, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, *por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo*, establece importantes previsiones en materia de prevención del riesgo de inundaciones. Conforme a esta norma, deberán ser calificados como *suelo rural* –excluyéndose, por tanto, toda posibilidad de urbanización– aquél en el que exista riesgo de inundación (art. 12.2 a)³. Y para cumplir con esta previsión, todos los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberán contar con un informe de sostenibilidad ambiental⁴ que incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación, así como un informe de la administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos suficientes para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio

² Para esta norma, será considerada como *cartografía oficial* la realizada con sujeción a las prescripciones de la Ley 7/1986, *de Ordenamiento de la Cartografía*, por las Administraciones públicas o bajo su dirección y control (art. 1.3).

³ Esta previsión existía de forma genérica –*riesgos naturales*– en la Ley 6/1998, de 13 de abril, *de Régimen del Suelo y Valoraciones* (art. 9), y de forma expresa, para el riesgo de inundaciones, en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, *de Suelo*, pasando a la normativa sectorial a partir de ésta.

⁴ La Ley 9/2006, de 28 de abril, *sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente*, preceptúa la realización de estudios de impacto ambiental sobre los planes y programas de ordenación del territorio urbano y rural y de uso del suelo (art. 3.2 a).

público hidráulico –por ejemplo, sobre urbanización de cuencas– (art. 15)⁵. Para esta norma la seguridad de las personas es uno de los objetivos esenciales de una correcta planificación urbanística, y entre sus objetivos está la conservación del patrimonio cultural, al que hace alusión en varias ocasiones (arts. 2, 5, 12, 13 y 39), pero sin ninguna función concreta en materia de prevención del riesgo de inundaciones.

LA REGULACIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES EN ANDALUCÍA Y SUS PREVISIONES EN MATERIA PATRIMONIAL

El marco general para la planificación del riesgo de inundaciones en esta Comunidad Autónoma lo constituye el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA)⁶, con base jurídica en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, que construye un *Sistema de Protección de Riesgos*, que a su vez forma parte del denominado *Sistema Regional de Protección del Territorio*. Su objetivo principal es incorporar a todos los niveles de la planificación la consideración de los riesgos como elemento necesario en la ordenación de los usos del territorio, elaborando una cartografía de referencia con el detalle adecuado para la toma de decisiones en esta materia. Por este motivo, la planificación territorial y el planeamiento urbanístico deberán incorporar las delimitaciones de las zonas afectadas por los distintos tipos de riesgo –en este caso, el riesgo de inundaciones–, para lo que prevé la puesta en marcha de un programa de cartografía temática y de estudios de referencia que orienten su prevención y tratamiento⁷.

El planificador andaluz requiere al órgano competente en materia de aguas para que desarrolle un programa de deslinde de las

⁵ Como complemento, el propietario de los terrenos rústicos estará obligado a mantenerlo en una situación que evite el riesgo de inundaciones (art. 9.1 párrafo segundo).

⁶ Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de 2006.

⁷ Este programa tiene un prioridad media –deberá desarrollarse a *medio plazo*– y un presupuesto de 800.000 euros, estando a cargo de las Consejería de Obras Públicas y Transportes y de Gobernación.

zonas inundables de los cauces de la comunidad autónoma, el cual condicionará los usos previstos en los planes de ordenación del territorio de carácter subregional y en los planes urbanísticos municipales, en función de la peligrosidad de cada zona⁸. Esto se traduce en que, entre otros extremos, el dominio público natural hidráulico y las zonas de riesgo de inundación para un periodo de quinientos años serán calificados obligatoriamente como *suelo no urbanizable de especial protección* por los instrumentos de planificación urbanística, tal y como hace la normativa urbanística estatal, de carácter básico. Además, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán contener todas las determinaciones sobre las características de las obras de infraestructura de defensa que garanticen la reducción o eliminación de riesgos en zonas determinadas (encauzamientos, muros y diques, derivaciones de caudales, mejora del drenaje, etc) así como el aumento de los riesgos ya existentes o la generación de otros nuevos.

En el ámbito urbanístico, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de *Ordenación Urbanística de Andalucía*, se limita a recoger la obligación prevista por la normativa estatal de calificar como *suelo no urbanizable de especial protección* aquellos terrenos que presenten riesgo acreditado de inundación (art. 46). Los *Planes Especiales* tienen entre sus objetivos la conservación, protección y mejora del patrimonio arquitectónico y cultural (art. 14.1), por lo que puede ser el instrumento adecuado para protegerlo frente al riesgo de inundaciones en el ámbito urbano. Sobre este tema se volverá al final del presente estudio.

Todo el sistema de planificación del riesgo de inundaciones de Andalucía tiene su epicentro en el *Plan Territorial de Emergencia de Andalucía* de 1999, que crea el marco de la planificación de emergencias, que incluirá:

- a) *Planes Territoriales de Emergencias*: Provinciales (a elaborar por la Junta de Andalucía) y Locales (municipales, a elaborar por los Ayuntamientos, y supramunicipales, por asociaciones de aquéllos).

⁸ En cualquier caso, y con carácter general, todos los planes, proyectos y actuaciones que puedan desarrollarse o afectar a zonas de riesgo delimitadas, o exista constancia de que se han producido inundaciones, deberán contener una evaluación del riesgo así como las consecuencias previsibles para la iniciativa que se emprende.

- b) *Planes Especiales de Emergencias de Ámbito Regional.*
- c) *Planes Específicos de Emergencias* para riesgos significativos en esta comunidad autónoma que no cuenten con una directriz básica para su elaboración.
- d) *Planes de Emergencia Interior/Autoprotección*, para centros o instalaciones generadoras de riesgos.
- e) *Planes Sectoriales* aplicables a sistemas de emergencias, que ordenan la actuación de un sector determinado, como el sanitario, carreteras, seguridad, infraestructuras, etc.

Como se ha comentado, la Norma Básica de Protección Civil de 1985 dispuso que fueran objeto de *Planes Especiales*, entre otras, las emergencias por inundaciones, y que tales planes se elaborasen en cumplimiento de las Directrices Básicas estatales, tal y como ha hecho la Comunidad Autónoma andaluza. Las diferentes Directrices Básicas de Planificación de Protección Civil para riesgos naturales apuestan, como ha habido ocasión de comprobar, por la ordenación del territorio para la protección efectiva frente a estos riesgos, ya que con carácter previo a la elaboración de los planes de gestión de la emergencia, se exige la elaboración de estudios de peligrosidad con base en los cuáles se confeccionan la zonificación del territorio.

El *Plan Territorial de Emergencias de Andalucía* tiene carácter de “plan director”, integrando planes territoriales inferiores, como los diferentes planes de inundaciones. Su objetivo es la identificación de los riesgos que pueden afectar a esta Comunidad Autónoma de modo global, realizando estimaciones de peligrosidad y vulnerabilidad a partir de los cuáles hacer una primera aproximación a aquellos. Su visualización sobre bases cartográficas dará lugar a los *Mapas de Peligrosidad*, *Mapas de Vulnerables* y *Mapas de Riesgos*, que a nivel del conjunto de Andalucía tendrán una escala inicial de 1:200.000 y/o 1:50.000, proyectando los estudios futuros sobre cartografía 1:10.000 del Instituto de Cartografía de Andalucía o menor escala es casos específicos que así lo precisen.

Con relación al patrimonio cultural, el plan andaluz se limita a declarar su importancia y a prometer una atención singularizada,

formando parte de los elementos de riesgo a destacar en los análisis de vulnerabilidad (punto 3.2 *in fine*) y de las medidas que orientan la actuación de los servicios y grupos actuantes (*Medidas de Protección a los Bienes, prevención de riesgos a bienes de interés: rescate o salvaguarda de los bienes culturales de mayor importancia como monumentos, archivos, museos, bibliotecas, etc; control y salvaguarda de los bienes ante desvalijamiento, asaltos o pillaje; punto 7.2*). Desgraciadamente, ninguna de estas previsiones tendrá un desarrollo efectivo en los planes específicos elaborados en esta Comunidad Autónoma en materia de inundaciones. Además, llama la atención que dentro del Comité Asesor de la Dirección del Plan no tenga cabida expresa ningún representante de la Consejería de Cultura andaluza, si bien se abre la puerta a la participación en el mismo de cuántas autoridades o técnicos estime oportuno la Dirección Regional del plan en razón de las características de la emergencia (punto 4.1.2).

En cumplimiento del *Plan Territorial de Emergencias de Andalucía* se elabora en 2004 el *Plan de Emergencia ante el Riesgo de Inundaciones de Andalucía*, como *plan especial* en esta materia. Su estructura es similar a los planes analizados anteriormente:

- a) Identificación de los factores de riesgo de inundaciones y delimitación del territorio en función de aquél y de sus consecuencias previsibles.
- b) Establecimiento de estructuras organizativas para la gestión de las inundaciones.
- c) Creación de sistemas de alarma y de procedimientos de intervención ante situaciones de emergencia por inundaciones.
- d) Fijación de directrices para la elaboración de los planes de actuación de ámbito local.
- e) Procedimientos de coordinación con el *Plan Estatal de Emergencias ante el Riesgo de Inundaciones* y con los *Planes de Emergencia de Presas*.
- f) Desarrollo de programas de capacitación y de información a la población.

Este instrumento hace pocas referencias expresas al patrimonio cultural. Entre los componentes del *Comité Asesor* figuran los representantes, con rango de Director General o equivalente, designados por los titulares de la Consejería de Cultura. Además, a nivel provincial, este órgano estará integrado por el titular de la Delegación Provincial de Cultura. En cualquier caso, a este órgano podrán incorporarse cuantas autoridades o técnicos – regionales, provinciales o locales– la Dirección estime oportuno, según las características de la emergencia, lo que se abre la puerta a la entrada de personal vinculado a la esfera patrimonial, que también estará presente en el *Comité de Operaciones*, encargado de ejecutar las órdenes de la Dirección del plan, y en los *Grupos Operativos* (concretamente en el *Grupo Técnico de Seguimiento*). El patrimonio cultural se considera un “bien preferente”, por lo que entre las *medidas de protección de bienes* destaca el rescate y salvaguardia de los bienes culturales de mayor importancia: monumentos, archivos, museos, etc.

Este Plan prevé su aplicación concreta en el ámbito municipal a través de los denominados *Planes de Actuación de Ámbito Local*, elaborados y aprobados por las autoridades competentes de las entidades locales. Su objetivo primordial es que los órganos de las entidades locales radicadas en zonas inundables⁹, establezcan un dispositivo permanente y actualizado de información, previsión, alerta y actuación ante estas emergencias con capacidad de proteger a la población amenazada y, en lo posible, evitar y al menos reducir los daños que puedan producir a los bienes y servicios esenciales, de acuerdo con los medios y recursos locales disponibles, y que este dispositivo esté plenamente integrado en la organización general del Plan de Emergencia, correspondiendo su homologación a la Comisión de Protección Civil de Andalucía. A pesar de que al configurar este instrumento el Plan de emergencia andaluz no hace ninguna referencia expresa al patrimonio, entre los elementos integrantes de su *contenido mínimo* (Epígrafe 9.3, punto 2.4) figuran los “*elementos vulnerables a destacar*”, entre los que tendrían perfecta cabida aquéllos pertenecientes al patrimonio cultural del municipio.

⁹ En este punto, no queda claro si son todas las entidades locales andaluzas las obligadas a confeccionar estos planes o únicamente las que se encuentren en zonas inundables. En este segundo caso, quedaría por determinar cuáles son estas zonas y quién las declara como tales.

Con anterioridad a este instrumento de planificación, el Decreto 189/2002, de 2 de julio, aprobaba el *Plan de Prevención de Inundaciones y Avenidas en Cauces Urbanos Andaluces*¹⁰, con una vigencia de catorce años –del 2002 al 2015– y un montante total de 1.235 millones de euros. Sus objetivos principales son los ya habituales, como la determinación de las zonas inundables urbanas y de los riesgos aparejados, la ordenación urbanística de los terrenos inundables que permita la minimización de los riesgos y la integración ambiental de los cauces fluviales en el medio urbano, la ejecución de infraestructuras de protección para lograr una defensa de las poblaciones que reduzca a límites aceptables la frecuencia e importancia de los daños periódicos; y otros más novedosos como la puesta en marcha de programas de restauración forestal que contribuyan a suavizar la torrencialidad de las avenidas y a proteger el suelo, la conservación y la limpieza de los cauces urbanos y la implantación de mecanismos eficaces de formación profesional y colaboración administrativa.

Pero lo más relevante de esta norma son sus anexos, con actuaciones concretas en todas las provincias de la Comunidad Autónoma andaluza. En el primero de estos se establecen la prioridad de las acciones del plan en función de su gravedad, estableciendo tres niveles por causas como la acción de las mareas, la existencia de barras litorales que obstaculizan la evacuación del agua, las deficiencias en la red de alcantarillado y drenaje, la elevación del nivel de base por concentración de depósitos, fuerte ocupación agrícola, urbana o viaria, etc. El segundo anexo contiene las infraestructuras de interés, el tercero las actuaciones de interés hidrológico-forestal y el cuarto la metodología e inventario de los *puntos de riesgo* -realizándose un mapa andaluz de riesgo por términos municipales-, la clasificación de las inversiones por programas y los indicadores de seguimiento.

¹⁰ El ámbito de este instrumento se refiere, como su propio nombre indica, a los tramos urbanos de ríos y barrancos. Sin embargo, también podrán ser objeto de este plan los tramos fluviales no urbanos y las áreas de sus cuencas vertientes en la medida en que afecten a las primeras.

CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar a lo largo de estas páginas, la normativa sobre prevención del riesgo de inundaciones sigue unas pautas comunes, que parten del estudio y zonificación/mapeado del territorio y la determinación de las áreas de riesgo, para, a continuación, establecer una serie de restricciones a los usos del suelo en tales áreas. A esto añaden, los planes específicos de emergencias, la elaboración de protocolos de actuación y organigramas de dirección. Existe, pues, una estructura compartida que se repite y completa progresivamente desde la aparición de la Directiva marco del agua, hace ahora una década, sin que haya llegado a aplicarse completamente, estado en el momento actual todavía en la fase de elaboración de los mapas de riesgo. Una de las principales críticas que puede hacerse a la normativa sobre prevención del riesgo de inundaciones es su redundancia y reiteración, proponiendo cíclicamente técnicas prácticamente idénticas en cada uno de los niveles de decisión, de forma que los resultados prácticos van apareciendo muy lentamente, posponiendo sus efectos con cada renovación normativa. Muy contadas normas presentan resultados concretos, y aún estos condicionan su aplicación efectiva al desarrollo de los instrumentos de planificación propuestos.

En materia de patrimonio cultural, la normativa sobre prevención del riesgo de inundaciones apenas si hace alusiones genéricas a esta materia, reducidas normalmente a meras declaraciones de intenciones en relación a su importancia y consideración preferente en caso de catástrofe natural, que no se materializan en actuaciones concretas. No existe, pues, una planificación específicamente patrimonial en los instrumentos de planificación y gestión del riesgo de inundaciones, con medidas específicas para estos bienes, dejando la iniciativa principal en estos momentos a los especialistas en materia hidrológica y protección civil. Además, la participación de especialistas en materia patrimonial se reduce con carácter general, en periodos de emergencia, a los órganos asesores, sin tener cabida en los centros de decisión directa.

La prevención del riesgo de inundaciones en materia de patrimonio cultural debe desarrollarse en dos fases diferenciadas. La primera de conocimiento del riesgo concreto de inundación que le afecta,

para lo cual deberán elaborarse mapas específicos de riesgo y vulnerabilidad de los elementos patrimoniales, pudiendo utilizarse para tal fin los realizados con carácter general para el riesgo de inundaciones, con las modificaciones necesarias al efecto. En este sentido, se consideran insuficientes los propuestos hasta el momento tanto por el legislador comunitario como por el estatal y autonómico. La segunda fase será de elaboración de los planes de prevención y gestión del riesgo de inundaciones, donde deberá atribuirse un papel preeminente a los especialistas en patrimonio, que trabajarán junto con los demás expertos tanto en la elaboración de las medidas de prevención como en la gestión concreta del riesgo, asesorando y participando en la toma de decisiones que garanticen la conservación de sus elementos fundamentales.

Resulta, por tanto, imprescindible la elaboración de una planificación específica para el patrimonio cultural frente al peligro de inundaciones, para cada uno de sus elementos o, al menos, para aquellos más relevantes y que, conforme a los mapas de riesgo elaborados por las Comunidades Autónomas, se encuentre en una zona con riesgo de inundación significativo. Estos planes deben contener medidas concretas de protección tanto *preventivas* como *reactivas*, como la ejecución de obras de reforzamiento y protección, reordenación de cauces, planes de reubicación y evacuación de bienes muebles, zonas de inundación controlada o mecanismos de desalojo de aguas. Pero, además, también es imprescindible proteger el patrimonio cultural de aquéllas amenazas *no naturales* que se producen con ocasión de situaciones de emergencia, como son el expolio, el hurto y el pillaje, debiendo establecer operativos de vigilancia especial para aquellos bienes del patrimonio cultural que puedan ser sustraídos o menoscabados por esta causa. Cada bien o conjunto de éstos debe contar con un plan de prevención del riesgo de inundaciones, más o menos ambicioso en función de su importancia cultural, homologado por un órgano competente, coordinado con los demás planes de su área territorial y que garantice, como mínimo, la conservación de sus elementos esenciales.

La sede adecuada para la elaboración de los planes propuestos es el ámbito local, ya que suelen ser los que poseen un conocimiento más directo y completo de su patrimonio cultural. Los *Planes de Actuación de Ámbito Local* propuestos por el *Plan de Emergencias*

ante el Riesgo de Inundaciones de Andalucía serían idóneos para contener las medidas expuestas, sin perjuicio de que aquellos municipios que, debido a su menor tamaño, cuenten con menos medios económicos y técnicos, puedan ser auxiliados por la Administración autonómica tanto en el momento de su elaboración como de su ejecución. En cualquier caso, y tal y como obliga el propio plan, deberán ser homologados por Comisión de Protección Civil de Andalucía, garantizando un umbral mínimo de calidad así como su correcta coordinación con los demás planes municipales. Además, en lo que se refiere a su contenido exclusivamente patrimonial, también deberían ser verificados por el órgano autonómico competente en materia cultural.

La *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* también aporta un instrumento muy apropiado para la planificación del patrimonio cultural urbano frente al riesgo de inundaciones: los *Planes Especiales* del artículo 14. Estos planes, que pueden tener carácter tanto municipal como supramunicipal, tienen, entre sus objetivos, la conservación, protección y mejora del medio urbano y, con carácter especial, del patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales. En esta concreta materia, pueden ser formulados tanto en desarrollo como en ausencia de los *Planes Generales de Ordenación Urbana*. Su finalidad principal es desarrollar y complementar las determinaciones de éstos, pudiendo modificar las relativas a su ordenación pormenorizada potestativa. En cualquier caso, los Planes Especiales deberán tener, con carácter general, el contenido necesario y adecuado a su objeto, debiendo redactarse con el mismo grado de desarrollo, en cuanto a documentación y determinaciones, que los instrumentos de planeamiento que modifiquen o desarrollen. Todo ello deberá ser tenido en cuenta si se opta por utilizar esta tipología planificadora para prevenir el riesgo de inundaciones en materia patrimonial urbana.

El patrimonio cultural posee una importancia económica e identitaria de tal magnitud que su efectiva conservación no puede depender de instrumentos genéricos que prescinden de referencias concretas sobre sus elementos esenciales. Por esta razón, resulta imprescindible la elaboración de estrategias planificadoras específicas frente a la amenaza de las inundaciones que, partiendo de una correcta caracterización del riesgo, genere

sistemas e infraestructuras de protección y conservación para las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA CARCEDO, F. J., “La ordenación del territorio en la prevención de catástrofes naturales y tecnológicas. Bases para un procedimiento técnico-administrativo de evaluación de riesgos para la población”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 30, 2000, págs. 37 a 49.

MATA OLMO, R. y OLCINA CANTOS, J., “El sistema de espacios libres” en *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.), Síntesis, Madrid, 2010, págs. 87 a 127.

OLCINA CANTOS, J., “Cambio climático y riesgos climáticos en España”, en *Investigaciones Geográficas*, Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante, nº 49, 2010, págs. 197 a 220.

OLCINA CANTOS, J., “Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en la escala local. El papel del planeamiento urbano municipal”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 37, 2004, págs. 49 a 84.

RIBERA MASGRAU, L., “Los mapas de riesgo de inundaciones: representación de la vulnerabilidad y aportación de las innovaciones tecnológicas”, en *Documents D’anàlisi Geogràfica*, nº 43, 2004, págs. 153 a 174.

VALLEJO VILLALTA, I. y CAMARILLO NARANJO, J. M., “La gestión de los riesgos naturales en el ámbito de protección civil”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 30, 2000, págs. 51 a 68.