

RESPUESTA DEL CSCAE A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE GESTIÓN DE LOS RIESGOS DE INUNDACIÓN

En el marco de la consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se adoptan medidas de gestión de los riesgos de inundación, se formulan a continuación una serie de consideraciones y propuestas, con el fin de contribuir a la mejora del futuro marco normativo y a la eficacia de las políticas públicas en esta materia. Las consideraciones recogen tanto las observaciones realizadas desde los Colegios Oficiales de Arquitectos como de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos urbanistas de España.

A. REFUERZO DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La gestión del riesgo de inundación en lo relativo a la ordenación de los usos del suelo presenta importantes retos de gobernanza. La competencia relativa a la ordenación territorial se encuentra repartida entre la administración autonómica y local, lo implica cierto riesgo de que se produzca una ausencia de liderazgo claro que permita poner en marcha los mecanismos y herramientas necesarios para garantizar la eficacia de las medidas necesarias. Por todo ello, se considera prioritario:

- Introducir mecanismos que refuercen la **coordinación entre administraciones**, tanto a nivel técnico como en la elaboración de normativa favoreciendo la cooperación vertical y horizontal, y coordinando su aplicación, seguimiento y evaluación.
- Necesidad de **coordinación entre el planeamiento urbanístico general** (Planes Generales de Ordenación Urbana - PGOU) **con los documentos sectoriales** que le acompañan y condicionan, tales como los planes específicos sobre el ciclo integral del agua, los estudios hidráulico-hidrológicos detallados, las evaluaciones ambientales estratégicas y las normativas sobre actuaciones en suelo rústico y sus infraestructuras.
- Necesaria **agilización de la tramitación administrativa de los instrumentos de planeamiento** y la obtención de los informes sectoriales preceptivos
- **Completar el marco regulatorio** básico del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) en lo relativo a limitaciones de uso del suelo en zonas inundables, con pleno respeto al reparto competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- Reconocer la limitada capacidad técnica y financiera de los **pequeños municipios** para abordar este reto, facilitando el apoyo técnico desde otras administraciones y promoviendo la creación de **estructuras supramunicipales** de asistencia técnica.
- Establecer **comisiones interadministrativas** específicas en el ámbito autonómico y local que integren a los responsables de urbanismo, aguas, medio ambiente y

protección civil, con el objetivo de validar de forma coordinada los informes sectoriales y reducir contradicciones o duplicidades.

- Aprobar **protocolos de coordinación con plazos vinculantes** para la emisión de informes sectoriales preceptivos, especialmente en procesos de adaptación urgente del planeamiento tras eventos extremos.
- Completar y mantener actualizada la **cartografía oficial de peligrosidad y riesgo** de inundaciones desde las Administraciones Públicas, a fin de que los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial puedan centrar sus esfuerzos en la gestión del riesgo, evitando cargas técnicas destinadas a la identificación y caracterización de dicho riesgo.
- Impulsar la **interoperabilidad de los sistemas de información geográfica** entre administraciones, permitiendo compartir de forma dinámica la cartografía de riesgos, el planeamiento vigente, datos socioeconómicos y elementos vulnerables.
- **Reforzar el valor jurídico de los informes sectoriales y establecer mecanismos de control y responsabilidad** en caso de aprobación de planeamientos incompatibles con el riesgo definido en los mapas oficiales.

B. IMPULSO DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL RIESGO Y MEJORA DE LA RESILIENCIA EN ZONAS CONSOLIDADAS

El riesgo de inundación afecta a muchas zonas ya urbanizadas, donde las actuaciones estructurales de prevención resultan limitadas y difíciles de adoptar. Por ello, es fundamental que el nuevo marco normativo fomente la adaptación y resiliencia de edificaciones e infraestructuras existentes a través de:

- Establecimiento de **incentivos económicos y fiscales** (bonificaciones en tasas urbanísticas, reducciones fiscales, líneas de subvención) para adaptar edificaciones e infraestructuras existentes para mitigar el riesgo.
- Reconocer estas intervenciones como actuaciones prioritarias para la **regeneración urbana** y como parte de las políticas de **adaptación climática y mejora de la resiliencia**, incorporándolas a estrategias y fondos específicos, tanto nacionales como europeos.
- **Elaboración de Normas técnicas de adaptación para edificaciones en zonas inundables:** Incorporando criterios técnicos específicos en la normativa urbanística y constructiva para edificaciones en zonas inundables, incluyendo la elevación de cotas habitables, uso de materiales resistentes al agua, protección de instalaciones críticas y medidas especiales en plantas bajas y sótanos.
- **Incorporar herramientas urbanísticas para intervenir en zonas afectadas**, de forma más ágil y eficaz, sin tener que rehacer todo el planeamiento, facilitando la elaboración de instrumentos de planeamiento específicos y ágiles, como los planes especiales post-catástrofe con tramitación abreviada, que permitan una intervención eficaz en los entornos afectados.

- **Impulso del diseño urbano sensible al agua**, integrando criterios de drenaje sostenible y soluciones basadas en la naturaleza en los tejidos consolidados, con el fin de reducir la exposición y mejorar la capacidad adaptativa del entorno construido.

C. REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS MODELOS Y ESCENARIOS DE RIESGO

Los recientes eventos extremos ocurridos tanto en España como en otros países europeos ponen de manifiesto la necesidad de revisar los modelos de análisis actualmente empleados, basados en periodos de retorno históricos que pueden no reflejar adecuadamente la nueva realidad climática. Por ello se propone:

- La **revisión metodológica de los modelos empleados**, incorporando los escenarios de cambio climático basados en evidencias recientes.
- Establecer sistemas dinámicos de **revisión periódica de los mapas de riesgo**, basados en datos reales y contrastados capaces de reflejar la evolución de los fenómenos extremos.
- Ampliar el ámbito del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) para **incluir de forma sistemática las inundaciones de origen pluvial urbano y marino**, que actualmente presentan una cobertura desigual.
- Corregir **errores detectados en cartografía existente**, como la omisión de canalizaciones subterráneas o la delimitación incorrecta de zonas elevadas sin justificación técnica, mediante procesos contrastados y validados técnicamente.
- Asegurar que la cartografía se ofrezca en formatos accesibles, interoperables y actualizados para facilitar su integración en los sistemas de información urbanística y territorial municipales.

D. TRANSPARENCIA, FORMACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El conocimiento del riesgo es un elemento básico para su gestión eficaz. Se sugiere reforzar las medidas de información pública y educación en materia de riesgos de inundación mediante:

- **Acceso gratuito, actualizado e interoperable a la cartografía de riesgo**, a través de visores web dinámicos, servicios WMS/WFS y APIs que permitan su integración directa en los sistemas municipales de información territorial y urbanística, empleando **formatos accesibles** para facilitar su comprensión por parte del público general y de los equipos técnicos en particular.
- A nivel técnico, **promover una cultura de uso de sistemas conectados y cartografía dinámica**, evitando la utilización de capas desactualizadas en los instrumentos de planificación. Para ello, se propone **fomentar la integración en tiempo real con fuentes oficiales y desarrollar modelos de gestión dinámica del planeamiento urbanístico**, que permitan adaptar las normas de uso del suelo de forma ágil en función

- de las actualizaciones en los modelos de riesgo, mejorando así la eficacia de las medidas de protección y la seguridad de la población.
- En materia de **concienciación ciudadana**, se propone el desarrollo de herramientas interactivas y materiales didácticos que permitan a la ciudadanía conocer su exposición al riesgo.
- Implementación de **programas formativos** dirigidos a personal técnico municipal, profesionales del urbanismo y ciudadanía en general, con especial atención en la interpretación de cartografía, sistemas de alerta temprana y aplicación de soluciones basadas en la naturaleza.
- **Fomento de la participación ciudadana en el diseño de medidas de adaptación**, asegurando además que toda la información sobre riesgos y alertas se ofrezca en formatos claros, comprensibles y accesibles para los colectivos más vulnerables.
- **Incorporar advertencias de riesgo en el Registro de la Propiedad y el Catastro** para inmuebles situados en zonas inundables, especialmente en las clasificadas con periodo de retorno de 500 años.

E. IMPULSO DE SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA

Las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN) deben ocupar un papel prioritario en la gestión del riesgo de inundación, siempre que sean viables técnica y territorialmente. Su mayor eficacia ambiental, menor coste a largo plazo y capacidad para generar beneficios múltiples para los ecosistemas y las comunidades las convierten en una herramienta clave frente a las soluciones estructurales convencionales. **Para ello, se propone:**

- **Integrar explícitamente las SbN en la planificación territorial, urbanística e hidráulica**, otorgándoles preferencia en la evaluación de alternativas de actuación frente a riesgos, en especial en ámbitos urbanos y periurbanos vulnerables.
- **Promover tipologías de SbN adaptadas al contexto español**, como la restauración fluvial y de llanuras de inundación, los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS) o la recuperación de ecosistemas costeros como dunas, marismas y vegetación litoral.
- **Desarrollar guías técnicas, catálogos de soluciones y modelos de colaboración interadministrativa**, que faciliten su aplicación práctica en diferentes escalas territoriales y niveles de gestión.
- **Establecer incentivos fiscales, financieros y administrativos** que fomenten su adopción por parte de entidades locales, promotores privados y ciudadanía, incluyendo bonificaciones urbanísticas, líneas de subvención y simplificación de procedimientos.
- **Incorporar las SbN dentro de la Infraestructura Verde**, considerándolas parte estructural de una estrategia territorial integrada para la prevención del riesgo, la mejora ambiental y la calidad de vida urbana.

F. REUBICACIÓN PLANIFICADA Y PLANIFICACIÓN ADAPTATIVA DEL TERRITORIO

En determinadas zonas donde el riesgo de inundación es recurrente o inasumible, y donde las medidas de protección estructural o de adaptación resultan insuficientes o desaconsejables, es necesario contemplar la **reubicación planificada** como medida excepcional, pero estratégica. Esta opción debe estar amparada por un marco jurídico-técnico específico, que permita abordar estos procesos de forma ordenada, justa y coordinada. **Para ello, se propone:**

- **Incorporar la reubicación planificada en el marco normativo del planeamiento territorial y urbanístico**, como medida de último recurso, claramente regulada y vinculada a análisis de riesgo, coste-beneficio y participación ciudadana.
- **Identificar las áreas candidatas a través de criterios técnicos objetivos**, incluyendo riesgos actuales y futuros, vulnerabilidad social y viabilidad de medidas alternativas.
- **Diseñar planes de transición socioeconómica** que aborden el realojo de personas, la continuidad de servicios, la relocalización de actividades económicas y el acompañamiento social de los procesos.
- **Establecer líneas de financiación específicas y sostenidas en el tiempo**, que incluyan fondos públicos (estatales, autonómicos, europeos) y fórmulas complementarias como seguros, pago por servicios ambientales o colaboración público-privada.
- **Incluir previsiones de suelo urbanizable alternativo o transformable** en los instrumentos de ordenación, para facilitar soluciones habitacionales seguras y accesibles.
- Viabilizar la **reubicación mediante convenios cofinanciados** entre administraciones, que contemplen compensaciones e infraestructuras adaptadas, con participación de entidades como ACUAES.

G. ÁMBITO

El futuro Real Decreto no debe circunscribirse exclusivamente al ámbito de la edificación residencial, sino que ha de contemplar también las **infraestructuras**, en tanto que elementos cuya magnitud y permanencia en el territorio las convierten en factores determinantes frente a los riesgos asociados a las inundaciones. Su inclusión resulta esencial para una gestión integral y eficaz del riesgo. Se indican tres posibles medidas estructurales:

- Inversión en infraestructuras hidráulicas y de drenaje urbano sostenible (SUDS).
- Mejora de canales, colectores, estaciones de bombeo, y red de alcantarillado.
- Rediseño de infraestructuras existentes para adaptarlas a fenómenos meteorológicos más extremos.

El futuro RD no debe solo tratar la futura obra nueva , sino que también tiene que trabajar con **la existente**.

En relación con los recientes episodios de precipitaciones extremas, como la D.A.N.A. acaecida a finales del año 2024, se constata que los daños materiales más significativos se produjeron en edificaciones antiguas, concentrándose especialmente en **sótanos y plantas bajas, con independencia de la antigüedad de los inmuebles.**

En consecuencia, se considera prioritaria la adopción de actuaciones específicas y focalizadas sobre aquellos elementos constructivos y espacios que presentan una mayor vulnerabilidad frente a los riesgos de inundación, en paralelo a la implementación de medidas generalistas y territoriales que eviten la anegación de lo particular. Además, se deberá tener especial atención al Patrimonio, aspecto que se desarrolla a continuación.

H. PATRIMONIO CULTURAL Y GESTIÓN DEL RIESGO

El patrimonio cultural presenta una especial vulnerabilidad ante los riesgos de inundación, tanto por su ubicación histórica junto a cursos de agua como por las limitaciones que conlleva su protección. Su preservación requiere de medidas específicas, compatibles con su carácter, y una adecuada integración en las estrategias de adaptación territorial. **Por ello, se plantea:**

- **Reconocer el patrimonio cultural como elemento especialmente vulnerable** dentro del análisis de riesgo, incorporándolo como categoría específica en los planes de gestión y ordenación.
- **Cartografiar y evaluar la exposición y vulnerabilidad** de Bienes de Interés Cultural (BIC), conjuntos históricos, jardines históricos y paisajes culturales, con criterios homogéneos y actualizados.
- **Aplicar soluciones de bajo impacto**, como drenaje natural, medidas paisajísticas compatibles, sistemas de alerta temprana localizados y protocolos de evacuación específicos.
- **Garantizar la coordinación entre las administraciones responsables del patrimonio, la ordenación del territorio y la protección civil**, para asegurar una respuesta eficaz y coherente en contextos de emergencia.

I. DISEÑO URBANO SENSIBLE AL AGUA E INFRAESTRUCTURA VERDE COMO SISTEMA PREVENTIVO

La ordenación y el diseño urbano deben evolucionar hacia modelos que integren la gestión del agua como principio estructurante. El uso estratégico de la Infraestructura Verde permite abordar el riesgo desde una lógica preventiva, aprovechando la capacidad natural del territorio para retener, infiltrar o laminar el agua. **Se recomienda:**

- **Adoptar criterios de diseño urbano sensible al agua** en nuevos desarrollos y procesos de regeneración urbana, incorporando soluciones como parques inundables, corredores verdes y superficies permeables.

- **Integrar los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS)** en las ordenanzas urbanísticas, incluyendo techos verdes, jardines de lluvia, pavimentos permeables y cunetas vegetadas.
- **Concebir la Infraestructura Verde como estructura básica para la gestión del riesgo**, articulando espacios abiertos, redes fluviales, suelos no urbanizables y espacios públicos en un sistema territorial cohesionado.
- **Establecer indicadores de desempeño ambiental y de resiliencia urbana**, que permitan evaluar la contribución de estas medidas a la reducción del riesgo y la mejora de la calidad urbana.

J. CONCLUSIONES

El análisis realizado evidencia la necesidad de adoptar un enfoque integral, coordinado y proactivo en la gestión del riesgo de inundación, superando la fragmentación competencial y la visión sectorial que han limitado la eficacia de las políticas públicas hasta la fecha. La creciente amenaza derivada del cambio climático exige una transformación decidida, tanto en el modelo de planeamiento como en la cultura de la intervención sobre el territorio.

Las propuestas desarrolladas – desde la coordinación institucional y la mejora del planeamiento, hasta la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza, la protección del patrimonio, el rediseño urbano y la reubicación planificada – configuran un marco de actuación coherente y aplicable.

Su implementación requiere voluntad política, recursos suficientes, capacidades técnicas y la implicación activa de la sociedad. Solo así será posible avanzar hacia una gestión más justa, eficaz y resiliente del territorio frente a los efectos crecientes de las inundaciones.

Estas propuestas buscan reforzar el carácter preventivo, adaptativo y cooperativo del marco normativo que se está planteando, dotándolo de herramientas eficaces para una gestión moderna y resiliente del riesgo de inundación en el nuevo contexto climático.

Para ello, el Real Decreto debería incorporar también medidas de refuerzo normativo, asegurando la aplicación efectiva de las limitaciones derivadas del riesgo de inundación.

ANEXOS

CASUÍSTICA DE INUNDACIONES PLUVIALES (INDEPENDIENTEMENTE DEL CAUCE)

En términos generales, aunque los **problemas que se pretenden solucionar con el proyecto de real decreto** se centran en las inundaciones de origen pluvio-fluvial, por el hecho de citar el RD 876/2014 (RGC) entre las normas básicas reglamentarias en la materia, parece que también se pretende incidir en las de origen costero aun sin citarlas, pero sería

recomendable incluir además las posibles inundaciones producidas por la lluvia intensa en áreas urbanas sin influencia de ríos o arroyos.

En cuanto a la **normativa reglamentaria vigente** que se cita en el documento, cabe señalar que las últimas modificaciones del RD 849/1986 (RDPH) fueron introducidas por el RD 1085/2024. Igualmente sería recomendable añadir las normas reguladoras de la revisión de los planes hidrológicos de las distintas demarcaciones hidrográficas, como el RD 35/2023, el RD 48/2023 y el RD 49/2023, cuyo ámbito territorial fijó el RD 125/2007.

En lo que respecta a los **posibles aspectos relevantes a considerar en la futura normativa**, se hacen los siguientes comentarios:

El varias veces modificado y ampliado RD 849/1986 (RDPH) sentó las bases para configurar el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), a partir de los estudios realizados por el ministerio y sus organismos de cuenca y a desarrollar en colaboración con las comunidades autónomas.

Por ejemplo, en cumplimiento de dicha normativa, las confederaciones hidrográficas –entre ellas, la del Guadalquivir (CHG), de la que depende Ceuta– han desarrollado varios ciclos de planificación hidrológica quinquenal mediante la revisión y actualización de los instrumentos iniciales (EPRI, MAPRI y PGRI) con el fin de identificar las áreas con riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI) fluvial y marina, contando con la colaboración de los Servicios de Protección Civil de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado para las zonas continentales, así como la Dirección General [de Sostenibilidad] de la Costa y del Mar para las zonas costeras. Los dos primeros ciclos 2009-2015 y 2016-2021, ya superados, dieron paso al tercero 2022-2027, vigente en la actualidad, siendo aprobada mediante el RD 35/2023 la revisión de los diversos planes hidrológicos. Y ya está en información pública, desde el 21/12/2024, la documentación inicial del cuarto ciclo 2028-2033.

A la vista de la información obrante en algunas de las fichas de áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI), convendría regular con mayor rigor la supervisión y validación de los estudios que sirven de base a las evaluaciones preliminares del riesgo de inundación (EPRI) en lo que respecta a la base cartográfica, batimétrica y ortofotográfica a utilizar, que debe complementarse con la observación directa del ámbito objeto de estudio y calibrarse, en su caso, con mediciones de campo. Aunque el desarrollo del SNCZI cuenta con una *guía metodológica* de 2011 muy detallada, en ocasiones, las estimaciones previas adolecen de falta de actualización o de ajuste a la realidad física del ámbito –terrestre o marino–, lo cual puede dar lugar a que los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación (MAPRI) no sean correctos y los correlativos planes de gestión (PGRI) que de ellos derivan no resulten adecuados. Tal es el caso de algunos arroyos en los que no se tiene en cuenta la modificación de las condiciones de entorno con canalizaciones subterráneas, definiéndose zonas de flujo preferente como si estas no existieran, o de algunos patrones de inundabilidad marítima nada verosímiles que incluyen porciones de terreno aleatorias contiguas al interior de dársenas portuarias o situadas a cotas superiores a los diez metros sobre el nivel del mar.