

Planificación frente a las sequías y a las inundaciones: consideración de su impacto en el ámbito local

IVÁN RODRÍGUEZ FLORIDO
Investigador postdoctoral.
Universidad Pompeu Fabra (UPF)

- 1. El contexto global de emergencia climática y su incidencia en los recursos hídricos**
- 2. Régimen jurídico frente a las sequías y la escasez**
 - 2.1. Los planes especiales de sequía de los organismos de cuenca
 - 2.2. Los planes de emergencia de abastecimientos urbanos: el preeminente papel de las entidades locales
 - 2.3. La gestión de la sequía desde otros títulos competenciales de interés local: la sanción de los consumos excesivos y las políticas tarifarias
- 3. Régimen jurídico frente a las inundaciones: la importancia de la prevención de riesgos**
 - 3.1. La regulación comunitaria frente a las inundaciones
 - 3.2. Otros ámbitos competenciales para afrontar las inundaciones: protección civil, coordinación interadministrativa y saneamiento
 - 3.3. La institución de la responsabilidad patrimonial frente a las inundaciones: entre el deber de prevención y la fuerza mayor
- 4. Bibliografía y materiales citados**

Resumen

En un contexto global de emergencia climática, los desastres naturales relacionados con los recursos hídricos se presentan cada vez con mayor frecuencia e intensidad. Tanto las sequías como las inundaciones han dejado de ser fenómenos meramente extraordinarios. El ordenamiento jurídico debe contar con las herramientas para mitigar sus efectos, especialmente desde el punto de la prevención y el control de riesgos. En el presente trabajo se exponen algunos de los mecanismos jurídicos para hacer frente a estos fenómenos naturales, destacando los aspectos de interés local.

Artículo recibido el 20/01/2025; aceptado el 21/01/2025.

Palabras clave: sequía; inundación; intervención municipal; agua; excepcionalidad.

Planning for droughts and floods: considering their impact at the local level

Abstract

In a global context of climate emergency, natural disasters related to water resources are occurring with greater frequency and intensity. Both droughts and floods are no longer merely extraordinary phenomena. The legal framework must have the necessary tools to mitigate their effects, particularly through prevention and risk control. This article presents some of the legal mechanisms to address these natural events, highlighting aspects of local interest.

Keywords: drought; flood; municipal intervention; water; exceptionality.

1

El contexto global de emergencia climática y su incidencia en los recursos hídricos

El cambio climático antropogénico¹ está intensificando la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos en las últimas décadas² y, en lo relativo a los recursos hídricos, alterando especialmente los patrones de precipitación. Según los datos del programa Copernicus de la Unión Europea, 2024 ha sido el año más caluroso registrado y el primero en superar los 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, contribuyendo

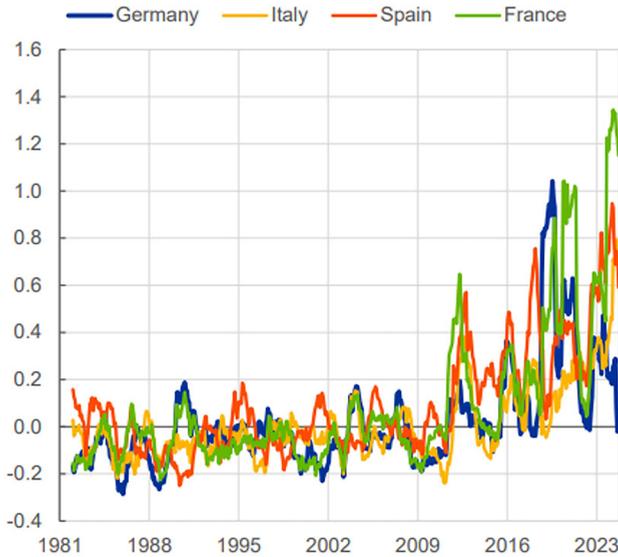
1. Tal y como explica el físico De Castro (2015), por cambio climático antropogénico se “entiende la alteración que experimentan los diversos climas terrestres por el sobrecalentamiento global causado al acumularse en la atmósfera ciertos gases emitidos cuando quemamos combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas)”.

2. Al respecto véanse, entre otros, los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC); por ejemplo, IPCC (2023). Asimismo, lo acreditan los científicos del grupo *World Weather Attribution* y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Una recopilación de referencias al respecto también puede encontrarse en Embid Irujo (2017: 55-56), quien destaca esta frase de la OMM: “las evaluaciones científicas han llegado a la conclusión de que, en el caso de muchos episodios extremos durante el período 2011-2015, especialmente los relativos a temperaturas altas extremas, se ha multiplicado, en ciertas ocasiones por diez o más, la probabilidad de que sucedan durante un período de tiempo determinado como resultado del cambio climático provocado por la actividad humana”.

todo ello a fenómenos extremos como inundaciones, olas de calor e incendios³, así como a la disponibilidad de los recursos disponibles⁴.

Asimismo, se puede constatar que, tanto en España como en los países de nuestro entorno, la frecuencia de fenómenos climáticos extremos ha aumentado en las últimas décadas, circunstancia que invita a la reflexión y requiere la adopción de medidas globales urgentes.

Extreme weather events (12-month rolling average index)



Fuente: Banco Central Europeo (2023)⁵

En este sentido, el agua es el recurso natural en el cual, de forma más temprana, se manifiestan los impactos del cambio climático, en cuanto la

3. Vid. Informe Copernicus (2025). Asimismo, según el Informe del Monitor Mundial del Agua 2024, tanto las precipitaciones intensas como las sequías se están volviendo más extremas, puesto que en 2024 los meses con precipitaciones mínimas récord fueron un 38 % más frecuentes que en el período de 1995-2005, mientras que los extremos de precipitaciones máximas en períodos de 24 horas fueron un 52 % más frecuentes (Van Dijk et al., 2025: 4).

4. En 2022 el caudal medio anual de los ríos en la región europea fue el segundo más bajo de los registros que se remontan a 1991. Vid. Informe Copernicus (2022).

5. Gráfico que toma los datos de la *International Foundation Big Data and Artificial Intelligence for Human Development* (IFAB), concretamente en lo relativo al índice climático de fenómenos extremos en Europa (E3CI, por sus siglas en inglés). Este indicador se basa en siete componentes: temperaturas máximas y mínimas extremas, sequías, precipitaciones extremas, parámetros de granizo significativos, vientos extremos y el índice meteorológico de incendios.

disponibilidad del recurso se ve reducida⁶ y aumenta la frecuencia de eventos extremos, tales como las inundaciones o los episodios de sequía, que además ponen en riesgo su calidad. Según datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), la escasez de agua ya afecta al 20 % del territorio europeo y al 30 % de la población cada año⁷, un fenómeno que, junto con el aumento de las temperaturas y el calor extremo, aumentará en todo el continente, con los correspondientes daños para los ecosistemas y la salud humana, así como importantes perturbaciones en las actividades económicas.

Por contradictorio que pueda parecer, y si bien la sequía y las inundaciones son realidades opuestas, estamos ante fenómenos hidrológicos extremos que pueden ser contemporáneos en un mismo territorio⁸, pues no dejan de ser síntomas de una misma patología. Asimismo, episodios de lluvias extremas pueden no paliar situaciones de sequía prolongada, siendo una muestra de ello la situación de la cuenca fluvial de Cataluña durante el año 2024 y la coexistencia de ambos fenómenos⁹.

Estos fenómenos naturales extremos afectan especialmente al territorio español, sometido a un régimen hidrológico y de precipitaciones muy variable, tanto temporal como territorialmente, con el correspondiente delicado y precario balance hídrico¹⁰. La preocupación por el estrés hídrico es un problema generalizado en toda Europa, especialmente en las regiones del sur por el efecto combinado y la intensa presión sobre los recursos hídricos del riego agrícola, la producción de

6. Según los estudios del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), la reducción de los recursos hídricos disponibles en España será de entre un 24 y un 40 % en función de las cuencas. *Vid.* CEDEX (2017). Sobre la afectación del cambio climático a los recursos hídricos, *vid.* González Ríos (2009).

7. *Vid.* AEMA (2024a: 69).

8. Tal y como afirma Embid Irujo (2017: 64), "las situaciones de sequía y las inundaciones pueden ser y de hecho son, muy próximas temporalmente y territorialmente". Como muestra de ello, el autor cita la situación de la cuenca del Ebro en la primavera de 2015, con importantes inundaciones, y, poco tiempo después, la sequía de las cuencas del Júcar y del Segura declarada por los reales decretos 355/2015 y 356/2015, de 8 de mayo. Sobre las autorizaciones temporales en la cuenca del Segura, véase Caro-Patón Carmona (2025: 22), cuestionando que respondiesen a una situación extraordinaria, sino que se trataba más bien de paliar el déficit estructural y el colapso administrativo.

9. Según datos de la Generalitat de Cataluña, los embalses de las cuencas internas estaban en enero de 2023 al 16,7 % y, pese a los episodios de fuertes lluvias durante la primavera y octubre, terminaron el año al 33,7 %, circunstancia que no impide salir del escenario de alerta. Otro ejemplo de ello lo podemos encontrar en el norte de Italia, cuyo verano de 2022 fue extremadamente seco, prolongándose dicha situación durante la temporada de invierno, hasta que en mayo de 2023 prácticamente la mitad de la precipitación anual media tuvo lugar durante 21 días, un evento que se estima que ocurre una vez cada 200 años (AEMA, 2024a: 82; Barnes *et al.*, 2023).

10. Tal y como se constató en la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007: 21, 61, 75, 82-86).

energía y el suministro de agua (incluidas las actividades turísticas)¹¹. Tal es la inquietud de la Unión Europea que el nuevo gabinete de la Comisión incorpora, por primera vez, una comisaria específica sobre la resiliencia del agua¹².

El derecho debe estar preparado para estos escenarios cada vez más recurrentes, actuando en base al estado de la ciencia y desde la prevención, sin olvidar la gestión de las emergencias y su respectiva rápida respuesta¹³. Así lo exige el art. 45 de la Constitución y, concretamente, el mandato a los poderes públicos de velar por la utilización racional, protección, defensa y restauración del medio ambiente. El ordenamiento jurídico no resulta ajeno a este tipo de situaciones; tal y como explica Embid Irujo, estos fenómenos naturales conducen a modificaciones del ordenamiento jurídico que no siempre desaparecen cuando cesa la situación extraordinaria, poniendo énfasis la nueva regulación en la prevención, referencia que supone considerar las sequías e inundaciones como riesgos, frente a la tradicional consideración de desastres o catástrofes¹⁴.

En los últimos años se han impulsado distintas propuestas normativas al respecto¹⁵, tales como la Directiva comunitaria relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal¹⁶, en virtud de la cual se pueden perseguir las extracciones ilegales de agua o los vertidos en las mismas, o la concerniente a las emisiones industriales y los vertidos de residuos¹⁷, que incluye nuevos límites para el desempeño

11. AEMA (2024a: 73). Dicho informe también destaca como caso de estudio para la mejora del control del uso agrícola del agua las actuaciones de la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental, destacando la importancia de contar con los datos suficientes y la actuación de forma transparente en el control y la supervisión de las extracciones (p. 79).

12. Concretamente, la Comisión de Ursula von der Leyen de 2024 incorpora a Jessika Roswall (*Environment, Water Resilience and a Competitive Circular Economy*).

13. En palabras de Nogueira López (2023: 27-28), "un derecho administrativo para abordar situaciones extraordinarias. No es, por tanto, un derecho de excepción, pero sí para la excepcionalidad"; la autora también enfatiza en la necesidad de "resintonizar el Derecho Administrativo para la excepción abordando las nuevas realidades, mejorando su *vis* preventiva, aumentando los mecanismos de cooperación en un mundo multinivel, activando fórmulas de transparencia y participación" (p. 53).

14. Embid Irujo (2017: 57). En el mismo sentido, Sarasíbar Iriarte (2023: 389-390), quien destaca que las medidas ante las inundaciones sean consideradas como riesgo o peligro natural, tal y como se prevé en la normativa de aguas y de ordenación territorial, más que como catástrofes, como se califica en la normativa de protección civil.

15. En el ámbito del agua también se deben mencionar la aprobación de la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, y la Directiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

16. Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal.

17. Directiva (UE) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre

ambiental, también en lo relativo al uso del agua. En el ámbito interno, cabe destacar la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece ciertas obligaciones en la planificación y gestión del agua, entre otras, en cuanto a las inundaciones y sequías (art. 19). También merece una mención especial la reciente doctrina del Tribunal Constitucional en virtud de la cual se avala el reconocimiento de la personalidad jurídica al Mar Menor, una norma pionera y singular en el derecho ambiental interno¹⁸, o el impulso por la reutilización del agua¹⁹.

A tenor del encargo recibido y por las limitaciones en cuanto a la extensión, en el presente trabajo destacaremos algunos de los instrumentos que se prevén para combatir las sequías y las inundaciones en nuestro ordenamiento jurídico²⁰, siendo este uno de los objetivos de la protección de las aguas y del dominio público hidráulico²¹. Destacaremos, especialmente, aquellas cuestiones que tienen incidencia en la esfera local, si bien las competencias de las entidades locales en la materia son secundarias o, en su caso, indirectas²².

las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) y la Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos.

18. Reconocido por la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Al respecto, *vid.* Soro y Álvarez (2024) u Ortiz García (2024). Dicha regulación ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre de 2024 (rec. 8583/2022, ECLI:ES:TC:2024:142), reconociendo que el art. 45 de la Constitución ofrece un marco de referencia suficientemente abierto para que el legislador desarrolle mecanismos de protección, teniendo en cuenta "la estrecha conexión existente entre la protección de los ecosistemas, el medio natural, la vida no humana y la vida humana y el pleno desarrollo de esta última; la obligación de los poderes públicos de desarrollar mecanismos de protección y defensa del medio ambiente, pero también de mejora, restauración y recuperación de los espacios o la biodiversidad deteriorada o perdida; y la exigencia de entender la solidaridad colectiva referida en el art. 45.2 CE". En dicha sentencia se citan ejemplos internacionales, tanto de atribución de derechos a la naturaleza como de reconocimiento de personalidad jurídica a ecosistemas particulares.

19. Y la correspondiente aprobación del Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua y se modifican diversos reales decretos que regulan la gestión del agua.

20. Sobre una teoría general de las sequías e inundaciones con sus respectivos caracteres comunes y sus elementos de distinción, *vid.* Embid Irujo (2017), referenciando también su presencia conjunta en relevantes normas nacionales e internacionales y relevantes declaraciones al respecto (p. 54).

21. Curiosamente, en la versión original del TRLA no se contemplaban como objetivos (art. 92); sin embargo, fueron incorporados en diciembre de 2003 en virtud de la modificación operada por el art. 129.25 de la Ley 62/2002, de 30 de diciembre.

22. Por ejemplo, Embid Irujo (2017: 62) destaca las importantes competencias urbanísticas que tienen las entidades locales en la planificación relativa a las inundaciones. Asimismo, Casado Casado (2018: 214) destaca el gran protagonismo de la Administración local en materia de gestión de las aguas, ostentando un papel relevante en la preservación de la calidad. Específicamente en cuanto al papel de las Administraciones locales en la gestión del riesgo a la sequía y la escasez, se recomienda (Burgos Garrido, 2022).

2

Régimen jurídico frente a las sequías y la escasez

El primer aspecto que debemos abordar es la diferencia entre las nociones de sequía y escasez de agua²³. En este sentido, las sequías son disminuciones temporales de la disponibilidad del agua debido, entre otras posibles causas, a una falta de precipitaciones. En cambio, la escasez es aquella situación en la cual la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles²⁴. Por lo tanto, la diferencia estriba en la temporalidad del déficit hídrico y su carácter coyuntural o estructural, circunstancia que merece un tratamiento jurídico diferenciado²⁵.

Según los datos ofrecidos por la AEMA, se prevé que las sequías afectarán cada vez más a todas las regiones de Europa, una circunstancia que todavía se verá más agravada por el calentamiento global²⁶. Y, si bien las sequías en Europa acostumbran a durar pocos meses, en los últimos años se pueden constatar varias sequías plurianuales en Europa central (entre 2018-2020) y en Italia, Francia, Portugal y España (entre 2022-2023).

La escasez hídrica es un problema mundial que preocupa cada vez más a la comunidad internacional²⁷ y a la ciudadanía²⁸, un fenómeno que causa estragos de forma silenciosa y cuyos efectos resulta complicado paliar una

23. Un exhaustivo análisis de la diferencia entre estos conceptos se puede consultar en Burgos Garrido (2021: 51-66). Sobre el régimen jurídico de las sequías, *vid.* Brufao Curiel (2012), y Arana y Miranzo (2021).

24. Definiciones utilizadas por la Comisión Europea (2007). Asimismo, autores como Menéndez Rexach distinguen entre sequía y aridez, siendo la primera de ellas una situación de carácter coyuntural y temporal, mientras que la segunda responde a una situación estructural o permanente, aunque pueda ser objeto de oscilaciones (Menéndez Rexach, 2016). A nivel normativo, el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, distingue entre la escasez —“situación de carencia de recursos hídricos para atender las demandas de agua previstas en los respectivos planes hidrológicos una vez aseguradas las restricciones ambientales previas”— y la sequía —“fenómeno natural no predecible que se produce principalmente por una falta de precipitación que da lugar a un descenso temporal significativo en los recursos hídricos disponibles”— (art. 3).

25. Así se puede apreciar en los planes especiales de sequía de segunda generación, en los cuales se diferencia entre las unidades territoriales para la sequía prolongada y las respectivas unidades de escasez coyuntural.

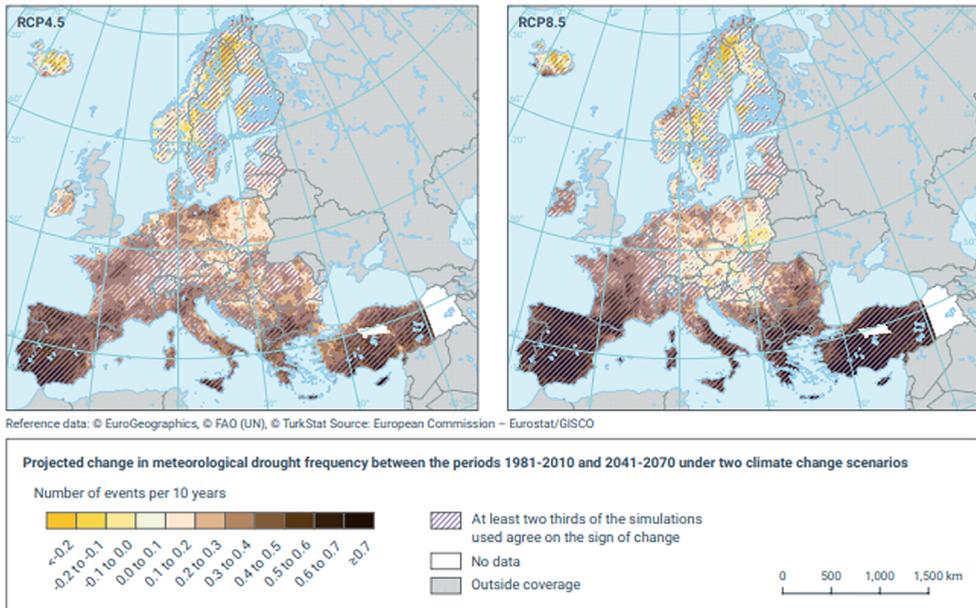
26. AEMA (2024a: 81). Una relación de episodios de sequía y escasez puede verse en Burgos Garrido (2021: 35-43).

27. En este sentido, en diciembre de 1994 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció que el 17 de junio es el Día Mundial de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (A/RES/49/115). Del mismo año cabe destacar la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París el 17 de junio de 1994, ratificada por España en enero de 1996. Ya en 1977 tuvo lugar en Nairobi (Kenia) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desertificación, si bien el plan aprobado no tuvo demasiado éxito.

28. Según un informe de IE University sobre cómo imagina la ciudadanía de diecinueve países del G20 y de España los próximos 50 años en lo relativo al cambio climático, la escasez de agua y los conflictos por los recursos hídricos debido a la sequía se consideran el riesgo más probable para la mayoría de los encuestados (IE University, 2023: 57).

vez se han producido. Según el informe Mundial de la Sequía de 2023, elaborado por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD), 24 de las 101 naciones que informan a dicha convención han declarado alguna emergencia por sequía en los dos últimos años²⁹.

Cambio proyectado en la frecuencia de sequías meteorológicas entre los períodos 1981-2010 y 2041-2070 bajo dos escenarios de cambio climático



Notes: A drought event is defined as a continuous period of at least 2 months in which the Standard Precipitation Index-3 is below -1 (JRC, 2023b). Trends are expressed in number of events per decade squared. For example, a trend of +1 means that a location will experience each decade, on average, one drought event more than in the previous decade.

RCP 4.5 represents an intermediate greenhouse case emissions scenario, RCP 8.5 a high greenhouse gas emissions scenario.

Fuente: Agencia Europea del Medio Ambiente (2024)³⁰

Asimismo, según los datos del Informe *2020 Ecological Threat Register*, aproximadamente 2600 millones de personas en el mundo viven en los 46 países que actualmente están en índices de estrés hídrico alto o extremo, esto es, regiones que no tienen suficiente agua para satisfacer sus necesida-

²⁹. Vid. CNUCLD (2023: 11-12). Más recientemente, cabe destacar que la ciudad de Nueva York elevó el nivel de sequía a "advertencia" en noviembre de 2024, el segundo de los tres escenarios del Plan de acción de suministro de agua en la ciudad, en virtud del cual se adoptan restricciones de uso del agua, la detección y reparación de fugas o la adopción de programas de concienciación a la ciudadanía.

³⁰. AEMA (2024a: 81).

des o en las cuales el suministro corre un riesgo material de interrumpirse³¹. También se constata que, en la actualidad, hay un 60 % menos de agua dulce disponible que a principios de la década de 1960, y que durante la última década el número de conflictos e incidentes violentos vinculados al agua ha aumentado un 270 % en todo el mundo³².

Es tal el interés (y la preocupación) por este fenómeno, que a nivel comunitario se ha creado el Observatorio Europeo de la Sequía (EDO), un servicio dirigido por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, con el objetivo de proporcionar información y actuar como un sistema de alerta rápida³³. Sin embargo, y en contra de lo que sucede en materia de inundaciones, a nivel comunitario no se ha dictado norma alguna para llevar a cabo una armonización en este ámbito, sin perjuicio de algunas resoluciones al respecto³⁴ u objetivos de carácter general que enfatizan en la importancia de la planificación³⁵. Por lo tanto, el punto de partida es que en la Unión Europea no existe una obligación legal de elaborar planes de gestión de las sequías, si bien se puede apreciar que gran parte de los Estados miembros tienen medidas al respecto³⁶.

La sequía y la escasez deben combatirse, especialmente, desde la prevención y la gestión de riesgos, y no únicamente a través de medidas re-

31. *Vid.* Institute for Economics & Peace (2020: 38-47). Se calcula que, para 2040, un total de 5400 millones de personas vivirán en los 59 países que experimentan un estrés hídrico alto o extremo. Dicho informe también expone los datos de los países con un nivel de vulnerabilidad al estrés hídrico en el mundo, y en Europa destacan Grecia, Italia y España. En el mismo sentido, el Informe sobre Riesgos Mundiales de 2023, elaborado por la Ruhr-Universität Bochum, al exponer los datos del Índice de Riesgo Mundial, un indicador que evalúa el riesgo de catástrofes naturales en un total de 193 países en base a diversos factores, destaca que España, Grecia e Italia son los países de la Unión Europea con mayor riesgo (Bündnis Entwicklung Hilft / IFHV, 2023).

32. *Vid.* Pokhrel *et al.* (2021), según el cual la cantidad de personas afectadas por la sequía extrema se duplicará durante el siglo XXI. Recientes estudios también acreditan una caída abrupta mundial de la cantidad total de agua dulce desde 2014, circunstancia que provoca una mayor dependencia de las aguas subterráneas; *vid.* Rodell *et al.* (2024).

33. Tal y como explica Burgos Garrido (2021: 95), en España ha existido hace algunos años un Observatorio Nacional de la Sequía, actualmente extinto, del cual participaban, entre otros, representantes de las entidades locales. Asimismo, a nivel autonómico, se han creado también observatorios al respecto.

34. Al respecto, resultan significativas la Comunicación de la Comisión, de 18 de julio de 2007, titulada "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea" (COM(2007)0414); la Resolución de 9 de octubre de 2008, con la misma rúbrica; y la Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2012, relativa a la aplicación de la legislación de la UE sobre el agua, previo a un enfoque global de los retos europeos en materia de recursos hídricos (2011/2297(INI)).

35. En cuanto a la Directiva Marco del Agua, cabe mencionar que, con carácter general, se prevé que la protección de las aguas debe contribuir, entre otros objetivos, a paliar los efectos de las inundaciones y sequías (art. 1.e DMA). La sequía es un escenario que se debe combatir en aras de un buen estado de las masas de agua o evitar su deterioro (art. 4 DMA), actuando a través de la planificación para conseguir estos objetivos (arts. 11 y 13 DMA).

36. Según datos de la Comisión Europea, en 18 de los 27 Estados miembros se están preparando planes de gestión contra las sequías (CE, 2023).

activas cuando sus efectos hacen acto de presencia³⁷. Asimismo, se debe tener en cuenta que la crisis hídrica no es únicamente consecuencia de las escasas lluvias, sino que es un fenómeno multifactorial³⁸, y que por tanto requiere de medidas transversales y enfoques integrados. El papel de los poderes públicos resulta trascendental³⁹.

Tal y como explica Sarasíbar Iriarte⁴⁰, en nuestro ordenamiento se han dado dos alternativas a las sequías: por un lado, a través de la gestión de la situación de emergencia y movilizándolo recursos de carácter extraordinario para afrontar dicha crisis⁴¹, y por otro, a través de la planificación general, el análisis del riesgo, y contemplando la sequía como un escenario propio. Este segundo enfoque resulta mucho más adecuado a tenor del carácter cíclico de las sequías, así como las situaciones crónicas de escasez de agua en nuestro ordenamiento. Tal y como se ha afirmado por la doctrina, las sequías son actualmente impredecibles, pero no constituyen fenómenos extraordinarios⁴².

37. Una reciente comparativa de la Agencia Catalana del Agua (ACA) entre los modelos catalán y australiano para combatir la sequía permite apreciar lo siguiente: (i) en Cataluña se afronta la sequía desde la gestión de los recursos y la contención de la demanda, y en Australia la respuesta se centra en la inversión en infraestructuras alternativas, como la desalinización y la reutilización; (ii) si bien ambos ordenamientos priorizan el uso de agua para el consumo humano y el buen estado de los ecosistemas, en Australia se ha introducido un “bando de agua” para garantizar que una parte de los caudales se destine específicamente a la restauración de los ríos y las zonas húmedas afectadas; y (iii) es importante diversificar las fuentes del agua y no depender en exclusiva de los embalses, que actualmente en Cataluña suponen el 80 % de la demanda. *Vid.* ACA (2024).

38. Tal y como explica Gayà (2024: 26), varios factores han contribuido a la crisis hídrica actual, entre los cuales están el incremento de la superficie boscosa y el aumento de la población residente. Asimismo, Arana García (2018: 306) en cuanto a la relación entre el riesgo de sequía y otros desastres naturales.

39. Sobre los orígenes normativos en la materia, se recomienda la lectura del trabajo de Jordana de Pozas (1962), donde ya afirmaba por entonces: “no faltan técnicos que predicen un agotamiento total muy próximo de los caudales de agua libres. En consecuencia, el signo de escasez, que ya presidía nuestra ley vigente, se torna más angustioso e imperativo [...] las consecuencias no pueden ser otras que la intensificación del carácter público de las aguas y del intervencionismo administrativo” (p. 58).

40. Sarasíbar Iriarte (2023: 391).

41. En este sentido, el art. 58 del TRLA regula las situaciones excepcionales: ante “circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales”, se habilita al Gobierno para adoptar las medidas precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico. La aprobación de dichas medidas lleva implícita la declaración de “utilidad pública de las obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación”. Asimismo, la situación de sequía habilita la adopción de medidas excepcionales, tales como la modificación de las condiciones de vertido por parte de los organismos de cuenca (art. 104.2 TRLA). En similares términos se ha enfocado en las distintas normativas autonómicas, por ejemplo, en Cataluña, y la posibilidad de la Generalitat de adoptar medidas en situaciones de sequía extraordinaria o estados de necesidad que requieran de manera urgente la disponibilidad del agua (art. 31.2.c del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña).

42. *Vid.* Comissió Jurídica Assessora núm. 355/2019, de 14 de noviembre, relativo al acuerdo por el cual se aprobaba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía (ponente: Darnaculleta Gardella).

Por todo ello, la prevención y los instrumentos de planificación resultan esenciales para minimizar sus impactos socioeconómicos y medioambientales.

2.1

Los planes especiales de sequía de los organismos de cuenca

En la lucha contra las sequías, las principales Administraciones con competencias en la materia son los organismos de cuenca, en cuanto responsables de la planificación hidrológica, su seguimiento y control (art. 23 TRLA). En este sentido, la planificación hidrológica debe contribuir, entre otros objetivos, a paliar los efectos de las inundaciones y las sequías⁴³. A tal efecto, el ordenamiento jurídico exige que los organismos de cuenca elaboren los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía⁴⁴, incluyendo las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar en relación con el uso del dominio público hidráulico⁴⁵. Si bien la elaboración es competencia de los organismos de cuenca, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias estos son finalmente aprobados por orden ministerial⁴⁶, mientras que en las cuencas intracomunitarias corresponde a las Administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas (art. 27.4 LPHN)⁴⁷.

43. Art. 1.2 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. Tal y como destaca Burgos Garrido (2021: 73-75), se debe atender al marco institucional propio de cada organismo de cuenca y, concretamente, al papel que pueden desarrollar frente a las sequías las juntas de explotación, la asamblea de usuarios, la comisión de desembalse y la junta de gobierno.

44. Un exhaustivo y minucioso análisis de estos planes especiales de sequía puede verse en Burgos Garrido (2021: 183-206).

45. Art. 27.2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN). Si bien los organismos de cuenca tenían un plazo de dos años para su aprobación, se puede constatar que los primeros planes de sequía se promulgaron de forma tardía (Burgos Garrido, 2021: 182-183). Cabe mencionar que la revisión de estos planes está sometida a la evaluación ambiental estratégica simplificada, al amparo de lo previsto en el art. 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y su incidencia en la gestión de recursos hídricos.

46. Art. 27.2 LPHN. En el ámbito de las cuencas intercomunitarias, la primera generación de estos planes se aprobó por la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo. Actualmente se han modificado por la Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar; a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y al ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental. Esta reciente Orden de 2018 tiene por objeto adaptar los planes especiales al nuevo contexto en que son aprobados los planes hidrológicos de cuenca del segundo ciclo de planificación (2015-2021), así como distinguir los supuestos de sequía prolongada y de escasez coyuntural.

47. Así ha sucedido, por ejemplo, en Cataluña, al contar con el *Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera*; País Vasco, con el Plan Especial de Sequías del Cantábrico Oriental; o Andalucía, con los planes especiales de sequía del Distrito Hidrográfico Mediterráneo y de los distritos hidrográficos Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras.

Sobre la naturaleza jurídica de estos planes se ha discutido por parte de la doctrina si tienen carácter normativo o no⁴⁸, especialmente en cuanto a la naturaleza de sus obligaciones y el momento en que despliegan sus efectos. Ciertamente, habrá que estar a la naturaleza de las obligaciones y su concreta articulación, pero, con carácter general, se pueden apreciar obligaciones directas en este tipo de planes que, además, no agotan su vigencia con un solo acto de aplicación. Por tanto, *a priori*, queda reforzada la tesis del carácter normativo de este tipo de planes⁴⁹, circunstancia que afecta especialmente a las fases de tramitación, participación y posterior publicación.

Estos planes especiales de sequía, básicamente y sin poder detenernos en su contenido, fijan las reglas de asignación y reserva de recursos ante la situación excepcional, concretando un sistema de indicadores hidrológicos que permiten prever los escenarios de sequía y que sirven de referencia para la declaración formal de situaciones de alerta y sequía por parte de las autoridades competentes⁵⁰. Por tanto, se trata de un instrumento para combatir la sequía en sentido estricto, contemplando una batería de medidas y escenarios a través de los cuales afrontar la situación excepcional, sin renunciar a la previsión, la información y la seguridad jurídica⁵¹.

El papel de las entidades locales en la elaboración de estos planes es secundario y residual, limitándose a ser sujetos interesados en el procedimiento de elaboración y, posteriormente, destinatarios de las principales obligaciones previstas en cada uno de los escenarios de emergencia hídrica,

48. Tal y como sintetiza (Burgos Garrido, 2021: 185-190), autores como Menéndez Rexach (2016) o Brufao Curiel (2012) han defendido que no tienen carácter normativo en cuanto son una acumulación de datos y actuaciones a desarrollar. Por el contrario, autores como Embid Lrujo (2017), Setuáin Mendiá (2018) o la misma Burgos Garrido, si bien con determinados matices, sostienen el carácter normativo de estos planes, en cuanto contienen obligaciones directas, tanto para los organismos como para los usuarios.

49. Así lo consideró la Comissió Jurídica Assessora, alto órgano consultivo de la Generalitat de Catalunya, en su dictamen 355/2019, de 14 de noviembre, relativo al acuerdo por el cual se aprobaba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía (ponente: Darnaculleta Gardella). En el mismo, y partiendo del carácter reglamentario reconocido por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de los planes de gestión del distrito de la cuenca fluvial de Catalunya (Sentencia TSJC 287/2013, de 26 de abril, rec. 31/2011, ECLI:ES:TSJCAT:2013:5348), se aprecia que el Plan especial de sequía, concretando los objetivos de la normativa comunitaria y en desarrollo de la normativa de planificación hidrológica, *“incorpora algun contingut clarament normatiu, i que no esgota la seva vigència amb un sol acte d’aplicació, cal concloure que es tracta d’un reglament o disposició administrativa de caràcter general”*.

50. Por ejemplo, en el ámbito de Catalunya, el art. 21.4 del Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento de planificación hidrológica, prevé que los planes entran en vigor cuando la Agencia Catalana del Agua, a tenor de los indicadores, declara formalmente la existencia de situaciones de alerta o de eventual sequía.

51. Por ello, se afirma que estos planes especiales de sequía no tienen por objeto contemplar medidas estructurales, esto es, para paliar los efectos de la sequía prolongada y la escasez coyuntural, sino que ese tipo de medidas estructurales y permanentes deben ser incluidas en programas de medidas de los planes hidrológicos de cuenca en el marco de la planificación hidrológica de cada demarcación (*vid.* AEAS, 2019: 14).

si bien cabe destacar la creación de órganos interadministrativos que integran a los representantes de las Administraciones locales⁵².

Por último, cabe destacar que, originariamente, las normas en materia de aguas olvidaron incorporar un régimen sancionador específico ante los incumplimientos de los planes especiales de sequía. Muestra de ello son las regulaciones de Cataluña y Andalucía, que recientemente, y al afrontar acuciantes episodios de sequía, incorporaron sendas previsiones sancionadoras⁵³. En este sentido, se tipificaron como infracción, entre otros, el incumplimiento de los deberes de comunicación, la entrega de volúmenes por abastecimiento de población que superen los permitidos, o el incumplimiento de las limitaciones particulares en el uso del agua. Huelga decir que algunas de estas infracciones pueden recaer sobre las entidades locales⁵⁴. Sin embargo, recientemente en Cataluña se ha optado por derogar esta reforma y suprimir este régimen sancionador, al considerarlo “contraproducente en determinados supuestos”⁵⁵.

2.2

Los planes de emergencia de abastecimientos urbanos: el preeminente papel de las entidades locales

Sin perjuicio de ello, a nivel local también encontramos diversos mecanismos y potestades para incidir en la gestión de las sequías y la escasez. En

52. Así sucede, por ejemplo, en el Acuerdo GOV/1/2020, de 8 de enero, por el que se aprueba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía de la Generalitat de Cataluña, al prever el Comité Permanente de la Sequía (apdo. 6.1).

53. En Cataluña, en virtud del Decreto-ley 1/2023, de 28 de febrero, se incorporó un art. 29 bis al Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Asimismo, en Andalucía, a través del Decreto-ley 2/2024, de 29 de enero, se incorporó un art. 106 bis en la materia en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

54. Consciente de ello, el propio art. 29 bis del Decreto Legislativo 3/2003 en Cataluña previó que las infracciones cometidas por entidades locales deben graduarse, entre otros criterios generales, atendiendo a “a) La reducción de los volúmenes entregados para el abastecimiento de población durante el trimestre natural. b) La aprobación de una ordenanza sobre el ahorro de agua que incluya un régimen sancionador. c) La solicitud por parte de la entidad local de una subvención destinada a mejorar la eficiencia de la red de suministro de agua en baja en un plazo máximo de cuatro años antes de la comisión de la infracción, siempre que esta solicitud no haya sido inadmitida por incumplimiento de los requisitos establecidos en las bases reguladoras correspondientes. d) La ejecución por parte de la entidad local de actuaciones destinadas a reducir el consumo municipal. e) La aprobación por parte de la entidad local de un plan de inversiones y obras para la mejora y optimización de la red en baja del municipio a un horizonte máximo de ocho años”.

55. Vid. Decreto-ley 12/2024, de 23 de diciembre, por el que se modifica el art. 29 bis del texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre.

este sentido, la normativa relativa al Plan Hidrológico Nacional (PHN) establece que las Administraciones públicas responsables de sistemas de abastecimiento urbano que atiendan, singular o mancomunadamente, a una población igual o superior a 20 000 habitantes, deberán disponer de un plan de emergencia ante situaciones de sequía⁵⁶. Por tanto, es una obligación principalmente dirigida a las entidades locales (art. 25 LBRL), ya sea por las dimensiones de su municipio, por la gestión mancomunada con otras entidades, o por la atribución de competencias a la diputación provincial (art. 26.2 LBRL). Estamos ante una auténtica obligación para dichas Administraciones, sin perjuicio de que, para el resto, se configure con carácter facultativo⁵⁷ o normativamente se amplíen los sujetos obligados⁵⁸.

En la elaboración de estos planes de emergencia, las Administraciones responsables deben tener en cuenta las reglas y previsiones de los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía de los organismos de cuenca, circunstancia que refuerza el carácter normativo de estos últimos. En otras palabras, los planes de sequía ya despliegan efectos sin necesidad de haber acordado alguno de sus respectivos escenarios de sequía.

Asimismo, para garantizar que no hay contradicciones entre estos instrumentos, se prevé que los planes de emergencia deberán ser informados por el organismo de cuenca o la Administración hidráulica correspondiente (art. 27.3 LPHN), siendo ello una manifestación del principio de gestión por unidad de cuenca (art. 14 TRLA). Se configura, por tanto, un mecanismo de control a través de la preceptiva información del organismo de cuenca en el procedimiento administrativo de las Administraciones competentes en materia de abastecimiento.

En cuanto al contenido, los planes de emergencia detallan las actuaciones y medidas que prevén adoptar las Administraciones competentes ante escenarios de sequía, teniendo en cuenta las particularidades propias del sistema de abastecimiento correspondiente⁵⁹. Estos planes se desarro-

56. Art. 27.3 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN).

57. Así lo destaca Burgos Garrido (2021: 76), destacando que los entes locales no obligados también podrían hacer uso de esta herramienta jurídica, si bien no es lo habitual, apreciándose incluso un alto incumplimiento del citado art. 27.3 de la LPHN. Una muestra de ello se puede apreciar en el apdo. 5.1.5 del Acuerdo GOV/1/2020, de 8 de enero, por el que se aprueba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía de la Generalitat de Cataluña.

58. Cabe destacar que algunas normativas autonómicas han ampliado el ámbito objetivo de exigibilidad de este plan de emergencia, tal y como sucede en Andalucía, donde el art. 63.2 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía prevé que resulta exigible a "los municipios, por sí solos o agrupados en sistemas supramunicipales de agua, con más de diez mil habitantes".

59. Burgos Garrido (2021: 207), quien explica que los planes de emergencia son un traje a medida para el sistema de abastecimiento concreto, siendo la tela suministrada por el orga-

llan en el ámbito de la gestión de situaciones de escasez coyuntural y, tal como sucede con los planes especiales de sequía, su objeto no deben ser medidas estructurales⁶⁰.

En este sentido, tal y como se ha apuntado desde el sector urbano del agua⁶¹, en la elaboración de los planes de emergencia los responsables del abastecimiento deben disponer, entre otros, de “una demanda correcta y detalladamente caracterizada, prever los eventos estacionales y periódicos que puedan suponer variaciones significativas de la misma, conocer las restricciones ecológicas que sean responsabilidad del operador, conocer su sistema de infraestructuras, establecer objetivos de reducción de demanda compatibles con sus medios y las necesidades de la población, establecer paquetes de medidas a aplicar en cada escenario de la escasez (maniobras en red, detección de fugas, localización de fraudes, etc.), establecer regímenes sancionadores, campañas de concienciación, etc.”.

En base a esta información, las Administraciones competentes delimitan las fases de la escasez (normalidad, prealerta, alerta y emergencia)⁶², los umbrales que habilitan a cada una de ellas y, en consecuencia, el elenco de medidas que se deben adoptar en cada uno de los panoramas⁶³. En este punto, se reconoce un alto grado de discrecionalidad a las respectivas Administraciones para concretar cada uno de estos aspectos, en cuanto la normativa aplicable, con carácter general, no delimita su contenido⁶⁴ y únicamente establece la obligación de tener en cuenta las reglas y medidas previstas en los planes especiales de sequía⁶⁵.

nismo de cuenca.

60. Vid. AEAS (2019: 14).

61. Vid. AEAS (2019: 23). Asimismo, un estudio en profundidad sobre estos planes de emergencia y su contenido puede verse en Burgos Garrido (2021: 209-235).

62. Si bien la normativa exige una adecuación de los planes de emergencia a las reglas y medidas de los planes especiales de sequía, se ha afirmado por la doctrina que no es necesaria una correlación exacta entre los umbrales relativos a las distintas fases de escasez, puesto que nada impide que las Administraciones competentes en materia de abastecimiento aumenten el umbral de diligencia y precaución. Vid. AEAS (2019: 63).

63. La citada guía de AEAS de 2019 engloba las medidas en los tipos de actuación: “Preventivas, de identificación de condiciones de inicio; de administración, gestión y operación de los sistemas de suministro; orgánicas, institucionales y de carácter legal y normativo; actuaciones sobre las infraestructuras y los recursos; actuaciones sobre la demanda y de incidencia social” (AEAS, 2019: 54). Asimismo, entidades como la Agencia Catalana del Agua aprobaron en 2020 una guía de recomendaciones para los municipios para la redacción de los respectivos planes de emergencia.

64. En 2017, se sometió a información pública un proyecto de orden para aprobar la instrucción técnica para la elaboración de los planes especiales de sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez. En dicho proyecto de instrucción se preveían unos aspectos mínimos a considerar en estos planes de emergencia, especialmente desde el punto de vista del preceptivo informe del organismo de cuenca (art. 24 de la citada Instrucción). Sin embargo, esta norma no fue aprobada.

65. En este sentido, por ejemplo, el Acuerdo GOV/1/2020, de 8 de enero, por el que se aprueba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía de la Generalitat de

Una vez aprobados estos planes de emergencia, a los cuales cabe reconocer un carácter normativo, estos se vuelven obligatorios incluso para la respectiva Administración competente. Tal es así que algunas regulaciones autonómicas prevén una potestad de control de las Administraciones autonómicas competentes, pudiendo incluso actuar de forma subsidiaria y a costa de los municipios⁶⁶.

Por último, si bien los planes de emergencia deberían estar aprobados desde hace años y tienen un carácter preceptivo, el estudio de Burgos Garrido ha permitido constatar que, como mínimo en las cuencas intercomunitarias⁶⁷, el grado de cumplimiento es escaso:

Demarcación hidrográfica	N.º de sistemas de abastecimiento obligados a disponer de un PEM	Sí disponen de un PEM	No disponen de un PEM	% grado de cumplimiento
Cantábrico Occidental	14	1	13	7,14 %
Cantábrico Oriental	5	2	3	40 %
Duero	15	6	9	40 %
Ebro	18	4	14	22,22 %
Guadalquivir	21	10	11	47,62 %
Guadiana	23	9	14	39,13 %
Júcar	73	19	54	26,03 %
Miño-Sil	5	0	5	0 %
Segura	23	20	3	86,96 %
Tajo	16	5	11	31,25 %

Precisamente para combatir esta cuestión, cabe destacar que las recientes modificaciones normativas relativas al régimen sancionador por

Cataluña, reconoce expresamente que las Administraciones locales pueden establecer limitaciones adicionales y/o prohibiciones al uso del agua en los distintos escenarios (en alerta, apdo. 5.4.2.h; en excepcionalidad, apdo. 5.5.2.d; en emergencia, apdo. 5.6.2.e).

66. Así sucede, por ejemplo, en Andalucía, al prever el art. 63.2 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía que una "vez aprobados dichos planes serán obligatorios, y en caso de que el municipio no exija su cumplimiento, la consejería competente en materia de agua podrá imponerlos subsidiariamente y a costa del municipio".

67. Burgos Garrido (2021: 213), tomando datos de los planes especiales vigentes aprobados por las distintas demarcaciones hidrográficas.

incumplimiento del plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía prevén como infracción el incumplimiento del deber de presentación del plan de emergencia en situación de sequía⁶⁸.

2.3

La gestión de la sequía desde otros títulos competenciales de interés local: la sanción de los consumos excesivos y las políticas tarifarias

Más allá de lo anterior, se debe reconocer que las entidades locales pueden hacer uso de sus competencias propias en materia de abastecimiento de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales [art. 25.2.c) LBRL], en virtud de las cuales pueden ejercer, entre otras, las potestades reglamentarias y tributarias para incidir en la lucha contra las sequías y la escasez⁶⁹.

Por lo tanto, en su condición de Administraciones competentes sobre estos servicios públicos, las entidades locales tienen cierto margen de actuación para llevar a cabo iniciativas en la materia que puedan redundar en una mayor prevención ante los escenarios de sequías o, en su defecto, paliar las situaciones estructurales de escasez del agua. Por ejemplo, a través del aumento de las inversiones en las infraestructuras del servicio, reduciendo las pérdidas de las redes de abastecimiento y, en consecuencia, aumentando la eficiencia de estas⁷⁰.

Especialmente, las entidades locales pueden incidir en la lucha contra la sequía y la escasez a través de las políticas tarifarias de los servicios urbanos del agua⁷¹. En este sentido, los entes locales ostentan amplias compe-

⁶⁸. Sancionable, en Cataluña, con una multa de hasta 10 000 euros si persiste la infracción tras un requerimiento previo de la Agencia Catalana del Agua (art. 29 bis, apdo. c), del TRLAC, si bien actualmente derogado por el Decreto-ley 12/2024, de 23 de diciembre), o con 6010,12 euros en Andalucía si no se atiende el requerimiento de la consejería competente en materia del agua (art. 106 bis Ley 9/2010).

⁶⁹. Una muestra de diversas normas locales que contienen medidas de lucha contra la sequía y la escasez puede verse en Burgos Garrido (2021: 79-90), en las cuales se pueden identificar medidas relativas a restricciones al consumo, los usos del agua con destino al riego, usos del agua con destino a la limpieza o usos del agua con destino a las piscinas.

⁷⁰. En el ámbito de Cataluña, se debe destacar la reforma normativa operada en el año 2020, en cuya virtud se establece la obligación de las entidades suministradoras de realizar auditorías sobre la eficacia hidráulica del servicio de suministro (disposición adicional 26.^a del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña).

⁷¹. En virtud de las competencias reconocidas en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Asimismo, cabe destacar la virtualidad del principio de recuperación de costes en la materia. Un estudio al respecto puede verse en Jiménez Compaired (2019).

tencias para incidir en la demanda de estos servicios, promoviendo un uso racional del recurso y fomentando un consumo responsable de agua.

Ello se puede conseguir, entre otras formas, a través de una correcta implantación del principio de recuperación de costes, evitando los umbrales de consumo mínimo⁷² o penalizando los consumos excesivos a través de la adecuada tarificación progresiva por bloques crecientes (tarifas binomiales o dicotómicas)⁷³.

Otro de los instrumentos que cabe destacar son las novedosas ordenanzas municipales reguladoras del abastecimiento y los usos del agua en situación de sequía. Concretamente, en el ámbito de Cataluña se han previsto como un elemento para la graduación de las sanciones por incumplimiento del plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía⁷⁴. En su condición de titulares de los servicios de abastecimiento, las entidades locales pueden penalizar los consumos excesivos o los incumplimientos de las medidas previstas en los planes de emergencia contra la sequía.

A ello cabe sumar los títulos competenciales propios de los entes locales, por ejemplo, en materias como el urbanismo o la protección del medio ambiente (art. 25.2 LBRL). Precisamente amparándose en sus competencias urbanísticas⁷⁵, el Ayuntamiento de Barcelona está impulsando actualmente una ordenanza de los sistemas de aprovechamiento de las aguas grises, cuyo objeto es regular la obligatoriedad de incorporar estos sistemas de reutilización en los edificios y construcciones situados en el término municipal de Barcelona⁷⁶.

72. En este sentido, Arbués y García-Valiñas (2024: 20) afirman que estos "mínimos de consumo" no está claro que cubran los costes reales del servicio y pueden desincentivar el ahorro de algunos consumidores.

73. Ello exige una laboriosa tarea de estudio y establecimiento de los respectivos bloques de consumo. Sobre el bajo índice de progresividad en las tarifas residenciales por el servicio de distribución de las veinte ciudades más grandes de España en 2024, *vid.* Arbués y García-Valiñas (2024: 22).

74. Art. 29 bis, apdo. 2, del TRLAC, si bien actualmente derogado en virtud del Decreto-ley 12/2024, de 23 de diciembre.

75. Se destaca especialmente esta cuestión, a los efectos de la transversalidad de otros títulos competenciales en el ámbito de la adecuada gestión de los recursos hídricos, siendo además que el municipio de Barcelona tiene atribuidas las competencias en materia de abastecimiento de agua al Área Metropolitana de Barcelona (en virtud de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona). Sobre medidas de planificación urbanística para combatir la sequía, *vid.* Burgos Garrido (2021: 265-269).

76. Precisamente el preámbulo de dicho proyecto normativo parte de la necesaria intervención de las ciudades en el ciclo natural del agua, así como la necesidad de gestionarlo de forma responsable y sostenible, especialmente en la ciudad de Barcelona; a tenor del "clima mediterráneo, con un régimen de lluvias irregulares y con un riesgo de sequía endémico y recurrente, los recursos hídricos son un bien muy preciado por su irregular disponibilidad". Asimismo, se estima que Barcelona sufrirá un descenso de la pluviometría mediana de entre un 14 y un 26 % a finales de siglo, en comparación con el periodo de 1971-2000. Al respecto también cabe destacar el Plan técnico por el aprovechamiento de recursos hídricos alternativos del Ayuntamiento de Barcelona (PLARHAB 2020).

Por último, en materia de lucha contra la sequía desde la regulación de la protección civil, cabe destacar que las corporaciones locales pueden recibir ayudas para hacer frente a situaciones de emergencia o catástrofe pública, por ejemplo, para el suministro de agua potable, en situaciones de emergencia por sequía, para garantizar la atención de las necesidades básicas de la población, estimadas a tales efectos en 50 litros por habitante y día⁷⁷.

3

Régimen jurídico frente a las inundaciones: la importancia de la prevención de riesgos

Las inundaciones son uno de los fenómenos naturales más graves que pueden suceder, puesto que más allá de las consecuencias mortales y personales que puedan provocar, se deben contemplar los daños medioambientales, patrimoniales y económicos de sus devastadores efectos⁷⁸, afectando especialmente a los colectivos vulnerables⁷⁹. Desgraciadamente, la magnitud de este tipo de desastres naturales se ha podido constatar recientemente en la Comunitat Valenciana⁸⁰.

Se trata de fenómenos tan globales⁸¹ como recurrentes en la historia, con un alto grado de inevitabilidad, pero que no deben menoscabar la im-

77. Así se prevé en el art. 21.a) del Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión. Dichas ayudas se pueden conceder por un plazo de tres meses, sin perjuicio de sus respectivas prórrogas a criterio de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Más sobre medidas de lucha contra la sequía desde la óptica de la protección civil en Burgos Garrido (2021: 261-265).

78. El propio preámbulo del Real Decreto 903/2010 afirma que las inundaciones en "España constituyen el riesgo natural que a lo largo del tiempo ha producido los mayores daños tanto materiales como en pérdida de vidas humanas". Así lo acreditan también los datos del Consorcio de Compensación de Seguros, que, en el período 1971-2023, ha tramitado un total de 873 740 expedientes y concedido un total de 9 028 363 858 euros por lo que respecta a inundaciones.

79. Tal y como destaca Sarasíbar Iriarte (2023: 385).

80. La Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) acaecida en Valencia a finales de octubre de 2024 es el cuarto peor desastre natural en España en cuanto al número de fallecidos en los últimos 124 años. Únicamente lo superan las temperaturas extremas del verano de 2003 (15 090 víctimas), el episodio de lluvias de septiembre de 1962 (445) o las temperaturas extremas en enero de 1971 (400). Los cuatro restantes desastres naturales también guardan relación con el agua: inundaciones de octubre de 1973 (150), inundaciones de enero de 1959 (144), inundaciones y desprendimientos en Huesca (Biescas) en agosto de 1996 (87), o desbordamiento del río Turia en octubre de 1957 (81). *Vid.* Melo, M. (noviembre 5, 2024).

81. Sobre la gestión de las inundaciones en los Países Bajos *vid.* Van Leussen (2008), quien ofrece una visión general de cómo se han abordado a lo largo de la historia, pasando de una gestión originariamente local a un modelo actualmente centralizado, sin perjuicio de la figura

portancia de la acción humana en su producción o, como mínimo, en la minimización del impacto negativo de sus efectos⁸². Por ello, es crucial poner el foco en la gestión del riesgo y las medidas preventivas para reducir las consecuencias negativas⁸³. Tal y como afirma Menéndez Rexach, en las inundaciones la clave es el carácter temporal del anegamiento⁸⁴.

Se estima que en el período 1998-2020 las inundaciones representaron el 43 % de todos los desastres en Europa⁸⁵, con alrededor de un centenar de inundaciones relevantes, causando aproximadamente 700 víctimas mortales⁸⁶. Ello es especialmente preocupante, puesto que el 12 % de la población europea vive en llanuras aluviales⁸⁷ y se aprecia una tendencia al alza en la construcción de viviendas e industrias en zonas propensas a inundaciones⁸⁸.

3.1

La regulación comunitaria frente a las inundaciones

La Unión Europea reparó en la importancia de las medidas de prevención, especialmente tras las inundaciones catastróficas del Danubio y del Elba en el año 2002⁸⁹, y tras reconocer que la DMA no contempló este objeti-

histórica de las juntas de agua (*waterschappen*). Se estima que en Países Bajos el 60 % de la población reside en áreas susceptibles de ser inundadas.

82. Así lo reconoce la Directiva 2007/60/CE al afirmar que, si bien estamos ante fenómenos naturales que no pueden evitarse, “algunas actividades humanas (como el incremento de los asentamientos humanos y los bienes económicos en las llanuras aluviales y la reducción de la capacidad natural de retención de las aguas por el suelo) y el cambio climático están contribuyendo a aumentar las probabilidades de que ocurran, así como su impacto negativo” (considerando segundo).

83. Tal y como afirma Embid Irujo (2017: 53), la ciencia ha permitido comprender que las sequías y las inundaciones, si bien son fenómenos naturales, están muy influidos por las condiciones de la utilización del territorio, un salto conceptual que desdramatiza el carácter inevitable de estos fenómenos e incrementa el grado de responsabilidad social. Asimismo, Sarasibar Iriarte (2023: 386-387), destacando que no estamos ante fenómenos “tan naturales” que suceden cada lapso de tiempo sin mediación de ningún factor, sino que la existencia del cambio climático es innegable, provocando su mayor frecuencia, y la influencia de la gestión que previamente se realice de los recursos naturales, por ejemplo, en la gestión de espacios forestales sostenibles.

84. Menéndez Rexach (2020: 63).

85. AEMA (2023). Asimismo, entre 1971 y 1995, se produjeron 154 grandes inundaciones en Europa (AEMA, 2006: 7).

86. AEMA (2024a: 83).

87. AEMA (2019).

88. AEMA (2024b).

89. De hecho, según datos de la propia Comisión Europea, entre 1998 y 2002, Europa sufrió más de 100 inundaciones importantes, con efectos desastrosos personales, sociales, económicos y medioambientales. *Vid.* Comunicación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, “Gestión de los riesgos de inundación - Prevención, protección y mitigación de las inundaciones” [COM (2004) 472 final]. A juicio de la Comisión, la frecuencia de las inundaciones aumentaría, tanto por el cambio climático como por el asentamiento creciente de personas y de bienes en zonas de riesgo de inundación.

vo como prioritario⁹⁰, se elaboró la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación⁹¹.

Dicha Directiva, entre otras cuestiones, exige que los Estados miembros consideren los riesgos de inundación en la elaboración de políticas sobre usos de las aguas y el suelo, reconociendo el carácter local y regional en la materia al definir los respectivos objetivos. A tal efecto, la normativa comunitaria exige: (i) la evaluación preliminar del riesgo de inundación, con la correspondiente clasificación en función del riesgo significativo o probable; (ii) la elaboración de los respectivos mapas de peligrosidad y riesgo de inundaciones, así como (iii) la aprobación de los planes de gestión del riesgo de inundación, que deben centrarse en la reducción de las consecuencias “adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica” (art. 7.2 Directiva 2007/60/CE).

La transposición de esta normativa comunitaria tuvo lugar a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación⁹², en el cual se regulan los mapas de peligrosidad de inundación y de riesgo de inundación⁹³, los cuales se deben actualizar y revisar cada seis años (art. 21)⁹⁴. Estos mapas se elaboran en función del denominado periodo de retorno, esto es, el tiempo promedio que se estima que transcurrirá entre eventos de una misma magnitud. Sin embargo, a tenor

90. Así lo reconoce el propio considerando 4 de la Directiva 2007/60/CE.

91. En España, desde la óptica de la normativa en materia de protección civil, se contaba con la Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones.

92. Al respecto resulta de interés destacar que el Tribunal Supremo apreció, al enjuiciar un recurso contra este Real Decreto 903/2010, que ningún reparo podía oponerse al hecho de que la transposición de una directiva tuviese lugar mediante una norma de rango inferior a la ley (STS de 20 de enero de 2012, rec. 450/2010, ECLI:ES:TS:2012:142).

93. Tal y como explica Conde Antequera (2018: 242), en los mapas de peligrosidad se cartografían las zonas sobre las cuales se aprecia un riesgo potencial significativo de inundación, mientras que en los planes de riesgo se indican las zonas en las cuales es probable la materialización de dichos riesgos y sus respectivos potenciales daños.

94. Al respecto cabe señalar que España ha sido condenada por haber incumplido la Directiva 2007/60, al no haber adoptado en tiempo los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas de las Islas Canarias. Concretamente, mediante la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 2 de abril de 2020 (asunto C-384/19, ECLI:EU:C:2020:271), se declaró el incumplimiento al no haber “establecido, publicado ni notificado a la Comisión Europea, dentro del plazo señalado, los planes de gestión del riesgo de inundación relativos a las demarcaciones hidrográficas ES120 Gran Canaria, ES122 Fuerteventura, ES123 Lanzarote, ES124 Tenerife, ES125 La Palma, ES126 La Gomera y ES127 El Hierro”, así como no haber finalizado “la información y consulta públicas sobre la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación relativos a las demarcaciones hidrográficas ES120 Gran Canaria, ES122 Fuerteventura y ES125 La Palma”. Asimismo, consta un segundo procedimiento abierto por estos planes (expediente INFR(2022)2192), si bien se han aprobado recientemente a través de diversos decretos.

de los efectos del cambio climático, es importante tener en cuenta las afectaciones climáticas y la alteración de los diversos factores (p. ej., aumento de precipitaciones, frecuencia de eventos climáticos extremos, etc.). Utilizar únicamente los datos históricos puede ser una limitación, en cuanto no son representativos de condiciones y escenarios futuros, así como pueden conllevar una subestimación del riesgo⁹⁵.

Al respecto cabe destacar que, a juicio del Tribunal Supremo, los planes de gestión del riesgo de inundaciones (PGRI) y sus sucesivas revisiones, en cuanto se configuran como instrumentos que definen las medidas sobre la evaluación y gestión del riesgo de inundación y se configuran como un instrumento de referencia del cual se desprenden relevantes obligaciones, tienen naturaleza reglamentaria y se configuran como disposiciones de carácter general⁹⁶.

Dichos instrumentos y mapas deben ser observados por las entidades locales en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística, por ejemplo, en cuanto a la ordenación de los usos permitidos⁹⁷. En este sentido se ha creado el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, un instrumento para facilitar la coordinación que “almacena el conjunto de estudios de inundabilidad realizados por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y sus organismos de

95. Al respecto surge la necesidad de actualizar los modelos actuales y adaptarse a las nuevas condiciones, tal y como apunta Santafé (2024) acudiendo a criterios como las proyecciones climáticas, el escalamiento estadístico o los métodos estocásticos (generando series de caudales sintéticas que tengan en cuenta las variabilidades naturales y los cambios climáticos).

96. Al respecto, Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1802/2024, de 11 de noviembre de 2024 (rec. 327/2023, ECLI:ES:TS:2024:5676), afirmando que “en cuanto a la naturaleza jurídica del Plan, visto su contenido, determinaciones y alcance, especialmente, al incluir las previsiones establecidas en las partes A y B del Anexo del RD 903/2010, entre las que se encuentran las llamadas medidas de ordenación territorial y urbanismo, que incluyen al menos las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable y las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública, no cabe duda de que los planes de gestión de riesgo de inundación y sus revisiones ostentan naturaleza de disposiciones de carácter general. Y ello debido, tanto por su alcance de generalidad, como por su vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico el cual innova”, si bien en dicha sentencia se rechaza que deban seguir el procedimiento de la normativa general relativa al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (Ley 50/1997 o Ley 39/2015), en cuanto tienen un régimen específico. En este mismo sentido, STS 1645/2024, de 16 de octubre de 2024 (rec. 326/2023, ECLI:ES:TS:2024:5144).

97. En este sentido, el art. 15 del Real Decreto 903/2010 prevé que “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, ni con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación”. Sobre la materia relativa a las zonas inundables y los límites a los usos urbanísticos, vid. Guerra Tschuschke (2022).

cuenca, junto a aquellos que aporten las comunidades autónomas y las administraciones locales”⁹⁸.

En la gestión de la prevención, tal y como destaca Sarasíbar Iriarte, es importante el nivel de diligencia que adopten las Administraciones, aplicando los principios de prevención, precaución y cautela; por ejemplo, no otorgando concesiones de autorización para determinadas construcciones en las zonas de riesgo de inundación, haciendo uso de sus potestades⁹⁹. Una muestra de ello es el reciente Decreto-ley 6/2024, de 13 de diciembre, de medidas urgentes para la protección de las personas y los bienes en las zonas inundables de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears¹⁰⁰.

En este sentido, tal y como se ha afirmado por la jurisprudencia¹⁰¹, la legislación urbanística no es ajena al examen de las previsiones de riesgos por inundación en la elaboración y el desarrollo de la ordenación urbanística¹⁰², como resulta del art. 22 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, cuyo apdo. 2 establece la exigencia de que el informe de sostenibilidad de los instrumentos de ordenación incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Y, si bien la finalidad de los planes de gestión de riesgos no es regular u ordenar los usos del suelo, su objeto es, “además de evitar daños ambientales, proteger la seguridad de las personas y bienes. Y para ello puede resultar imprescindible excluir de dicha ordenación de usos, aquellos suelos en los que concurren riesgos de inundación que, por su propia naturaleza, deben tener carácter rural [...] La seguridad pública, por tanto, resulta comprometida, como destaca el preámbulo del real decreto recurrido, cuando se constata que las inundaciones en España constituyen un riesgo natural que a lo largo del tiempo ha producido los mayores daños tanto materiales como en pérdida de vidas humanas”.

⁹⁸. Art. 3 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

⁹⁹. Sarasíbar Iriarte (2023: 389), quien también ha destacado la importancia de la coordinación interadministrativa para dar respuesta a los desastres naturales, tales como las inundaciones o las sequías (pp. 395-399). Sobre la gestión de las inundaciones, *vid.* Llasat Botija (2018) o Navarro Ortega (2020).

¹⁰⁰. En cuya virtud, entre otras cuestiones, se modifican diversas normas urbanísticas para establecer determinaciones a la implantación de nuevas viviendas unifamiliares aisladas y equipamientos sensibles en áreas de prevención de riesgos de inundación, y en zonas de flujo preferente y zonas inundables en suelo rústico.

¹⁰¹. STS 1349/2019, de 10 de octubre de 2019 (rec. 170/2018, ECLI:ES:TS:2019:3200). Además, se recuerda que el art. 14 del RDPH, relativo a las zonas inundables, se ha dictado en base a la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública.

¹⁰². Sobre la desagregación en la planificación de las obras hidráulicas frente a inundaciones, *vid.* Chinchilla Peinado (2025), alegando la falta de coordinación entre las planificaciones hidráulicas y urbanísticas, circunstancia que sigue permitiendo un desarrollo urbanístico en zonas inundables.

3.2

Otros ámbitos competenciales para afrontar las inundaciones: protección civil, coordinación interadministrativa y saneamiento

Además de la exigencia comunitaria de los mapas de riesgo y peligrosidad, también tienen trascendencia los instrumentos relativos a la protección civil¹⁰³, ámbito en el cual las comunidades autónomas ostentan amplias competencias al respecto.

Es el caso de Cataluña, que, aplicando la normativa autonómica, dictó el Acuerdo GOV/14/2015, de 10 de febrero, por el que se aprueba la revisión del Plan especial de emergencias por inundaciones de Cataluña (INUNCAT)¹⁰⁴, un instrumento que, tal y como señala su preámbulo, tiene la finalidad de “disponer de una planificación de emergencias que permita afrontar y gestionar eficazmente las incidencias y emergencias que se puedan producir por inundaciones que tengan lugar”.

Más allá de las particularidades en la materia de dicho plan, interesa destacar la exigencia de la normativa de los planes de protección civil municipales, actualmente unificados en el documento único de protección civil municipal (DUPROCIM)¹⁰⁵. Pues bien, en cuanto a las inundaciones, este plan es preceptivo para aquellos municipios con un riesgo de inundación muy alto, alto y medio, así como para los que, pese a tener un riesgo bajo o moderado, pueden verse afectados por el funcionamiento o la rotura de una presa o un embalse cercanos. Este instrumento de planificación es crucial para articular los órganos de coordinación, analizar los riesgos (territoriales, especiales y específicos), la identificación de las áreas y los elementos vulnerables, así como la articulación de procedimientos operativos por riesgo (criterios de activación, tareas preventivas y operativas para cada uno de los niveles, sistemas de alerta, medidas de evacuación, entre otras).

Sin embargo, pese a la obligatoriedad de este plan, el *Síndic de Greuges de Catalunya* ha apreciado que únicamente disponen del mismo el 39 % de los municipios obligados, siendo especialmente grave la situación de 17 municipios que, pese a tener un riesgo de inundación muy alto, tampoco

¹⁰³. El art. 15 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil prevé que son planes especiales, entre otros, aquellos que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de inundaciones.

¹⁰⁴. En aplicación del art. 18 de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña.

¹⁰⁵. Regulado por el Decreto 155/2014, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el contenido mínimo para la elaboración y homologación de los planes de protección civil municipales y se establece el procedimiento para su tramitación conjunta.

cuentan con este instrumento de planificación¹⁰⁶. Es un dato altamente preocupante y una inactividad administrativa que resulta injustificable¹⁰⁷.

La tragedia de las inundaciones en Valencia ha comportado una modificación de la LBRL¹⁰⁸, en cuya virtud se permite que, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, cuando tenga lugar una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas de la acción humana que produzcan graves daños, los órganos competentes de las entidades locales puedan aportar medios humanos y materiales a las entidades locales afectadas. Todo ello debe hacerse con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y con el “fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad” (art. 57.4 LBRL).

Asimismo, cabe recordar que uno de los principales objetivos del saneamiento es, precisamente, prevenir las inundaciones, así como la reducción de los riesgos sobre la salud de las personas y preservar la calidad de los recursos hídricos. Y en este ámbito los entes locales ostentan amplias competencias (art. 25.2 LBRL). Al respecto podemos destacar el Plan de excelencia en el alcantarillado (Plan Sanea), impulsado por el Canal de Isabel II de la Comunidad de Madrid y que cuenta con la adhesión del 93 % de los municipios de la zona¹⁰⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, existen otras medidas relevantes para combatir las inundaciones¹¹⁰; por ejemplo, evitar el drenaje de los hu-

¹⁰⁶. Síndic de Greuges de Catalunya (2024), apreciando que, “de los 521 municipios que deberían tener obligatoriamente plan de emergencias por inundación, solo lo tienen 206 (el 39 %). 60 municipios —con 700.000 personas— no disponen de estos planes. Es especialmente relevante que 17 municipios —con 460.000 personas— tienen un riesgo ‘muy alto’ de inundación y carecen de plan de emergencias [...] estudio también ha permitido detectar que, de los municipios que deben tener el DUPROCIM obligatorio, casi la mitad (255, el 49 %) lo tienen caducado o pendiente de revisión. Entre estos, hay 77 (el 30 %) que lo tienen caducado desde hace más de diez años”.

¹⁰⁷. Por ejemplo, en la Comunitat Valenciana, según datos de la Circular 2024 de prevención de inundaciones, de “los 227 ayuntamientos con obligación de redactar el plan de actuación municipal frente a inundaciones —PAM IN—, 176 lo tienen aprobado, 32 lo tienen elaborado (en proceso de aprobación), 14 lo están elaborando o tiene subvención para hacerlo y 5 municipios no dispone de plan o no hay facilitado información al respecto”.

¹⁰⁸. Concretamente, a través del Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, se ha incorporado un apartado cuarto al art. 57 de la LBRL.

¹⁰⁹. En dicho plan se explica que las actuaciones en materia de saneamiento conseguirán “mejora de su red, cuya consecuencia será la reducción de vertidos incontrolados y, a su vez una mejora de los cauces receptores y una disminución del riesgo de inundaciones en los municipios gestionados, para lo que se completa este plan con acciones para la desconexión de las aguas limpias a las redes de alcantarillado y la extensión de sistemas sostenibles de drenaje urbano” (Canal de Isabel II, Plan Estratégico 2018-2030).

¹¹⁰. Al respecto, Embid Irujo destaca la importancia de la prevención de la inundación, la cual se puede llevar a cabo de diversas formas, tales como, por ejemplo, “la construcción y mantenimiento adecuado de determinadas infraestructuras físicas de almacenamiento (embalses)

medales, en cuanto su conservación los convierte en “infraestructuras naturales” que permiten suavizar y gestionar las inundaciones, e incluso prevenir su afectación urbana¹¹¹, así como la promoción de diseños urbanos permeables¹¹², exigidos con carácter preceptivo para los nuevos diseños urbanísticos desde hace prácticamente una década¹¹³. También cabe destacar la existencia de depósitos para la regulación de aguas pluviales en algunas ciudades, unas infraestructuras clave para la resiliencia frente a lluvias concentradas y torrenciales (también conocidos como tanques de tormentas). Asimismo, cabe destacar que la legislación en materia de aguas califica directamente de obras hidráulicas de interés general aquellas que sean “necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico [...] especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales” (art. 46.1.b TRLA)¹¹⁴.

Por lo tanto, se puede reconocer que los entes locales cuentan con un amplio elenco de materias en cuya virtud, con mayor o menor incidencia directa, pueden adoptar medidas de prevención y control frente a las inundaciones.

protección (muros, motas), con otras diversas actividades de los poderes públicos competentes) (limpiezas de cauces, decisiones de desembalse para acopiar ‘espacio’ para los caudales que llegan) o con la previsión o mantenimiento de amplias llanuras de inundación); por supuesto también y primariamente mediante la adecuación de los planes de urbanismo u ordenación del territorio para evitar en la medida de lo posible los asentamientos humanos en las zonas de flujo preferente), o suprimir los obstáculos al régimen de avenida en las zonas de policía...”; *vid.* Embid Irujo (2017).

111. *Vid.* Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento (2024: 15), citando como ejemplo las inundaciones de Calgary (Canadá) en 2013 y las lecciones aprendidas al respecto.

112. *Vid.* García-Haba *et al.* (2022), con cita de las guías y los manuales aprobados por ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Castelló de la Plana sobre las técnicas de sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS), así como la guía de 2019 del Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO).

113. Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Reglamento de Planificación Hidrológica, incorporando un nuevo art. 126 ter, en cuyo apartado séptimo se prevé que “las nuevas urbanizaciones, polígonos industriales y desarrollos urbanísticos en general, deberán introducir sistemas de drenaje sostenible, tales como superficies y acabados permeables, de forma que el eventual incremento del riesgo de inundación se mitigue. A tal efecto, el expediente del desarrollo urbanístico deberá incluir un estudio hidrológico-hidráulico que lo justifique”.

114. Al respecto de la declaración de obras hidráulicas de interés general, resulta relevante traer a colación la STC 231/2015, de 5 de noviembre (rec. 1066/2012, ECLI:ES:TC:2015:231), en cuya virtud se avaló que, mediante una disposición adicional de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, se convalidasen unas obras de ordenación de los recursos hídricos, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de una disposición de carácter general declarada nula por el Tribunal Supremo. Se descartó la aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad, al apreciar un interés general en el mantenimiento de las obras, que estaban prácticamente ejecutadas, y la garantía del abastecimiento de agua potable a las poblaciones afectadas por la sequía (FJ Sexto).

3.3

La institución de la responsabilidad patrimonial frente a las inundaciones: entre el deber de prevención y la fuerza mayor

Ante la falta de diligencia de las Administraciones públicas competentes, los daños por inundaciones pueden ser resarcidos a través de la institución de la responsabilidad patrimonial¹¹⁵. Si bien la función primaria de la responsabilidad patrimonial es la restauración del equilibrio y el principio de indemnidad, también cabe reconocer, como se ha hecho por parte de la doctrina, las funciones adicionales de aseguramiento de riesgos, la prevención de daños o la generación de información¹¹⁶. Todo ello coadyuva dentro de un sistema que debe prevenir a través de la planificación y la acción administrativa los distintos riesgos anteriormente apuntados.

Si bien en determinados casos dicha responsabilidad podrá quedar exonerada en virtud de la cláusula de la fuerza mayor¹¹⁷, se deberán analizar las actuaciones preventivas llevadas a cabo y, en definitiva, si los daños producidos se podrían haber evitado. En determinados casos, la concurrencia de factores naturales puede comportar la distribución de la responsabilidad y la minoración de la indemnización¹¹⁸.

Por ejemplo, la Audiencia Nacional reconoció el derecho a indemnización de los titulares de un *camping* de Haro que resultó gravemente inundado en mayo de 2003 como consecuencia del desbordamiento del cauce del río Tirón, un afluente del Ebro cuya responsabilidad recae sobre la Confederación Hidrográfica del Ebro. A tal efecto se tuvo en cuenta que los daños no se habían producido en “unas inopinadas e imprevisibles lluvias torrenciales, sino en lluvias intensas caídas durante los cuatro días inmedia-

115. Al respecto, Conde Antequera (2018) o Fernández García (2010).

116. *Vid.* Doménech y Medina (2024: 804).

117. Es el caso, por ejemplo, de la STS de 31 de octubre de 2006 (rec. 3952/2002, ECLI:ES:TS:2006:6425) que confirmó la exoneración de la Confederación Hidrográfica del Guadiana por los daños causados por la riada del río Alcazaba en noviembre de 1997, al apreciar que tuvo lugar una “situación extraordinaria, inevitable e imprevisible”, y no acreditarse un inadecuado mantenimiento del cauce del río. Sobre la fuerza mayor, con carácter general, Barreiro Rodríguez (2009).

118. Si bien, como explican Doménech y Medina (2024: 815), si el factor concurrente es un hecho natural o no humano, “no hay una doctrina judicial que lo tome en consideración para minorar la indemnización [...] no obstante” hay una práctica no escrita de distribución que a veces se explicita. Tal y como citan dichos autores, muestra de ello son los dictámenes núms. 1406/2006 y 1350/2006 del Consejo de Estado, cuyo origen son unos daños producidos por unas caídas pluviales y movimientos sísmicos (indole natural) y la falta de cuidado exigible por parte de la Administración, concurrencia que “obliga a ponderar la gravedad de cada una de las causas concurrentes y, en consecuencia, a moderar responsabilidades”.

tamente anteriores a la inundación”, y que se podrían haber evitado con las respectivas obras hidráulicas correspondientes¹¹⁹.

Al respecto resultará crucial la obligación de revisar y actualizar los mapas de peligrosidad y de riesgo, así como las obligaciones de mantenimiento del cauce en buenas condiciones para garantizar su capacidad de desagüe ante sorpresivas crecidas de los caudales¹²⁰. Del mismo modo será relevante comprobar si se habían aprobado (revisado) los respectivos planes en materia de protección civil.

4

Bibliografía y materiales citados

ACA. (2024). Afrontar el dèficit d'aigua i les sequeres. Comparativa de les mesures a Catalunya i Austràlia. *Blog de l'Agència Catalana de l'Aigua*. Disponible en <https://aigua.blog.gencat.cat/2024/11/22/la-gestio-de-la-sequera-comparativa-de-les-mesures-a-catalunya-i-australia/>.

AEAS. (2019). *Guía para la elaboración de planes de emergencia ante situaciones de sequía en sistemas de abastecimiento urbano*. Online.

AEMA (2006). *Uso sostenible del agua en Europa. Fenómenos hidrológicos extremos: inundaciones y sequías*. Ministerio de Medio Ambiente.

- (2019). Floodplains: A natural system to preserve and restore. *EEA Report No 24/2019*. European Environment Agency.
- (2023). *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*. European Environment Agency.
- (2024a). *Europe's state of water 2024: the need for improved water resilience*. *EEA report 07/2024*. Publications Office of the European Union. Disponi-

¹¹⁹. Concretamente, respecto a las causas del siniestro, la sentencia afirma que “indican los peritos que no se proyectaron actuaciones sobre la cuenca, tales como ampliación de la capacidad hidrológica del cauce, consolidación y defensa de las orillas o muros de contención adecuados para defensa o cerramiento del camping. Y ello porque un simple muro hidráulico, de un metro de altura, correctamente proyectado y calculado, hubiera evitado el siniestro producido, en lugar del murete que se ejecutó que, si acaso, contribuyó a aumentar aún mas la magnitud del siniestro. Prueba pericial que concluye que las lluvias no fueron la única causa del siniestro, sino que éste se produjo por la concurrencia de otros factores” (FJ Cuarto, SAN rec. 139/2005, ECLI:ES:AN:2008:800). La responsabilidad se declaró respecto de la Confederación Hidrográfica del Ebro y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mientras que el Ayuntamiento de Haro fue exonerado.

¹²⁰. Al respecto podemos citar la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 8 de febrero de 2022 (rec. 421/2021, ECLI:ES:AN:2022:1350), que reconoció el derecho a la indemnización a un total de treinta y nueve afectados por las inundaciones producidas en febrero de 2010 en la gestión de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Se consideró responsable a la Comunidad Autónoma en virtud del traspaso de competencias efectuado por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre.

- ble en <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>.
- (2024b). *European climate risk assessment, EEA report No 01/2024, Europe Environment Agency*.
- Arana García, E. (2018). Régimen jurídico de las sequías: planificación y prevención de sus efectos. En E. Arana García (dir.). *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 299-332). Madrid: Dykinson.
- Arana García, E. y Miranzo Díaz, J. (2021). *La gestión de la escasez de agua y de las sequías por parte de las entidades locales*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Arbués, F. y García-Valiñas, M.^ª Á. (2024). Los precios del agua: rasgos actuales y retos futuros en el sector residencial. En Institut d’Economia de Barcelona (coord.). *IEB Report 1/2024: Sequía: escasez y gestión del agua*.
- Banco Central Europeo. (2023). The ECB’s monetary policy: towards price stability. 7st CEPR Frankfurt Hub International Conference: Euro at 25. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241030~24fe92ba55.en.pdf?e8a32f8aaebb369ab3b37a032087197c>.
- Barnes, C., Faranda, D., Coppola, E., Grazzini, F., Zachariah, M., Lu, C., Kimutai, J., Pinto, I., Pereira, C. M., Sen- gupta, S., Vahlberg, M., Singh, R., Heinrich, D. y Otto, F. (2023). *Limited net role for climate change in heavy spring rain- fall in Emilia-Romagna, World Weather Attribution Report*.
- Barrero Rodríguez, C. (2009). *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*. Pamplona: Aranzadi.
- Brufao Curiel, P. (2012). El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima. *Revista de Administración Pública*, 187, 199-239.
- Bündnis Entwicklung Hilft / IFHV. (2023). *WeltRisikoBericht 2023*. Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft.
- Burgos Garrido, B. (2021). *Régimen jurídico administrativo de la sequía y escasez hídrica. Instrumentos para su prevención y gestión*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2022). El papel de la Administración local en la gestión del riesgo la sequía y la escasez. En J. Tornos Mas (dir.). *Observatorio del Ciclo del Agua 2021* (pp. 335-374). Pamplona: Aranzadi.
- Bustillo Bolado, R. O. (2024). Política de aguas y planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, 41-58.

- Caro-Patón Carmona, I. (2025). *Usos y títulos habilitantes del dominio público hidráulico*. Ponencia presentada en el XIX Congreso de la AEPDA “El Derecho de aguas en España: Cuarenta años después”.
- Casado Casado, L. (2018). Competencias y obligaciones de los entes locales para hacer frente a la contaminación de las aguas. Especial referencia a la actuación local en materia de vertidos. *Cuadernos de Derecho Local*, 46, 211-256.
- Chinchilla Peinado, J. A. (2025). *La desagregación en la planificación de las obras hidráulicas frente a inundaciones* (Comunicación presentada en el XIX Congreso de la AEPDA “El Derecho de aguas en España: Cuarenta años después”).
- CE. (2023). *Stock-taking analysis and outlook of drought policies, planning and management in EU Member States: final report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CEDEX. (2017). *Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España. Informe final, tomo único*. Centro de Estudios Hidrográficos.
- CNULD. (2023). *Informe Retrato global de la sequía*. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.
- Conde Antequera, J. (2018). Cambio climático y responsabilidad patrimonial de la Administración por daños originados por inundaciones. En J. Conde Antequera, J. Garrido Manrique y A. Navarro Ortega (coords.). *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 231-266). Madrid: Dykinson.
- Copernicus (2022). *River discharge. European Union’s Earth Observation Programme* (online).
- (2025). *The 2024 annual climate summary. Global Climate Highlights 2024. European Union’s Earth Observation Programme* (online).
- De Castro, M. (2015). El cambio climático es una teoría científica. *El País*, 2-12-2015. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/12/01/opinion/1448991799_754191.html.
- Doménech Pascual, G. y Medina Alcoz, L. (2024). Lección 32: La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnacullea Gardella (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo* (2.ª ed., pp. 801-832). Madrid: Marcial Pons.
- Embid Irujo, A. (2017). Aproximación a una teoría general de las sequías e inundaciones como fenómenos hidrológicos extremos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 37, 51-98.

- Fernández García, J. F. (2010). La responsabilidad patrimonial de la Administración hidráulica en el supuesto de inundaciones. *Revista de Administración Pública*, 182, pp. 23-158.
- García-Haba, E., Rodríguez-Hernández, J., Andrés-Doménech, I., Hernández-Crespo, C., Anta, J. y Martín, M. (2022). Diseño de pavimentos permeables en España: situación actual y necesidades futuras. *Ingeniería del Agua*, 26 (4), 279-296.
- Gayà, J. (2024). La disponibilidad de agua en Cataluña. En Institut d'Economia de Barcelona (coord.). *IEB Report 1/2024: Sequía: escasez y gestión del agua*.
- González Ríos, I. (2009). Incidencia del cambio climático en los recursos hídricos. Medidas de mitigación y adaptación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 11, 325-331.
- Guerra Tschuschke, A. (2022). Zonas inundables y límites a los usos urbanísticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 120, 11-47.
- IE University. (2023). *Trends for the next 50 years*. Center for Governance of Change.
- Institute for Economics & Peace. (2020). *Ecological Threat Register 2020: Understanding Ecological Threats, Resilience and Peace*. Sydney.
- IPCC (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Jiménez Compaired, I. (2019). Recuperación de costes y asequibilidad del derecho al agua: ¿Un precio integral de los servicios urbanos del agua? En T. Navarro Caballero (dir.). *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes* (pp. 75-98). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Jordana de Pozas, L. (1962). La evolución del derecho de aguas en España y otros países. *Revista de Administración Pública*, 37, 9-62.
- Llasat Botija, M.^a C. (2018). La gestión del riesgo de inundaciones. En J. Conde Antequera, J. Garrido Manrique y A. Navarro Ortega (coords.). *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar* (pp. 203-229). Madrid: Dykinson.
- Menéndez Rexach, Á. (2016). El Derecho de Aguas ante las situaciones hidrológicas extremas: inundaciones y sequías. En T. M. Navarro Caballero (dir.). *Desafíos del Derecho de Aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado* (pp. 85-142). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

- (2020). Limitaciones al uso del suelo en zonas inundables: legislación de aguas, urbanística y de protección civil. En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 63-82). Alicante: Universidad de Alicante.

- Navarro Caballero, T. M. (2024). La reutilización del agua y la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, 59-73.

- Navarro Ortega, A. (2020). Planificación sectorial y gestión del riesgo de inundaciones: avances en la estrategia de integración técnico-jurídica. En M.^a I. López Ortiz y J. Melgarejo Moreno (eds.). *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 933-956). Alicante: Universidad de Alicante.

- Nogueira López, A. (2023). Derecho Administrativo para la excepción: La respuesta jurídico-pública ordinaria para la sociedad de riesgo. En J. C. Tejedor Bielsa, A. Boix Palop y A. Nogueira López (coords.). *Derecho Administrativo para la excepción* (pp. 27-55). Madrid: lustel.

- Ortiz García, M. (2024). De la protección a la restauración de la naturaleza. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 62, 31-80.

- Pallarés Serrano, A. (2024). Estudio de los instrumentos de planificación hidrológica en un contexto de escasez y sequía por el cambio climático. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, 19-40.

- Pokhrel, Y., Felfelani, F., Satoh, Y. et al. (2021). Global terrestrial water storage and drought severity under climate change. *Nature Climate Change*, 11, 226-233.

- Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. (2024). *El nexa entre el agua y la economía: gestionar el agua para usos productivos desde la perspectiva de los derechos humanos (A/HRC/57/48)*.

- Rodell, M., Barnoud, A., Robertson, FR et al. (2024). Una disminución abrupta en el almacenamiento global de agua terrestre y su relación con el cambio del nivel del mar. *Surv Geophys*, 45, 1875-1902.

- Santafé, M. (2024). Inundaciones: descifrando el concepto del periodo de retorno. *Blog iagua*, 15-11-2024. Disponible en <https://www.iagua.es/blogs/marta-santafe/inundaciones-descifrando-concepto-periodo-retorno>.

- Sarasíbar Iriarte, M. (2023). El Derecho ante los riesgos y desastres naturales. En J. C. Tejedor Bielsa, A. Boix Palop y A. Nogueira López (coords.). *Derecho Administrativo para la excepción* (pp. 385-406). Madrid: lustel.

- Setuáin Mendía, B. (2018). Respuestas jurídicas a la reciente situación de sequía en España. En A. Embid Irujo (dir.). *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos* (pp. 149-193). Pamplona: Aranzadi.
- Síndic de Greuges de Catalunya. (2024). *Seixanta municipis catalans no tenen pla d'emergències per inundacions, malgrat el risc existent*. Disponible en <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&ui=10475>.
- Soro Mateo, B. y Álvarez Carreño, S. M. (2024). Derechos de la naturaleza y Constitución, a propósito del caso de la laguna del Mar Menor. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 39, 61-122.
- Van Dijk, A.I.J.M., H.E. Beck, E. Boergens, R.A.M. de Jeu, W.A. Dorigo, C. Edirisinghe, E. Forootan, E. Guo, A. Güntner, J. Hou, N. Mehrnegar, S. Mo, W. Preimesberger, J. Rahman, P. Rozas Larraondo (2025). *Global Water Monitor 2024, Summary Report*. Published by Global Water Monitor Consortium.
- Van Leussen, W. (2008). La gestión de las inundaciones en los Países Bajos: cómo se afrontan los riesgos. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 19, 89-101.