

# VALORACIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA REGIÓN DE MURCIA

*Alfredo Pérez Morales*  
Universidad de Murcia

## RESUMEN

Desde 1987, el territorio de la Región de Murcia ha tratado de ser ordenado, parcial o íntegramente, por medio de varias iniciativas legales. En cada uno de estos casos, la valoración del riesgo de inundación ha tenido diferente intensidad. Debido al acusado proceso de transformación espacial que se viene experimentando desde entonces, dichos aspectos ambientales, deberían ser considerados como parte activa de la planificación para evitar desajustes entre los diferentes usos del suelo. Sin embargo, como se demuestra en el trabajo que se presenta, la regulación del medio ambiente se hace de forma sectorial, lo que comporta, desde el punto de vista de los riesgos, un incremento secuencial de la exposición al peligro de las avenidas e inundaciones.

**Palabras clave:** Ordenación del territorio, medio ambiente, riesgo, inundación.

## ASSESSMENT OF FLOOD RISK IN THE LAND MANAGEMENT INSTRUMENTS IN THE TERRITORY OF THE REGION OF MURCIA

## ABSTRACT

Since 1987, the territory of the Region of Murcia has tried to be ordered, partially or fully, through various legal initiatives. In each of these cases the flood risk valuation has different intensity. Due to the marked spatial transformation process that has been experiencing since then, these environmental aspects should be considered as an active part of planning to avoid gaps between the different land uses. However, as demonstrated in the work presented, environmental regulation is done on a sectoral basis, which results from the point of view of risk, a sequential increase of exposure to danger of floods.

**Key words:** Land management, environment, natural hazard, flood.

Fecha de recepción: 21 de abril de 2010. Fecha de aceptación: 26 de mayo de 2010.  
Facultad de Letras. Santo Cristo, 1. 30001 Murcia.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la Región de Murcia las cuestiones relativas a la ordenación del territorio y a las infraestructuras presentan una singular relevancia desde distintos puntos de vista y han debido abordarse, prácticamente de forma paralela, a un periodo de cambios intensos en numerosos aspectos de la actividad económica y social regional.

Desde los inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, diversos procesos que implican profundas transformaciones en la ocupación de territorio de la Región alcanzan dimensiones notables, impulsados básicamente por la solución, al menos momentánea, del estrangulamiento tradicional que representaba la escasez de recursos hídricos. Desde entonces se han tratado de llevar a cabo varios intentos para ordenar el territorio murciano parcial o íntegramente. La valoración del riesgo de inundación en cada uno de estos casos, ha experimentado una evolución secuencial asociada al aumento de los espacios expuestos al peligro motivado por el aumento en la transformación espacial.

A lo largo de todos estos años, los documentos que se analizan más adelante persiguen, de forma generalizada, armonizar el desarrollo socioeconómico con la protección del medioambiente. En la Región de Murcia, sin duda, existe una creciente sensibilización hacia la problemática de este último, que ha ido calando lentamente en los documentos de ordenación y atribución de usos al suelo. Sin embargo, no parece que se llegue a advertir con claridad que fenómenos como la sequía, la desertización, las inundaciones y todo el conjunto de rasgos medioambientales negativos que afectan a la Región de Murcia son fundamentalmente un producto social. El diálogo resulta ser difícil entre un medio de singulares condiciones y equilibrios frágiles y una población en aumento, que busca su aprovechamiento no siempre con éxito y pocas veces de forma adecuada.

El enfoque excesivamente «naturalista», que desde diversos ámbitos se da a estas cuestiones, sin duda dificulta la búsqueda de soluciones eficaces al encaminarlas con frecuencia hacia actuaciones estrictamente sobre el medio, que carecen de futuro si no se imbrican en nuevas prácticas sociales y económicas. La Región de Murcia es un buen ejemplo de la política tradicional frente al riesgo, que busca evitarlo modificando profundamente los caracteres ambientales que están en su origen y, muy en particular, cuando se ha afrontado el binomio sequía-inundación. En un esfuerzo multiseccular la Región se ha dotado de un espectacular conjunto de infraestructuras implantadas sobre la cuenca del río Segura, que lo convierten en uno de los cauces más regulados del mundo y, sin duda, también en uno de los más desnaturalizados. Evidentemente, actuaciones como las incluidas en el «Plan de Defensa frente a inundaciones en la cuenca del Segura» desarrollado desde 1987, han elevado considerablemente el nivel de seguridad en amplios sectores de la Región, pero también resulta cada vez más obvio que el intenso proceso de artificialización del suelo crea constantemente nuevos espacios vulnerables y que las inundaciones no han desaparecido del horizonte vital de los murcianos.

## 2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE LA REGIÓN DE MURCIA

### 2.1. Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor

El ejercicio de las competencias que ofrecía el estatuto de autonomía de la Región de Murcia en su artículo 10 permite afrontar un tipo de política territorial, que fuese más allá de la elaboración de meras leyes de carácter sectorial. Con esta intención se redacta la primera norma de importancia, más o menos integral, en materia de ordenación del territorio. Se trata de la *Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor*. Este documento no tiene la finalidad de consolidar este tipo de medidas, al contrario, lo que se pretendía era iniciar un proceso dinámico que permitiese, por un lado, sentar las bases de un conjunto de actuaciones que tenían como meta alcanzar una correcta ordenación de una zona que venía demostrando ciertos problemas de organización y, por otro, ir ganando experiencia en las cuestiones de ordenación del territorio.

La base del modelo de planificación planteado centra todo su interés en las preocupaciones ambientales que ponían en peligro el ecosistema marítimo-terrestre del Mar Menor y nada se comentaba sobre la gestión de la red de drenaje de ese territorio, lo que resulta verdaderamente alarmante pues varias ramblas que evacuan el agua de escorrentía del Campo de Cartagena poseen sus desembocaduras en el espacio ribereño objeto de ordenación. Las carencias en este aspecto se evidencian precisamente el 9 de noviembre del mismo año de la aprobación de la Ley. Unas intensas precipitaciones con máximo pluviométrico en San Javier (330 l/m<sup>2</sup> en apenas 6 horas) provocaron la evacuación de más de 369 persona y el cierre del aeropuerto durante varios días.

Por desgracia, aún habiéndose solventado las carencias señaladas en materia de mitigación de riesgos naturales, la citada ley encontró serias trabas durante su proceso de aprobación y finalmente fue abandonada. Los entes municipales vieron esta iniciativa como una interferencia en su función de planeamiento, concretada en una serie de desacuerdos, principalmente en materia de solapamiento de competencias. Las discrepancias cristalizaron en un recurso de inconstitucionalidad que condicionará a partir de ese momento la aplicación de la ley y de las que vendrán posteriormente.

El fallo del Tribunal Constitucional tuvo varias repercusiones indirectas, ya que establecieron desde el punto de vista legal varias vías de actuación difícilmente coordinables con la naturaleza científica de la ordenación del territorio, como pueden ser: a) la desagregación de la política territorial medioambiental y ordenadora; b) la reducción de la primera a la simple protección de la naturaleza y la población frente a los riesgos naturales; y c) el repliegue de la ordenación del territorio a la delimitación de los usos del suelo (que en puridad incumbe a los Ayuntamientos).

En definitiva, lo que pretendía ser un decidido intento por organizar un espacio regional que venía dando claras muestras de debilidad y descoordinación, se convirtió finalmente en el detonante perfecto para desagregar aún más las competencias y potestades en materia de ordenación del territorio. Con la decisión del tribunal superior, se da vía libre a los entes locales para organizar sus términos municipales. La por entonces vigente ley del suelo 8/1990, fue desde entonces el único documento en el que se apoyó su ordenación

y, por ende, el urbanismo ganó un peso específico importante durante esos años con los consecuentes desajustes en materia de riesgos naturales que ello comportaba como señala GIMÉNEZ FERRER, J. (2003).

## **2.2. Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección de Territorio de la Región de Murcia**

Años más tarde, la Ley 4/1992 de Protección y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, aludía por primera vez explícitamente a este problema y permitía establecer una estrategia legal que incardinase la prevención de estos procesos potencialmente peligrosos en las diversas políticas de carácter territorial o medio ambiental.

La ley 4/1992 divide el territorio en dos tipologías, los espacios urbanos y el rural. Según criterios expuestos en el citado texto legal, a nuestro entender bastante coherentes y sensatos, era necesario integrar estos aspectos en un concepto más general del territorio que contemplase conjuntamente la ordenación de los diferentes usos del suelo y los condicionase al interés general, el uso racional, a la conservación del medioambiente y el respeto hacia los riesgos naturales. Con ello, la ley 4/1992 apoyándose en la ordenación del territorio como instrumento más eficaz en este sentido, trataba de establecer una estrategia legal que coordinase hábilmente los usos del suelo anteriormente citados de forma integral, en lugar de abordar su gestión individualizada. Se perseguía el desarrollo económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio. De ellos, la protección del medio y la utilización racional del territorio tienen una vinculación directa con los riesgos naturales puesto que la reducción de éstos mediante políticas de ordenación territorial supone la adopción de medidas de planificación y gestión responsable de ese medio. Y ello es la expresión última de la sostenibilidad de un espacio geográfico.

Durante el primer semestre de 1994, al hacerse más o menos públicas las pretensiones de la ley, una serie de propuestas y manifestaciones desencadenaron una fuerte polémica política y la suspensión por parte de la Consejería de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia del proceso de transposición.

## **2.3. La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia y su texto refundido de 10 de junio de 2005 (TRLSRM)**

Pese a ser una iniciativa que pretende ser innovadora al tratar de incardinar los títulos competenciales del urbanismo y la ordenación del territorio, priman claramente en su planteamiento los primeros y el resto de elementos «ordenables», entre los que se incluyen los ambientales, se remiten a la normativa sectorial vigente o se calcan sobre disposiciones anteriores.

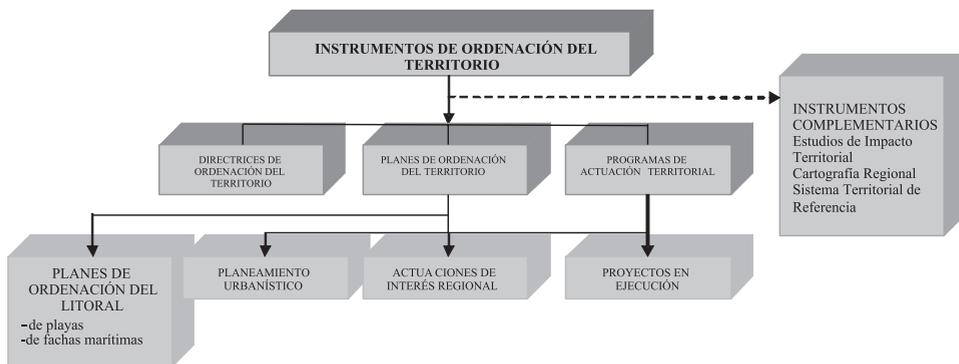
Aunque dicha disposición autonómica tiene su fundamento en la Ley Estatal del Suelo de 6/1998, que hace una somera referencia a los suelos afectados por riesgos, la prolija enumeración de derechos, deberes y requisitos de procedimiento (que incluso en algún caso hacen referencia al ruido) prácticamente omite cualquier alusión a estas cuestiones,

excepto la repetición textual de la indicada alusión (Artº 65 de Texto Refundido) en la Ley estatal antes aludida y algún otro precepto de difícil interpretación, como cuando incluye entre los deberes de los propietarios de suelo no urbanizable el de «prevenir riesgos naturales» (Artº 75.2). Todo un reto para los comentaristas del Derecho urbanístico de la Región de Murcia.

Sin embargo al menos las inundaciones, que tienen gran importancia pero no son en absoluto el único riesgo de origen natural que se manifiesta en Murcia, han comenzado a hacer su aparición como elemento limitativo en la ocupación del suelo. Es el caso de las «Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia» cuando advierte que «en ningún caso serán autorizables industrias localizadas en terrenos inundables» (Artº 38.b). La cuestión pendiente es disponer, en la escala adecuada, de cartografía sobre esta circunstancia.

La atención que presta el Texto Refundido a instrumentos de planificación supervivientes de la Ley de 1992 (como los Estudios de Impacto Territorial y el Sistema Territorial de Referencia) y a la elaboración de cartografía, permiten esperar la posibilidad de que los riesgos se tengan en cuenta a la hora de establecer ámbitos sujetos a planeamiento específico, situación que viene a impulsar la Ley estatal 8/ 2007, que demanda para cualquier actuación de urbanización la elaboración de un mapa de riesgos naturales para el ámbito objeto de ordenación.

TABLA 1  
Instrumentos de ordenación del territorio regional murciano.



Entre los instrumentos legales vigentes en la región de Murcia, posiblemente sea el Plan de Ordenación Territorial el más adecuado para establecer una estrategia encaminada a la mitigación del riesgo ya que permite combinar las políticas sectoriales con las urbanísticas, compaginándolas también con aquellos aspectos que se reserva el Estado (dominio público hidráulico, litoral, etc.). Pese a la vigencia de dicho instrumento, que ya existe en otras comunidades autónomas referido al menos a la política de defensa contra inundaciones (caso del PATRICOVA en la Comunidad valenciana), en Murcia este importante aspecto se reserva al organismo de Protección Civil, que atiende mucho más directamente a la gestión de catástrofes.

A continuación se analiza el primer instrumento de ordenación territorial más parecido al señalado que se aplica de forma continuada desde su aprobación en 2004, este es, Las Directrices y Plan de Ordenación del territorio del litoral de la Región de Murcia de 18 de junio de 2004 (DPOL).

### **3. DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA DE 18 DE JUNIO DE 2004**

En la última década, el espacio litoral murciano ha experimentado uno de los mayores crecimientos de la actividad turística en España. Durante ese tiempo, todos los indicadores asociados a dicho sector experimentaron un despegue vertiginoso, sobre todo incentivados por la construcción de viviendas en complejos residenciales que han consolidado destinos turísticos de larga trayectoria (Mar Menor y La Manga) o han incluido en la dinámica a las áreas prelitorales e incluso interiores, hasta ahora al margen de dicha función. Un fenómeno asociado a este proceso ha sido el auge en la construcción de complejos residenciales integrales del tipo resort, donde el golf es el reclamo esencial y el argumento de la oferta.

Pese a ser un sector que ha demostrado su fuerte inestabilidad en los últimos dos años debido a la profunda crisis económica que afecta a nivel mundial, el gobierno regional sigue apoyando en mayor o menor medida este tipo de desarrollo. La gran transformación paisajística que comporta la promoción y apoyo de dichos proyectos residenciales, podría generar serios problemas ambientales, sobre todo, en lo referente al incremento de la exposición al riesgo de inundación. En este sentido, resulta una cuestión clave, el análisis de la compatibilidad entre distintos usos del suelo en competencia (ambientales, urbanísticos, sociales, agrícolas, industriales y turísticos) a fin de evidenciar, la gestión de espacios sensibles de ser afectados por las aguas de escorrentía.

En lo referente a los suelos protegidos por las DPOL, es decir, los que deben preservarse del proceso urbanizador, se encuentra la categoría de *protección de cauces*. En el epígrafe donde se alude a ellos (2.1.1.2), se señala que en todas las ramblas con desembocadura en el litoral murciano estarán sometidas a una banda de 100 m. a ambos lados de sus cauces, tomando como referencia los límites de los mismos reflejados en la cartografía regional 1:5000. Se trata, en su caso, de una precisión a lo contenido en la legislación nacional de aguas sobre las zonas de protección de cauces (zona de policía), porque se entiende que la cartografía regional precisará los límites de los cauces, como documento previo a una posterior fase de deslinde del dominio público hidráulico.

Los municipios incluidos dentro del ámbito de actuación de las DPOL han comenzado a adaptar dicha disposición entre los artículos que configuran la categoría de suelo no urbanizable. El PGMO de Águilas resulta un buen ejemplo para poner de manifiesto como se aplican dichos preceptos. El documento mencionado, clasifica el espacio afectado por el riesgo de inundación en dos tipos de suelo: *Suelo Protegido por el Planeamiento* (SPP) y *suelo No Urbanizable de Protección Específica* (NUPE). Por tanto, en este último caso se hace referencia a lo dispuesto en su epígrafe 2.1.1.2. Con ello se supone que se precisan los límites de los cauces y se adelantan entonces a una posterior fase de deslinde por parte de la administración estatal. No obstante dicho trazado podría sufrir modificaciones previas al paso anterior en consonancia a lo que menciona el Art. 24 de la Normativa



FIGURA 1  
 Delimitación propuesta por las DPOL y por el organismo de Protección Civil Regional. Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía del Plan INUNMUR y de los criterios de delimitación de las DPOL.

de las DPOL. En virtud de dicho precepto se permite la modificación de los 100 m. de protección a aquellos nuevos límites que marque un estudio de inundabilidad que puede ser realizado por el ayuntamiento interesado de acuerdo a una normativa que a tal efecto desarrolle la Comunidad Autónoma (actualmente se desconoce si la administración regional ha presentado dicha documentación). Es a esta última a la que compete su aprobación, lo que resulta verdaderamente controvertido, pues en realidad, quien debería ejercer por ley este papel es el organismo de cuenca.

Para el suelo protegido por el planeamiento, el Plan transcribe todos los supuestos que se incluyen en el en los artículos 9.1<sup>a</sup> de la ley estatal (La ley 6/1998 de 13 de Noviembre, de Régimen del suelo y valoraciones), y art. 65.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (ambos idénticos). Es decir, planificador municipal asume otro reglamento sectorial para la delimitación de espacios afectados por las inundaciones, en este caso, el Plan Especial de Protección Civil ante Inundaciones en la Región de Murcia (INUNMUR).

En consecuencia, existen dos tipos de delimitación para los espacios afectados por los excesos de agua súbitos: la demarcación de Protección Civil y la de las DPOL. Ambos casos se solapan en todas aquellas ramblas del litoral que han sido estudiadas por el organismo de Protección Civil regional como se advierte en la figura adjunta. Por ende, el planificador municipal se enfrenta a una situación de indefinición y discrecionalidad durante el proceso de asignación de usos que, en la mayoría de los casos, resuelve de forma subjetiva en función de los intereses espaciales del consistorio. Pese a todo, cabe la esperanza que, en modificaciones futuras, tanto del PGMO aguileño, como del resto de planes incluidos en él ámbito de actuación de las DPOL, se recojan los resultados del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, el cual se presenta como un documento integrador tanto de para la delimitación administrativa y ambiental de la red hidrológica.

#### 4. CONCLUSIONES

El esfuerzo que se está haciendo desde el ámbito de la región de Murcia para la prevención de los riesgos naturales mediante la ordenación del territorio, ha experimentado un proceso desigual desde la democratización. Al igual que sucede en marco legislativo estatal, las políticas de medio ambiente y planificación han ido distanciándose hasta tal extremo que resulta casi imposible la convergencia entre ambas. Ordenación del territorio, se ha convertido con el tiempo en una materia incómoda, que desde su aparición, todavía no ha encontrado su lugar adecuado dentro del organigrama general del gobierno regional. Además, el panorama en su conjunto, no resulta muy favorable a la implantación de políticas sobre el territorio, quizá, debido principalmente, al contexto político regional, que resultaba muy poco proclive e incluso hostil al diseño de estrategias globales contempladas sistemáticamente como una agresión a la autonomía de los poderes locales o a intereses que se presentaban como generales. Pese a todo, se han producido varios intentos por ordenar el espacio geográfico regional.

La situación en la actualidad puede calificarse, en conjunto, como estancada, ya que por el momento, aunque el mercado inmobiliario vive una gran recesión, la tendencia más evidente en la planificación urbanística municipal es la de disponer la mayor superficie

urbanizable posible e, incluso, impulsar nuevos proyectos, muy en particular cuando se trata de términos municipales ubicados en la franja litoral de la Región. La atracción por ese peculiar ámbito geográfico motivada por la abundancia de recursos que se pretenden movilizar, resulta patente en poblaciones como Águilas y Mazarrón, donde se ha registrado una actividad constructiva que apenas difiere, en términos relativos, de la que se ha registrado en la capital regional. En dichos municipios, simultáneamente se manifiesta un aumento importante del riesgo frente a las inundaciones, puesto que la expansión de los usos residenciales del suelo se ha producido, en mayor o menor medida, a expensas de la ocupación de áreas próximas a cauces o espacios marjalecos de avenamiento precario, que recuperan su antigua función natural con ocasión de tormentas intensas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1996): *El territorio de la política*. Real Academia Alfonso X El Sabio. Murcia. 1996. 120 pp.
- DÍEZ DE REVENGA, E.; RODIER, E.; PICAZO CÓRDOBA, H. (2006): *La Ordenación del Territorio en la Región de Murcia. Estado actual de la materia*. CESRM, Murcia. 158 pp.
- ESPEJO MARÍN, C. y VERA REBOLLO, F. (2006): «El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las Directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia». En *Gobernanza territorio en España*. JOAN ROMERO Y JOAQUÍN FARINÓS. Universidad de Valencia, Valencia. Pp. 71-79.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA (2007): Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Plan INUNMUR). Murcia, CD.
- Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. Memoria*, Murcia, Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio, 2004.
- FARINÓS DASÍ, J., y ROMERO GONZÁLEZ, J.; (2008): La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, pp. 5-9.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; GUTIÉRREZ LLAMAS, A.: «Política ambiental en Murcia», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) (2006): *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*. THOMSON-ARANZADI, Madrid. Pp. 787-825.
- GIMÉNEZ FERRER, J.M. (2003): *Riesgo de inundación y ordenación urbana en el litoral meridional alicantino*. Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 351 pp.
- OLCINA CANTOS, J. (2004): Riesgos de inundaciones y ordenación del territorio en la escala local. El papel del planeamiento urbano municipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 37, (monográfico «Agua y Ciudad»), Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 49-84.
- OLCINA CANTOS, J. (2007): Ordenación del territorio en la mitigación de riesgos naturales en España. En *Riesgos naturales y desarrollo sostenible. Impacto, predicción y mitigación*. Ministerio de Educación y Ciencia e Instituto Geológico y Minero de España. Madrid, pp. 65-88.

