



## **PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL ANTE EL RIESGO DE INUNDACIONES**

---

### **MEMORIA JUSTIFICATIVA ABREVIADA**

#### **Justificación de la Memoria Abreviada:**

Este proyecto de Acuerdo del Consejo de Ministros y el Plan Estatal de Protección Civil que con el mismo se aprueba, trata de regular, la organización de los medios y recursos, materiales y humanos, que podrían ser requeridos para la asistencia y protección a la población, en caso de producirse inundaciones graves que afecten al territorio español.

Por las propias características de esta regulación que desarrolla normas ya en vigor y dado su carácter esencial de coordinación de los medios y recursos ya existentes, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como de la Comunidades Autónomas, se considera que queda justificada la realización de una memoria abreviada.

#### **Base jurídica y rango del proyecto normativo:**

La Ley 2/1985, del 21 de enero de Protección Civil, señala que la Protección Civil debe plantearse como un conjunto de actividades llevadas a cabo de acuerdo con una ordenada y previa planificación. En su capítulo III, al regular los planes de protección civil, distingue entre planes territoriales, para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial, y planes especiales, para hacer frente a riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnica adecuada para cada uno de ellos.

En desarrollo de la anterior Ley, se aprueba mediante Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, la Norma Básica de Protección Civil, la cual dispone en su apartado 6 que el de inundaciones será objeto de planes especiales en los ámbitos territoriales que lo requieran. Estos planes especiales se elaborarán de acuerdo con una Directriz Básica previamente aprobada por el Gobierno.



La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 9 de diciembre de 1994 y publicada por Resolución de la Secretaría de Estado de Interior de 31 de enero de 1995 (BOE de 14 de febrero de 1995). En ella se consideran tres niveles de planificación: estatal, autonómico y de ámbito local. La citada Directriz establece los requisitos mínimos que deben cumplir los correspondientes planes en cuanto a fundamentos, estructura, organización y criterios operativos y de respuesta, con la finalidad de prever un diseño o modelo nacional mínimo que haga posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los distintos servicios y administraciones implicadas.

Varias Comunidades Autónomas han aprobado sus planes especiales ante el riesgo de inundaciones siguiendo los requisitos establecidos por la Directriz ante el Riesgo de Inundaciones y han sido homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil en las fechas que se indican en la siguiente tabla:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE HOMOLOGACIÓN
PAÍS VASCO	23.03.1999
COMUNIDAD VALENCIANA	23.03.1999
NAVARRA	21.02.2002
GALICIA	21.02.2002
ANDALUCÍA	1.12.2004
BALEARES	1.12.2004
ARAGÓN	19.07.2006
CATALUÑA	19.07.2006
EXTREMADURA	10.07.2007
MURCIA	10.07.2007
PRINCIPADO DE ASTURIAS	24.03.2010
CANTABRIA	24.03.2010
CASTILLA Y LEÓN	24.03.2010
CASTILLA LA MANCHA	24.03.2010

Por último, en cuanto al rango normativo se refiere, la citada Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones establece en su punto 3.3.4 “Aprobación del Plan Estatal”, que el Plan Estatal será aprobado por el Gobierno, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil.



### **Descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta:**

El Proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros consta de tres puntos: aprobación del Plan Estatal, Habilitación Normativa y Entrada en vigor.

En lo que se refiere al Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, se estructura en siete capítulos y cinco anexos.

En el primer capítulo: OBJETIVO Y ÁMBITO, se definen las funciones básicas, el fundamento jurídico, así como el ámbito territorial de aplicación y los órganos administrativos a los que concierne el Plan.

El segundo Capítulo: IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIONES EN ESPAÑA. se enmarcan, dentro de la normativa nacional y europea, los trabajos que se están desarrollando para conocer en profundidad el riesgo de inundaciones en España.

El tercer capítulo: SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO HIDROMETEOROLÓGICO, establece los protocolos necesarios para definir los sistemas de información y alerta dentro del sistema nacional de protección civil.

En el cuarto capítulo se definen las FASES Y SITUACIONES en las que se subdivide el proceso para poder atender con economía de medios las diferentes escenarios que puedan producirse.

En el capítulo quinto se establece ORGANIZACIÓN se establecen los diferentes órganos de dirección y coordinación, en cuanto a su composición funcionamiento y funciones, que darán la oportuna respuesta a la emergencia.

El capítulo sexto OPERATIVIDAD establece las diferentes formas de actuación de los diferentes Órganos definidos ante las diversas situaciones descritas para conseguir con la máxima eficiencia minimizar los efectos.

En el capítulo séptimo se describen las tareas necesaria para conseguir que el Plan se actualice de la forma más eficaz posible.

El Anexo I proporciona los criterios para la elaboración de los protocolos de alerta hidrológica.

El Anexo II establece los necesarios Planes de Coordinación y Apoyo que dotaran a las instituciones de los instrumentos para realizar las diferentes tareas.

El Anexo III describe BASE NACIONAL DE DATOS SOBRE INUNDACIONES HISTÓRICAS sus elementos, su forma de mantenerla, así como la gestión de sus datos, siendo este un elemento indispensable para la gestión de situaciones de emergencias por inundaciones



El Anexo IV establece los requisitos y arquitectura de las telecomunicaciones en emergencias de interés nacional, así como las telecomunicaciones para la gestión del Comité Estatal de Coordinación y la Red de Radio de Emergencia como sistema complementario de comunicaciones de emergencia.

El Anexo V incluye un glosario de abreviaturas, con el fin de facilitar la comprensión del texto.

Este Plan Estatal ha sido elaborado en coordinación con todos los organismos que pertenecen al Comité Estatal de Coordinación constituido por la Directriz Básica ante el Riesgo de Inundaciones y ha sido sometido a informe por el Pleno de la Comisión Nacional de Protección Civil. Recibiendo informe favorable en la reunión mantenida el 1 de marzo de 2011.

### **Oportunidad de la norma:**

Las inundaciones han sido y son el riesgo natural con mayor impacto económico y social en España. Desde épocas remotas se tienen registros de episodios de inundaciones con graves consecuencias sobre la población: El riesgo de inundaciones afecta prácticamente a toda la geografía española aunque el territorio más castigado se centra en las costas mediterráneas y cantábricas y en los espacios fluviales de los grandes ríos peninsulares.

Ya en el año 1983 y a raíz de las graves inundaciones en el levante (1982) y en el País Vasco (1983), a propuesta de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias se crea la Comisión Técnica de Inundaciones (CTEI) en el seno de la Comisión Nacional de Protección Civil. En esta Comisión Técnica se decidió estudiar todos los episodios de inundaciones por cuencas hidrográficas y proponer actuaciones y medidas para la corrección o reducción de los efectos derivados de potenciales inundaciones.

Se recopilaban un total de 1036 zonas con riesgo de inundación que se clasificaron en riesgo máximo, intermedio y mínimo.

De las conclusiones del estudio de la CTEI se emprendieron diferentes actuaciones que sirvieron en muchos casos para eliminar o mitigar los daños que habitualmente se venían produciendo.

Sin embargo las inundaciones persisten en nuestro territorio ya que aunque en España la pluviometría media no es muy abundante, en ocasiones se presentan precipitaciones que, en



Síntesis de las zonas inundables del estudio de la CTEI



pocas horas, alcanzan valores superiores al promedio. Estas lluvias extraordinarias provocan caudales extremos, habitualmente denominados crecidas, avenidas o riadas, que al desbordar su cauce habitual provocan la inundación de terrenos, afectando a personas y bienes.

La gran desproporción entre los caudales ordinarios y extraordinarios de algunos ríos hace que el problema de las inundaciones revista en España una especial gravedad.

La pluviometría más torrencial se desarrolla a lo largo de los litorales mediterráneo y cantábrico, Pirineos, y divisorias del Guadiana y Tajo, produciéndose en las dos mesetas una lluvia en general más uniforme. Sin embargo, se pueden encontrar episodios aislados a lo largo de todo el territorio.

Aunque las crecidas son, en su origen, un fenómeno natural eminentemente físico e hidrológico (respuesta de caudales altos a las fuertes tormentas), en su desarrollo sobre zonas donde hay actividades humanas se convierten en un problema territorial, con amplias repercusiones socioeconómicas.

Las crecidas en España se pueden producir por fenómenos meteorológicos muy diferentes. Un caso relativamente frecuente es aquel en el que se ocasionan por temporales invernales de lluvias frontales, de varios días de duración, que afectan a grandes cuencas y que suelen producir daños materiales y, más infrecuentemente, personales. La razón por la que no es frecuente que se produzcan daños personales en estos casos es que existe un tiempo suficiente de anticipación del fenómeno en el río, que suele permitir alertar a la población y



establecer los oportunos mecanismos de protección. Diferente es el caso de cauces secundarios y afluentes, cuyo tiempo de respuesta es insuficiente para esta alerta, como se indicará más adelante.

Otro caso, también frecuente, es aquel en que las inundaciones se originan por lluvias de tipo convectivo a media o gran escala. Son las a veces denominadas gotas frías, cuyo desarrollo temporal no supera las 24 horas y cuya extensión puede llegar a cubrir hasta unos 8.000 km<sup>2</sup>. Se producen fundamentalmente en otoño y afectan sobre todo a las cuencas mediterráneas de tamaño medio, provocando daños materiales y, en ocasiones, víctimas mortales. Este fenómeno se presenta también a pequeña escala, las clásicas tormentas de verano, de alta intensidad pero corta duración (unas 2 ó 3 horas) y extensión reducida. Se producen fundamentalmente en verano y provocan crecidas relámpago (flash floods) en pequeñas cuencas de montaña o en las cabeceras de los ríos.

Estas crecidas son causantes, en ocasiones, de víctimas mortales, debido a su súbita presentación y al escaso o nulo tiempo de reacción disponible.

También pueden producirse crecidas nivales que son debidas a la fusión acelerada de los almacenamientos de nieve. En España se producen generalmente cuando se presenta un periodo cálido y lluvioso en los meses de primavera, de manera que se fuerza el deshielo acelerado de las cumbres. Pueden ser importantes en cuencas como las del Ebro o Duero, aunque obviamente son poco significativas en el resto del país.

Asociadas a las situaciones de lluvias extremas, también suelen aparecer fenómenos de marea viva que complican el desagüe de las crecidas de otros tipos y que actúan como un factor de intensificación de éstas. Es un factor importante en la costa atlántica, en el golfo de Cádiz, en las costas bajas del óvalo valenciano, etc.

Hay otra posibilidad de que se produzcan inundaciones. La rotura o el funcionamiento incorrecto de una presa pueden ocasionar aguas abajo de ella crecidas repentinas de cierta importancia y, en el peor de los casos, inundaciones, como fue el caso de la rotura de la presa de Tous en octubre de 1982. Si bien la rotura de las presas es un hecho altamente improbable, el funcionamiento anómalo de las mismas, sin embargo, sí es posible a lo largo de su vida útil, por ejemplo, por el natural envejecimiento de sus elementos constituyentes. La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil frente al Riesgo de Inundaciones, aprobada en 1994, contempla ese hecho como origen de inundaciones y obliga en su articulado a clasificar las presas en función de su riesgo potencial en tres categorías, A, B y C, y a que las clasificadas en las A y B elaboren e implanten lo que se conoce en la práctica como Plan de Emergencia de



la presa, cuyo principal objetivo es minimizar las consecuencias, los daños ocasionados aguas abajo, en caso de rotura o funcionamiento incorrecto de la presa.

En una avenida al desbordar su cauce habitual provocan la inundación de terrenos, afectando a personas y bienes. Sin embargo las avenidas que provocan daños materiales y las que provocan víctimas mortales no siempre son las mismas, y con frecuencia son diferentes. Por ejemplo, mientras que las inundaciones fluviales de Andalucía occidental del año 1996 provocaron pérdidas de 70.000 millones de pesetas y cuatro víctimas mortales en accidentes de tráfico, la de Biescas, de tipo torrencial, ocasionó más de 80 víctimas mortales, con muy escasos daños materiales.

En la mayor parte de las grandes ciudades y áreas industriales, turísticas o de servicios, por la gravedad que entrañan las inundaciones en estas zonas ya se encuentran protegidas y, no es frecuente que en ellas se produzcan víctimas mortales directamente por la inundación. En la mayoría de los casos las víctimas se producen en las cuencas de cabecera o afluentes laterales, donde el factor sorpresa, la inadecuación de las infraestructuras de cruce con la red fluvial y el aislamiento aumentan considerablemente el riesgo. Una proporción elevada de las víctimas provocadas por inundaciones en las dos últimas décadas se ha producido en automóviles, caravanas, ciclomotores, etc., que durante una crecida se convierten en elementos de transporte muy inseguros. La disminución de las interferencias de la avenida con la red de transporte, o la utilización de sistemas de alerta, se convierten en elementos clave para la prevención de víctimas.

Los daños materiales se producen en forma muy diferenciada según los diferentes sectores económicos a los que afectan. La duración de la inundación, por ejemplo, es un factor muy importante en los daños al sector agrícola y, en cambio, resulta de una escasa trascendencia para los restantes usos. El sector servicios, se ve muy afectado por la duración de la suspensión de actividades, que puede estar asociada con la interrupción del servicio eléctrico o del acceso, incluso en zonas que no han llegado a inundarse.

Debe resaltarse igualmente la importancia de los daños a los servicios públicos. Incluso dentro de un mismo sector, como el agrícola, existen importantes diferencias según el tipo de cultivo de que se trate.



### Desastres por inundaciones ocurridos en España

Son numerosos y recurrentes los episodios de inundaciones con daños significativos a lo largo de la historia reciente de España. A continuación se relacionan los episodios con víctimas de la década 1991-2000:

Año	Provincia	Nº víctimas
1994 Octubre	Barcelona	7
1995 Julio	Guadalajara(Yebra, Almoquera)	9
1996 Agosto	Huesca (Barranco deArás)	87
1997 Septiembre	Alicante	5
1997 Noviembre	Badajoz	23
1999 Septiembre	Ávila	3
2000 Junio	Barcelona Tarragona	3

Desde la inundación de Valencia de 1957, se ha producido una media de una avenida grave cada cinco años. De los 10 eventos más importantes en cuanto a indemnizaciones pagadas por el Consorcio de Compensación de Seguros se han producido recientemente, seis en la década de los 80 y cuatro en la década de los 90.



DATOS DEL CONSORCIO DE SEGUROS 1



En la actualidad la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con su Plan de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, por lo tanto se hacía imprescindible completar el ciclo competencial y organizativo marcado en la Norma Básica e integrar los planes de Comunidades Autónomas en un marco que facilite la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas en el caso de una emergencia de interés nacional.

Asimismo el Plan Estatal de Inundaciones tiene en cuenta la nueva normativa europea sobre inundaciones, traspuesta en julio del 2010 a la legislación nacional. El R.D 903/2010 de evaluación y gestión de riesgo de inundación aborda en una primera fase la identificación de las zonas inundables con criterios históricos, geomorfológicos e hidrológicos-hidráulicos, y en una segunda fase, la representación cartográfica de la peligrosidad y el riesgo.

Las zonas identificadas formarán parte de una base de datos de zonas inundables y los mapas que resulten en el año 2013 habrán de incorporarse a los planes de protección civil autonómicos ante el riesgo de inundaciones.

Por lo tanto, resulta necesario prever, de forma planificada, la organización de los medios y recursos, materiales y humanos, que podrían ser requeridos para la asistencia y protección a la población, en caso de que ocurriese una inundación que afectase de manera dramática al territorio español.

El objetivo del Plan Estatal es establecer la organización y los procedimientos de actuación de aquellos servicios del Estado que sean necesarios para asegurar una respuesta eficaz ante las diferentes situaciones que puedan afectar al Estado español.

En consonancia con el objetivo expuesto anteriormente, las funciones básicas del Plan Estatal son las siguientes:

- a) Establecer la estructura de organización que permita la dirección y coordinación del conjunto de las administraciones públicas en emergencias por inundaciones declaradas de interés nacional, así como prever, en esos casos, los procedimientos de movilización y actuación de aquellos recursos y servicios que sean necesarios para cubrir de manera eficaz las necesidades creadas.



- b) Establecer los mecanismos de apoyo a los planes de comunidad autónoma en el supuesto de que éstas así lo requieran.
- c) Establecer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los planes de aquellas comunidades autónomas no directamente afectadas por la catástrofe, para la aportación de medios y recursos de intervención, cuando los previstos en los planes de las comunidades autónomas afectadas se manifiesten insuficientes.
- d) Establecer el sistema y los procedimientos de información sobre inundaciones, a utilizar con fines de protección civil.
- e) Establecer una base de datos de carácter nacional sobre inundaciones ocurridas en el territorio nacional.
- f) Prever los mecanismos de solicitud y recepción, en su caso, de ayuda internacional para su empleo en caso de inundación.

El ámbito del Plan Estatal lo constituye la totalidad del territorio nacional; y por lo tanto incluye aquellas zonas, en las cuales, aunque no sea previsible una inundación de importancia, puedan estar ubicados medios y recursos necesarios para la gestión de la emergencia.

### **Órganos Concernidos por el Plan**

#### Administración General del Estado.

**Presidencia del Gobierno:** Departamento de Infraestructura y Seguimiento para situaciones de Crisis. (DISSC)

**Ministerio del Interior:** Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Dirección General de Tráfico y Dirección General de la Policía y Guardia Civil.

**Ministerio de Política Territorial y Administración Pública:** Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

**Ministerio de Defensa:** Órgano competente en materia de Política de Defensa. (DIGENPOL). Unidad Militar de Emergencias (UME).



**Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad:** Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección.

**Ministerio de Fomento:** Instituto Geográfico Nacional (IGN), Centro de Estudios de Experimentación y Obras Públicas (CEDEX) y Direcciones Generales competentes en materia de infraestructuras del transporte terrestre, marítimo y aéreo.

**Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino:** Órganos competentes en materia de infraestructuras hidráulicas y calidad de las aguas, y política forestal y Agencia Estatal de Meteorología.

**Ministerio de Vivienda:** Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo

**Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:** Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información. Dirección General de Política Energética y Minas.

**Ministerio de Justicia:** Órganos Competentes en materia de medicina legal, Instituto Nacional de Toxicología, así como en materia de Registros Civiles.

**Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación:** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

**Ministerio de Ciencia e Innovación:** Instituto Geológico y Minero de España.

#### Otras Administraciones.

De igual modo se hallan concernidos por el presente Plan Estatal en la medida que en otros Planes Especiales ante el Riesgo de Inundaciones ó Territoriales de Comunidad Autónoma determinen, las Consejerías y órganos competentes en materia de Protección Civil así como las involucradas en materia de sanidad, vivienda, seguridad, obras públicas transportes comunicaciones alojamiento y albergue.

#### Listado de normas que quedan derogadas:

Con el Proyecto de Acuerdo del Consejo de ministros no queda derogada norma alguna.



### **Impacto presupuestario:**

Las medidas contenidas en este Proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros y en el Plan estatal que con el mismo se aprueba tienen por objeto regular la organización de los medios y recursos, materiales y humanos, que podrían ser requeridos para la asistencia y protección a la población, en caso de que ocurriese una inundación destructiva que afectase al territorio español. Por tratarse, por tanto, de normas fundamentalmente coordinadoras de medios y recursos ya existentes, tanto en el ámbito de la Administración General de Estado como de las Comunidades Autónomas, no suponen incremento de gasto público. Todos los órganos consultivos a los que se refiere el plan están constituidos exclusivamente por miembros natos por razón de su cargo, por lo que no implican incremento de dotaciones de personal.

En consecuencia, la implantación del Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones no supondrá incremento presupuestario ni de dotaciones de personal.

### **Impacto por motivo de género:**

Las medidas contenidas en este proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros y en el Plan que mediante el mismo se aprueba, son previsiones que han de facilitar la protección de personas y bienes en caso de emergencia por inundación, sin establecer prioridad o discriminación alguna por razón de género.

En consecuencia, dichas previsiones tienen un impacto de género nulo y de ellas no caben derivarse actuaciones que puedan favorecer situaciones de discriminación por razón de género, en ningún caso.

### **Creación de órganos colegiados:**

Con el Plan Estatal objeto de la presente Memoria no se crean nuevos órganos colegiados. Por una parte, se modifica y adapta a la actual estructura de la Administración General del Estado el Comité Estatal de Coordinación, creado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, que no tiene el carácter de órgano colegiado. Por otra, se crea un Consejo de Dirección del Plan Estatal, que tampoco tiene la



MINISTERIO  
DEL INTERIOR.

SUBSECRETARÍA

*DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y  
EMERGENCIAS.*

naturaleza de órgano colegiado sino de asesoramiento al Ministro del Interior en sus funciones de dirección del Plan Estatal.