

MATERIALES DIVULGATIVOS

¿Qué relación existe entre la zona de policía de aguas y la zona de flujo preferente?¹

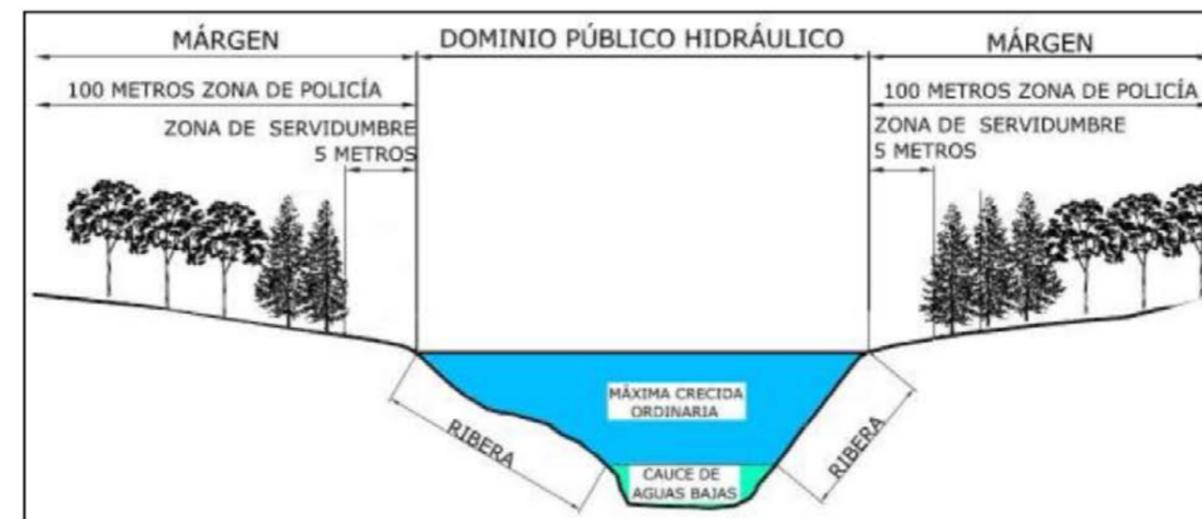
¹Autores: **Roberto O. Bustillo Bolado** (profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Vigo) e **Iván Quintana Martínez** (Jefe de Servicio, Confederación Hidrográfica del Miño-Sil)

Una de las franjas protectoras del dominio público hidráulico es la zona de policía definida en el art. 6.1.b TRLA/2001

“Las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal (...) a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen”

Dejando al margen el Código Civil y sus servidumbres de riberas de ríos del artículo 553, el más cercano antecedente legislativo de esa zona de policía se encuentra en el ya derogado Decreto 2508/1975 de 18 de septiembre, sobre previsión de daños en avenidas. El art. 1 de aquella norma establecía el deber del enton-

ces denominado Ministerio de Obras Públicas de delimitar “la zona determinada por la línea que alcancen las avenidas, cuyo periodo de recurrencia sea de quinientos años”; y provisionalmente, en tanto en cuanto se realizaban los estudios pertinentes y se adoptaban las resoluciones administrativas delimitadoras, el artículo 2 del reglamento establecía por defecto para los suelos rústicos que esa línea discurriera a una distancia de cien metros contada a partir de ambos límites del álveo del cauce. Con el paso del tiempo, esa previsión, inicialmente provisional y para el suelo rústico, acabará dando lugar para todo tipo de suelos a la actuales primeros cien metros zona de policía del art. 6.1.b TRLA/2001.



Hablo de los “primeros cien metros”, porque la extensión de la zona de policía puede ampliarse administrativamente más allá de ese mínimo legal, siempre que concurren las circunstancias legalmente establecidas y previo procedimiento administrativo. De acuerdo con el art. 6.2 del TRLA/2001, la zona de policía (y también la servidumbre para uso público del art. 6.1.a TRLA/2001) puede ampliarse de la forma que se determine reglamentariamente en tres supuestos²:

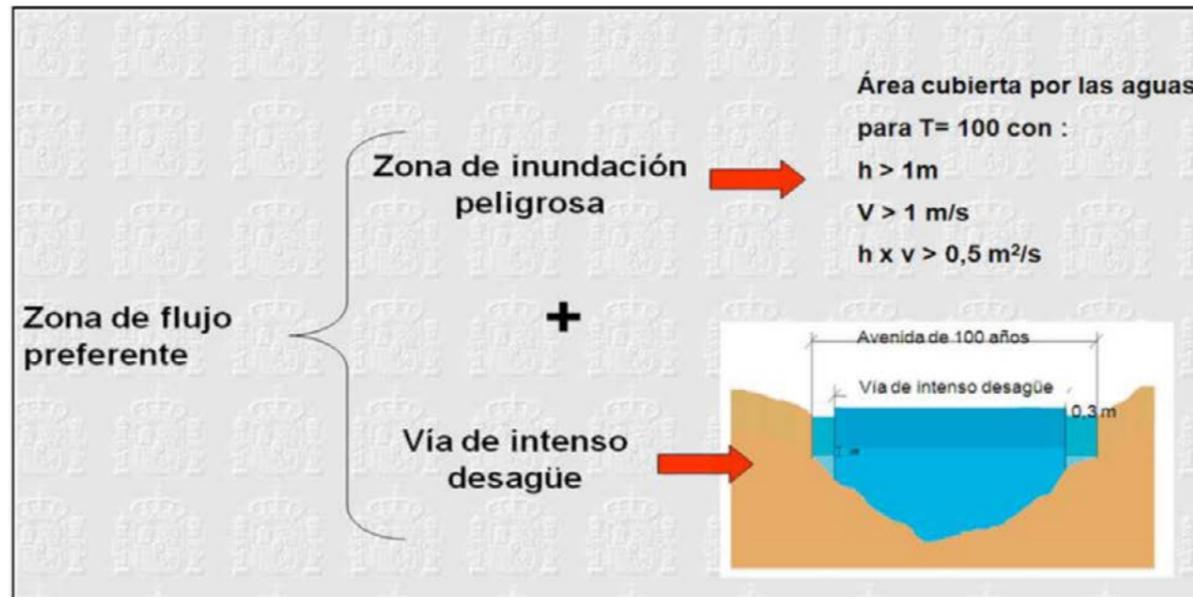
- en las zonas próximas a la desembocadura en el mar,
- en el entorno de los embalses, o
- cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes”.

A tales previsiones, el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, incorporando criterios previstos en la normativa de la Unión Europea, introduce

¹Autores: Roberto O. Bustillo Bolado (profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Vigo) e Iván Quintana Martínez (Jefe de Servicio, Confederación Hidrográfica del Miño-Sil)

en el art. 9 RDPH/1986 el concepto técnico de “zona de flujo preferente”, como nuevo supuesto a considerar para la ampliación de la zona de policía³. La zona de flujo preferente se define como “aquella zona constituida por la unión de la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo durante las avenidas, o vía

de intenso desagüe, y de la zona donde, para la avenida de 100 años de periodo de retorno, se puedan producir graves daños sobre las personas y los bienes, quedando delimitado su límite exterior mediante la envolvente de ambas zonas” (art. 9.2 RDPH/1986).



Si la zona de flujo preferente no supera en extensión a la preexistente zona de policía, la superficie de la zona de policía no se alterará, pero si la zona de flujo preferente excede de los cien metros legales (o, eventualmente, de la mayor extensión de la zona de policía previamente determinada conforme a los supuestos del art. 6.2 RDPH/1986), la zona de policía puede extenderse hasta abarcar a aquella por completo.

En cuanto a la incidencia sobre la actividad humana de la zona de policía, hay que empezar

dejando claras dos ideas. La primera, que en los primeros 5 metros de anchura del margen, las restricciones serán máximas, pues en esta franja conviven la zona de policía y la servidumbre para uso público del art. 6.1.a TRLA/2001. Y segunda, que hay que trazar un antes y un después de la modificación sufrida por el RDPH/1986 por efecto del R.D. 638/2016, de 9 de diciembre. Antes del R.D. 638/2016, la diferencia fundamental entre la servidumbre de uso público y la zona de policía era que en la primera con carácter general los usos constructivos estaban

prohibidos, mientras que en la segunda estaban condicionados a su compatibilidad con el riesgo de inundación o avenida; tras el R.D. 638/2016, en las zonas donde no coincidan zona de policía y zona de flujo preferente, el régimen jurídico de usos en la zona de policía sigue siendo de similar intensidad⁴; pero en las partes de la zona de policía que coincidan con la zona de flujo preferente, tras el R.D. 638/2016, los nuevos arts. 9 bis, ter y quater RDPH/1986 establecen detallados regímenes de limitaciones y prohibiciones, respectivamente, a los usos en la zona de flujo preferente del suelo rural, a las obras y construcciones en la zona de flujo preferente en suelos de situación básica de suelo urbanizado, y a municipios con más de 1/3 de su superficie incluida en la zona de flujo preferente.

Por lo tanto, dentro de la zona de policía podemos encontrar tres niveles de intensidad de protección:

- Máximo: donde exista superposición con la servidumbre para uso público
- Medio: donde exista superposición con la zona de flujo preferente
- Ordinario: en el resto de la zona de policía

² Como explica el Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de mayo de 2010 (Roj: STS 4041/2010, Ponente Rafael Fernández Valverde), la posibilidad de ampliar la anchura de la zona de policía (y/o de la anchura de la servidumbre) en los tres casos “ha de responder a una finalidad concreta: que ello resulte necesario para la seguridad de personas y bienes” (F.J. 3º), no siendo desde estos planteamientos admisible justificar la ampliación de la zona de policía (ni de la servidumbre para uso público) alegando otros motivos distintos (con independencia de que al ampliar para “proteger personas y bienes”, puedan también satisfacerse otros fines públicos conexos).

³ Dispone el primer inciso del primer párrafo del vigente art. 9.2 RDPH/1986 que “sin perjuicio de la modificación de los límites de la zona de policía, cuando concurra alguna de las causas señaladas en el artículo 6.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), la zona de policía podrá ampliarse, si ello fuese necesario, para incluir la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo, al objeto específico de proteger el régimen de corrientes en avenidas, y reducir el riesgo de producción de daños en personas y bienes”

⁴ En dichos espacios quedan condicionadas a las previsiones del propio reglamento las siguientes actividades (art. 9.1 RDPH/1986):

a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno.

b) Las extracciones de áridos.

c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.

d) Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del estado de la masa de agua, del ecosistema acuático, y en general, del dominio público hidráulico”

APUNTE BIBLIOGRÁFICO

Blasco Hedo, E. (2019): "Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 20 de diciembre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Begoña González García)". *Actualidad Jurídica Ambiental* n. 88, ISSN-e 1989-5666, págs. 134-137.

Bustillo Bolado, R.O. (2018): "La incidencia de la normativa reguladora de las aguas sobre la actividad de planificación y ejecución urbanística". Melgarejo Moreno, J. / Fernández-Aracil, P. (coords.): *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y sostenibilidad*, Ed. Universidad de Alicante, ISBN 978-84-1302-034-1, págs. 553-574.