

**Scripta Nova****REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES**

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XIII, núm. 285, 1 de marzo de 2009

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]**NUEVAS TENDENCIAS EN GESTIÓN DEL AGUA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES**

Leandro del Moral Ituarte

Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla

[lmoral@us.es](mailto:lmoral@us.es)

Recibido: 27 de marzo de 2008. Devuelto para revisión: 6 de noviembre de 2008. Aceptado: 13 de noviembre de 2008.

**Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales (Resumen)**

Durante los últimos años se ha reforzado la idea de que la gestión del agua debe de entenderse como un instrumento al servicio de una política territorial explícita. Esta idea se ve respaldada por la creciente demanda de integración entre gestión del agua y políticas sectoriales, concepto clave de la Directiva Marco del Agua en vigor. La aplicación operativa de esta idea obliga a analizar las potencialidades y limitaciones de la ordenación del territorio, la nueva política de desarrollo rural, el cambiante contexto normativo que fortalece el principio de integración y la intervención en el territorio desde criterios de protección de los recursos (Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, nueva Ley de Aguas y Ley del Suelo). El estudio termina destacando las potencialidades del actual etapa de planificación hidrológico en marcha (2007-2009) en toda la Unión Europea como punto de referencia para un nuevo modelo de toma de decisión en materia de políticas con incidencia en el territorio.

**Palabras clave:** ordenación del territorio, planificación hidrológica, desarrollo rural, medio ambiente.

**New trends in water management, spatial planning and integration of sectorial policies (Abstract)**

Over the last few years the idea that water management has to be understood as an instrument for a concrete and explicit spatial planning has been enforced. This idea is supported by the increasing demand for integration between water management and sectorial policies, one of the key concepts of the Water Framework Directive currently in force. The practical implementation of this idea requires us to analyse the potentialities and limitations inherent in spatial planning, the new rural development policy, the changing normative context that strengthens integration principle and land use developments based on resource conservation criteria (new Spanish Laws on Heritage and Biodiversity, Water and Town and Local Planning). The article concludes by reasoning that the current stage of water planning (2007-2009) in all the European Union could act as a point of reference for a new model of decision-taking processes concerning policies with spatial effects.

**Key words:** spatial planning, water planning, rural development, environment .

**Punto de referencia imprescindible: la relación entre el agua y el territorio**

El análisis de la relación entre el agua y el territorio remite a debates y conflictos sociales especialmente intensos y persistentes [1]. La explicación de este hecho tiene que ver con la presencia del agua en todas las actividades de producción y reproducción social; con su función básica en los sistemas naturales, independientemente de su abundancia o escasez relativa; con su valor simbólico, cargado de significados culturales e identitarios; y con las implicaciones de todos estos factores en la distribución social del riesgo y del poder. La sensibilidad de la relación agua-territorio se relacionan también con el hecho de que el agua precipita, fluye, se utiliza y se vierte por toda la superficie de la tierra. Cualquier actividad, aunque no tenga un objetivo hidráulico directo, influye sobre su generación y circulación. Discutir sobre política de agua significa poner en discusión las formas de ocupación del territorio propias del modelo de desarrollo en vigor en cada momento. De ahí, la complejidad a la vez que la profunda significación territorial del debate sobre el agua.

En coherencia con lo anterior, durante los últimos años se ha ido reforzando la idea de que la gestión del agua debe de plantearse necesariamente en el marco de una *estrategia territorial* de referencia; que la planificación hidrológica tiene que entenderse como un instrumento al servicio de una determinada *política territorial explícita*; que las demandas y disponibilidades de agua de cada cuenca sólo pueden fundamentarse en el diagnóstico y la consiguiente formulación de esa estrategia explícita de utilización del territorio. Esto es cierto para la gestión de cualquier recurso básico (energía, por ejemplo), pero en el caso del agua, por su presencia en todas las actividades de la producción y reproducción social y por su especial dimensión ambiental, cultural y política, la gestión integrada en el territorio se hace aún más imprescindible.

Muy recientemente, la idea ha sido reafirmada con claridad en las conclusiones generales del ciclo de debate *El uso el agua en la economía española: citación y perspectivas*: "Hay que abordar las cuestiones relacionadas con el modelo de desarrollo territorial vigente ya que es el que determina el consumo de recursos, su calidas y el grado de alteración del dominio público". Estos procesos territoriales se concretan hoy en la dinámica de desarrollo urbano vigente, basado en la construcción de viviendas dispersas y viviendas secundarias infrautilizadas, grandes consumidoras de agua y territorio; y en el modelo turístico de sol y playa predominante, muy estacional y asociado estrechamente en la actualidad al desarrollo de ofertas turísticas complementarias (Ministerio de Medio Ambiente, 2007, p. 9-11).

Coherentemente con este análisis, este mismo documento señala que la mejora de la gestión del agua conduce a mejorar la sostenibilidad del modelo de desarrollo territorial, tanto agrario como urbanístico, en concertación con todas las partes interesadas y en base a una estrecha colaboración entre *políticas sectoriales* y entre distintas administraciones. Porque “los procesos y dinámicas que determinan los usos del agua superan el ámbito de la planificación hidrológica tradicional y deben por tanto ser abordados desde una perspectiva territorial e intersectorial” (id., p. 12).

La idea se subraya rotundamente en el apartado dedicado a *Los mensajes clave de las distintas partes interesadas sobre el usos del agua en la economía española*, donde se presenta la siguiente propuesta, como recomendación principal de la comunidad científica y las organizaciones profesionales sobre el uso del agua en la economía española: “El cambio en la política de agua tiene que venir precedido de una profunda transformación del modelo de desarrollo que se ha impuesto en España, que es en parte territorialmente ineficiente e insostenible, y altamente derrochador de recursos. Frente a la inercia de los procesos territoriales (en urbanismo, agricultura, turismo) es necesaria una ordenación del territorio de acuerdo con los principios de sostenibilidad (precaución, minimización del consumo de recursos y participación pública” (id., p. 21).

## **Integración de políticas sectoriales y agua, como concepto clave subyacente a la Directiva Marco del agua**

En clara sintonía con estas ideas, la noción nuclear de la Directiva Marco del Agua (DMA) es el concepto de *integración*, entendida como la clave para la protección del agua y ecosistemas asociados (gestión ecosistémica). En la DMA la integración se entiende en un sentido mucho más amplio que el que subyace en la idea ya clásica de *gestión integrada del agua*, donde su sentido se centraba en la consideración conjunta de aguas superficiales y subterráneas, así como de los aspectos de cantidad y de calidad [2].

La noción de integración presente en la DMA implica también la integración de disciplinas, enfoques y experiencias (hidrología, hidráulica, ecología, química, edafología, agronomía, ingeniería, economía, aspectos sociológicos y jurídicos) para colaborar en su aplicación con el mejor balance coste-efectividad. La aplicación de la DMA obliga a que los procedimientos de toma de decisión incluyan un diálogo coordinado inter y trans-disciplinar entre las ciencias sociales, naturales y de la ingeniería, manteniendo la profundidad propia de cada disciplina. La integración se refiere también a la necesaria cooperación y coordinación entre administraciones, así como a la *integración* de diferentes niveles de decisión (local, regional, nacional), y de órganos de gestión de diferentes países miembros, en caso de cuencas internacionales). Paralelamente, la DMA implica también la *integración* de usuarios, agentes sociales y la sociedad civil en los procesos de decisión, impulsando un proceso de aprendizaje social al final del cual emerjan y sean implementados los compromisos alternativos más apropiados.

La idea de integración en la DMA culmina en la *integración* de las nuevas estrategias de gestión del agua en las políticas sectoriales y territoriales conexas. Como se expresa en la consideración nº 16 de la DMA: “Es necesaria una mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo; la presente Directiva sentará las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos políticos; la presente Directiva puede aportar también una importante contribución a otros ámbitos de cooperación entre los Estados miembros, como la Perspectiva del Desarrollo Territorial Europeo”.

El desarrollo de estos planteamientos está siendo difícil y está sufriendo retrasos sobre el calendario establecido. Así, la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas (art. 3 y anexo I de la DMA) ha sido muy reciente (Real Decreto 125/2007), a lo que se añade que el Real Decreto 126/2007 que regula la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes, además de atribuirles una composición simplista e inadecuada para abordar los actuales problemas de la interfaz Estado-Comunidades Autónomas (CCAA), establece que éstos no ostentan funciones de *coordinación*, como sería coherente con el concepto de integración, sino, meramente, de *cooperación*.

Por lo que se refiere a la integración de las disciplinas, el proceso de análisis y diagnóstico efectuado hasta el momento pone de manifiesto las dificultades para conectar el análisis económico con el de presiones e impactos; para vincular los estudios económicos al proceso de elaboración de los planes de gestión, y para adecuar los informes de diagnóstico a su función de alimentar y facilitar los procesos de participación del público. A pesar del carácter pluridisciplinar de los conocimientos necesarios para cubrir los requerimientos de información impuestos por la DMA, en las demarcaciones intercomunitarias se sigue constatando un déficit de expertos en análisis económico, en ecología de los ecosistemas acuáticos, hidrogeomorfología, aspectos institucionales y sociales del uso del agua, y en menor medida, expertos en análisis químicos y en hidrogeología.

Pero donde radica una de las mayores incertidumbres que hasta el momento rodea la aplicación de la DMA, y que subyace a todas las dificultades mencionadas, es precisamente en la falta de integración con las políticas territoriales y sectoriales de las que depende la materialización real de los objetivos de la nueva política de aguas.

## **Capacidad de la ordenación del territorio para abordar las nuevas tareas**

### ***Limitaciones institucionales de la relación entre planificación del agua y ordenación del territorio***

El análisis de la viabilidad de estas demandas de integración debe empezar por la valoración de la operatividad de la política destinada específicamente a propiciarla: la ordenación del territorio (OT), concebida, de acuerdo con la definición de la Carta Europea, como “la expresión espacial de la política, económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. Esta es la definición que recogen muchas de las leyes de las CCAA (administraciones con competencia exclusiva en la materia desde la aprobación de la Constitución de 1978 y los posteriores Estatutos de Autonomía) que la regulan, así como las sentencias del Tribunal Constitucional ante conflictos de competencias entre la OT autonómica y las políticas sectoriales del Estado [3].

La concepción de OT que subyace a las demandas de un marco y estrategia territorial explícitos para la planificación hidrológica es la de una función fuerte política y administrativamente, con contenidos económicos, sociales, ecológicos suficientes para orientar las decisiones de una política sectorial tan potente y consolidada como la de aguas. Si embargo, el contraste entre esa concepción y la realidad del desarrollo de la OT en la actualidad es muy acusado. Efectivamente, cuando se desciende a la realidad concreta, la

materialización de esa perspectiva se enfrenta, entre otros varios, con tres circunstancias interrelacionadas:

a) En paralelo con el retroceso de los planteamientos planificadores en otros campos, en la OT ha dominado en las últimas décadas un repliegue respecto de las pretensiones de ordenar la vida económica y los grandes procesos sociales. Este periodo corresponde prácticamente con el inicio de la práctica formalizada de OT en España. Sería poco realista desconocer que atravesamos una etapa en la que las políticas públicas han tendido a subordinarse y a secundar al mercado como mecanismo de regulación, apostando por el apoyo a la eficiencia económica en la construcción de espacios competitivos, en nuestro caso, dentro de la Europa del Mercado Único. A esta circunstancia se añaden los fracasos acumulados por los reiterados intentos de anticipar y, más aún, configurar el futuro, en un contexto de creciente incertidumbre e interrelación de factores. En el terreno de los demandas de agua la expansión del regadío de olivar en la década de 1990 en la cuenca del Guadalquivir se presentó, precisamente en un documento de planificación hidrológica, como ejemplo de la “falta de fiabilidad prospectiva de las planificaciones” (en este caso de regadíos) y de su carácter “voluntarista” (Ministerio de Medio Ambiente, 2000, *Análisis de los Sistemas Hidráulicos*, p. 197) [4].

b) La debilidad que presenta la OT respecto la política hidráulica y otras políticas sectoriales. Hasta el momento, la política de aguas se ha alzado como una política sectorial fuerte, con una lógica autónoma, plenamente coherente con un modelo de presión continuada sobre el dominio hídrico, considerado esencialmente como una fuente de recursos productivos. Como es habitual en la documentación de la Administración del agua, la única referencia a la ordenación del territorio del Plan Hidrológico Nacional de 2001 se hace en el contexto del artículo 28, dedicado a “Protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables”, en donde se señala que “Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo ...” (Ministerio de Medio Ambiente 2001, p. 21). Esto expresa la concepción, importante pero limitada, que desde la administración del agua se suele tener de la OT [5].

c) La distribución de competencias sobre planificación hidrológica y OT en España, que institucionaliza una concepción desarticulada y subordinada de la segunda frente a la primera, así como la imposibilidad de una formulación explícita de modelo territorial a escala estatal. La Ley del PHN (junio 2001) acababa con una disposición final segunda dedicada a “habilitación competencial”, que reitera la doctrina a este respecto: “Esta ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas reconocidas al Estado por las reglas 13ª y 22ª del artículo 149.1 de la Constitución” (Ministerio de Medio Ambiente 2001, p. 29). Los artículos mencionadas se refieren a: “La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma” (art. 149.1. 22ª) y a las “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1. 13ª) [6].

Evidentemente, lo anterior esta en el núcleo del debate de la relación entre política de aguas y estructura autonómica del Estado español. En estos momentos, como más adelante se comenta, se esta produciendo un refortalecimiento de la preeminencia de la normativa ambiental básica (competencia de la Administración central), al mismo tiempo que la reforma de los Estatutos de Autonomía está modificando la distribución de competencias establecidas en el primer ciclo de definición de la estructura autonómica del Estado.

### **Caracterización actual de la ordenación del territorio [7]**

En el recientemente desarrollado V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Málaga, noviembre 2007) se ha actualizado el diagnóstico de esta función administrativa en los siguientes términos (Benabent, 2007):

a) La ordenación del territorio tiene la vocación de aplicar una perspectiva transversal al territorio; una visión integrada de los problemas territoriales que sigue teniendo un encaje difícil en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones sectoriales del territorio.

b) La fragmentación de las competencias sobre OT hace que no se conozca bien la realidad de lo que se está desarrollando en el conjunto de España; no se sabe bien cómo se están desarrollando y el nivel de efectividad de los diferentes planes que van constituyendo ya un conjunto importante de instrumentos (ver tabla 1) [8].

c) Buena parte de los planes vigentes contienen determinaciones de gran dificultad operativa. Los criterios de actuación o las directrices que deben plasmar los objetivos del plan se sitúan en un plano extremadamente general, o no se dispone de los instrumentos necesarios para desarrollarlos.

d) Una parte de los contenidos de los planes se activa al aprobarse éstos, condicionando los usos del suelo y, en general, las políticas urbanísticas; pero otra parte está condicionada a la aprobación de los instrumentos de desarrollo (planes operativos y proyectos de actuación). Son estos segundos aspectos, cuya puesta en práctica no depende del propio plan, los que en mayor medida aportan propuestas de transformación territorial (Benabent, 2007). La consecuencia es la generación de efectos perversos y el descrédito de la planificación de OT, “confirmando una de las debilidades atribuidas a la ordenación del territorio en España como es su escasa capacidad ejecutiva” (Múgica y Gutiérrez, 2007, p. 10).

**Cuadro 1**  
**Planes de Ordenación del Territorio aprobados en España (agosto 2007)**

CCAA	PLANES/DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Andalucía	Plan de O. del T. de la Aglomeración Urbana de Granada (1999)
	Plan de O. del T. del Poniente Almeriense (2002)
	Plan de O. del T. de la Sierra de Segura (2003)
	Plan de O. del T. del ámbito de Doñana (2003)
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (2004)
	Plan de O. del T. del Litoral Occidental de Huelva (2006)
	Plan de O. del T. de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (2006)
	Plan de O. del T. de la Costa del Sol Occidental de Málaga (2006)
	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (1998)
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (1991)
	Directrices Subregionales de O. del T. franja costera de Asturias (1993)
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano
Balears	Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (1999)
	Plan Territorial Insular de Menorca (2003)
	Plan Territorial Insular Mallorca (2004)
	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (2005)
Canarias	Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote (1991)
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Revisión) (2003)
	Plan Insular de Ordenación de la Isla de El Hierro (2002)
	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (2001)
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife (2002)
	Directrices de O. Gral. y Directrices de O. del Turismo de Canarias (2003)
Cantabria	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria
	Plan de Ordenación del Litoral (2004)
Castilla y León	Plan Regional de ámbito territorial del Canal de Castilla
	Directrices de O. del T. de Valladolid y Entorno (2001)
	Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro (León)
	Directrices de O. de ámbito subregional de Segovia y su Entorno (2005)
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña (1995)
	Plan Director Territorial del Delta del Ebro (1996)
	Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro (2001)
	Plan Territorial Parcial de l' Alt Pirineu i Aran
Murcia	Directrices de Ordenación de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (2004)
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra (2005)
País Vasco	Directrices de O. T. de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1997)
	Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa (Laguardía) (2004)
	Plan Territorial Parcial de Alava Central (Vitoria-Gasteiz) (2004)
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio (2005)
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba) (2005)
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (2005)
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano
Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarauz-Azpeitia	
Fuente: Benabent, 2007, p. 4 y Hildenbrand, 2006, pp. 95-98.	

e) Por estos motivos se han ido creando nuevos instrumentos de competencia autonómica para el desarrollo de los planes de OT, como, por ejemplo, las Zonas de Interés Regional o los Proyectos de Alcance Regional de la Comunidad de Madrid, o las Actuaciones con Incidencia en la OT y los Planes Especiales de Desarrollo de Andalucía. En todo caso, la instrumentación de las propuestas positivas del Plan son siempre intemporales: dependen de su incorporación a las leyes de presupuestos anuales de la correspondiente Comunidad Autónoma.

f) En cuanto a la participación pública los mecanismos establecidos en la OT son los mismos que estableció, de manera avanzada para su época, la primera legislación urbanística de 1956 para la redacción del planeamiento urbanístico, es decir, una exposición pública en la fase de avance, cuando la hay, y siempre una vez que el plan se ha redactado y se ha aprobado inicialmente, de una manera formal o informal. La participación no se da en el proceso de formación de la decisión, sino en un momento posterior y sólo puede incidir en el proceso de forma muy limitada; la participación se plantea más como un medio de obtención de información que como un medio de obtención del consenso. Es decir, un modelo clásico de participación que contrasta vivamente con lo que plantea la concepción de la DMA sobre la *participación activa*.

g) Por lo que respecta a la concurrencia de competencias sobre el territorio, el debate sobre las insuficiencias en cooperación y coordinación entre las administraciones se mantiene. Desde la perspectiva de los técnicos y responsables de la OT se suele valorar que ni por parte de la Administración General del Estado con sus políticas sectoriales, ni por parte de las CC.AA. se han dado pasos significativos para resolver esta tensión: “En general, lo que viene sucediendo es una progresiva tendencia legislativa de la Administración General del Estado a hacer prevalecer sus políticas sectoriales sobre las competencias urbanísticas y territoriales de las CC.AA. Se han formulado algunos medios para abordar esta cuestión: comisiones mixtas para la búsqueda de vías de entendimiento y de solución de las discrepancias, comisiones de redacción, elaboración del plan con amplia participación, siguiendo el modelo de los planes estratégicos de ciudades. En cualquier caso, las experiencias son escasas y no se puede decir que se hayan generalizado los mecanismos de coordinación/cooperación entre administraciones, siendo la tónica general el trámite de audiencia al final del proceso de elaboración del plan, único momento en que se produce esta colaboración” (Benabent, 2007, p. 11).

Ante la falta de mecanismos de cooperación y ante la previsible discrepancia ante cualquier propuesta que afecte o pueda afectar a materias de competencia estatal, la práctica más habitual ha sido soslayar el problema, excluyendo la consideración de la materia competencia de otra administración. De manera que sólo se atiende a los aspectos de competencia autonómica, no considerándose siquiera la posibilidad de entablar un dialogo previo, de analizar la idoneidad de las propuestas y actuaciones de competencia de la Administración General del Estado, de su compatibilidad o congruencia con las actuaciones propias. Un ejemplo paradigmático de este problema se presenta frecuentemente en relación con la planificación hidrológica (idem, p. 14).

En la actualidad, como se ha destacado en el reciente *V Congreso Internacional de OT* antes mencionado (Málaga, noviembre 2007), los

especialistas (Joaquín Farinós, Margarita Ortega, Andreas Hildenbrand) coinciden en conceptos claves como la mayor importancia de la forma de diseñar y poner en práctica las actuaciones que las técnicas e instrumentos; la noción de *capital territorial*, relacionado con una red de observatorios territoriales que asegure una información territorial suficiente, de libre acceso, contrastada y bien conocida por el conjunto de actores; y el énfasis en la transparencia, la participación activa, el reconocimiento de la multiplicidad de actores legítimos que esté en la base del concepto sintético de *nueva gobernanza territorial*.

Es imposible no relacionar este debate con la controversia sobre las implicaciones de la actual reforma de los Estatutos de Autonomía en la distribución de competencias sobre la gestión del agua, cuyo último episodio hasta el momento es la sentencia de Tribunal Constitucional (TC) sobre el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de Valencia que “reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de cuencas excedentarias”. La realidad es que pese al carácter aparentemente contrario a la tradición española de dominio público hidráulico y a la misma concepción constitucional del dominio público (Embid Irujo, 2007, p. 37), el TC ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra el artículo 17.1 del Estatuto de Valencia, incluido el concepto aberrante de “cuencas excedentarias” (que se puede entender en el contexto arcaico de los balances recursos disponibles-demandas) y más aún el de “caudales sobrantes” (que no se entiende bajo ningún concepto).

Pero al margen de esta cuestión terminológica fundamental, se va imponiendo la necesidad de alcanzar una presencia distinta y cuantitativamente superior de las CCAA en el ámbito del agua en relación con la que tienen en la actualidad (Embid Irujo, 2007, p. 80). No se puede ignorar la tendencia hacia el incremento del peso político, de la capacidad de incidir en la definición de la política de aguas, por parte de las CCAA y la necesidad de reforzar el carácter de su presencia en los organismos estatales, abriendo fórmulas de cogestión y codecisión (Delgado Piqueras, 2007, p. 196) y reforzando el principio básico de cooperación, que preside el reciente Acuerdo sobre determinación del ámbito funcional y calendario del traspaso de funciones y servicios de la cuenca del Guadalquivir a la CA de Andalucía.

En cualquier caso, este debate no puede desviar la atención de los problemas reales de los ríos, de los ecosistemas acuáticos y de sus usos: la contaminación, la sobreexplotación, la falta de garantía y la ilegalidad. La discusión tiene que situarse en el contexto de la aplicación de la DMA que obliga a planificar y gestionar las aguas de forma integrada, para lo que establece como unidad de gestión la Demarcación hidrográfica, sean cuales sean las divisiones administrativas de este territorio, y obliga a designar el Comité de autoridades competentes, órgano de coordinación con capacidad de decisión sobre los aspectos más relevantes de la planificación y gestión de las aguas de la Demarcación. En él deben estar representados los distintos departamentos de las Administraciones públicas con competencias concurrentes sobre las aguas (entre ellas OT y urbanismo). Su responsabilidad principal será la aprobación definitiva del Plan de gestión de cuenca y de los Programas de medidas y seguimiento, a propuesta del Organismo de Cuenca y tras la tramitación y participación pública establecidas.

### ***Contenidos hidrológicos a abordar por los instrumentos de ordenación del territorio***

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, para hacer frente a las demandas de modelo territorial de referencia que hacen los que critican el déficit territorial de la planificación hidrológica, sería necesario plantearse la posibilidad de que la OT se reorientase hacia un modelo de función política-administrativa con capacidad de formular lógicas de evolución territorial. Ese es el modelo de OT que subyace a tales demandas, aunque algunos de las que las plantean no tengan en cuenta el alcance y las dificultades de lo que proponen. Una vez definida esa posibilidad, la OT, como resultado de un proceso de cooperación y coordinación con las políticas sectoriales con incidencia territorial y los actores sociales implicados, debe incorporar los siguientes contenidos hidrológicos, que son a los que más directamente afecta esa demanda de referente territorial para la planificación del agua:

- 1) Previsiones, en diferentes hipótesis y escenarios, sobre las demandas en los diferentes sectores de usos en el ámbito de ordenación, con especial atención a usos agrícolas y a procesos de desarrollo urbanístico y del sector ocio-turismo.
- 2) Aspectos territoriales de la evaluación de recursos: posibilidades de regulación superficial y ordenación de recursos subterráneos
- 3) Criterios para la definición de objetivos de calidad en relación con los diferentes usos actuales y previstos en cada zona: caudales ambientales y delimitación de zonas sensibles.
- 4) Fijación por zonas del orden de preferencia para la asignación del recurso, basada en criterios hidrológicos, ecológicos, económicos y sociales adecuados a las circunstancias del ámbito de planificación.
- 5) Defensa de avenidas e inundaciones: prioridades en el ámbito y zonificación.
- 6) Uso social del dominio público: criterios de distribución y accesibilidad
- 7) Articulación territorial de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos de agua.

En relación con el primer punto, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco de 1992 se expresan con gran precisión cuando establecen que: los planes hidrológicos con incidencia sobre el espacio autonómico “se apoyarán en lo establecido en estas DOT con respecto a la configuración del modelo de asentamiento de la población, de las actividades económicas y de la protección de espacios naturales en la Comunidad Autónoma”, coherentemente con lo cual “la determinación de los usos y demandas existentes y previsibles se hará en función de lo establecido en las DOT” (Gobierno Vasco, 1992). En este mismo sentido se manifiesta un reciente instrumento de OT de escala subregional, el Plan de OT del Levante Almeriense, en cuya normativa se establece: “La Administración hidráulica deberá efectuar la revisión de la planificación hidrológica vigente para el ámbito con el objeto de adaptarla a la realidad actual y a la previsible en el futuro, de acuerdo con los contenidos de este Plan” (Junta de Andalucía, 2007, p. 144). En este caso, como más adelante se verá, esta asunción de protagonismo va unida a una reorientación de contenidos en la estrategia de intervención sobre el agua, en el sentido de la contención de las presiones sobre los recursos.

Así mismo, los aspectos territoriales de la evaluación de recursos son ineludibles en los instrumentos de OT, tanto en lo que se refiere a las posibilidades de regulación superficial como a los límites del aprovechamiento de las aguas subterráneas. El debate sobre las obras

de regulación, aparte de sus contenidos directamente ambientales y económicos, es cada vez más un debate sobre relación entre territorios. Por otra parte, muchos de los procesos de constitución de entidades supramunicipales o de su ampliación tienen una implicación hidrológica concreta: el abandono de fuentes locales de suministro basadas en aguas subterráneas. Este tema merece una reflexión más crítica desde la OT. Las aguas subterráneas son en ocasiones más seguras, próximas y accesibles, además de más recomendables en términos ambientales y energéticos que las alternativas de obras de infraestructura hidráulica de superficie en las que se basan las estrategias de los grandes consorcios. El deterioro de las aguas subterráneas, que en ocasiones justifica su abandono, es una consecuencia de la falta de control y ordenación de los usos del suelo, ante la que la OT no puede eludir sus responsabilidades. En la experiencia comparada de los contenidos hidrológicos de la OT en Europa, una de las principales coincidencias es la atención a la protección de los acuíferos, destinados preferentemente, por su mayor garantía y calidad, al abastecimiento de poblaciones.

Sobre el papel fundamental de la OT y el urbanismo en el tratamiento del riesgo de avenidas e inundaciones existe un amplio acuerdo ya muy asentado. De hecho, como se ha señalado, éste es el único papel explícito que, generalmente, se reconoce a la OT en la documentación hidrológica. En cualquier caso, la Administración hidráulica española ha asumido formalmente la relevancia de la OT en este tema. En el Libro Blanco del Agua en España se puede leer: "Los problemas de inundabilidad deben ser prevenidos antes de que se requieran intervenciones futuras. Evitar la ocupación urbana de zonas inundables y orientar el crecimiento de las ciudades hacia zonas seguras es el mejor método para evitar dichas intervenciones" (Ministerio de Medio Ambiente 2000, p. 477). El problema en lo que se refiere a este tema no es, pues, conceptual sino de autoridad y legalidad (Olcina Cantos, 2006).

### ***Contenidos habituales de la ordenación del territorio y tendencias***

Pero aparte de las cuestiones de distribución de competencias, de temáticas y de relaciones entre planificaciones, desde la perspectiva político-administrativa de las relaciones entre agua y territorio –las relaciones entre gestión y planificación de recursos hídricos y OT- la cuestión que va interesando cada vez más es cual puede ser el papel de la OT en el avance hacia ese nuevo paradigma que exige desacoplar el crecimiento de la utilización masiva de recursos (sostenibilidad). En ese sentido, la pregunta clave es si las restricciones impuestas por los ecosistemas acuáticos y el mandato legal de su conservación y/o restauración pueden ser aplicados operativamente por la OT como criterios de ordenación y de regulación de los procesos de desarrollo territorial.

No es esa la tradición y la práctica de la que procedemos y en la que todavía estamos instalados. En ese sentido, por ejemplo, el *Plan de Ordenación del Territorio del Poniente del Almería*, vigente desde 2000, constituye una defensa explícita y sin complejos de un tipo de "crecimiento sostenible" al margen de constricciones hidrológicas, que nada tiene que ver con cualquier concepción sería de la *sostenibilidad*: "En el sistema económico del Poniente, la agricultura intensiva es la actividad protagonista y, además de contar con una notable capacidad de arrastre, es competitiva y capaz de asumir innovaciones, así como de aprovechar las oportunidades de mercado. Por este motivo, es necesario considerarla como no prescindible". Por consiguiente, "... resulta lógico no imponer una autolimitación o reducción del tamaño del sector para adecuarlo a las posibilidades de los recursos naturales, por el contrario resulta más coherente y acertado abordar el diseño de un modelo general de aprovechamiento de los recursos, muy especialmente del agua, que permita la sostenibilidad sin cuestionar la evolución del sector" (Junta de Andalucía, 2000, p. 25).

Tampoco oculta sus planteamientos desarrollistas el documento de *Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia* (2004). Analizando la demanda de agua que supondría el crecimiento de población equivalente que propone (duplicación de la actualmente existente), señala: "En el supuesto de saturación del suelo que figura en el planeamiento se habrían construido más viviendas de las ahora existentes [...] El incremento de demanda de agua sería de 13,9 hm<sup>3</sup>/año, cantidad totalmente asumible aunque fuera mediante recurso a la desalación [...] No parece, por lo tanto, que el agua pueda ser un limitador al crecimiento" (Región de Murcia, 2004, p. 19) [\[9\]](#).

El cambio de perspectiva, sin embargo, hace ya tiempo que entró, como se ha visto, en el enfoque de los riesgos relacionados con caudales extremos: "Es básico retener la idea fundamental de que, en sociedades hidráulicamente desarrolladas, el problema de las inundaciones se traslada del campo de las infraestructuras al de la ordenación territorial" (Ministerio de Medio Ambiente, 2000, p. 477). Es decir, el problema se traslada del intento de control y regularización de los ritmos naturales y de sus manifestaciones extremas al de la adaptación y definición de limitaciones de usos y ocupaciones, porque no otra cosa puede aportar la *ordenación del territorio* como práctica contrapuesta a las *infraestructuras* [\[10\]](#).

Esta idea se empieza a defender desde la propia reflexión interna de la ordenación del territorio. Así, el actual Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), en agudo contraste con el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía de diez años antes, señala, refiriéndose a las ideas de *escasez* y *déficit* (fundamentales para la construcción del discurso hidráulico tradicional): "El concepto de déficit ha de ser entendido, necesariamente, de manera relativa. No se trata tanto de un déficit de recursos naturales, como de una excesiva presión de las demandas sobre dichos recursos". Y continúa explicando que existen "límites naturales y ecológicos del territorio para la obtención de nuevos recursos", además de crecientes resistencias a las transferencias de recursos entre cuencas" (Junta de Andalucía, 2006).

Todo este nuevo discurso emergente coincide con experiencias, no estricta o exclusivamente referidas al tema del agua, pero que expresan la misma realidad de fondo: el debate sobre la capacidad de carga de los espacios insulares. En los Archipiélagos Balear y Canario, la propia condición de insularidad hace que la percepción de sus límites se haga más fácil de captar por parte de la población, lo que ha provocado ya disposiciones políticas como las llamadas *moratorias turísticas*, insertas explícitamente en planteamientos territoriales. El debate que se ha venido desarrollando en Baleares sobre los límites del modelo de crecimiento y sus implicaciones territoriales e, incluso más específicamente, sobre el modelo de gestión de los recursos hídricos es especialmente significativo [\[11\]](#).

Una de las últimas concreciones de este proceso de asunción de protagonismo de una ordenación del territorio orientada con criterios de contención de presiones es el Plan de Ordenación de Territorio de Área del Levante Almeriense (Junta de Andalucía, 2007). Como se ha señalado anteriormente, el plan comienza definiendo con claridad el marco de la relación entre las funciones político-administrativas: "La ordenación de los recursos hídricos en el ámbito del Levante Almeriense está sujeta a las determinaciones de la planificación hidrológica. Dicha ordenación debe ajustarse a las características específicas del ámbito de ordenación desde la perspectiva integradora que compete a este Plan, y concretamente a los objetivos del modelo territorial del mismo". En este sentido, en la memoria de

ordenación se señala que el Plan excluye en todo caso la transformación en regadío de determinados terrenos incluidos dentro de zonas de protección ambiental y de protección territorial, limitaciones que “no se establecen por razones exclusivamente hídricas, sino territoriales, es decir, de acuerdo con un modelo territorial que desea hacer compatible el desarrollo agrícola y turístico con la defensa del patrimonio ecológico y paisajístico del Levante y con procesos ambientales muy importantes (drenaje y erosión) que se están viendo seriamente comprometidos por el desarrollo de las actividades productivas en determinadas áreas de la comarca” (Junta de Andalucía, 2007, p. 93).

Otro interesante ejemplo, anterior al del Levante Almeriense, es el del Plan Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre aprobado en 2001 (que comprende las comarcas de El Baix Ebre, El Montsià, La Ribera d'Ebre y La Terra Alta), en el que se incluyen, además de los espacios determinados por la legislación medioambiental (Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña), áreas calificadas como suelo no urbanizable de protección funcional (bosques y matorrales, llanuras aluvial y deltaica) y se reconoce explícitamente su papel de protección de cabeceras y márgenes de ríos (Múgica y Gutiérrez, 2007, p. 10).

## Un sector clave para la implementación de las nuevas estrategias en el agua: la nueva política de desarrollo rural

Pese a los retos pendientes de solución y a las posibilidades que abre el desarrollo de estas tendencias en la OT, la consideración de las orientaciones de las principales políticas sectoriales con incidencia en el territorio sigue siendo clave. Entre ellas, por su incidencia sobre el sistema hidrológico e hidráulico destaca la política agraria.

### *El Reglamento 1698/2005 y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) [12]*

En este sentido, la última reforma de la PAC (*reforma Fischler* de 2003: pago único, desacoplamiento, condicionalidad, modulación) y la nueva política de Desarrollo Rural (Reglamento 1698/2005 y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER) constituyen una oportunidad para apoyar el avance hacia las metas de la DMA. La política de desarrollo rural comienza a consolidarse como una política diferenciada de la PAC, enfocando de una manera integrada los problemas del mundo rural y respondiendo a los nuevos objetivos de una sociedad que ha alcanzado la autosuficiencia alimentaria en un nuevo escenario interno (ampliación de la UE, nuevas demandas de los consumidores, nuevas prioridades en las agendas políticas,...) y externo (creciente deslegitimación de la PAC en los foros internacionales de ayuda al desarrollo, nueva ronda de la OMC,...) (Moyano, 2007). Las políticas de desarrollo rural están orientadas por una concepción más integral del desarrollo donde el territorio, el paisaje, el medio ambiente, la economía productiva y las actividades recreativas y de ocio no son compartimentos estancos, sino partes de un todo interdependiente.

El nuevo Reglamento se estructura en tres ejes en torno a los cuales se agrupan las distintas acciones de desarrollo rural; a ellos se añade un cuarto eje, transversal, para promover la extensión de la metodología ascendente y participativa (enfoque Leader) al resto de los ejes (ver tabla 2).

**Cuadro 2**  
**Ejes de actuación del Reglamento de Desarrollo Rural**  
**y porcentajes mínimos de financiación con cargo al FEADER (\*)**

EJES DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS
PRIMER EJE  (10% de financiación mínima)	Mejora de la competitividad de la agricultura.  Mejora de la calidad de las producciones alimentarias
SEGUNDO EJE  (25% de financiación mínima)	Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (programa agroambiental,...) y forestales.  Gestión sostenible de los territorios (Red Natura 2000).
TERCER EJE  (10% de financiación mínima)	Diversificación de actividades económicas.  Mejora de la calidad de vida en el medio rural
CUARTO EJE  (5% de financiación mínima)	Extensión del enfoque Leader a los tres ejes anteriores  Constitución de grupos de desarrollo rural
(*) Los porcentajes mínimos suman 50%. Los gobiernos nacionales pueden elevar esos porcentajes distribuyendo a su criterio entre los distintos ejes el 50% restante de los recursos asignados por el FEADER a cada Estado miembro.	

Para cada uno de los ejes se fija un porcentaje mínimo de financiación por parte de la UE a través del mencionado fondo FEADER. A este porcentaje se unirán los recursos que cada Estado decida destinar (bien de lo obtenido con la modulación de las ayudas agrícolas o de sus propios presupuestos) [13]. Los recursos del nuevo Fondo (88.750 millones de euros para el conjunto del periodo 2007-2013) se forman principalmente con parte de los del antiguo FEOGA, a los que se podrán añadir los procedentes de los fondos estructurales FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo) e IFOP (Fondo Europeo para la Ordenación Pesquera), dejando en manos de los gobiernos nacionales y autonómicos un amplio margen de maniobra para su aplicación en cada territorio.

Buena parte de los objetivos de los ejes 2, 3 y 4 del nuevo Reglamento 1698/2005, así como los instrumentos previstos (estrategias elaboradas ámbitos subregionales, con un enfoque de abajo a arriba) son fundamentalmente coincidentes con los objetivos e instrumentos planteados en la DMA. Además, los calendarios de la nueva política de desarrollo rural y la DMA aunque no de una manera perfecta, son sensiblemente paralelos (ver tabla 3). Los buenos resultados van a depender, por una parte, de la cooperación entre las administraciones del agua y agrarias para el diseño de medidas coherentes y complementarias entre los *planes de gestión de cuenca* y los

*programas de desarrollo rural*; por otra, de la evaluación coordinada de las interrelaciones y sinergias de ambos paquetes de medidas y, finalmente, de la participación e implicación de todas las partes interesadas, que la DMA enfatiza tan claramente (Peiteado, C., 2006).

Los temas clave en los que es necesario encontrar las mejores sinergias entre ambas políticas son, ordenados por ejes, los siguientes:

Respecto al Eje 1 (competitividad del sector agrícola-forestal), destacan tres aspectos. En primer lugar, todo lo relacionado con la información, formación y asesoramiento que pueden incidir en aspectos clave para avanzar hacia los objetivos de la DMA, como los que se relacionan con la formación en el manejo de nuevas técnicas de riego o el control de abonado; en segundo lugar, la modernización de explotaciones, con la incorporación de nuevas tecnologías de riego o infraestructuras para el tratamiento de residuos (tanques para purines, por ejemplo); y en tercer lugar, las infraestructuras para la evolución y adaptación de agricultura y silvicultura, que incluye expresamente ayudas para gestión de recursos hídricos y modernización de regadíos, teniendo en cuenta los efectos negativos que las medidas de modernización, cuando implican intensificación, pueden tener sobre el sistema hidrológico (reducción de retornos de riego, contaminación, erosión). En ese sentido es de especial importancia los comentarios sobre el balance de las experiencias de modernización de regadíos que ya viene haciéndose desde hace años (WWF-Adena, 2005), así como la creciente preocupación por los impactos sobre paisajes y patrimonios culturales, aspecto que se trata de manera específica en otro informe de este panel.

Respecto del Eje 2 (mejora del medio ambiente y entorno rural), destacan, por una parte, las potencialidades de las ayudas NATURA 2000 y las directamente relacionadas con la DMA, que incluyen compensación por restricciones derivadas de medidas de planes de gestión de cuenca (restauración de humedales, transformación de tierras agrícolas en pastizales); y por otra parte, las ayudas agroambientales referidas al fomento de la extensificación para disminuir la presión sobre recursos hídricos y reducción de insumos en la explotación. En este sentido es de especial interés la línea de ayudas relacionada con el apoyo de agrosistemas de secano de alto valor ambiental.

En relación con el Eje 3 (diversificación y mejora de la calidad de vida), para los objetivos de la DMA son importantes, por una parte, las actuaciones dirigidas a la conservación y mejora del patrimonio rural, que incluyen actividades de sensibilización, inversión para mantenimiento y mejora del patrimonio natural (restauración de riberas, depuración de aguas residuales en zonas rurales) y, por otra, todo lo relacionado con la formación, adquisición de capacidades e información, que serán de gran importancia para aumentar la sensibilización para cumplir con los objetivos de la DMA y para la elaboración de los planes de gestión de cuenca.

**Cuadro 3**  
**Calendario de la reforma de la PAC y de la DMA**

AÑO	POLÍTICA AGRARIA COMÚN	DIRECTIVA MARCO DE AGUA
2000	Aprobación de los Programas de Desarrollo Rural en el marco de la Agenda 2000	Aprobación y entrada en vigor de la Directiva Marco del Agua
2003	Reforma de la PAC (desacoplamiento, condicionalidad, modulación, impulso a la política de desarrollo rural)	Transposición a la legislación de los estados miembros
2004		Informes por Demarcaciones Hidrográficas de acuerdo con el art. 5: análisis de las características, presiones e impactos.
2005	Reglamento 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través de FEADER. La condicionalidad se hace obligatoria.	Revisión de los informes art. 5 y comienzo de definición de objetivos para los planes de medidas.
2006	Termina el periodo de programación 2000-2006 de Desarrollo Rural. Establecimiento medidas y elaboración de las Directrices Estratégicas Comunitarias, de los planes Estratégicos Nacionales (primer semestre) y de los Programas de Desarrollo Rural (segundo semestre).	Establecimiento de la red de control (art. 8). Identificación de partes interesadas (actores), presentación del calendario para la consulta pública y programa para la redacción de los planes de gestión de cuencas (art. 14).
2007	Comienzo del nuevo periodo de programación de Desarrollo Rural 2007-2013	Informe provisional sobre aspectos clave de la gestión del agua en cada Demarcación (art. 14).
2008	Revisión de las Reformas de la PAC de 2003	Consulta pública sobre borradores de los planes de gestión
2009		Aprobación de los planes de gestión (art. 13).
2010		Aplicación de precios que introduzcan incentivos para el uso eficiente del agua (art. 9)
2013	Termina el periodo de programación 2007-2013 de Desarrollo Rural.	
2012		Los planes de gestión deben estar operativos (art. 11)
2015		Se debe alcanzar el buen estado ecológico de las aguas (art. 4)

Fuente: Interwies y Dworak, 2006. Traducción y adaptación propia.

### ***Los actores sociales y la aplicación del Reglamento en España***

La aplicación de la nueva política de Desarrollo Rural está poniendo de manifiesto los conflictos entre los distintos grupos implicados en el desarrollo de las zonas rurales. Los agricultores y sus organizaciones ven el Reglamento como un trasvase de fondos desde la subvención a la producción (*primer pilar* de la PAC) a un amplio y heterogéneo conjunto de objetivos. El sector agrario se resiste a



compartir los recursos con otros actores y grupos de intereses (propietarios forestales, emprendedores rurales,...) en detrimento de las acciones dirigidas a la mejora y modernización de las explotaciones agrarias. Por otro lado, los Grupos de Acción Local (los GAL del programa LEADER y PRODER), y las redes donde éstos se integran, recelan del poder de las organizaciones profesionales agrarias y de su larga connivencia con los departamentos de agricultura de las distintas administraciones (que probablemente serán los que gestionarán la aplicación del nuevo Reglamento), temiendo que estas organizaciones presionen a los Gobiernos para aumentar el porcentaje mínimo del primer eje y acaparar la mayor parte de los recursos disponibles (principalmente los que correspondan a la parte de cofinanciación nacional, cuyos recursos saldrán en gran medida de la modulación de las ayudas del *primer pilar* de la PAC). Tanto las organizaciones agrarias como las redes de desarrollo rural ven, además, con preocupación cómo la inclusión de la Red Natura 2000 en el segundo eje supondrá distraer parte de los recursos del FEADER para financiar ese costoso programa medioambiental, un programa que hasta ahora no había estado incluido en el ámbito de la política de desarrollo rural. A esa preocupación se le une la relativamente escasa dotación del FEADER (los mencionados 88.750 millones de euros para el conjunto del periodo 2007-2013), que ahora han de repartirse con los territorios rurales de los nuevos Estados de la UE (Moyano, 2007).

La aplicación del Reglamento europeo y del fondo FEADER en los distintos países exige, en una primera etapa, la elaboración de un Plan Estratégico Nacional por parte de cada Estado miembro, de acuerdo con unas directrices previamente aprobadas por la Comisión europea. En una segunda etapa, los Gobiernos presentan su Programa Nacional de Desarrollo Rural, que en el caso de Estados con estructura descentralizada, debe ser un conjunto de los programas regionales, si bien con la posibilidad de establecer directrices de coordinación mediante un Marco Nacional de Desarrollo Rural (MNDR). En España, todo ello se viene realizando mediante un laborioso procedimiento, debido a la distribución de competencias entre la Administración central y las CC.AA. Un análisis del proceso de elaboración y del contenido de estos documentos confirma el predominio de una concepción agraria del desarrollo rural. La primera señal de ese predominio agrarista es el protagonismo asumido por el MAPA (a través de su Dirección General de Desarrollo Rural) en la elaboración de ambos documentos y en el impulso de la dinámica de interlocución con los demás agentes administrativos y actores socioeconómicos. Ha sido el MAPA el que ha dirigido la fase de consultas con los ministerios de Economía y Hacienda (a través de la Dirección General de Fondos Europeos Comunitarios), Medio Ambiente (a través de la Dirección General de la Biodiversidad) y Trabajo y Asuntos Sociales (a través del Instituto de la Mujer), así como con las consejerías responsables del desarrollo rural de las CC.AA. y con la Federación Española de Municipios y Provincias. Además, el MAPA ha sido el interlocutor ante las tres organizaciones profesionales agrarias (ASAJA, COAG y UPA), las dos redes de desarrollo rural existentes, la confederación de cooperativas, algunas organizaciones sectoriales agrarias, la federación de industrias alimentarias, las empresas forestales, y algunas asociaciones ecologistas (como ADENA, SEO o Ecologistas en Acción) (Moyano, 2007).

Respecto al contenido, ya en el capítulo de diagnóstico del Marco Nacional de Desarrollo Rural (MNDR) se señala que “el sector agrario será el principal elemento sobre el que incidirá la programación de desarrollo rural en España” en el periodo 2007-2013. En consonancia con ello, a la hora de fijar los porcentajes del FEADER para financiar las diversas acciones previstas en el Reglamento, se eleva sensiblemente el porcentaje de financiación de este primer Eje (competitividad del sector agrícola-forestal), que se quintuplica (pasando del mínimo del 10% fijado en el Reglamento, a una horquilla de 50-55%). El porcentaje para financiar las acciones del Eje 2 (correspondiente a la Red Natura 2000 y el programa agroambiental) aumenta también, pero en menor medida que el Eje 1 (del mínimo del 25% pasa a una horquilla de 35-40%). Lo mismo cabe decir de las acciones previstas en los Ejes 3 y 4, cuyo porcentaje de financiación apenas aumentan.

En definitiva, es importante hacer constar el sesgo agrario de la política española de desarrollo rural, un sesgo que es más la consecuencia de los condicionamientos institucionales en que se ve envuelta dicha política (canalizada a través de los departamentos central y autonómicos de agricultura), que el reflejo de la importancia real de la agricultura en el desarrollo de las zonas rurales, importante todavía en algunas zonas por ser la base del sector agroalimentario, pero muy poco significativa en la mayor parte de los territorios españoles (Moyano, 2007).

Con todo, en relación con la gestión de recursos hídricos más concretamente, el MNDR introduce cambios significativos con respecto a anteriores periodos de programación (Peiteado, 2006). En primer lugar establece que no se emplearán fondos de desarrollo rural para crear nuevos regadíos, centrándose el esfuerzo financiero en la modernización de los existentes [14]. A esto se añade la introducción de condiciones que, si se aplicaran adecuadamente, harían que la modernización de regadíos produjera un ahorro neto de agua, clave para mejorar el estado de las masas de agua y para garantizar el abastecimiento a poblaciones. Entre estas condiciones se incluye la prohibición de ampliar la superficie “regada”, sustituyendo este término al de “regable” de versiones anteriores, así como el incremento de las dotaciones de agua preexistentes. Con estas dos condiciones se trata de impedir que el agua ahorrada se vuelva a emplear íntegramente en regadío.

En cuanto a la necesaria revisión a la baja de las concesiones de agua tras la modernización – único mecanismo que asegura que se liberen recursos para usos prioritarios – el MNDR establece que “al ser la gestión de agua una competencia de la Administración Hidráulica, corresponde a ésta tomar las iniciativas relacionadas con la modificación de las concesiones, siempre dentro de las prescripciones de la Ley de Aguas”. Para ello, es imprescindible que la administración hidráulica disponga de los datos necesarios. Sería además necesario establecer un adecuado sistema de seguimiento, con indicadores que midan el ahorro de agua logrado e indicadores sobre la evolución cualitativa y cuantitativa de las masas de agua, así como mecanismos de coordinación entre la Administración responsable de la modernización y la Administración Hidráulica para asegurar la revisión concesional automática una vez ejecutados los proyectos (Peiteado, 2007).

### ***La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural***

En la etapa más reciente ha surgido la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (Ley 45/2007, BOE del 14 de diciembre 2007), entre cuyos objetivos figura de modo explícito el de “mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales”. El énfasis en la diversificación – “en un nuevo contexto histórico, influido por una realidad posindustrial y globalizada, que genera nuevos riesgos pero también nuevos retos y oportunidades para el medio rural” – es uno de los datos claves de la Ley, en la que, frente a los enfoques agraristas dominantes hasta ahora, se deja de insistir exclusivamente en la multifuncionalidad de la agricultura y se reconoce “una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto”.

Estos objetivos se concretan en propuestas claramente ligados a una concepción territorial del desarrollo rural: agricultura integrada en el territorio, equipamientos básicos, transportes, educación, sanidad, telecomunicaciones, energías renovables, vivienda, fomento de la *eficiencia, ahorro y buen uso de los recursos hídricos*, preservación del patrimonio natural y cultural y conservación de la biodiversidad. La cantidad de recursos financieros públicos y privados que se verán comprometidos constituye una de los principales factores de sinergia positiva en relación con el proceso de aplicación de la DMA.

La Ley prevé la elaboración de un Programa (plurianual) de Desarrollo Rural Sostenible elaborado por la Administración general del Estado, en concertación con las Comunidades Autónomas (que elaborarán sus correspondientes Directrices Estratégicas). Incluye además los “contratos territoriales de zonas rurales”, como fórmula novedosa para hacer factible en la práctica la multifuncionalidad en su acepción territorial; se trata de contratos más amplios que los “contratos territoriales de explotación” previstos en el MNDR, pues mientras que éstos se dirigen en exclusiva a los titulares de explotaciones agrarias, los contemplados en esta Ley pueden ser suscritos por cualquier agente económico o social del mundo rural. Se crean diversos órganos de coordinación y cooperación: una Comisión Interministerial, un Consejo (coordinación y cooperación entre las administraciones públicas), una Mesa de Asociaciones (participación, información y consulta de las entidades asociativas de ámbito estatal), reflejando la concepción multifuncional y territorial del desarrollo rural que regula.

El artículo 25 de la Ley se dedica específicamente al agua, más concretamente al “fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso de los recursos hídricos”. Este artículo prevé potenciar el uso eficiente del agua para regadíos, concediendo prioridad a la modernización ligada al ahorro de agua y a la eficiencia energética; la reducción de la contaminación difusa; la garantía de los caudales ecológicos y la recuperación de los acuíferos sobreexplotados; el cumplimiento de los objetivos ambientales de la DMA; y la posibilidad de establecer ayudas económicas para la retirada de tierras de regadío o la reducción de la dotación de riego en zonas con escasez hídrica y valores ambientales asociados al secano, objetivos todos ellos, y especialmente estos últimos, muy importantes. Todo ello enmarcado en “planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios, que contemplen la gestión conjunta del ciclo integral del agua”.

Destaca, pues, la definición por la Ley de objetivos importantes, bien orientados y específicamente relacionados con los temas de su competencia, el desarrollo rural. Pero llama la atención la falta de precisión del lenguaje empleado que denota una falta de familiarización de los redactores de la Ley con los nuevos conceptos (y terminología) de la política del agua. Así, la referencia al “marco de la planificación hidráulica correspondiente”, a la que luego se refiere como “los Planes de Cuenca de la Directiva Marco del Agua”. Por su parte, los mencionados “planes de gestión integral por zonas o mancomunidades” plantean la interrogante sobre su relación e inserción en el proceso de planificación de aguas, que la propia Ley denomina tan imprecisamente.

Además, si bien las medidas contenidas en la Ley son un paso adelante hacia la sostenibilidad de los regadíos, sería conveniente que la normativa incluyese propuestas adicionales, dirigidas a frenar la creación de nuevas zonas regadas y a prohibir la recalificación urbanística de aquellos terrenos que han recibido subvenciones para transformación/modernización, evitando maniobras de especulación urbanística. Un dato clave para el futuro inmediato será la plasmación de estas medidas en el nuevo ciclo de planificación de regadíos que se debe de elaborar a partir de 2008 (Peiteado, 2007). Precisamente, corroborando la importancia de este tema, acaba de ser aprobada por el Consejo de Ministros (diciembre 2007) la suscripción de un Convenio de Colaboración con cada una de las cuatro Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias (SEIASA del Nordeste, del Norte, de la Meseta Sur y del Sur y Este), para el desarrollo de los criterios generales de actuación en relación con la promoción, contratación y explotación de obras de modernización y consolidación de regadíos; los convenios contemplan un importante incremento de su capital para el aumento de la superficie de modernización de regadíos, alcanzándose una cifra superior a 1.700.000 hectáreas, lo que significa un incremento de un 49 por ciento de la superficie a modernizar prevista en el Plan Nacional de Regadíos.

El futuro también dista de ser fácil en otros aspectos de esta necesaria reorientación desde los enfoques agraristas a los de desarrollo rural de carácter territorial. La Comisión Europea ha notificado a España recientemente acerca de la aplicación insuficiente de la Directiva 91/676 sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos. Los incumplimientos señalados por la Comisión, que afectan a prácticamente todas las Comunidades Autónomas, se refieren a insuficiencia de control de la concentración de nitratos en las aguas, especialmente fuera de las zonas designadas como vulnerables; insuficientes Zonas Vulnerables a la presencia de Nitratos (ZVN); y defectos en algunos de los programas de acción. España tiene la obligación de responder antes de febrero; en caso de no hacerlo de forma satisfactoria, la Comisión podría remitir un dictamen motivado, paso previo a la iniciación de un expediente sancionador. Las posibles medidas correctoras implicarían restricciones a la agricultura en las zonas afectadas, importante áreas de agricultura intensiva en algunos casos: Campo de Níjar, Lepe y Cartaya, Ayamonte, acuíferos del Gállego, Llano de Palma, Campo de Calatrava, Cuenca del Pisuerga, Delta del Ebro, Tierra de Barros, Sureste de Madrid, y Utiel Requena.

## **La Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**

### ***Un contexto normativo para un modelo de “desarrollo crecientemente sostenible”***

Desde la perspectiva del análisis de la relación entre gestión del agua y territorio, la reciente aprobación de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007, BOE de 14 de diciembre) constituye otro elemento de un conjunto de normas aprobadas en los dos últimos años. Entre todas ellas forman un nuevo marco de referencia positivo en lo que se refiere a la integración de políticas, al cambio de objetivos del desarrollo (en el sentido de un “desarrollo crecientemente sostenible”, de un “nuevo paradigma caracterizado por el desacoplamiento del desarrollo del consumo masivo de recursos”) y a la potenciación de la información y participación social en su diseño y ejecución.

Además de la mencionada Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, destacan de ese conjunto las siguientes normas:

- La Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que traspone la Directiva 2001/42/CE);
- La Ley 10/2006 de montes;

- La Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE);
- La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales, la nueva Ley 8/2007 del suelo (a la que más adelante se hace referencia);
- La Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental (transposición de la Directiva comunitaria 2004/35/CE).

De la Ley 9/2006, que introduce la conocida como *evaluación ambiental estratégica*, hay que destacar tres ideas, que constituyen condiciones de contorno favorables al desarrollo de la nueva política del agua. En primer lugar, la evaluación estratégica intenta salir al paso de las carencias de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental preexistentes, especialmente en lo que se refiere a las decisiones adoptadas en las fases anteriores a aprobación de los proyectos. En segundo lugar, la reiterada insistencia en la idea de *integración* de los aspectos ambientales en las políticas y actividades sectoriales. En tercer lugar, el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador.

De la Ley 10/2006, modificación de la Ley de montes, se ha destacado positivamente la inclusión de un plazo de 30 años para recalificar los terrenos incendiados. Pero la modificación más importante es la que se refiere a la nueva tipología de montes: los montes *protectores* y los que tienen alguna otra figura de *especial protección*. Con esta terminología se distingue entre los montes que protegen el suelo o el medio ambiente (protectores) y aquellos que deben ser protegidos porque ellos mismos contienen valores ambientales de alto interés. Entre los principales candidatos a ser declarados *protectores* por las Comunidades Autónomas destacan los que protegen los ríos o se encuentren en perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua. Otra de las innovaciones destacables de esta Ley es la modificación del Estatuto del Ministerio Fiscal, con el nombramiento de un Fiscal Especial y la creación de Secciones de Medio Ambiente en las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Esta modificación no está ligada sólo a la protección de los montes, pues se trata de Fiscalías especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos. Con ella se ha dado potencialmente un paso importante en la persecución de los delitos medioambientales y urbanísticos y el restablecimiento del orden ambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan.

Por su parte, la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación y justicia, derivada del Convenio de Aarhus de 1998, sintoniza y refuerza a la DMA introduciendo la distinción legal entre los conceptos de *público en general*, referido al conjunto de los ciudadanos y de sus asociaciones y agrupaciones, y el de *persona interesada*, con la atribución de esta condición a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dedican a la protección y defensa del medio ambiente y que acrediten el cumplimiento de unos requisitos mínimos. Es importante destacar también que la Ley afirma que la importancia concedida a la participación de todos los ciudadanos “encuentra su razón de ser última en la necesidad de avanzar hacia la transformación del modelo de desarrollo”.

Finalmente, hay que destacar la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental, cuyo concepto clave es la responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que “quien contamina paga”. El objetivo es que el causante de la contaminación, aún cuando no haya cometido ninguna infracción administrativa, se encargue de la restauración total del impacto ambiental, obligación que insistentemente se diferencia de la mera indemnización dineraria. En línea con la interpretación más rigurosa del análisis económico que establece la DMA, la “restauración compensatoria” no consiste ni en “una compensación financiera” ni en “compensar económicamente al público”, sino en “compensar la pérdida provisional de recursos naturales y servicios de recursos naturales durante la recuperación” del daño, que es la obligación final del causante del mismo. Bastará con que las autoridades señalen el origen del daño para que el responsable tenga que repararlo. La responsabilidad ambiental por un daño tendrá una vigencia de treinta años desde el día en que se produzca. El artículo 2, también en sintonía con la DMA, define los daños a las aguas como “cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas”.

A pesar del avance que supone, hay que señalar que la Ley de responsabilidad ambiental no incluye, entre otros, los perjuicios causados por instalaciones nucleares; tampoco se contemplan los vertidos de hidrocarburos al mar, regidos por la normativa internacional, ni la liberación de organismos modificados genéticamente. También se ha criticado la amplitud y ambigüedad de las exenciones previstas, así como el plazo de entrada en vigor del previsto Fondo de Garantía Obligatoria, que supondrá la no aplicación real de la Ley en cuatro años. Las CCAA tienen la responsabilidad de hacer cumplir la Ley, así como del desarrollo e implementación del reglamento y metodología de la evaluación del riesgo para el establecimiento de las garantías financieras que prevé, lo que crea incertidumbre y suscita dudas sobre su aplicación en todo el territorio.

### ***La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: integración de políticas sectoriales, prevalencia de criterios ambientales y paisaje***

En este contexto de evolución de la normativa, la Ley del Patrimonio Natural, como han señalado de una manera coincidente WWF/Adena, SEO/BirdLife, Greenpeace, Ecologistas en Acción y Amigos de la Tierra, constituye un significativo avance respecto a la antigua Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres a la que viene a sustituir. Así mismo, esta Ley recién aprobada (BOE del 14 de diciembre 2007) mejora la transposición al derecho español de los mandatos de las dos directivas europeas fundamentales para la conservación de la naturaleza, la de Aves y de Hábitats, que hasta ahora sufrían incumplimientos reiterados, especialmente en lo que respecta a las zonas protegidas como Red Natura 2000.

Por lo que se refiere al tema específico de este informe, es importante destacar tres de los principios que inspiran la Ley. En primer lugar, la centralidad de la necesidad de *integrar* los requerimientos de la conservación del patrimonio natural -los objetivos y previsiones de la Ley- en las políticas sectoriales; esta idea se expresa hasta tres veces en el preámbulo de la Ley. En segundo lugar, la *prevalencia* de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística. En tercer lugar, la inclusión de la *protección del paisaje* entre los principios básicos que inspiran esta Ley, junto al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, los ecosistemas básicos, la diversidad genética y la utilización ordenada de los recursos.

Para la materialización del principio de integración habrá que contar, además de los objetivos que define la Ley, con las concreciones que

aporten el Plan Estratégico Estatal de la Biodiversidad y el Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El primero debe establecer fines, criterios y acciones para el uso de los recursos naturales terrestres y marinos, incorporando un diagnóstico de la situación y de la evolución del patrimonio natural y de la biodiversidad española. Lo elaborará el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con el resto de ministerios y, muy particularmente, con el de Agricultura y el de Fomento, y con la participación de las CCAA. Para su desarrollo serán fundamentales los planes sectoriales de las diferentes administraciones públicas. Por su parte, el Inventario debe incluir un sistema de indicadores para conocer de forma sintética el estado y evolución del patrimonio natural. Se crea la Comisión Nacional como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las CCAA; sus informes o propuestas serán sometidos a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Por lo que se refiere a la declaración expresa de *prevalencia* de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, su reafirmación va a afectar al debate sobre el alcance de las determinaciones sobre urbanismo y OT de otras normativas de matriz ambiental, como es la legislación de aguas, tema que se comenta más adelante. En términos más concretos, la Ley establece que los espacios de la red de importancia comunitaria, incluidos ZEPAs, ZECs y LICs, quedan protegidos de manera taxativa de “cualquier plan, programa o proyecto” que los afecte directa o indirectamente de manera significativa y no sea necesario para su gestión; solamente cuando existan “razones imperiosas de interés público de primer orden”, declaradas por Ley o por acuerdo motivado y público del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, se podrán realizar proyectos con impactos sobre la Red Natura. Además, sólo se podrá proponer la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en ellas cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, y previo trámite de información pública.

Por su parte, el refortalecimiento del *paisaje* como un principio inspirador de una ley del *patrimonio natural y la biodiversidad* constituye un punto de referencia para el debate sobre los criterios para la gestión de un recurso natural con una dimensión tan territorial (ecológica, económica, cultural y paisajística) como es el agua. La necesidad de que el análisis del paisaje forme parte del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales y su utilización potencial como instrumento para dotar de coherencia a la Red Natura 2000 son avances conceptuales que pueden ir influyendo sobre el tipo de análisis necesarios para la comprensión y la buena gestión de los ecosistemas asociados al agua.

Otros elementos novedosos y significativos para la gestión del agua son la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas que puede contribuir a la mejora del tratamiento de las aguas costeras en los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas. Se prevén y definen por primera vez los espacios protegidos transfronterizos, lo que también sintoniza con la orientación unitaria de la gestión de cuencas hidrográficas internacionales. El problema de las especies exóticas invasoras recibe mejor tratamiento que el que tenía, lo que es una buena noticia dado que constituye una de las amenazas más importantes a la biodiversidad española y, en concreto, a la flora y fauna acuática. La Ley incorpora a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, o a la planificación autonómica que corresponda, los *corredores ecológicos* entre espacios naturales y las áreas de montaña, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos, para asegurar su conectividad ecológica; estos corredores ecológicos deben participar en el establecimiento de la red europea y comunitaria de corredores biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea: la red fluvial es una clara candidata a protagonizar la progresiva concreción de esta figura, puesto que “el interés para la conectividad territorial está relacionado con el mantenimiento de las tramas biofísicas (circulación hidrológica superficial y subterránea, circulación de nutrientes), lineales (cauces y riberas fluviales) o puntos de paso (humedales dispersos en una matriz transformada)” (Múgica y Gutiérrez, 2007, p. 5).

Por último, la Ley viene a dar otro impulso al concepto, tan central en el actual marco legal del agua, de la información y participación de los ciudadanos en la formulación y aplicación de las políticas públicas. Para contribuir a la consecución de estos objetivos la norma recoge distintos instrumentos entre ellos la creación del Consejo Estatal, como órgano de participación pública en el ámbito de Patrimonio y la Biodiversidad.

## **Los nuevos medios de control de las intervenciones en el territorio desde la administración del agua: el informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas**

El artículo 25.4 del RD 1/2001 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (reformado por la Ley 11/2005, por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional) exige la emisión por parte de la Confederaciones Hidrográficas (CCHH) de un informe previo sobre los actos y planes que las CCAA desarrollen en el ejercicio de sus competencias (medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés autonómico, entre otras), siempre que tales actividades afecten al régimen o calidad y aprovechamiento de las aguas continentales o a terrenos de dominio público hidráulico (DPH) y zonas de servidumbre y policía. Esta misma norma se aplica a los actos y ordenanzas que aprueben las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias, salvo que hayan sido dictados en aplicación de planes ya informados por las CCHH [15].

En el artículo no se precisa nada en cuanto a su carácter vinculante, plazo de emisión o los aspectos sobre los que debe versar, pero de la experiencia de aplicación, el debate y las resoluciones judiciales que se van generando (principalmente el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia de 19 de enero de 2007) se desprenden algunas tendencias.

En primer lugar, es indudable que los informes tienen naturaleza *preceptiva* (salvo cuando los actos o planes sean dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo del organismo de cuenca) y deben ser evacuados en un plazo razonable (se tiende a considerar dos meses, por analogía a lo que establece la Ley para otros casos).

Están sometidos a informe, cuando se produzca afección al agua o al DPH, los siguientes planes y actuaciones:

- Instrumentos de ordenación territorial o urbanísticos cualquiera que sea la Administración competente para su aprobación definitiva;
- Planes de ordenación de recursos naturales, así como los de gestión y usos de espacios protegidos;
- Planes de obras públicas de interés autonómico o local y otros planes sectoriales de obras y actuaciones con incidencia territorial;

- Planes de ordenación de los recursos forestales;
- Planes de regadío y mejora agraria;
- Planes de pesca fluvial y marítima, en este último caso cuando afecte a las aguas de transición y costeras;
- Autorizaciones, permisos o licencias para la realización de actividades que puedan afectar al agua o al DPH.

Las actuaciones urbanísticas está siendo la dimensión más relevante de la aplicación de la norma. Los contenidos concretos relacionados con ellas que se están definiendo en la aplicación de la norma en las diferentes CCHH [16] se sitúan en la siguiente dirección:

- En relación con el abastecimiento, los organismos de cuenca comprueban la existencia de título administrativo suficiente si las actuaciones o planes comportan nuevas demandas de recursos hídricos;
- En relación a las zonas inundables, comprueban que las hipótesis de cálculo de los estudios municipales de avenidas e inundabilidad son correctas;
- Sobre saneamiento, se debe garantizar el tratamiento adecuado de las aguas residuales considerando el incremento de población y a existencia de autorización de vertidos;
- Lo mismo respecto a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía

Sobre el carácter vinculante o no de los informes el debate es mayor. Desde posiciones desreguladoras se defiende que “Incluso admitiendo que el Informe de la Confederación fuera preceptivo, éste no sería vinculante [...] El sentido y clave de la intervención de la Confederación está en la idea de simple colaboración entre Administraciones. De hecho, el artículo 25 del TR de la Ley de Aguas lleva por título “Colaboración con las Comunidades Autónomas”. Este fue el *quid* de la reforma de la Ley de Aguas por la Ley 46/1999. La Confederación no puede convertirse en una Administración de quien dependan las decisiones urbanísticas, ya que la competencia de este carácter la ostentan las Administraciones regionales y locales” (González-Varas, 2007, p. 142).

Desde una perspectiva favorable a la integración de políticas y a la transversalidad de las determinaciones ambientales, es coherente defender que los informes han de ser vinculantes en lo que se refiere a la protección de la calidad de las aguas, a la integridad del DPH y al régimen de los aprovechamientos, en particular, al incremento de las demandas para la satisfacción de necesidades nuevas. La instrucción de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir establece que “Los informes serán vinculantes en lo que se refiera a la preservación de las competencias del Estado” (Comisaría de Aguas de la CH del Guadalquivir, p. 3). Por el contrario, pese a que la Ley establece el sentido desfavorable del informe si no se emite en plazo, se tiende a considerar que en ese supuesto deben entenderse emitidos con carácter favorable, “salvo en aquellos casos en que afecte al dominio o a un servicio público de titularidad estatal, en cuyo caso el silencio tendrá un sentido desfavorable”.

En este contexto, en los casos de informe desfavorable, sería necesario abrir un periodo de consultas entre ambas Administraciones para resolver de común acuerdo las discrepancias, poniendo en práctica mecanismos concretos de concertación. En defecto de acuerdo, transcurridos un plazo adecuado, el Ministerio de Medio Ambiente podría decidir la constitución de una comisión de expertos independientes, designados de común acuerdo entre ambas Administraciones, a la vista de cuyo informe el Consejo de Ministros decidiría si se mantiene o modifica el informe desfavorable [17].

La defensa del carácter vinculante del informe del artículo 5.4 se apoya en un contexto de avance de la prevalencia de las determinaciones ambientales, y de las administraciones con competencias sobre ellas. Ya hemos comentado el caso de la recién aprobada Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. La nueva Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo, BOE núm. 128, martes 29 de mayo 2007) también impulsa esta tendencia: el artículo 15, dedicado a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, entre otras determinaciones establece que en la fase de consultas sobre los instrumentos urbanísticos se recabarán al menos tres informes, de los cuales el que se menciona en primer lugar es el que debe emitir “la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico” y en segundo lugar el de “la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso”. Estos informes serán *determinantes* para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada. Es decir, no se incorporarán simplemente al expediente, sino que serán tomadas en consideración a la hora de decidir.

## Recapitulación y conclusiones generales

A lo largo de las dos últimas décadas la relación entre las políticas del agua y del territorio ha atravesado las siguientes fases:

1. Una primera etapa (que se puede identificar con el primer ciclo de gobierno socialista) en las que se asiste a la culminación de la trayectoria histórica de fuerte iniciativa de la política del agua en la construcción del territorio. La culminación de una larga experiencia de protagonismo, de reconocimiento y prestigio social, de poder administrativo e institucional de la política hidráulica tradicional. La prevalencia de la política hidráulica es uno de las realidades más fuertes y persistentes de la historia del desarrollo territorial en España (López Ontiveros, 1995). Entre los factores que explican la persistencia de esta hegemonía destacan:

- La potente visión en la que se fundamenta: la necesidad de rehacer la geografía del país por medio de la modificación del sistema hidrológico natural, percibido como desequilibrado y descompensado. Esta visión combinaba una decidida estrategia de política territorial, una concepción científico-positivista del mundo natural y una base popular enraizada en la cultura rural tradicional y campesina.
- Los altos niveles de consenso social en torno a ella: articulación durante decenios de una coalición social reformista, de progreso a la vez que de contención de los extremos [18];

- La progresiva construcción de una infraestructura muy potente que genera beneficiados y estructuras técnicas y de gestión poderosas;
- La capacidad de adaptación del modelo a las diferentes situaciones de régimen político, con cambios importantes en algunos de sus características (distribución de beneficios sociales) pero permanencias de componentes fundamentales (transformación de la estructura territorial, de los sistemas hidrológico-hidráulico y productivo, del poblamiento, del viario..., a través de un estilo de intervención jerárquico-administrativista).

En esta trayectoria de gestión del agua considerada en sentido amplio (incluyendo las experiencias diversas de planificación a diferentes escalas que culminan en los planes hidrológicos previstos por la Ley de 1985) no sólo no existe tradición de sujeción a un marco territorial de referencia, sino que se ha acostumbrado a definir un proyecto territorial desde la propia lógica del agua. De hecho, la gestión del agua está en la base de los primeros procesos de ordenación del territorio: hasta hace pocos años, la planificación hidráulica ha sido el principal instrumento de ordenación territorial y desarrollo regional. Como señala Martín Bassols: “La Ordenación del Territorio, surgida de los impulsos del urbanismo y del desarrollo económico, se ofrecía en la década de los setenta y primeros de los ochenta del siglo pasado como disciplina o instancia que aspiraba a integrar y coordinar los aspectos territoriales, económicos y ambientales de los recursos hídricos. Sin embargo, esta pretensión [...] encontraba en nuestro Ordenamiento una importante limitación ya que en gran medida su campo de acción había sido colonizado por la experiencia autóctona de las Confederaciones Hidrográficas que desde 1926 aportaban una consideración unitaria de las cuencas hidrográficas...” (Bassols, 2003, p. 33).

La actualización del análisis sobre las raíces, los fundamentos y las persistencias (ver Del Moral, 2007) de este modelo de relación entre la política de aguas y la construcción del territorio es imprescindible en la medida en que todavía no está cerrado el debate técnico-político con las visiones y las estructuras institucionales que le dan cuerpo y cohesión, como bien explica Antonio Estevan en su contribución a este mismo Panel. Un análisis imprescindible para entender las redes de actores y coaliciones sociales que sustentaron ese eje de política fundamental, cuya sustitución por una base social diferente todavía constituye la clave para la consolidación de un proyecto alternativo, como ya explicaron Víctor Pérez Díaz, Josu Mezo y Berta Álvarez-Miranda hace años (Pérez Díaz y otros, 1996) y asumió el Libro Blanco del Agua en 2000.

2. En segundo lugar, se puede identificar una etapa más reciente, que cuaja en torno al debate sobre el Anteproyecto de PHN a mediados de la década de 1990, en la que surge la crítica al déficit territorial de esta política hidráulica, a la ausencia de una reflexión general sobre el modelo territorial general en la que se justificaba. Esta nueva fase se explica por la escala que adquieren los proyectos hidráulicos (el Sistema de Equilibrio Hidrológico Nacional del Anteproyecto de PHN de 1993) en contraste con la nueva estructuración autonómica del Estado, conflicto que no hará más que crecer desde entonces, conduciendo a la actual situación de reforma de los Estatutos de autonomía que más adelante se menciona. A este conflicto se añadía la emergencia del paradigma ambiental y el propio desarrollo disciplinar y político de la Ordenación del Territorio (OT).

A partir de esas fechas se produce una gran coincidencia sobre la necesidad de situar la gestión del agua en un marco de política territorial explícita (Menéndez-Rexach 1992, Gómez Mendoza y del Moral 1995, Aguilera Klink 1997, Díaz Pineda 2000, López Martos 2000, Morales Gil 2001, etc. [19]. En aquel momento la preocupación o principal contenido que subyacía a las críticas por la ausencia de modelo territorial de referencia se centraron en la falta de explicitación de la intensificación de los desequilibrios regionales que el proyecto (implícito) conllevaba. Esta era la idea, muchas veces repetida, que expresó de una manera arquetípica Clemente Sanz Blanco, senador por Segovia durante el debate sobre el Anteproyecto de 1993: "Las transferencias hídricas... transfieren, junto con el agua, desarrollo, poder económico y, consiguientemente, poder político, lo que generará un nuevo modelo de articulación territorial más desigual y menos equilibrado y solidario aún que el que tenemos" (Sanz Blanco, 1993).

En relación con estos problemas, se viene desarrollando un largo debate sobre las potencialidades de la OT como marco en el que hacer converger las planificaciones y en el que explicitar las estrategias. Se han discutido los temas competenciales, disciplinares, administrativos y políticos. Existe un acuerdo generalizado en que la situación actual de la OT se ve lastrada por la carencia de una auténtica *cooperación*, *concertación* y *coordinación* entre las administraciones en el proceso de elaboración de los planes; se ve dificultada o impedida por la inexistencia de instrumentos de aplicación de las determinaciones y de órganos adecuados de gestión del plan, así como por el escaso papel de los agentes económico-sociales y de la participación pública en la redacción del plan. El diagnóstico de esta situación ha sido actualizado en el reciente V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Málaga, 2007) (M. Benabent, J. Farinós, A. Hildenbrand, M. Ortega). Frecuentemente se ha señalado que para hacer frente a las demandas de modelo territorial de referencia que se desprende de las críticas al déficit territorial de la planificación hidrológica, es necesario plantear que la OT se reoriente hacia un modelo de función más potente política y administrativamente.

3. En una tercera etapa, en la que estamos plenamente sumergidos, se intensifica la demanda de *integración* de políticas, con coordinación política-administrativa, nuevos mecanismos de decisión con cooperación interadministrativa, nuevos mecanismos de información, transparencia y participación de los agentes sociales. Pero a esto se añade ahora como tema central la reorientación del modelo de crecimiento: el diagnóstico y la evaluación crítica de las dinámicas de intensificación de presiones sobre los sistemas territoriales y la necesidad de avanzar hacia modelos “de desarrollo crecientemente sostenibles” (Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), que impliquen reducción de presiones sobre dichos sistemas: desacoplar el desarrollo del consumo masivo de recursos. Es la misma idea que se utilizó durante el debate sobre el PNH de 2001 (ausentes todavía durante el debate sobre el proyecto de PHN de 1993): en el segundo caso los argumentos territoriales fueron utilizados no sólo como herramientas de oposición desde las cuencas cedentes (denunciando el despoblamiento y los “desequilibrios territoriales”) sino que comenzaron a manejarse en relación con la dinámica territorial de las regiones receptoras de los trasvases (superación de capacidad de carga, insostenibilidad). Este es el rasgo más novedoso y con mayor proyección en el futuro si se comparan los argumentos empleados en los debates sobre los proyectos de 1993-95 y 2000-01.

Hoy sabemos que clave es la reconducción de las dinámicas territoriales vigentes, lo que implica el impulso institucional y la extensión en la sociedad de nuevos valores y objetivos consistentes con modelos de desarrollo más adaptados a los límites de los recursos. En su ausencia, los instrumentos de OT, incluso refortalecidos conceptual y administrativamente, no harían sino introducir algunos elementos de orden espacial, lo que no es poco, en los procesos de crecimiento insostenible vigente.

En este marco -en el que los Informes del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) y la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* (Documento de inicio, septiembre 2007) han desempeñado un papel significativo- se sitúa la valoración de las potencialidades de las nuevas políticas sectoriales (especialmente la nueva política de Desarrollo Rural, clave por su incidencia fundamental en el agua) que van incorporando valores, criterios y mecanismos concretos de *sostenibilidad* y haciendo suya la experiencia de la *integración*. Nuevas políticas que conllevan impulsos a mecanismos de cooperación interadministrativa (los instrumentos previstos en las Leyes de Desarrollo Sostenible del Medio Rural o del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, de diciembre 2007) que constituyen uno de los déficits prácticos y concretos más notables para la implementación real de la integración de políticas (de la aplicación de políticas integradas, 'comprehensivas').

Hasta ahora, la política agraria y rural de los distintos gobiernos en general se ha limitado a gestionar las ayudas procedentes de la UE. Los temas agrarios y rurales han escapado a los debates de la agenda política nacional. Actualmente, los nuevos reglamentos europeos de las OCMs reformadas, así como el reglamento de Desarrollo Rural, amplían el margen de maniobra de los gobiernos nacionales y regionales para definir sus políticas agrarias y rurales (cuantía de los porcentajes destinados a cada uno de los ejes de actuación y de la cofinanciación que les corresponde). Actualmente, con la aparición de nuevos agentes y redes sociales en el mundo rural, vinculados a nuevos intereses y visiones, se está desarrollando un proceso clave para la consolidación del nuevo paradigma de desarrollo territorial, que necesita una coalición de sectores e intereses sociales que identifiquen un proyecto de transformación territorial con el que se garanticen mejoras en la condiciones de vida para la mayoría.

A la reorientación de estas políticas sectoriales, hay que añadir las potencialidades de las nuevas experiencias en OT, con planes subregionales avanzando en la definición de criterios, límites y distribuciones. Como el Plan Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre, o los planes subregionales del Levante Almeriense y del Ámbito de Doñana (este último está sirviendo en estos momentos de referente para la ordenación de las extracciones del acuífero 27) o el Plan de Territorial Insular de Menorca, con sus determinaciones respecto de los techos de crecimiento. En relación con estas funciones, las CCAA deberán adoptar un papel más activo en el ejercicio de sus competencias en materia de OT a escala regional y sobre todo subregional, con fuerza normativa y directora, pero con mayor flexibilidad, incorporando la evaluación ambiental estratégica y el principio de sostenibilidad, mayor énfasis en la participación y la concertación y más atención al seguimiento y a la evaluación de los resultados.

Pero complementariamente a todo esto, como sugerencia central desde la perspectiva del agua, hay que subrayar las potencialidades del nuevo protagonismo de la política de aguas, en el marco del refortalecimiento de la prevalencia de la política ambiental (Ley del Patrimonio Natural, nueva Ley del Suelo) y con las posibilidades de control que poseen los organismos de cuenca (artículo 25.4 de la Ley de Aguas). Todo ello en el contexto de la implementación de la DMA, que constituye un programa de gestión responsable, formalizado, con un calendario preciso, compartido en el conjunto de la Unión Europea y controlado por instancias a diferentes escalas.

En un contexto de personalidad fuerte de la política de aguas -tradición de iniciativa y protagonismo, identificación y reconocimiento social de su función, estructuras administrativas implantadas en el territorio con una lógica de planificación física en el marco de las cuencas hidrográficas- emerge la nueva orientación a la que obliga la DMA: nuevos objetivos, nuevas metodologías y nuevos procedimientos (transparencia, información, participación social activa). Todo ello con etapas, resultados y criterios de evaluación definidos; enfoques proactivos y seguimiento externo. En estas condiciones, la combinación de esa trayectoria de protagonismo en la intervención en el territorio, en una atmósfera general de reflexión sobre la *nueva cultura del territorio* y en algunos casos de reorientación, convierten a la DMA en una de las agendas más concretas de avance hacia ese nuevo modelo de gobierno del territorio.

En este contexto, hay que comprender la necesidad de alcanzar una presencia distinta y cuantitativamente superior de las CCAA en la gestión del agua. No se pueden ignorar las tendencias hacia el aumento de la capacidad de incidir en la definición de la política de aguas por parte de las CCAA, reforzando el principio básico de cooperación. Pero este debate no puede desviar la atención de los problemas reales de los ríos, ecosistemas acuáticos, del agua y de sus usos: la contaminación, la sobreexplotación, la falta de garantía y la ilegalidad. La discusión tiene que situarse en el contexto de la aplicación de la DMA que obliga a planificar y gestionar las aguas de forma integrada, para lo que establece como unidad de gestión la Demarcación hidrográfica, sean cuales sean las divisiones administrativas de este territorio.

## Notas

[1] Este trabajo fue elaborado en el marco del Convenio de investigación firmado entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad de Sevilla que dio lugar al *Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua*, presentado en la Universidad de Sevilla el 24 de enero de 2008.

[2] Este sentido es el que recoge la consideración nº 34 en la que se establece que "A efectos de la protección del medio ambiente, es necesario *integrar* en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico". Para el mayor desarrollo sobre el concepto de integración en la DMA ver La Calle, 2007, pp. 286-290.

[3] No pretendemos ni entrar en el complejo debate jurídico sobre este tema, sobre el que existe una vasta literatura. Ver por ejemplo, el epígrafe titulado "Las tensiones entre planificación hidrológica, ordenación del territorio y planificaciones sectoriales" del trabajo de Martín Bassols Coma, en Pérez Pérez, 2003, pp. 48-66.

[4] En realidad, si bien es cierto que la expansión del olivar en regadío ha sido un proceso irrefrenable y basado en la iniciativa de los operadores privados, no es menos cierto que todo el proceso ha estado determinado por una decisión política muy concreta: el apoyo institucional a una determinada fórmula de OCM del aceite de oliva.

[5] En el proyecto de PHN 1993, con un sentido de política relacionada con la amortiguación de desequilibrios territoriales, la OT aparecía como marco de referencia para la aplicación de las compensaciones a las regiones cedentes (Ministerio de Medio Ambiente y Urbanismo, 1993). En el PHN finalmente aprobado en 2001, las compensaciones (recursos procedentes del canon de trasvase) se debían aplicar con criterios ambientales.

[6] La CA de Aragón intentó salir al paso de esta situación por medio de la modificación de su propia Ley de Ordenación del Territorio de 1992. El texto de la Ley aragonesa de OT 2001 introdujo la siguiente disposición: "A fin de garantizar su correcta inserción en el marco territorial definido por los instrumentos y normas de ordenación del territorio, los planes y proyectos con incidencia territorial promovidos en el ejercicio de sus propias competencias por la Administración del

Estado y las Entidades y Organismos de ella dependientes, deberán someterse, con carácter previo a su aprobación, a informes preceptivos del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón". Y para que el objetivo específico de la modificación quedara más claro se añadió: "En todo caso, se considerará que tiene incidencia territorial la planificación hidrológica, incluyendo el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca que afecten al territorio de Aragón". Esta reforma fue recurrida por el Gobierno de la Nación, aunque posteriormente el Tribunal Constitucional levantó la suspensión de la Ley aragonesa y el Gobierno retiró el recursos (Embid Irujo, 2007, p. 34).

[7] Este apartado se basa en gran parte en las aportaciones de Manuel Benabent Fdez. de Córdoba al V Congreso Internacional de O.T. (Málaga, 2007).

[8] La Secretaría General del Territorio y la Biodiversidad está llevando a cabo un programa de inventario de instrumentos de ordenación territorial para posibilitar una visión homogénea de la planificación territorial en España, a través de una información sistemática, comparable y con una actualización permanente de los principales instrumentos de ordenación territorial de las CCAA. La información se está organizando en una base de datos diseñada para contener la legislación sobre ordenación del territorio, la normativa sobre espacios naturales protegidos y los instrumentos de ordenación territorial con rango regional o subregional. Actualmente la base de datos está en fase de sistematización y evaluación por lo que no puede accederse directamente desde la página web del Ministerio, pudiéndose solicitar información a través del apartado de contacto.

[9] En el artículo 19 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (Ley 4/2004, de 30 de junio) de la Generalitat Valenciana, se contempla explícitamente la desalación como una solución para evitar los informes negativos del organismo de cuenca competente sobre disponibilidad de recursos hídricos y compatibilidad del incremento de demandas con las previsiones de los planes hidrológicos (informes del art. 25.4 a los que más adelante se hace referencia). Ver para el tema de la desalación Jiménez Shaw, 2005.

[10] La idea del enfoque no estructural es reafirmada por la reciente Directiva de inundaciones (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 inundación). En ella se insisten reiteradamente en la idea de "dar más espacio a los ríos", en "el mantenimiento o el restablecimiento de llanuras aluviales", si bien es verdad siempre se hace en términos no imperativos: "tomarse en consideración cuando sea posible", "si lo consideran oportuno", etc. En otro orden de cosas, es de destacar la insistente referencia en esta misma Directiva a "los futuros cambios del riesgo de inundación que se derivan del cambio climático", "las repercusiones probables del cambio climático", etc.

[11] Con esto no se pretende desconocer que las dinámicas reales y las visiones de los agentes sociales con poder de decisión sobre el territorio y con capacidad para producir discursos sobre el mismo van por otros derroteros. Recientemente Luis de Rivero, presidente de SACYR-Vallehermoso lo expresaba con claridad: "Parto de la base de que ésta (la economía española) tiene dos motores, el sector turístico y el inmobiliario-construcción [...] la realidad es terca. El Mediterráneo es la mejor oferta. Tenemos cinco pilares básicos (moneda única, buenas infraestructuras, red hospitalaria extensa, un aeropuerto a menos de 30 minutos y sol) que lo hacen excepcional para el turismo [...] Tenemos un potencial enorme para continuar creciendo y contar con 20 millones de jubilados europeos" (*El País*, 30 de diciembre 2007).

[12] Este apartado se basa en gran parte en las aportaciones de Eduardo Moyano en la lección de apertura del Master en Gestión del Desarrollo Local y Territorial, de la Universidad de Sevilla (diciembre, 2007).

[13] La reforma Fischler de la PAC da opción a los Estados miembros de reducir en una determinada proporción las ayudas del primer pilar (mercados) concedidas a los agricultores para que los recursos así detraídos puedan ser destinados a financiar las acciones del segundo pilar recogidas en el nuevo reglamento de desarrollo rural. Esa reducción se denomina "modulación" de las ayudas agrícolas.

[14] Paralelamente a la aplicación de la nueva política de DR, el Gobierno ha establecido nuevos criterios para la aplicación del Plan Nacional de Regadíos (PNR): coordinación entre las Administraciones implicadas en la política del agua, eficiencia en el consumo de agua e innovación tecnológica. Esta reorientación condujo a la revisión del PNR, materializada en el Real Decreto 287/2006, de 10 de marzo, conocido como Plan de Choque de Modernización de Regadíos, en el que se establece un orden de prioridad de las obras en función de su sostenibilidad económica, social y medioambiental. La inversión pública prevista en este Plan, 2.049 millones de €, en ningún caso se destinará a nuevos regadíos. En el anejo correspondiente para cada proyecto se ha de incluir, junto a la inversión prevista, el ahorro de agua que se pretende y que debe permitir atender necesidades de abastecimiento y del resto de usos, incluidos los ambientales. Se potencia la utilización por el regadío de aguas residuales de núcleos urbanos y de la desalación. Todo ello permite un ahorro cifrado en 1.162 hm<sup>3</sup>, así como la mejora del potencial productivo. Los agricultores que se benefician del Plan se comprometen a adoptar medidas para reducir la contaminación, que deben ser supervisada por un programa de vigilancia ambiental.

[15] El informe que prevé el art. 25.4 se solapa con el previsto en el art. 128.a del mismo TR de la LA, ya que los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo que afectan al Dominio Público Hidráulico, a los que se refiere éste último, ya están sujetos a informe de las CCHH por el art. 25.4. Es decir, el art. 25.4 tiene un ámbito más amplio que el 128.3, pero aquél comprende a éste.

[16] Ver por ejemplo, la *Instrucción de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, sobre la tramitación del informe del artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (6 de junio 2007)*.

[17] Entre los diversos casos concretos de interés para observar la operatividad de la aplicación del artículo 25.4 se encuentra activo en estos momentos (diciembre 2007) el de los macroproyectos urbanísticos en la zona de Parchite-Los Merinos (Ronda-Arriate, provincia de Málaga). Allí se concentran el circuito de alta velocidad Ascari en la finca Merinos Sur, el proyecto urbanístico de los Merinos Norte (2 campos de golf de 18 hoyos y uno de prácticas, 800 villas en tres pueblos andaluces, 3 hoteles de 5 estrellas, un club hípico, un colegio de alto nivel, una residencia de la tercera edad, un polideportivo y 442 parcelas de 7.500 m<sup>2</sup>); otro proyecto urbanístico en la finca La Parchite (campo de golf y urbanización de 200 villas). Todos estos proyectos se sitúan sobre el acuífero que abastece de agua a Arriate y a Cuevas del Becerro y de momento cuentan con informe negativo del organismo de cuenca correspondiente (Cuenca Mediterránea Andaluza). En octubre de 2006 se constituyó una Plataforma Arriateña en Defensa del Agua como respuesta a la preocupación social que han generado tales proyectos por posible afectación negativa al abastecimiento de agua potable y al arroyo de la Ventilla.

[18] El proyecto de transformación geográfica constituía una empresa común que unía a diversos sectores sociales y políticos (socialistas reformistas, populistas, elites del empresariado industrial y agrario ilustrado), dejando al margen a las fuerzas más radicales de la izquierda y a la derecha tradicionalista y reaccionaria. Esta alianza de reformistas, centrada en la reconstrucción de la hidrografía del país, sirvió al doble propósito de incorporar en una potente coalición a sectores políticos en otros aspectos distantes, al mismo tiempo que se abordaba el conflicto social tratando de amortiguar la radicalización (Swyngedouw, 1999).

[19] Para un análisis más detallado de esta reacción ver del Moral 2002, pp. 138-140.

## Referencias

### *Normativa reciente analizada*



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 inundación.

Ley 11/2005, por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional. *BOE* núm. 149, 23 de junio 2005.

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. *BOE* núm. 102, 29 de abril 2006.

Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, *BOE* núm. 102, 29 de abril 2006.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. *BOE* núm. 171, 19 de julio 2006.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, *BOE* núm. 128, 29 de mayo 2007.

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, *BOE* núm. 255, 24 de octubre 2007.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *BOE* núm. 299, 14 de diciembre 2007.

Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, *BOE* núm. 299, 14 de diciembre 2007.

Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, *BOE* núm. 30, 3 de febrero 2007.

Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funciones y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, *BOE* núm. 30, 3 de febrero 2007.

## **Bibliografía**

ALVAREZ CARREÑO, S. (2005) La calidad ambiental de las aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria. En *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, ECOIURIS, Madrid, 95-126.

BASSOLS COMA, M. (2003) La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco Comunitaria del Agua. En *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, ECOIURIS, Madrid, 33-65.

BENABENT FDEZ. DE CÓRDOBA, M. (2007) Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. En *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, FUNDICOT, Málaga.

EMBED IRUJO, A. (2007) Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En A. Embid Irujo (dir.), *Agua y Territorio*. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 13-80.

*Estrategia para la Sostenibilidad de la Cosa* (2007). Documento Inicio. [http://www.mma.es/secciones/medios\\_comunicacion/prensa/noticias/pdf/ESTRATEGiACOSTA05102007PresCONSEJOMINISTROS.pdf](http://www.mma.es/secciones/medios_comunicacion/prensa/noticias/pdf/ESTRATEGiACOSTA05102007PresCONSEJOMINISTROS.pdf)

GIL OLCINA., A. Y A. MORALES GIL (ed.) (2001) *Causas y consecuencias de las sequías en España*, CAM, Instituto Universitario de Geografía, Alicante.

GÓMEZ MENDOZA, J. Y L. DEL MORAL ITUARTE (1995) El Plan Hidrológico Nacional: criterios y directrices. En Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (eds.) *La planificación hidráulica en España*. Alicante, Caja de Ahorros del Mediterráneo, 331-378.

GONZÁLEZ DEL TÁNAGO, M. (2007) (coord.) *Estrategia Nacional de Restauración de ríos. Mesas de Trabajo*. Ministerio de Medio Ambiente, Universidad Politécnica de Madrid.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2007) El agua y la ordenación del territorio; riesgos naturales e informes sectoriales. En A. Embid Irujo (dir.), *Agua y Territorio*. Cizur Menos (Navarra) Thomson-Civitas, 107-142.

HILDENBRAND, A. (2006) La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230:79-139.

INTERWIES, E. Y DORAK, TH. (2006) WFD and Agricultural linkages at the EU level: state of play". En WWF/Adena y MIMAM, *Jornadas sobre Directiva Marco del Agua y multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, 2006.

JIMÉNEZ SHAW, C. (2005) Desaladoras y urbanismo. En *Agua y Urbanismo*. Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.

JUNTA DE ANDALUCÍA/CONSEJERÍA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (1998) *Plan Director de infraestructuras de Andalucía*. Sevilla.

JUNTA DE ANDALUCÍA/CONSEJERÍA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (2000) *Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense*. Sevilla.

JUNTA DE ANDALUCÍA/CONSEJERÍA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (2005) *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla.

JUNTA DE ANDALUCÍA/CONSEJERÍA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (2007) *Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense*. Sevilla.

- LA CALLE MARCOS, A. (2007) Impacto de la Directiva Marco comunitaria y territorio. En A. Embid Irujo (dir.), *Agua y Territorio*. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 265-296.
- LOPEZ ONTIVEROS, A. (1995) *Situación y planificación de las obras públicas en España según los Congresos Nacionales de Riegos (1913-1934)*, en Gil Olcina y Morales Gil, *Planificación Hidráulica en España*, Alicante Caja de Ahorros del Mediterráneo, pp. 137-180.
- MATA OLMO, R. (2006) Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio del PTI de Menorca. *Boletín de la AGE*, 41:183-198.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1993) *Plan Hidrológico Nacional. Memoria*, abril 1993.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000) *Libro Blanco del Agua*. Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000) *Plan Hidrológico Nacional. Análisis de los Sistemas Hidráulicos*. Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007) *Conclusiones generales del ciclo de debate El uso del agua en la Economía Española: situación y perspectivas*. Grupo de Análisis Económico/Fundación Biodiversidad  
[http://www.fundacion-biodiversidad.es/opencms/export/fundacion-biodiversidad/envios/portal\\_debate07.html](http://www.fundacion-biodiversidad.es/opencms/export/fundacion-biodiversidad/envios/portal_debate07.html)
- MORAL ITUARTE, L. del (2002) Aspectos territoriales de la gestión del agua: de la idea de factor de desarrollo al debate sobre la capacidad de carga. En J. M. Castillo (coord.), *El Plan Hidrológico Nacional desde el sur*. ECORAMA, Granada, pp. 133-159.
- MORAL ITUARTE, L. del (2007) Política hidráulica y desequilibrios territoriales en España. Historia y perspectivas. En *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Área temática: Agua, FUNDICOT, Málaga.
- MORALES GIL, A. (2001) *Agua y Territorio en la Región de Murcia*, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia, Murcia.
- MOYANO ESTRADA, E. (2007) *Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural*. Conferencia inaugural del Master sobre Gestión del Desarrollo Local y Territorial, 11 de diciembre de 2007. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla.
- MÚJICA, M. Y GUTIÉRREZ, M. (2007) (coords.) La conservación de los ríos” en González del Tánago, M. (2007) (coord.): *Estrategia Nacional de Restauración de ríos. Mesas de Trabajo*. Ministerio de Medio Ambiente, Universidad Politécnica de Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2007), Universidad de Alcalá de Henares. <http://www.sostenibilidad.es.org/observatorio%20sostenibilidad/esp/servicios/publicaciones/informe%20de%20sostenibilidad%20en%20espa%C3%B1a%202007/>
- OLCINA CANTOS, J. (2007) *Riesgos de inundaciones y ordenación del territorio en España. La consideración del peligro de inundaciones en los procesos de planificación territorial*. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Alicante.
- PEITEADO MORALES, C. (2006) Los Fondos de Desarrollo Rural y su contribución a la Directiva Marco de Aguas. En WWF/Adena y MIMAM, *Jornadas sobre Directiva Marco del Agua y multifuncionalidad de la agricultura*. Madrid, 2006.
- PÉREZ DÍAZ, V., MEZO, J. Y ÁLVAREZ MIRANDA, B. (1996) *Política y Economía del Agua. Criterios, alternativas y procesos de aprendizaje*. Círculo de Empresarios, Madrid.
- PÉREZ PÉREZ, E. (2003) (coord.) *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. ECOIURIS, Madrid.
- REGIÓN DE MURCIA/CONSEJERÍA DE TURISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2004) *Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia. Memoria*. Murcia.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005) El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. *Boletín de la AGE*, 39: 59-86.
- SWYNGEDOUW, E. (1999) Modernity and Hybridity: *Regeneracionismo*, the Production of nature and the Spanish Waterscape, 1890-1930. *Annals of the Association of American Geographers*, 89 (3): 443-465.
- VERA REBOLLO, J.F. (2006) Agua y modelos de desarrollo turísticos: la necesidad de nuevos criterios para la gestión de los recursos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 42: 155-178.
- WWF-ADENA (2006) *La modernización de regadíos y la Directiva Marco del Agua: 9 propuestas de WWF-Adena*, 27 de septiembre de 2005.

© Copyright Leandro del Moral Ituarte, 2009.

© Copyright Scripta Nova, 2009.

Ficha bibliográfica:

MORAL, L. Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de marzo de 2009, vol. XIII, núm. 285<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-285.htm>>. [ISSN: 1138-9788].



[Índice de Scripta Nova](#) [Menú principal](#)