
PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y POLÍTICA TERRITORIAL EN ESPAÑA

LEANDRO DEL MORAL ITUARTE | UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. LA PARADOJA DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA: UN ENFOQUE «TAUMATÚRGICO» CARENTE DE JUSTIFICACIÓN TERRITORIAL EXPLÍCITA

De acuerdo con la legislación vigente, en España todas las actuaciones sobre las aguas, tanto superficiales como subterráneas, deben sujetarse a la planificación hidrológica. Legalmente esta sujeción afecta a aspectos como:

- la estimación de demandas y su distribución por sectores, en situación actual y futura;
- la asignación y reserva de recursos en la cantidad y calidad adecuadas para cada uso;
- los criterios básicos para la protección de las aguas;
- los criterios de prioridad y compatibilidad de usos;
- las mejoras y transformaciones de regadío;
- la definición del programa de obras hidráulicas
- y la fijación de objetivos de calidad por cuencas, subcuencas o tramos de río, entre otras cuestiones.

Fruto de este planteamiento son los vigentes planes hidrológicos de cuenca, aprobados por el Gobierno central en julio de 1998, y el Plan Hidrológico Nacional (PHN), aprobado por el Parlamento en junio de 2001, que viene a completar el proceso de planificación 15 años después de su puesta en marcha.

Nadie puede negar la complejidad y las dificultades con las que se enfrenta este proceso: su retraso, así como las tensiones sociales y políticas que suscita, lo han puesto claramente de manifiesto. A estas tensiones se añade una fuerte controversia sobre el sentido y la virtualidad de la planificación —y de los planes en los que se materializa—, como instrumento para la definición de la política del agua. En esta controversia, se puede identificar, por un lado, un nutrido grupo de autores que cuestionan el modelo de planificación propuesto; pero, paralelamente, se identifica una

corriente de opinión que considera que el modelo de planificación es insuficiente e incompleto, y demanda su inclusión en un marco más amplio de ordenación del territorio (OT).

De la primera línea de pensamiento puede ser buen ejemplo el hidrogeólogo Ramón Llamas Madurga, que aboga directamente por «rectificar ese modo de regulación basado en una planificación vinculante —que hasta ahora ha resultado imposible— determinante de todos los derechos». En sustitución del modelo legalmente vigente de planificación, a la que califica de «rígida, marxista-orweliana», este autor propone

limitarse a una planificación más indicativa, informativa y orientadora que vinculante, para conseguir una mayor flexibilidad basada en la elasticidad de la oferta y la demanda de agua que impone el mercado (Llamas y Sastre, 2000).

En una línea similar podemos situar otras opiniones, como la del jurista Gaspar Ariño (Ariño y Sastre, 1999).

Por su parte, entre los defensores de la lógica de la planificación pública —es decir, de la necesidad de una gestión de los recursos basada en la dirección de los procesos de generación, distribución y asignación de los mismos por las administraciones públicas— en los últimos años se va reforzando la idea de que la planificación hidrológica no puede entenderse más que como un instrumento al servicio de la política territorial; que las propias demandas y disponibilidades de agua de cada cuenca sólo pueden fundamentarse en el diagnóstico y la consiguiente estrategia explícita de utilización del territorio. Dicho de otra manera, la planificación hidrológica es necesaria pero no puede plantearse rigurosa y coherentemente si no es en el marco de una estrategia territorial de referencia. 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, por sus funciones básicas en todos los sistemas naturales y por su especial dimensión simbólica y cultural, la gestión integrada en el territorio se hace más imprescindible si cabe.

Muchos autores, procedentes de disciplinas y de campos de actividad muy diferentes, vienen coincidiendo, cada vez con mayor claridad, en esta idea. Así, por ejemplo, Federico Aguilera Klink, economista, lo expresa en estos términos: «... no hay gestión del agua sin gestión del territorio, de la misma manera que no nos apropiamos sólo de recursos sino de ecosistemas» (Aguilera, 1997). Por su parte Francisco Díaz Pineda, biólogo, dice:

España no es un país sin suficientes canales y embalses. Es un país sin suficientes planificadores del territorio. La gestión del agua debiera ser la gestión de las tramas de relaciones territoriales en las que ésta interviene. (Díaz Pineda, 2000.)

Juan López Martos, ingeniero de caminos, canales y puertos, coincide en que:

[...] parece necesario tener en cuenta esta estrecha relación entre agua y territorio, tanto desde el punto de vista de la planificación como desde el de la gestión, de forma que lleguemos no sólo a la gestión integral del agua por cuencas hidrográficas, como hoy está admitido casi universalmente, sino a la gestión conjunta de ambos. (López Martos, 2000.)

La Junta de Andalucía ha sido pionera en la formulación de esta idea en documentos político-administrativos. Así, en las Bases para la Política Hidráulica en Andalucía de 1993 se decía:

La planificación hidrológica estima las demandas futuras por medio de proyecciones tendenciales de población para la demanda urbana y de programación de nuevas zonas regables para la demanda agrícola. Se configuran así horizontes mecánicos, perdiéndose la oportunidad de la utilización del potencial estratégico que tiene la planificación hidrológica. Se precisa un modelo territorial de referencia explícito y expresado en directrices unívocas. [...] La subordinación de la gestión de los recursos hidráulicos a las necesidades del desarrollo socioeconómico y a los planteamientos de ordenación territorial, constituye una premisa a aplicar tanto a escala regional como intrarregional. (Junta de Andalucía, 1993.)

Y en el Avance del Plan de Regadíos de Andalucía de 1996 se añadía:

Para llevar a cabo nuevas transformaciones en riego deberán fijarse indicadores mínimos a cumplir que contemplen todas las variables propias de la ordenación del territorio, en cuyo ámbito deberán programarse. Se incorporan a esta programación, en coordinación con los organismos de cuenca, la ampliación de regadíos de iniciativa privada, ajenos, hasta ahora, a cualquier planificación. (Junta de Andalucía, 1996.)

En este último caso la propuesta tiene una significación especial, dado que no es frecuente que una administración sectorial reconozca la subordinación a las orientaciones de otra, además en este caso, a una administración poco consolidada y reconocida, como es la de OT.

Los recientes debates sobre el último proyecto de PHN han vuelto a poner de manifiesto esta necesidad con claridad. Precisamente por esto, una de las críticas más generalizadas que el PHN ha recibido se refiere a la ausencia de directrices explícitas de política territorial que lo justifiquen. ¿Qué modelo explícito de desarrollo territorial subyace a las propuestas que el Plan contiene?, se ha repetido recientemente con insistencia. Esta preocupación se recoge en el texto alternativo del PSOE al proyecto de Ley del

PHN (6 de marzo de 2001), en cuyo título I («Política territorial, planificación hidrológica y concertación institucional») se propone la formulación por el Senado de una Comunicación sobre Política de Ordenación Territorial cuyos contenidos y planteamientos habrían de orientar las determinaciones de la política de aguas.

2. PREOCUPACIÓN TRADICIONALMENTE DOMINANTE: LOS IMPACTOS EN LAS REGIONES ESTANCADAS O EN REGRESIÓN

En realidad este tipo de críticas sobre el ‘déficit territorial’ de la planificación hidrológica no son nuevas. Ya el anterior proyecto de 1993 fue censurado por la ausencia de un modelo explícito de desarrollo territorial que sustentara sus propuestas. En aquel momento la preocupación o principal contenido que subyacía a tales críticas se centró en la intensificación de los desequilibrios regionales que la ausencia de proyecto territorial implicaba. Esta era la idea que se ha expresado insistentemente, como se manifiesta en las palabras de Clemente Sanz Blanco, senador del Partido Popular por Segovia durante el debate sobre el proyecto de José Borrell:

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.)

Esta línea de argumentación no ha desaparecido. Nos encontramos en un contexto en el que «las políticas públicas se subordinan y secundan los designios del mercado como mecanismo de regulación, apostando por el apoyo a la eficiencia económica en la construcción de espacios competitivos dentro de la Europa del Mercado Único» (Delgado, 2001). Por eso, la crítica a los desequilibrios sigue sustentando el grueso del debate sobre la dimensión territorial de la planificación hidrológica, como ponen de relieve las siguientes palabras de Miguel A. Hidalgo, Presidente de la Confederación de Empresarios de Aragón:

Aragón era a principios de siglo el 6% de la población de España. Hoy es menos del 3%, ha perdido la mitad de su población. El número de municipios es de setecientos veintinueve, casi el mismo que Andalucía, pero con seis millones de habitantes menos. Unos cuatrocientos pueblos están ya prácticamente abandonados... ¿Es ésa la España que queremos?» (Hidalgo, 2000).

Otra cosa es que frente a esta situación la reclamación de nuevas grandes operaciones de puesta en riego con cultivos extensivos continentales no constituyan la mejor solución. Ya desde principios de la década de 1990 se fueron imponiendo los argumentos críticos acerca de la virtualidad del

regadío como instrumento de reequilibrio regional y desarrollo rural. A comienzos de esa década se elaboró un estudio encargado por la Dirección General de Política Territorial sobre los efectos territoriales de las grandes presas, en el que se ponían de manifiesto las limitaciones para el desarrollo territorial de un sistema de planificación basado en la transformación en regadío (Escobar, 1995). Las conclusiones de este estudio fueron publicadas posteriormente en términos inequívocos:

es cada vez más evidente que aquellos espacios con una clara especialización productiva en la agricultura, como son las grandes zonas regables, resultan extremadamente frágiles y están abocados a su desaparición como áreas de producción económica y de asentamiento de población. Invertir en agricultura es invertir en pobreza, marcando para los espacios cuya inversión pública se dirige hacia el sector primario un futuro de decadencia y progresivo distanciamiento de las áreas más desarrolladas. (Escobar, 1995.)

3. NUEVA PREOCUPACIÓN: LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO DE LAS REGIONES DINÁMICAS

La diferencia de la situación actual respecto de la que se acaba de describir, es que con ocasión del debate sobre el proyecto presentado en septiembre de 2000, el argumento territorial es utilizado no sólo como herramienta de oposición desde las cuencas cedentes, sino que comienza a manejarse en relación con la dinámica territorial de las regiones supuestamente beneficiadas por los trasvases; incluso comienza a apuntar en ciertos sectores sociales, todavía minoritarios, residentes en estas últimas. Este es el tema más novedoso y, desde mi punto de vista, con mayor carga emergente (junto al tema del cambio climático) si se comparan los argumentos empleados en los debates sobre los proyectos de 1993 y 2000. Buenos ejemplos de esta nueva argumentación pueden ser las siguientes manifestaciones de Andrés Pedreño, profesor de Sociología de la Universidad de Murcia:

En Murcia necesitamos un freno de emergencia [...]. El PHN favorece abiertamente la expansión de las agriculturas mediterráneas de carácter intensivo. El accidente de Lorca no ha sido algo aislado. Ha puesto en evidencia, al igual que El Ejido, la existencia de un específico régimen de explotación, marginación y segregación de la población inmigrante en los enclaves de agricultura intensiva mediterránea [...]. Todo apunta a que el trasvase va a suponer una nueva vuelta de tuerca para consolidar definitivamente la industrialización de la agricultura. Esto implica el triunfo de la gran explotación frente a la pequeña y mediana propiedad campesina [...]. La huerta tradicional es la gran perdedora. Secanos y huertas tradicionales todavía tienen un potencial por descubrir para definir un nuevo modelo de pro-

ducción agropecuario de calidad [...]. Por ahora, la locomotora de la agricultura industrial hegemoniza el territorio, usurpa el agua a los regadíos tradicionales y, sobre todo, encandila al poder político, impidiendo cualquier debate. (Pedreño, 2001.)

Por su parte José López Gálvez, ingeniero agrónomo y profesor de la Universidad de Almería, lo expresa de esta forma:

En definitiva, podemos afirmar que el desarrollo se está realizando a costa de una pérdida patrimonial muy intensa. La multiplicación de externalidades negativas generadas, en el sistema de producción agraria del sureste español, va a dar paso a un territorio que no será capaz de satisfacer las mínimas necesidades para sustentar vida. (López Gálvez, 2000.)

Y Manuel Delgado Cabeza, catedrático de Economía de la Universidad de Sevilla, remacha señalando:

Un modelo que, con otras variantes, en Andalucía resulta familiar. Zonas incluso muy próximas a El Ejido, como Rodalquilar en Almería, Alquife en Granada o Riotinto en Huelva, han conocido experiencias en las que la vida de la comarca se ha puesto al servicio de intereses foráneos que, circunstancialmente, han orientado la utilización de los recursos locales en su beneficio. La situación de profunda depresión en la que han quedado esos espacios cuando han dejado de ser 'objeto del deseo' del capital exterior, puede ser un buen elemento para la reflexión. (Delgado, 2001.)

Esta línea argumental es incorporada al discurso de las regiones cedentes: ya no se trata sólo de que se vaya a extraer la riqueza de las áreas deprimidas, sino que con ello se van a potenciar procesos indeseables en las áreas receptoras. Así lo expresa el Presidente de Aragón, Marcelino Iglesias, cuando manifiesta:

(El PHN) consagra la división de España en dos: la del interior, convertida en un geriátrico, que produce emigrantes, y la del litoral, con graves problemas de desarrollo sostenible. (Iglesias, 2001.)

En suma, crece la impresión de que en las zonas muy dinámicas el problema no es el tradicional problema de capacidad de pago sino de capacidad de carga, no es de racionalización económica de los usos del agua sino de definición de modelo de desarrollo. Las cuestiones clave se pueden expresar con preguntas del tipo de las siguientes: ¿Es posible conservar, con las dinámicas de concentración vigentes, unas condiciones mínimas de calidad ambiental, imprescindible para mantener una demanda turística estable y rentable? ¿Redundaría la ampliación de la oferta provocada por el aumento de la producción mediterránea inducido por los 600 hm³/año para

usos agrarios que el PHN promete en una caída generalizada de los precios, con perjuicios globales para el conjunto del sector hortofrutícola mediterráneo? (Estevan, 2000). ¿Qué modelo de relación y de integración de la mano de obra necesaria para mantener y expandir el actual modelo de producción agrícola se propone?

4. LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN DEL AGUA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La concepción de la OT que subyace a las demandas de un marco territorial para la planificación hidrológica es la de una OT fuerte política y administrativamente, con contenidos económicos, sociales, ecológicos suficientes para orientar decisiones de una política sectorial tan potente y consolidada como la de aguas. Si embargo, como es bien sabido, el contraste entre esa concepción y la realidad del desarrollo de esta función 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 cuatro problemas interrelacionados:

1. En paralelo con el repliegue de los planteamientos planificadores en otros campos, en la OT ha dominado en la última década 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. Como dice Manuel Delgado Cabeza, sería poco realista desconocer que, en general, hemos atravesado una etapa en la que las políticas públicas han tendido a subordinarse y a secundar los diseños del 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 (Delgado, 2001). No se puede desconocer esta circunstancia, además de 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. La expansión del regadío de olivar en la década de 1990 en la cuenca del Guadalquivir se ha puesto como ejemplo, precisamente, 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)¹.

.....

¹ 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 determi-

2. 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 productivos².
3. La contradictoria distribución de competencias sobre planificación hidrológica y OT en España, que institucionaliza una concepción subordinada de la segunda frente a la primera la OT. Justamente, la Ley de PHN (junio 2001) acaba con una disposición final segunda dedicada a «habilitación competencial», que vuelve a dejar clara 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 mencionados 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)³.

.....
 nada fórmula de OCM del aceite de oliva. Las consecuencias de esa opción fueron analizadas y anunciadas por diversas investigaciones desarrolladas en las Universidades de Sevilla y Córdoba.

² Como es habitual en la documentación de la Administración del agua, la única referencia a la ordenación del territorio del PHN 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 real que desde la administración del agua se tiene de la OT.

³ La CA de Aragón ha intentado salir al paso de esta situación por medio de la una modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de 1992 de la propia CA (febrero de 2001). El nuevo texto introduce 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 quede más claro se añade:

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.

En el contexto jurídico en el que se sitúa (las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución) es difícil pronosticar éxito a la modificación de la ley aragonesa que se acaba de mencionar.

4. La realidad de una situación caracterizada por lo que se viene denominando «desgobierno hidráulico» o, en ocasiones, «insumisión hidráulica» que se superpone a los factores anteriores. Ya no se trata de un falta de lógica territorial expresa de las determinaciones de la política de aguas, sino de una realidad de trasgresión, en algunos aspectos, generalizada de la normativa de aguas. Los temas clave a los que afecta esta situación son: vertidos, expansión del regadío, ocupación de dominio público y, especialmente, uso de aguas subterráneas. En opinión de buen número de especialistas, esta realidad es un dato estructural de la situación que expresa la crisis del actual sistema de gestión y planificación del agua.

5. CONTENIDOS HIDROLÓGICOS A ABORDAR POR LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Sin desconocer 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 y la conveniencia de que la OT se reoriente hacia ese modelo de función política-administrativa con capacidad de formular lógicas de evolución territorial. Como se ha señalado, 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, debería incorporar los siguientes contenidos hidrológicos, que son a los que más directamente afecta esa demanda de referente territorial para la planificación del agua:

1. Previsión de las demandas en los diferentes sectores de usos en el ámbito de ordenación, con especial atención a usos agrícolas (superficies de riego y dotaciones) y a procesos de desarrollo del sector ocio-turismo.
2. Definición de objetivos de calidad en relación con los diferentes usos actuales y previstos en cada zona:
 - Caudales ambientales
 - Definición de zonas sensibles
3. Aspectos territoriales de la evaluación de recursos:
 - Posibilidades de regulación superficial
 - Ordenación de recursos subterráneos
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.
 - Zonificación
6. Uso social del dominio público:
 - Criterios de distribución
 - Accesibilidad
7. Articulación territorial de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos de agua.

En relación con el primer punto, el Avance de Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco se expresaba con gran precisión cuando establecía 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 al Comunidad Autónoma». Por lo que se refiere a uno de los contenidos fundamentales de los planes hidrológicos, la definición de las demandas, el documento del País Vasco establecía que «la determinación de los usos y demandas existentes y previsibles se hará en función de lo establecido en las DOT» (Gobierno Vasco, 1992).

En lo que se refiere a caudales ambientales y zonas sensibles, su definición resulta conceptualmente inseparable tanto de las estrategias de utilización del recurso y de la fijación por zonas del orden de preferencia para su asignación, como del uso social del conjunto del dominio público y su ámbito de influencia. La dificultad de cumplimiento de la Directiva comunitaria 91/291 de depuración de aguas residuales y las controversias que ya se han desatado sobre el concepto de buen estado ecológico y los objetivos de su mantenimiento o restauración, introducidos por la reciente Directiva Marco del Agua, apuntan al mismo problema. Es un avance establecer desde la correspondiente normativa sectorial, en este caso la de aguas, objetivos y calendarios generales, pero la definición de las condiciones de su aplicación concreta se ha de situar en el marco del proyecto de desarrollo territorial que afecte a cada ámbito.

Así mismo, los aspectos territoriales de la evaluación de recursos son ineludibles, 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 pendientes de ejecución es cada vez más un debate sobre relación entre territorios, aparte de sus contenidos directamente ambientales y económicos. Por lo que se refiere a las aguas subterráneas, Emilio Custodio, en un reciente trabajo significativamente titulado *El complejo concepto de acuífero sobreexplotado*, situado en el

marco de un amplio proyecto de investigación sobre el tema, concluye que es imposible valorar la sobreexplotación, incluso la «minería de aguas subterráneas», al margen del «contexto regional desde el momento en que son instrumentos para producir una red de beneficios económicos y sociales con los que desarrollar una determinada área y permitir en el futuro un uso del agua mejor y más efectivo» (Custodio, 2000). Es decir, no hay definición, o al menos valoración, estrictamente hidrológica de la sobreexplotación, sino un «contexto regional» que condiciona cada práctica concreta. Parece claro que este ingeniero industrial y actual DG del IGME está reclamando un diagnóstico y proyecto territorial que permita resolver el complejo asunto que desde la hidrogeología se puede contribuir a definir y racionalizar, pero no se puede resolver. La sobreexplotación, como los caudales ecológicos, no son cuestiones exclusivamente científicas, sino técnico-políticas.

Por lo que se refiere a la articulación de los sistemas urbanos de abastecimiento y saneamiento de aguas, sin ignorar sus implicaciones con otros aspectos (modelos urbanísticos, tarifación y, con ello, evolución de demandas), el central que adquiere progresivamente más relevancia afecta a cuestiones de organización territorial, es decir a organización política-administrativa del territorio. Los problemas fundamentales (véase el caso del Consorcio Provincial Aguas de Sevilla propuesto) son cuestiones de distribución de control y capacidad de decisión.

Por otra parte, la mayoría 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 y fiables, más próximas y accesibles, además de más recomendables en términos ambientales y energéticos que las alternativas de grandes 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 (Moral, 1994).

Sobre el papel fundamental de la OT y el urbanismo en el tratamiento del riesgo de avenidas e inundaciones existe un amplio acuerdo. De hecho, como ya 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. 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.)

En este sentido, es de destacar el tratamiento que se da a este tema en el Plan del Poniente Almeriense (enero 2000), tanto en las memorias informativa y de ordenación como en la normativa (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000b). El problema en lo que se refiere a este tema no es, pues, conceptual sino de autoridad y legalidad.

6. NUEVAS ORIENTACIONES EN POLÍTICA TERRITORIAL EN ESPACIOS CONGESTIONADOS

Para hacer frente a las demandas de modelo territorial de referencia que hacen los que critican el déficit territorial de la planificación hidrológica, es necesario plantearse la posibilidad de que la OT se reoriente hacia ese modelo de función política-administrativa fuerte que, como se ha señalado, subyace a tales demandas. Pero por encima de todo, el problema se centra en la necesidad de una voluntad política de reconducción de las dinámicas territoriales dominantes. Esto implica la presencia en la sociedad y el impulso institucional a nuevos valores y objetivos sociales consistentes con modelos de desarrollo más maduro. En su ausencia, los instrumentos de OT, incluso refortalecidos conceptual y administrativamente, no harían sino introducir algún elemento de orden espacial en los procesos de crecimiento insostenible vigentes. En realidad, el problema no es un problema de naturaleza interna de la OT, un debate sobre planificación física versus planificación económica. La OT es una simple herramienta de políticas más generales. La definición de sus objetivos y el espectro de sus contenidos es lo suficientemente amplio como para decantarse en muchas direcciones. Los ejemplos de los planes de OT del Poniente de Almería —respaldando las dinámicas expansivas y justificando los trasvases previstos o solicitados— son ejemplos de adecuación a estrategias explícitas o inercias implícitas de modelos de desarrollo que desde los propios planes no se pueden cuestionar.

Desde hace algún tiempo se están desarrollando algunas experiencias, no estricta o exclusivamente referidas al tema del agua, pero que expresan una misma realidad de fondo: el debate sobre la capacidad de carga de los espacios dinámicos. En los archipiélagos balear y canario, la propia condi-

ción 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 territoriales⁴.

Al menos formalmente, esta necesidad de reconducción de las dinámicas territoriales se expresa en las palabras de Román Rodríguez, Presidente del Gobierno de Canarias, al presentar la moratoria turística decidida en esa comunidad autónoma en enero de 2001:

Una moratoria turística es una decisión de ordenación, que consiste en suspender o limitar el crecimiento de las plazas turísticas durante un determinado periodo, por estimar que se ha excedido la capacidad de carga del territorio, de la sociedad o del sistema económico [...] El Gobierno de Canarias decidió acometer las peticiones del Parlamento sobre la determinación de la capacidad de carga de las Islas y la definición del marco inicial de sostenibilidad del territorio y los recursos naturales del Archipiélago, en general, y del turismo, en particular. Y lo hizo a través de la formulación de unas Directrices de Ordenación en las que simultáneamente se abordara el análisis, diagnóstico y ordenación generales del Archipiélago y sectoriales del turismo, por entender que la ordenación de esta actividad sectorial, por su singular peso específico y su absoluta predominancia dentro de la Comunidad, no podía ser abordada sino conjuntamente con la ordenación del territorio y los recursos naturales de Canarias. (Rodríguez, 2001.)

Más recientemente, el 19 de mayo de este mismo año, el Partido Socialista de Canarias (PSC-PSOE) ha aprobado un documento denominado Esquema de la Ley de Medidas Urgentes en materia de sostenibilidad en el que se propone que la Cámara regional mediante una ley establezca cada dos años los límites sobre el crecimiento turístico de las islas, es decir: «el porcentaje que con respecto a la oferta global es susceptible de incorporar-

.....
⁴ Por debajo de las limitaciones de crear nuevos hoteles o del encarecimiento del acceso de la demanda o la *ecotasa* balear subyace la idea de que el aumento en el número de turistas no genera mayor crecimiento de los ingresos y produce evidentes utilidades negativas para las poblaciones de acogida. Es el modelo que intenta mostrar que para poder seguir creciendo es preciso estabilizar o reducir la masificación existente. Pero también hay desarrollos turísticos en nuevas zonas (Cádiz, Santander) y viejos enclaves (Benidorm, Tarragona) que se basan en la masificación. Se trata del modelo que piensa que es posible seguir creciendo si se aumenta la oferta de ocio (Tierra Mítica). En opinión del analista financiero Manuel Portela,

Hay mucho dinero apostando por una y por otra solución. La primera elevará los precios y reducirá empleo en la construcción, pero resultará más rentable y sostenible; mientras que la segunda, que abaratará precios y creará empleo, no elimina la estacionalidad y requiere cuantiosas inversiones públicas de apoyo al crecimiento de la oferta privada y de sostenibilidad del entorno. (Portela, 2001.)

se al mercado durante un periodo determinado en función de las exigencias de la sostenibilidad». Según esta propuesta, el papel de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio sería delimitar de forma cuantitativa y cualitativa la oferta turística por zonas en cada isla. Los socialistas proponen la creación de un nuevo órgano para distribuir las autorizaciones en cada isla, una vez que estén fijados los límites al crecimiento. Este órgano se llamaría Consejo Insular de Ordenación del Territorio y estaría integrado por el Gobierno, el Cabildo insular respectivo, los ayuntamientos, sindicatos y empresarios.

El debate que actualmente se desarrolla 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 más significativo, incluso. Así, por ejemplo, Alfredo Barón, Jefe de Estudios de la Junta de Aguas de la Consejería de Medio Ambiente y director del estudio del Plan Hidrológico de Baleares, se expresa de la siguiente forma:

La realidad es que técnicamente todo se puede resolver: si falta agua, se puede construir, como algunos pretenden, nuevas desaladoras, y si para su funcionamiento hace falta energía, se pueden construir nuevas estructuras. Al final, se trata de un problema de inversión y de decisión. Pero lo que no se puede ampliar es el territorio, sobre este recurso no se puede actuar técnicamente, no se puede sustituir ni ampliar. Por lo tanto, se puede decir que no hay un problema de agua o un problema de energía; lo que al final se presenta es un problema básico de ordenación del territorio. (Forteza, 2000. Traducción propia.)

El Gobierno balear extiende las medidas de control del sector turístico a otras actividades: en la nueva Ley de Ordenación del Territorio de diciembre de 2000 (Boletín Oficial del Estado de 19 de enero de 2001), dota a los planes territoriales de la capacidad de asignar «techos de crecimiento para cada uso y área». De esta manera, al establecer los contenidos de las Directrices de Ordenación Territorial, señala que este instrumento fija las pautas y las reglas generales dirigidas a

a) La determinación de los límites y los techos máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo y los límites de su materialización; b) El establecimiento de prescripciones para el desarrollo económico que incida en el territorio.

Y en parecido sentido se expresa cuando se refiere a los planes territoriales insulares (artículos 6 y 9 respectivamente de la Ley 14/2000 del Gobierno Balear).

La extensión de estos planteamientos al sector turístico y agrario de Andalucía, como exigen voces cada vez más numerosas en las propias áreas de la agricultura bajo plástico, pondría las bases para una saludable relación entre agua y OT, en el marco de modelos reorientados hacia dinámicas de mayor sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA KLINK, F. (1997), «Prólogo», en ARROJO, P., y J. M. NAREDO, *La gestión del agua en España y California*, Bilbao, Bakeaz.
- ARIÑO ORTIZ, G., y SASTRE BECEIRO, M. (1999), *Leyes de Aguas y política hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*, Granada, Comares.
- CUSTODIO, E. (2000), *The complex concept of overexploited aquifer*. Papeles del proyecto Aguas Subterráneas, Madrid, Fundación Marcelino Botín.
- DELGADO CABEZA, M. (2001), *Plan hidrológico y modelo de crecimiento económico en Andalucía*, Sevilla, Universidad de Sevilla. (Documento mecanografiado.)
- DÍAZ PINEDA, F. (2000), «Solidaridad hídrica», *El País*, 11 de septiembre de 2000.
- ESCOBAR GÓMEZ, G. (1995), «Ordenación del territorio y planificación hidrológica», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, nº 106, pp. 824-840.
- ESTEVAN, A. (2000), «Plan Hidrológico: algunos ganan, casi todos pierden», *El Ecologista*, nº 23, pp. 16-19.
- FORTEZA, C. (2000), «Informe. Estalvi, sí. Dessaladores, també», *Ona. Quadern de debat*, nº 80, pp. 5-9.
- GARRIDO, A. (2000), *Informe sobre el proyecto de Plan Hidrológico Nacional*. Documento mecanografiado.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2001), Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, *Boletín Oficial del Estado*, 62, de 13 de marzo de 2001.
- GOBIERNO DE LES ILLES BALEARS, Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, *Boletín Oficial del Estado*, 17, de 19 de enero de 2001.
- GOBIERNO VASCO (1992), *Directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Avance, Vitoria.

- HIDALGO, M. A. (2000), «Las Razones de Aragón», *El País*, 3 de diciembre de 2000.
- IGLESIAS, M. (2001), *El País*, 30 de enero de 2001.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1993), *Bases para la Política Hidráulica en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- , (1996), *Plan de Regadíos de Andalucía. Avance*, Sevilla, Consejería de Agricultura.
- , (2000a), *Plan de Ordenación del Territorio. Ámbito de Doñana*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- , (2000b), *Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- LLAMAS, R., y SASTRE, M. (2000), «La vigente planificación hidrológica: 1) ¿Es aplicable?; 2) ¿Es deseable?», en, FABRA, A. y A. BARREIRA (COORDS.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, pp. 137-162.
- LÓPEZ GÁLVEZ, J. y otros (2000), «Análisis económico y ambiental en agronomía», *Analistas Económicos de Andalucía, Colección Documentos y Estudios*, nº 8, Málaga.
- LÓPEZ MARTOS, J. (2000), «Agua y territorio», *Obras Públicas (OP)*, nº 50, pp. 46-53.
- MMA (2000), *Libro Blanco del Agua en España*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- , (2000), *Plan Hidrológico Nacional. (Anteproyecto de Ley y 5 volúmenes de documentación)*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- , (2001), *Ley del Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- MOPT (1993), *Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- MORAL, L. del (1994), *Análisis de la experiencia internacional comparada y criterios para la ordenación del territorio en relación con la planificación y gestión de aguas*, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- , (2000), «Problemas y tendencias de la gestión del agua en el marco de la organización autonómica del estado español», en COMITÉ ESPAÑOL DE LA

- UNIÓN GEOGRÁFICA INTERNACIONAL (UGI), *Vivir la diversidad en España*. Aportación Española al XXIX Congreso de la UGI, Seúl, 2000. Madrid, AGE y Real Sociedad Geográfica, pp. 313-336.
- , (2001), «Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne», *Hérodote. Revue de Géographie et de Géopolitique*, París, nº 102, pp. 87-112.
- PEDREÑO, A. (2001), entrevista en *Heraldo de Aragón*, lunes 29 de enero de 2001.
- PORTELA, M. (2001), «La situación de la campaña turística», *Diario de Sevilla*, 31 de mayo.
- RODRÍGUEZ, R. (2001), «La moratoria turística: un nuevo modelo de desarrollo», *La Opinión de Tenerife*, 18 de febrero de 2001.
- SANZ BLANCO, C. (1993), *El Norte de Castilla*, 27 de diciembre.