

---

## EL TRATAMIENTO DEL AGUA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

-Leandro del Moral Ituarte-

### PRIMERA PARTE CUESTIONES GENERALES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL AGUA Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### 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 1998 - y el último proyecto de 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 Ramón Llamas, 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, p. 142). En una línea similar podemos situar otras opiniones, como la de 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, p. 10). 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, p. 46).

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 al-

ternativo 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 orientación habrían de orientar las determinaciones de la política de aguas.

#### LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN DEL AGUA Y OT.

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. 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 designios 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, p. 197)<sup>1</sup>.
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 productivos<sup>2</sup>.

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 13<sup>a</sup> y 22<sup>a</sup> 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 discurren por más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1. 22<sup>a</sup>) y a las "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1. 13<sup>a</sup>)<sup>3</sup>.
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.

#### 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:

- a) 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.

(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 determinada 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 C.A. de Aragón ha intentado salir al paso de esta situación por medio de la reciente (febrero de 2001) modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de 1992 de la propia C.A. 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.

- b) Definición de objetivos de calidad en relación con los diferentes usos actuales y previstos en cada zona.
  - Caudales ambientales
  - Definición de zonas sensibles
- c) Aspectos territoriales de la evaluación de recursos
  - Posibilidades de regulación superficial
  - Ordenación de recursos subterráneos
- d) 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.
- e) Defensa de avenidas e inundaciones
  - Prioridades en el ámbito.
  - Zonificación
- f) Uso social del dominio público
  - Criterios de distribución
  - Accesibilidad
- g) 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 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.

En otro orden de cosas, 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 al atención a la protección de los acuíferos, destinados preferentemente, por su mayor garantía y calidad, al abastecimiento de poblaciones (Moral, 1994). Llama la atención, la asunción por parte del documento de OT del Ámbito de Doñana de octubre 2000 (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000a) del proceso de expansión de los sistemas supramunicipales (Costa de Huelva, Condado y EMASESA) a todos los núcleos de población de más de 1000 habitantes. La experiencia que atravesaron los sistemas del área metropolitana de Sevilla entre 1992 y 1995, con restricciones de agua mientras 2.000 ha de arrozal (20 Hm<sup>3</sup>/año) se regaban con aguas todavía directamente potables del acuífero Almonte- Marismas no debería olvidarse. ¿Es razonable extender conducciones de agua superficial de procedentes de la Sierra de Huelva hasta Villamanrique de la Condesa o Isla Mayor, las poblaciones más próximas a estas extracciones, cuyo consumo no excede de 1,5 Hm<sup>3</sup>/año?

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, p. 477). En este sentido, es de desatacar 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, pp. 28, 98-106 y 200-201). El problema en lo que se refiere a este tema no es, pues, conceptual sino de autoridad y legalidad.

SEGUNDA PARTE:

AGUA Y TERRITORIO EN ANDALUCÍA

#### RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA HIDROLÓGICO-HIDRÁULICO EN ANDALUCÍA

- a) La interpretación y tratamiento de los problemas de agua en Andalucía están condicionados por una realidad notablemente polarizada, tanto desde el punto de vista espacial, como temporal y sectorial: mucha agua (con gran variabilidad interanual de dotaciones) para usos con una productividad muy baja y fuertemente subvencionados, localizados principalmente en el valle medio y bajo del Guadalquivir, frente a menores disponibilidades para usos con productividades muy elevadas, pero con otro tipo de limitaciones territoriales y sociales, localizados básicamente en el litoral mediterráneo y atlántico. Las situaciones extremas están salpicadas por una amplia gama de situaciones intermedias. Cualquier planteamiento que se haga sobre el agua debe situarse sobre el telón de fondo de esta radical diversidad: ninguna afirmación general se puede hacer para situaciones muy diferentes. Simplemente comparando usos agrícolas, el valor de PFA/m<sup>3</sup> se sitúa en una orquilla de 30 a 3.000 ptas. por m<sup>3</sup> de agua aplicado, mientras que en lo que se refiere a empleo la orquilla UTA/m<sup>3</sup> trabajo se extiende de 400.000 a 5.000 m<sup>3</sup> para crear un puesto de trabajo.
- b) Los problemas territoriales de la gestión y planificación del agua en Andalucía son problemas básica y directamente condicionados por el uso agrario del agua: un territorio con disponibilidades medias de entorno a 2 m<sup>3</sup>/persona y día - posibilidades por la ingente obra de regulación y transporte existente, sin la cual sería imposible entender su estructura actual- no es un territorio con escasez física absoluta de agua. En la cuenca del Támesis la disponibilidad total es de 0'4 m<sup>3</sup>/persona y día y en Israel de 1,2. En Almería, la provincia española con mayores niveles de estrés hídrico, se hace un uso de 3 m<sup>3</sup> por habitante y día (la mitad procedente de la sobreexplotación de acuíferos y el 90% dedicado a la agricultura intensiva). Por otra parte, en Andalucía las necesidades domésticas se cubren holgadamente con 0,13 m<sup>3</sup>/persona y día, 0,3 si se incluyen usos

municipales, industriales conectados a redes urbanas y pérdidas en distribución.

Nos encontramos, pues, en un territorio afectado por una 'escasez de agua' derivada del uso masivo que de ella se hace en el regadío (posiblemente, en torno a 850.000 ha). Habría que plantearse si el sistema hidrológico de Andalucía puede soportar las más de 115 hectáreas de regadío por cada 1.000 habitantes que estos datos significan y su incremento en otras 17 hectáreas por 1000 habitantes en el futuro, dadas las 120.000 nuevas hectáreas previstas.

La 'demanda' de agua que el sector agrícola genera está determinado por un *entorno social* (estructura y redes de agentes que construyen y difunden los discursos hegemónicos) e *institucional* (reglas y normas profundamente enraizados culturalmente: por ejemplo, el sistema financiero del agua o la aceptación social de la 'insumisión hidráulica'). En la base más profunda del funcionamiento del sistema, se sitúa la propia concepción social de la naturaleza, o la legitimidad social de las prácticas agrarias, o la percepción social del agua como herramienta de transformación de una geografía 'dramática', incluso 'deforme', percepción reiteradamente formulada en términos literarios desde Lucas Mallada a Juan Benet. Todos estos son aspectos que la OT no puede desconocer, pero que tiene que explicitar, contribuyendo a la reflexión social sobre los mismos. La práctica habitual es la aceptación tácita, alimentando la perpetuación de 'mitos', generalmente capitalizados por sectores sociales privilegiados.

Aunque la política sectorial del agua está sometida actualmente a un fuerte debate y en la Administración autonómica se están produciendo reorientaciones importantes en este terreno, lo cierto es que para los instrumentos de ordenación del territorio elaborados en los últimos años el documento de referencia ha sido el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007* (PDIA). Es de destacar que este documento fue presentado públicamente en diciembre de 1998 en un acto conjunto junto con el documento de *Bases y Estrategias para el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA). En su capítulo tercero ("Recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas"), el PDIA propone un fuerte crecimiento de la explotación de los recursos hídricos. Sus referencias a objetivos de equidad y calidad territorial, y a valores ambientales y patrimoniales, pese al avance del lenguaje, son añadidos a un discurso basado en el esquema de política hidráulica tradicional. La integración de las políticas territoriales y ambientales está ausente, condicionada por una estrategia sectorial de expansión de las infraestructuras hidráulicas, reducida básica-

mente, además, al campo de las tecnologías más convencionales (obras de ingeniería civil), con escasas menciones a las posibilidades de las nuevas tecnologías de gestión del recurso.

En el documento se explica a los ciudadanos que el primer objetivo del Plan es incrementar en 2.470 Hm<sup>3</sup>/año los recursos hídricos disponibles. Teniendo en cuenta los recursos disponibles en el momento de la formulación del Plan, este incremento significa un crecimiento del orden del 45,5%. De esta manera, el mensaje que este documento transmite a la población, y más concretamente a los actores y operadores sociales con responsabilidades de gestión y planificación, es que la estrategia de generación de recurso continua. El número de nuevos embalses se eleva a 30 (tabla 3.14, pág. 66), aunque en el mapa que aparece en el documento de síntesis se añade, alguno más, como la presa de cierre del estuario del Guadalquivir. La parte del nuevo recurso que no se pudiera conseguir construyendo nuevos embalses, se obtendría mediante operaciones poco fundamentadas, como un trasvase Duero-Tajo-Guadiana-Guadalquivir, que ningún documento de planificación hidrológica prevé.

La argumentación general del capítulo 3. *Recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas* del PDIA, se asienta en la idea de *escasez*, en las peores dotaciones unitarias de Andalucía en comparación con el resto de España y en la infravaloración de las demandas por parte del borrador del Plan Hidrológico Nacional (todavía se refiere al de 1994), ya por entonces unánimemente considerado expansionista.

En cualquier caso, el exceso de demanda agraria de agua no se puede seguir justificando con argumentos sociales. La perspectiva social en el problema del agua exige garantizar a los pequeños y medianos agricultores dotaciones mínimas, y cambiar la normativa que rige actualmente la distribución en épocas de escasez. Y en este tema el diseño y la gestión de las infraestructuras dirigidas a mejorar la gestión tendrían un papel importante que jugar.

#### TEMAS CENTRALES DE LA POLÍTICA DE AGUAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

5.1. Dada la polarización anteriormente comentada, en los espacios donde predominan los usos de baja intensidad, la materialización de pasos en un sentido positivo, a lo largo de una transición que se puede prever difícil y todavía salpicada de crisis, exige avanzar hacia la *racionalización* y la *responsabilización económica*: acuerdos y consensos que incluyan promesas o exigencia de nuevos recursos financia-

dos a cargo de presupuestos públicos', sin compromisos concretos de responsabilidad por parte de los hipotéticos usuarios, implican la perpetuación del modelo vigente y, en su caso, la profundización de los impactos sobre el patrimonio hídrico común, sin promover ni la eficiencia ni la equidad. Desde principios de la década de 1990 se han ido generalizando los argumentos críticos acerca de la virtualidad del regadío continental 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. 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, p. 831).

En el actual marco institucional, se ha dado una relación no casual entre la estrategia de generación de recursos con financiación pública y la expansión de la demanda, en un contexto de falta de control en el uso de tales recursos. Por esto, la enorme inversión en obra hidráulica desarrollada entre 1985 y 1995, no disminuyó la vulnerabilidad del sistema. Por otra parte, es necesario no mezclar los problemas puntuales de los abastecimientos urbanos - perfectamente solucionables con los instrumentos técnicos, económicos y de gestión disponibles - con el desequilibrio producido por una superficie de riego que se ha desarrollado sin control. La mejora de gestión de los abastecimientos urbanos es imprescindible por motivos económicos, ecológicos y éticos. Pero el problema no se soluciona responsabilizando a los ciudadanos sin distinción. Tampoco a los regantes por igual: el 2,4% de las explotaciones (6.098 de un total de 254.116) consumen el 40% del agua empleada anualmente por todo el regadío (una cantidad equivalente a todo lo que consume el abastecimiento urbano e industrial de Andalucía en dos años).

En estos mismos espacios, junto a esta estrategia de responsabilización de los usuarios, es imprescindible avanzar en el desarrollo de normas y experiencias para al reasignación con criterios de efi-

ciencia y equidad de los recursos durante sequías, es decir en aquellas situaciones de desequilibrio provocadas por una acentuación excepcional de los desequilibrios hidrológicos<sup>4</sup>. En estos casos, la reasignación *en el espacio* (entre usuarios) y *en el tiempo* (gestión interanual de los recursos disponibles) son mecanismos de adaptación fundamentales (Garrido, Iglesias y Gómez, 2000). Para ello se requiere potenciar, alternativa o complementariamente, dos series de medidas.

1. La mejora de los mecanismos para la reasignación administrativa del agua, que exige ampliar la participación y transparencia en los organismos correspondientes, con una reducción de la hegemonía actual del discurso de los grandes consumidores (cambios institucionales), a la vez que se reconocen derechos y se garantizan compensaciones.
2. La promoción de intercambios voluntarios entre usuarios (especialmente en la versión de *bancos de agua*). La progresiva operatividad de este mecanismo estaría condicionada a una reforma en profundidad de la administración (registro de concesiones, medición, control sobre usos ilegales).

En ambos casos se requieren mejoras técnica (modernización de los sistemas de transporte y distribución e interconexiones) que permitan o faciliten físicamente las reasignaciones y localizaciones específicas del agua.

Estas actuaciones (precios, reasignaciones) están cargadas de dificultades, pero no mayores que las que plantean las soluciones alternativas: generación de nuevos recursos a través del aumento de la capacidad de regulación (hasta agotar sus límites físicos) y de recursos externos trasvasados. La operatividad de estos mecanismos estaría condicionada, por una parte, a una reforma en profundidad de la administración (registro de concesiones, medición, control y erradicación de usos ilegales).

En realidad, el *Avance del Plan de Regadíos de Andalucía*, aprobado en el mes de febrero de 1996 por la Junta de Andalucía, sistematizó un conjunto de ideas de interés en relación con los problemas del uso agrícola del agua, que no han perdido actualidad desde entonces:

(4) Esta es una de las principales conclusiones de un reciente proyecto de investigación europeo, en el que la Universidad de Sevilla ha participado: Social and Institutional Responses to Climate Change and Climatic Hazards (SIRCH), DGXII/D-5, Unión Europea, número de contrato ENV4 CT97 0447.

- a) Acercar el precio del agua, para todos sus usos, a los precios de coste para el sector público. Un aumento gradual y por tipos de regadíos de los costes del agua que suministran las Confederaciones Hidrográficas incentivaría el ahorro de agua y desmotivaría nuevas transformaciones poco rentables. Una vez fijado el precio para cada tipo de demanda se debería establecer una escala de bonificaciones o recargos en función de variables ligadas a la rentabilidad y a los intereses generales.
- b) Reorientar las subvenciones desde el agua de riego hacia las explotaciones, con objeto de no perturbar el efecto regulador del uso de los recursos hídricos que se asigna al precio del agua.
- c) Dar preferencia al abandono de regadíos en las áreas de menor rentabilidad. Esta política debería revestir formas flexibles para el agricultor, de manera que se permitiera la retirada del cultivo en regadío de la totalidad de las explotaciones o de parte de las mismas, así como con carácter temporal o definitivo. Contando con las subvenciones comunitarias y con un complemento nacional a las mismas, se estima que la medida tendría amplia aceptación y a un coste no muy elevado. El ahorro de recursos hídricos que produciría sería inmediato y a un coste muy inferior al necesario para regular o disponer nuevos recursos.
- d) Impulsar, con el control de los organismos de cuenca, el intercambio temporal de dotaciones entre zonas de riego, con la correspondiente compensación económica, que permita repartir solidariamente la plusvalía generada en las zonas receptoras más eficientes económica y socialmente (Consejería de Agricultura y Pesca, 1996).

En cualquier caso, las actuaciones sobre precios y las reasignaciones exigen un enfoque de política territorial preventiva: *desarrollo de análisis y diagnósticos territoriales* que permitan prever riesgo de efectos sociales, ecológicos o paisajísticos negativos, frente a los cuales se deberían aplicar medidas de *compensación y reequilibrio territorial*. Esa es una de las principales implicaciones de la política de aguas en la política territorial en la cuenca del Guadalquivir.

Por su parte, en las zonas muy dinámicas el problema no es 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*. Los mecanismos de precio y los intercambios no son suficientes para controlar el uso del recurso hídrico. Así por ejemplo, las modernas

técnicas de cultivo en sustrato que, actualmente, se están implantando en los invernaderos del sureste español usan más agua que con las prácticas tradicionales: los sustratos de lana de roca y perlita casi multiplican por dos el agua aportada al cultivo de tomate. El mayor rendimiento financiero, que pasa de 1.200 ptas/m<sup>3</sup> a 3.400 ptas/m<sup>3</sup> hace que las técnicas de cultivo en sustrato se estén imponiendo a pesar de su menor eficiencia en el uso del agua y de su mayor poder de contaminación (López-Gálvez, 2000). Este ejemplo es expresivo de la lógica financiera de la utilización del agua en esta área, en donde el agua se puede pagar, pero en donde la acumulación de población y actividad productiva está generando una fuerte degradación del medio natural y un perceptible deterioro de las condiciones de habitabilidad.

En las zonas muy dinámicas las cuestiones clave se pueden expresar con preguntas del tipo de las siguientes: ¿Es posible conservar, con las dinámicas de concentración vigentes, las condiciones de calidad ambiental necesarias 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 cientos de hm<sup>3</sup>/año para usos agrarios que la planificación hidrológica 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? ¿Se ha calculado el volumen población inmigrante que se requeriría para cubrir las necesidades de mano de obra que la población autóctona no estaría dispuesta a atender? ¿Se han previsto las implicaciones de alojamiento y servicios imprescindibles? ¿Y su inserción social?

José López Gálvez, ingeniero agrónomo, refiriéndose a 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, p. 108).

#### LA EXPERIENCIA DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PONIENTE DE ALMERIA (ANDALUCIA)

Almería, el área con mayor déficit relativo de agua de España, ha conocido en las dos últimas década un espectacular crecimiento de las demandas. A los im-



portantes desarrollos urbanísticos, turísticos y recreativos se ha añadido una expansión del regadío fuera de todo control. Recientemente este problema ha empezado a ser objeto de controversia político-social, al pasar de los boletines de las organizaciones ecologistas a los medios de comunicación. Las instituciones se acusan mutuamente en los medios de 'deja-ción de funciones' en el control de los regadíos ilegales. Es de dominio público que en el Poniente de la provincia se han construido, al menos, 12.000 hectáreas de invernaderos ilegales desde el año 1984 en que fueron declarados sobreexplotados los acuíferos de la comarca. Más novedosa resulta la situación del Levante almeriense, supuestamente en emergencia hídrica, en donde, se dice, "el descontrol es absoluto". Se dan casos, que cualquiera puede comprobar con sólo transitar por la autovía desde Lorca a Almería, de transformación de baldíos, que nunca se habían cultivado y, por tanto, nunca habían tenido agua, en fincas agrícolas de 100, 150 o 200 hectáreas.

Hoy por hoy, a diferencia de hace poco tiempo, nadie niega estos hechos y, está aceptado socialmente que, hasta ahora, las diferentes ramas de la Administración pública han renunciado a ponerles coto. Nadie duda tampoco que las expectativas creadas por el trasvase propuesto en el nuevo PHN pueden contribuir a desencadenar una espiral aun mayor de demandas, como ya ocurrió tras el anuncio del trasvase Tajo-Segura. La aceptación del fenómeno de lo que se ha dado en llamar el 'desgobierno hidráulico' está tan asumida que ni siquiera se menciona en la documentación que acompaña al PHN. Por ejemplo: en la extensa descripción de los antecedentes de los trasvases propuestos, y especialmente del Tajo-Segura (MMA 2000, Análisis de antecedentes y transferencias planteadas, pp. 48-50), no se comenta lo esencial para el debate sobre la nueva propuesta: la espiral de demandas que indujo, la menor disponibilidad de recursos para trasvasar que los previstos, y el agravamiento, veinte años después, de los déficits que se diagnostican en la cuenca receptora. Ese tema central del 'desgobierno' se presenta eufemísticamente en la documentación como 'intensa presión social': "(en el área del sureste) la intensa presión social por la disponibilidad del agua ha ido desarrollando de facto las fuentes de recursos disponibles hasta llegar a la situación actual de completo agotamiento e insostenibilidad" (id., p. 169). Por el contrario, en el documento se advierte de que la alternativa de "trasvase nulo" tendría como impactos negativos la "conflictividad social" y "el desarrollo de movimientos opacos y especulativos" (MMA 2000, Análisis ambientales, p. 140).

Es en este punto en el que se produce la aportación fundamental del documento para la información pú-

blica del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense de enero de 2000 (POTPA). La OT asume sus responsabilidades de dotar de un marco de referencia explícito a las políticas sectoriales, aunque desgraciadamente este marco consista en la explicitación de las tendencias inerciales. El documento de OT critica que las planificaciones sectoriales ignoren una realidad muy distinta a la que se describe en los planes sectoriales. Refiriéndose concretamente a las planificaciones hidrológica y de regadíos, el POTPA señala: "La previsión de crecimiento de la superficie agrícola en el ámbito del Plan (Hidrológico), y por tanto las previsiones en el crecimiento de las demandas para uso agrícola, es cero tanto para el horizonte de 10 como de 20 años. Previsiones que son coincidentes con las de los organismos competentes en materia de agricultura, no así con la realidad" (Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000b, p. 89).

A partir de esa exigencia encomiable de rigor y coherencia con la realidad, se pasa a definir el modelo explícito que el documento asume: "En el sistema económico del Poniente, la agricultura intensiva es la actividad protagonista y, además de contar con una notable capacidad de arrastre, resulta ser competitiva y capaz de asumir innovaciones, así como aprovechar las oportunidades de mercado. Por este motivo, es necesario considerarla como no prescindible". Por consiguiente, continúa el documento, "... 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/Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2000b, p. 25). Es decir, se asume con convicción, y con una fórmula excepcionalmente explícita, que la demanda constituye la variable exógena e incuestionable de la ecuación, como tradicionalmente se ha hecho en la política hidráulica. La creación de riqueza y la generación de puestos de trabajo constituyen lógicamente la base argumental de la defensa del modelo de expansión de los usos. Como se reconoce el estado de sobreexplotación de los acuíferos locales y se defiende, razonablemente, que los nuevos recursos generados por la reutilización y desalación se destinen a disminuir las extracciones (p. 90), el documento termina pidiendo que se evalúe "la posibilidad de incrementar las aportaciones de los recursos externos" (p. 89).

No cabe duda de que el espectacular dinamismo del Poniente de Almería "aparece asociado a una

actividad, la agricultura, que si bien es tradicional en este territorio, ha experimentado una importante mutación en las últimas décadas, convirtiéndose en receptora de una tecnología cada vez más sofisticada (cultivo de hidropónicos, producción informatizada, fertirriego...), y en inductora de procesos de transformación y comercialización que han contribuido a complejizar su estructura económica” (Caravaca y Silva 2000). Sin embargo no se puede ignorar como la rentabilidad financiera del sistema ha descendido bruscamente por el incremento de los gastos de inversión - debido fundamentalmente a la elevación de los precios de la tierra-, la diferencia de productividad de la mano de obra familiar frente a la asalariada y el escaso incremento de los ingresos.

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS INTERNAS DE RENDIMIENTO (TIR) EN LOS INVERNADEROS DE ALMERÍA

Concepto	Campaña 90/91	Campaña 93/94	Campaña 98/99
Inversión	18.150.000	24.850.000	40.000.000
Gastos corrientes	2.920.000	3.410.000	4.250.000
Ingresos	6.050.000	7.000.000	6.720.000
TIR	16,5%	3,3%	2,1%

Fuente: López Gálvez y otros 2000

Los sectores que reclaman el incremento de recursos hídricos apuestan por una intensificación de la actividad agraria en un área en la que no hay ni, probablemente, habrá mano de obra disponible de origen comunitario para realizar las tareas agrícolas. Cuando se reclama más recursos hídricos de los que el propio PHN prevé, se debería ir más allá del cómputo de puestos de trabajo que genera el regadío en Almería (o en el Condado de Huelva) por tres razones importantes, como señala Alberto Garrido: “Primero porque existe el riesgo de desequilibrar aún más la composición de poblaciones y municipios que experimentan problemas graves para integrar a su población inmigrante. Segundo porque esos puestos de trabajo no son equivalentes a los de otros sectores de la economía, al menos en lo que se refiere a cotizaciones a la Seguridad Social y al aporte de base fiscal como rentas salariales. Y tercero porque las cuencas receptoras siguen una senda de desarrollo económico que ensanchará las divergencias entre los salarios de industria y de servicios y los de los asalariados agrícolas, lo que generará una absoluta dependencia del sector agrícola de mano de obra inmigrante (...) Es falaz contabilizar puestos de trabajo ... , omitiendo por completo cualquier referencia a su naturaleza y a su inserción en la sociedad” (Garrido, 2000).

En opinión de José López Gálvez: “El problema social más importante con el que se enfrenta en la

actualidad este sistema agrario, quizás sea el de la mano de obra. Conviene señalar la alta exigencia en mano de obra y la diferente productividad del trabajo familiar frente al asalariado. La rentabilidad es muy sensible a la productividad del trabajo y esta decae a medida que los salarios bajan (...) Los problemas económicos y sociales derivados de la estacionalidad en el empleo y de estar atendido, mayoritariamente, por inmigrantes son muy importantes y, se están desatando, en los últimos tiempos, con inusitada violencia, llegándose a afirmar que se está convirtiendo en un factor limitante para el desarrollo de la actividad en la zona.” (López Gálvez, 2000).

Por lo que se refiere a estos procesos de escisión social y frecuente crispación en las zonas afectadas por la presencia de la necesaria mano de obra extracomunitaria, la documentación es sobradamente conocida (Castaño 2000, Defensor del Pueblo de Andalucía 2001, Martín Díaz 1999).

El dilema que hay que afrontar es cuál es el horizonte que se perfila en el futuro. El que presentan las autoras antes citadas, que consideran que el proceso de transformación y comercialización que han contribuido a complejizar la estructura económica del área “no sólo puede estar configurándola como un sistema productivo local, sino que incluso podría hacer evolucionar en el futuro a este ámbito hacia la configuración de un medio innovador” (Caravaca y Silva 2000). O por el contrario, la situación se parecerá más a la que describe Manuel Delgado Cabeza: “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).

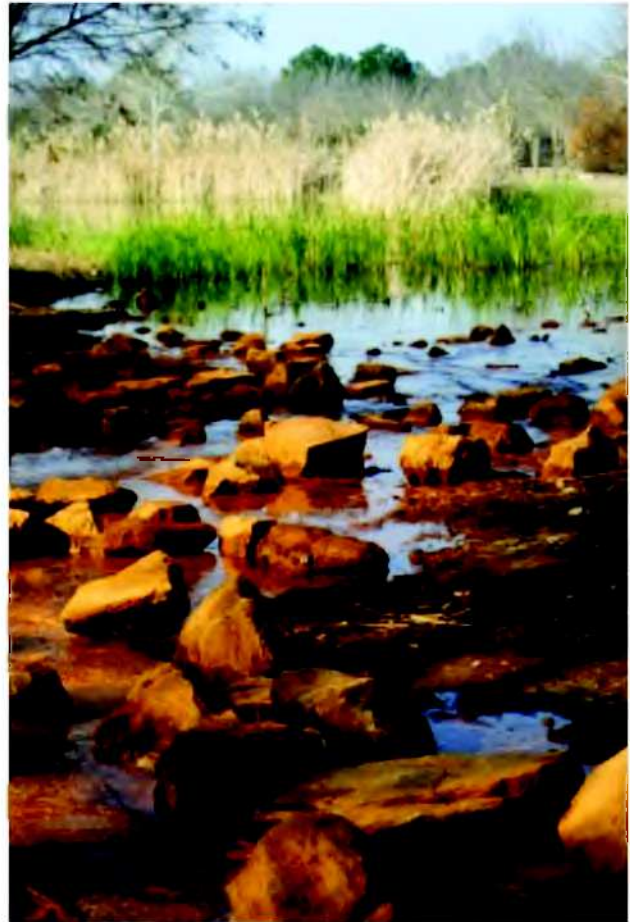
El debate no es muy diferente al que se desarrolla sobre los modelos de desarrollo territorial de otras zonas del litoral, como algunos grandes municipios de la Costa del Sol, en donde la dinámica de crecimiento rápido, las perspectivas de corto plazo y la indisciplina urbanística cuentan con amplio respaldo social; donde también se presenta una *intensa presión social* para la ocupación de la primera línea del litoral o la colmatación de los espacios libres remanentes.

## 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 hace falta planes territoriales que expresen explícitamente el modelo de desarrollo que se persigue. El Plan de la Comarca del Poniente Almeriense lo hace, en lo que se refiere al principal sector de actividad del ámbito de planificación. El problema que ahora se plantea es si dicho modelo es el más deseable o, por el contrario, se precisa una reorientación de las dinámicas territoriales dominantes. En su ausencia, los instrumentos de OT, incluso refortalecidos conceptual y administrativamente, no harán sino introducir algún elemento de orden espacial en los procesos de crecimiento vigentes.

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 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<sup>5</sup>.

Al menos formalmente, esta necesidad de reconducción de las dinámicas territoriales se expresa en las palabras de Román Rodríguez 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



(5) 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).

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 regio-

nal 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 incorporarse 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 pretendes, 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, p. 7, traducción propia).

El Gobierno Balear extiende las medidas 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.

[Leandro del Moral Ituarte]  
» Geógrafo