

Reflexiones sobre el primer proceso de planificación hidrológica de la DMA en España

Madrid, 30 de enero de 2013

Ángel Menéndez Rexach

1. **En su opinión ¿Cuáles han sido/son las cinco principales dificultades (por orden de importancia) en el desarrollo del proceso de planificación actual?**
 - a) La complejidad del proceso
 - b) La falta de un diseño político claro sobre los objetivos ante la tendencia a la “territorialización” de la planificación y gestión del agua
 - c) La falta de información
 - d) La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas
 - e) La inadecuación de las estructuras administrativas y, en particular, de las Confederaciones hidrográficas, para dirigir y coordinar el proceso planificador

2. **¿Cuáles han sido las causas (legales, técnicas, económicas, etc.) de esas dificultades?**
 - a) La complejidad del proceso viene impuesta por la propia DMA. Se compone de las siguientes fases con sus correspondientes documentos a someter a consulta pública:
 - Documentos iniciales: Estudio general de la demarcación, programa, calendario y fórmulas de consulta y proyecto de participación pública
 - Esquema de temas importantes

- Evaluación Ambiental Estratégica
- Programa de medidas
- Propuesta inicial de Plan Hidrológico + Informe de Sostenibilidad Ambiental
- Aprobación de la Memoria Ambiental
- Propuesta de Plan Hidrológico.

Todos estos documentos deben ser objeto de consulta pública, por un plazo mínimo de seis meses, de acuerdo con la DMA (art. 14) y la Administración está obligada a contestar a las alegaciones conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 86.3: “Quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales”). Esto supone una carga de trabajo ímproba, que la Administración hidráulica no puede asumir por sí misma y que descarga en consultores, con los consiguientes problemas de coordinación.

El Reglamento y la Instrucción de PH han acentuado la complejidad, quizá por un exceso de ambición. A título de ejemplo, se transcribe la regulación de las unidades urbanas, a efectos del cálculo de las demandas de abastecimiento, en la citada Instrucción:

3.1.2.2.1. Unidades de demanda urbana

Las unidades de demanda urbana se definirán mediante la agrupación de aglomeraciones urbanas que compartan el mismo origen del suministro (subcuenca, masa de agua subterránea, estación de tratamiento de agua potable o desaladora) y cuyos vertidos se realicen básicamente en la misma zona o subzona.

Para cada unidad se especificarán las aglomeraciones urbanas y municipios que comprende total o parcialmente, así como el origen de los recursos recibidos y la masa de agua de la que proceden. En el caso de estaciones de tratamiento de agua potable y desaladoras se indicarán, además, las coordenadas de la planta.

En cada unidad de demanda urbana se distinguirán los diferentes tipos de usuarios conectados a la red de distribución, incluyendo, cuando sea posible, el número de usuarios por tipo y su evolución temporal.

Se caracterizará la red de distribución de cada unidad de demanda, describiendo sus principales infraestructuras, su estado y la eficiencia correspondiente con el detalle suficiente para identificar las medidas necesarias para mejorar esta última. En las poblaciones mayores de 20.000 habitantes el plan hidrológico incluirá información sobre los siguientes indicadores:

Control del estado de las infraestructuras de la red: frecuencia de inspección de la red y frecuencia de reparaciones de control activo de fugas.

Control de la eficiencia del suministro de agua: agua suministrada y pérdidas aparentes y reales de agua.

Control del gasto de los abonados: número de abonados, consumo unitario por contrato y día e indicador de estacionalidad.

¿Es necesaria tanta información y tan minuciosa? Ese grado de detalle es propio de planes más específicos, en desarrollo del PHC, pero no deberían exigirse como parte del contenido troncal de éste. No éste el único ejemplo de exigencia excesiva en el marco de la Instrucción. Podrían citarse otros muchos.

b) La falta de una política hidráulica clara ha contribuido a que un proceso de planificación muy complejo **no haya sido nunca una prioridad política**, pese a los plazos perentorios de la DMA. Probablemente, el proceso empezó demasiado tarde, con el resultado de que fue imposible cumplir los plazos de la Directiva.

c) La falta de información es un dato que reconocieron en su día los PHC de 1998 y que se sigue reflejando en el actual proceso planificador. Por ejemplo, el ETI del Tajo reconoce que en esta Demarcación Hidrográfica existen serios problemas de conocimiento y gobernanza, que suscitan incertidumbres en el plano cuantitativo y en el cualitativo. En concreto (5.5):

- Deficiencias en el conocimiento de los recursos y usos del agua, que afectan a la estimación de los recursos y a los volúmenes efectivamente utilizados.
- Escasez de puntos en las redes de control y falta de conocimiento sobre indicadores biológicos, así como problemas de control sobre vertidos.

- Industrias conectadas a la red de abastecimiento urbano.
- Existencia de aprovechamientos sin derecho o de derechos múltiples y cesiones de uso no documentadas.
- Necesidad de profundizar en el estudio de las de agua subterránea y de mejorar su protección

d) La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. En líneas generales, está claramente establecida por la STC 227/1998, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas de 1985. Pero, en el ámbito de la planificación hidrológica, el problema se ha acentuado con la obligatoriedad de incluir las aguas costeras y de transición, que son siempre dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal, correspondientes a cuencas intracomunitarias. La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de mayo de 2009 sancionó el incumplimiento de España por no haber delimitado las demarcaciones hidrográficas ni nombrado a las autoridades competentes en determinados territorios. Pero las discrepancias se han mantenido. Para la Comisión la transposición española no era adecuada porque permitía establecer como ámbito de gestión de las aguas, la cuenca (intracomunitaria), separada de sus aguas de transición y costeras asociadas. Hay una contradicción entre el art. 16 TRLA, que transpone literalmente la definición de cuenca y añade que "la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible") y el art.16 bis, apartado 4 del propio TRLA, que considera la DH como la "principal unidad a efectos de la gestión de cuenca". La DMA establece la DH como principal unidad de gestión, incorporando las aguas de transición asociadas (estuarios) y las aguas costeras. La delimitación de la DH debe basarse en límites hidrológicos (arts. 2. 15 y 3.1 DMA).

Para el Gobierno español el problema deriva de que el concepto de cuenca hidrográfica como unidad de gestión ya existía en España cuando se transpuso la DMA, así como de la distribución competencial, que se basa en el carácter inter o intracomunitario de la cuenca. Aunque pudiera parecer que existe un cierto grado de solapamiento en la aplicación de los conceptos de cuenca y de DH, no es así porque la cuenca limitaría el nivel territorial inferior de gestión del recurso y la demarcación el nivel superior (dado

que una demarcación puede estar constituida por una o varias cuencas), sin que esta distinción interfiera en la correcta aplicación de la DMA en España. El problema se ha planteado en particular en relación con la delimitación de la DH del Cantábrico.

A mi juicio, el problema no tiene más solución que la delimitación de Demarcaciones que integren cuencas intracomunitarias y las aguas costeras y de transición correspondientes. La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 declaró ilegal la inclusión de cuencas intracomunitarias en el PHC del Júcar, pero la Sentencia del Alto Tribunal de 27 de septiembre de 2011, aplicando ya el régimen de la DMA incorporado al Derecho interno (Ley de Aguas) admite la inclusión de cuencas intracomunitarias en la Demarcación del Júcar.

d) La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA plantea un problema de coordinación entre la planificación hidrológica y la ordenación territorial y urbanística. La Ley de Aguas establece que los planes hidrológicos “se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo” (art. 41.4), pero no dice cómo se instrumenta esa coordinación, salvo la participación de las otras entidades territoriales en el procedimiento de elaboración de aquéllos. Este es precisamente, según el TC, el mecanismo coordinador aplicable a estos supuestos. La Ley estatal de Suelo exige en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, entre otros informes sectoriales, el de la Administración hidrológica (sic). La propia Ley de Aguas (art. 25.4) regula estos informes, pero de modo incompleto e insuficiente, en cuanto se remite a un desarrollo reglamentario que no se ha producido.

Según la jurisprudencia constitucional, la articulación entre los PHC estatales y los planes regionales y municipales de ordenación territorial y urbana se debe abordar desde una doble perspectiva: procedimental y sustantiva. La coordinación procedimental consiste en la participación de las Administraciones autonómicas y locales en el proceso de elaboración de los PHC. La sustantiva requiere una delimitación lo más precisa posible de su contenido para evitar solapamientos y contradicciones y se debe intentar, precisamente, a través de la participación en el procedimiento de elaboración. El de los PHC, en tanto que instrumentos más específicos, debe estar acotado a lo establecido en

la Ley de Aguas y el RPH, frente al carácter generalista y la vocación de ordenación integral de un territorio que caracteriza a los planes de esta índole y a los de urbanismo.

Desde la perspectiva de los recursos objeto de ordenación, el contenido de los PHC es más amplio que el del planeamiento territorial y urbanístico, ya que comprende las aguas subterráneas, además de las superficiales. En general, los PHC pueden contener todas las determinaciones relativas a los recursos, su protección y su incidencia económica (uso eficiente y sostenible, recuperación de costes, política de precios), mientras que en relación al territorio por el que las aguas discurren o en el que se encuentran, el contenido está limitado a las siguientes materias: a) Estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otras situaciones hidrológicas extremas; b) Limitaciones de usos del suelo en la zona de policía para la conservación del recurso y el entorno afectado; c) Establecimiento de perímetros de protección; d) Infraestructuras básicas requeridas por el Plan y Reservas de terrenos para ellas.

La Ley de Aguas establece que las previsiones de los PHC sobre reservas de agua y de terrenos y la protección de determinadas zonas “deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio” (art. 43.3). Los planes regionales de ordenación del territorio contienen determinaciones que se solapan claramente con el contenido de los PHC, lo que puede suscitar conflictos. Parece claro que un PHC intracomunitaria debe enmarcarse en los instrumentos generales de ordenación del territorio (como plan sectorial que lo desarrolla), pero es más que dudoso que estos instrumentos puedan prevalecer frente a PHC intercomunitarias, que tienen un ámbito muy superior y que no pueden ser el resultado de la mera yuxtaposición de las previsiones (a veces discrepantes), de las respectivas Comunidades Autónomas.

La Ley de Aguas exige el informe preceptivo de la Administración hidráulica del Estado en dos supuestos (art. 25.4 y 128.3), entre los que hay disparidades notables, que debería solventarse mediante una reforma legal que unifique su regulación. La cuestión clave es si la garantía de la disponibilidad de agua requiere que el promotor de la urbanización haya obtenido ya la concesión de los recursos necesarios o si ésta se obtendrá una vez aprobado el plan. La primera tesis es demasiado rigurosa. Lo razonable es que la Administración hidráulica se pronuncie sobre la disponibilidad de recursos para el suministro de la futura población, pero sin exigir todavía la concesión.

Lo que no está claramente resuelto, ni en la legislación regional ni en la estatal, es quién decide en última instancia, es decir, qué ocurre si el informe de la Administración hidráulica es negativo. Formalmente, la Administración hidráulica no puede bloquear la decisión de llevar a cabo nuevas actuaciones de urbanización, puesto que su informe es preceptivo, pero no vinculante. Pero la cuestión es si está justificado que se aprueben esas actuaciones cuando no esté garantizado el suministro de agua a juicio de la Administración que gestiona este recurso. El sentido común y la legislación imponen una respuesta negativa y así lo han entendido algunas sentencias judiciales. El planeamiento urbanístico no puede contener previsiones de crecimiento que superen las reservas de recursos disponibles para nuevas demandas

e) Inadecuación de las estructuras administrativas

El ETI del Tajo reconoce que uno de los problemas existentes es la limitada capacidad administrativa. Según el citado documento. La mejora de la coordinación entre las Administraciones Públicas y del funcionamiento general de la Demarcación es el “problema importante” más destacado desde el punto de vista organizativo. Entre las posibles medidas analizadas en el Plan de cuenca se propone mejorar la coordinación mediante reuniones entre técnicos de las distintas competencias sectoriales y mejorar las relaciones de los ciudadanos y usuarios con la Demarcación Hidrográfica del Tajo a través de la simplificación de los trámites, la implantación de la administración electrónica y el desarrollo de sistemas de información dinámicos que permitan a los gestores y usuarios enviar la información relativa a diferentes aspectos ligados al uso del agua, la implantación de un sistema de calidad interna de la Administración, la creación de una oficina de atención al usuario, jornadas de seguimiento de la percepción ciudadana, encuestas sobre la atención al usuario y sugerencias al respecto de los propios funcionarios.

A mi juicio, esto no es suficiente. Hay que reformar las Confederaciones Hidrográficas, como se explica en la pregunta siguiente.

3. ¿Qué tipo de medidas (legales, técnicas, etc.) se deberían tomar para superar esas dificultades?

a) Sobre la complejidad del proceso, hay poco margen de maniobra, en la medida en que viene impuesto por la DMA. Las mayores dificultades se habrán planteado en la primera formulación de los planes adaptados a la Directiva. Las posteriores revisiones serán más fáciles. Una posible opción sería elaborar por separado los programas de medidas e incorporar al PH un resumen de los mismos, ya que esto es lo que exige la DMA (el resumen y no el programa completo).

En esta línea de simplificación se podría distinguir un doble contenido en los PHC, a semejanza de lo que ocurre en los urbanísticos:

- contenido básico o estructural, que sería el obligatorio de los PHC
- contenido detallado o pormenorizado, que podría estar en el PHC o ser objeto de planes específicos en desarrollo de aquél, como planes de sequía, de abastecimiento, de regadíos, etc.

b) La falta de un diseño político claro sobre los objetivos equivale, sencillamente, a la ausencia de una política hidráulica. En últimos años ha habido condicionantes políticos de mayor amplitud, que han frustrado los intentos de reforma legislativa de mayor alcance (la reforma de la Ley de Aguas proyectada en 2006 se paralizó por un problema competencial con la junta de Andalucía). La presión de las CCAA y su reflejo en los nuevos Estatutos de Autonomía ha sido muy fuerte, pero el Tribunal Constitucional ha desactivado los objetivos básicos de la “territorialización” del agua (derecho al agua, reserva de recursos para determinadas Comunidades, atribución de la competencia sobre las cuencas del Duero y del Guadalquivir), por lo que el Estado conserva intactos los instrumentos jurídicos para definir una política hidráulica “nacional”.

Hay que asumir, por parte de todas las instituciones, que el agua es asunto de Estado, que es una prioridad para cualquier Gobierno y que hay que incentivar el consenso y la cooperación. Más que una reforma de la Ley de Aguas habría que plantearse la

elaboración de una nueva Ley, pero el clima político actual no es el más propicio, por lo que, quizá, sea más realista plantear modificaciones parciales.

c) La falta de información es una carencia que hay que ir subsanando poco a poco. Lo importante es definir las prioridades y concentrar en ellas los estudios, estableciendo un programa de actuación al respecto. Los nuevos PHC tendrán más información que los de 1998 y así sucesivamente. Pero tampoco hay que obsesionarse por tener una información completa y acabada, pues es un objetivo inalcanzable.

d) Sobre la distribución de competencias, también hay unos condicionantes constitucionales, pero son lo bastante flexibles para permitir distintas opciones. A mi juicio, el problema es político, no jurídico y consiste, en sustancia, en la alternativa de mantener el “statu quo” o dar mayor intervención a las CCAA en la planificación de las cuencas intercomunitarias, en la línea apuntada por algunos de los Estatutos de Autonomía de segunda generación. La STC 32/2011 declara rotundamente que la competencia estatal ex art. 149.1.22 incluye la legislación, la planificación y también la gestión (FJ 6). A primera vista, la aprobación de los PH de las cuencas (ahora “demarcaciones”) supracomunitarias es una facultad intransferible e indelegable, por su propia naturaleza, por la misma razón que hemos señalado en relación con el PHN: no se puede atribuir una Comunidad Autónoma la facultad de aprobar un plan que afecta a otras e incluye parte su territorio. Tampoco se podría referir la aprobación del plan sólo a la parte de la cuenca situada en el territorio de la Comunidad Autónoma, pues ello supondría negar la unidad del PHC, al compartimentar su ámbito, lo que está prohibido por la Constitución (SSTC 30 y 32/2011).

Manteniendo formalmente la titularidad estatal de esta competencia, cabría plantear la posibilidad de que la aprobación del PH de estas cuencas si hiciera previo convenio entre las CCAA implicadas y posterior aprobación por el Gobierno de la Nación. Esta fórmula suscitaría, sin duda, reparos, en cuanto que, al exigir el acuerdo entre todas, colocaría en pie de igualdad a Comunidades que tienen en su territorio la mayor parte de la cuenca y a aquéllas otras que sólo incluyeran una pequeña porción. Pero el reproche fundamental que suscita es que la falta de acuerdo para suscribir el convenio determinaría la inexistencia del plan, lo que sería inadmisibles pues dejaría incumplido el

mandato legal (que también es europeo, en virtud de la Directiva Marco del Agua) que obliga a gestionar las aguas en el marco de los planes de demarcación aprobados.

Este obstáculo se podría superar estableciendo la competencia del Estado para la aprobación del plan en defecto de acuerdo de las CCAA. A mi juicio, esta fórmula no sería inconstitucional, pero tampoco resulta convincente en cuanto se pudiera entender que, si las CCAA están de acuerdo, el Estado no tendría nada que decir en la aprobación del PH de las demarcaciones supracomunitarias, que comprenden, además de las continentales, aguas, pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre (aguas de transición y costeras).

La funcionalidad de los planes hidrológicos justifica que el Estado retenga la competencia para su elaboración y aprobación en las cuencas supracomunitarias. El propio art. 51 EAA salvaba la competencia estatal sobre la “planificación general del ciclo hidrológico”, lo que era obligado, pues el Estatuto no puede atribuir a la Comunidad Autónoma competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, como hemos señalado reiteradamente. Pero también nos consta que esa atribución podría hacerse, en principio, por Ley orgánica, en virtud del art. 150.2 CE. En el supuesto que nos ocupa la transferencia es inviable, porque la impide la naturaleza (indeclinablemente estatal) de la facultad de planificar las cuencas supracomunitarias. Podría ser delegable, con los controles que se establecieran, pero parece preferible reforzar la intervención de las CCAA mediante una regulación del procedimiento.

e) Sobre la inadecuación de las estructuras administrativas

El ETI del futuro PHC del Tajo subraya la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa (Ficha 4.06. “La planificación hidrológica requiere de la participación tanto de la ciudadanía como de las Administraciones públicas estatales, autonómicas y locales. Entre estas instituciones se necesita mejorar su coordinación y cooperación en las distintas materias a abarcar en el proceso de planificación, participando así en una gestión del agua sostenible y respetuosa con el medio ambiente”).

Hay que plantearse la conveniencia de crear una Agencia estatal del Agua y reformar las Confederaciones Hidrográficas. La STC 30/2011 declara que al Estado corresponde, en

las cuencas supracomunitarias, a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos concretar la administración unitaria de la cuenca, según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas (FJ 11). Esta declaración implica, a mi juicio, que tiene que haber una organización estatal de la gestión de las cuencas supracomunitarias, pero no que ésta tenga atribuidas todas las competencias ni que conste de un solo organismo. La unidad de gestión requiere que las aguas se administren con visión de conjunto y con los mismos criterios, pero no por un solo organismo. Puede haber varios actuando en el ámbito de la cuenca (o la demarcación).

La CCHH han sido tradicionalmente organismos encargados de la ejecución de obras. Desde hace tiempo, no es ésa su principal función, sino la planificación y gestión del dominio público hidráulico, con integración de los usuarios y coordinación de los múltiples intereses en presencia. Hay que adaptar su estructura y sus pautas de funcionamiento a esas exigencias.

No creo que sea conveniente refundir las Confederaciones y las Demarcaciones de Costas. Tendrán que coordinarse en la elaboración de los PHC y a través del Comité de Autoridades Competentes, pero es preferible que mantengan su sustantividad.

4. Los planes de demarcación elaborados hasta ahora representan el primer ‘ensayo’ de aplicación de la Directiva Marco del Agua en España, que requerirán ser revisados y mejorados en el siguiente ciclo de planificación ¿Qué elementos considera que han quedado insuficientemente o no adecuadamente tratados en los nuevos planes de demarcación?

Los planes aprobados hasta ahora son de cuencas intracomunitarias, por lo que no son muy significativos. Son los siguientes:

- Galicia Costa mediante Real Decreto 1332/2012 de 14 de septiembre
- Tinto, Odiel y Piedras mediante Real Decreto 1329/2012 de 14 de septiembre
- Guadalete - Barbate mediante Real Decreto 1330/2012 de 14 de septiembre
- Cuencas Mediterráneas Andaluzas mediante Real Decreto 1331/2012 de 14 de septiembre

- Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña mediante Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre.
- Plan Hidrológico de las Illes Balears, mediante Real Decreto 378/2001

Los planes de cuencas intercomunitarias son todavía los aprobados en 1998 (Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio). Hay que esperar a la aprobación de los nuevos planes para contestar con precisión a la pregunta.

5. Considerando las diferencias de fondo entre la planificación establecida en los planes de cuenca de 1998 y la actual, ¿se pueden extraer lecciones aprendidas de esos planes que puedan ser de utilidad para los nuevos planes de demarcación?

a) Necesidad de unificar el lenguaje, la metodología y el contenido

Los planes de 1998 fueron obra de consultores, con escasa dirección y señalamiento de objetivos por parte de la Administración, como pone de relieve el examen de los distintos planes. Los nuevos deberían seguir las mismas pautas metodológicas y contar con un protagonismo mucho mayor de la Administración hidráulica.

b) Necesidad de reforzar la coordinación con la planificación territorial y urbanística.

La integración de la planificación hidrológica en el sistema de planificación territorial es una constante en la legislación autonómica. Pero ha habido dos formas diferentes de abordarla: a) a partir de la consideración de los planes sectoriales como instrumentos que no son de ordenación del territorio, pero inciden sobre ella y, por eso, hay que coordinarlos; b) a partir de la consideración de los planes hidrológicos (y otros) como planes territoriales sectoriales y, por tanto, como instrumentos de ordenación del territorio.

La primera opción (y la más frecuente) se refleja, por ejemplo, en la legislación de Andalucía. La Ley de ordenación del territorio de 1994 incluyó la planificación hidrológica entre las actividades que tienen la consideración de “Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio”. La segunda opción fue la adoptada, tempranamente, por la legislación del País Vasco y, más tarde por la valenciana.

Con independencia de que los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias se tramiten como planes territoriales sectoriales o como planes sectoriales con incidencia territorial, las leyes autonómicas de ordenación del territorio incluyen la protección y gestión de las aguas entre los objetivos de los instrumentos generales de dicha ordenación y no sólo como contenido específico de unos planes sectoriales.

La concertación entre la planificación hidrológica y la territorial se debe buscar en el proceso de elaboración, mediante la intervención directa en ella de todos los organismos implicados o, al menos, por vía de informe preceptivo. El objetivo debe ser la coordinación del contenido de ambos tipos de planes, para evitar solapamientos y contradicciones en su contenido. La articulación entre la planificación hidrológica y la territorial es indispensable, cualquiera que sea la modalidad que se utilice (integración en el sistema de planificación territorial o coordinación entre ésta y los planes sectoriales con incidencia territorial). Lo que no tiene sentido es atribuir al planeamiento territorial y urbanístico contenidos típicos de los planes hidrológicos (identificación y caracterización de las masas de agua, protección de su calidad, incluso de las subterráneas), como hacen algunas leyes autonómicas. Esto contribuye a la confusión. En esas materias el planeamiento territorial debería acoger las determinaciones de los planes hidrológicos o remitirse a ellos.

Llama la atención que en el ETI del futuro PHC del Tajo sólo se incluya un cuadro muy elemental sobre previsiones de incremento de la población, con referencia a 2015. Esta fecha, que marca uno de los horizontes temporales de la Directiva Marco del Agua, está demasiado cercana para utilizarla en la planificación territorial. Es clave para calcular el incremento de la demanda, pero hay que prever más allá. Por otra parte, el objetivo de disponer de más recursos es demasiado abstracto, al no ser objeto de cuantificación.

c) *Delimitación de las zonas inundables*

Los PHC deberían definir las zonas inundables y no limitarse a contener estudios para su determinación y remitirla al planeamiento urbanístico. Este es un viejo problema, mal planteado, en mi opinión, con el único objeto de eludir responsabilidad en caso de daños causados por inundaciones. Quien está en mejores condiciones de “delimitar” las zonas inundables es la Administración hidráulica, no la urbanística, por lo que no está

justificado atribuirle a esta última con ayuda de la primera, que le facilitará los estudios e informes que tenga. Por otra parte, esa delimitación no es un deslinde (no requiere la precisión de éste), sino que se puede hacer por aproximación.

El futuro PHC del Tajo parece avanzar en esta dirección. El ETI establece, a este respecto, (art. 44.2) que “dentro del primer horizonte del Plan, el organismo de cuenca determinará las zonas inundables, definidas de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico”. El citado organismo “podrá informar a los municipios” (más bien “debería”) sobre dichas áreas “a fin de que sean tenidas en cuenta en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio” (art. 43.7), sobre los que prevalece el PHC como recuerda el precepto citado. Mayor atención que a la articulación con estos instrumentos se dedica a las conexiones con los planes de protección civil (art. 44).

6. En el contexto de la planificación actual y del enfoque marcado por la DMA, ¿qué nuevos contenidos se deberían incorporar al nuevo Plan Hidrológico Nacional?

El vigente PHN no prevé transferencias de recursos entre cuencas, aunque se mantiene el Tajo-Segura. Sin embargo, mediante contratos de cesión se pueden transferir recursos a otras cuencas y utilizar para ello las infraestructuras del trasvase (Según el art. 72 Ley de Aguas esa transferencia sólo se puede autorizar por la Ley del PHN o las leyes singulares de cada trasvase, pero los DDLL de sequía la dejan sin efecto durante su vigencia). Es una paradoja que estas decisiones se adopten por particulares y la Administración hidráulica las autorice caso por caso, sin visión de conjunto, mientras que en el PHN no hay transferencias formalmente previstas.

En el PHN se deberían incorporar, al menos, unos criterios para esas transferencias voluntarias cuando supongan la derivación de caudales hacia otras cuencas.

También se deberían precisar (en la Ley del PHN o en la de Aguas) los criterios de coordinación entre los PHC y la planificación territorial y urbanística.

Madrid, enero 2013