

LA COORDINACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y LA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA (EL AGUA COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE POLÍTICAS SECTORIALES)

Esquema

1. La coordinación entre la planificación hidrológica y la ordenación territorial y urbanística es clave para la adecuada gestión de los recursos hídricos y también para la correcta planificación de los desarrollos urbanos.
2. Los usos más consuntivos son los agrarios, pero el consumo urbano representa un porcentaje notable y no comprende sólo la satisfacción de las necesidades de alimentación e higiene de la población, sino también usos comerciales e industriales que toman el agua desde las redes municipales de distribución. Incidencia del cambio climático en la disponibilidad futura de recursos.
3. 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.
4. 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.
5. Insatisfacción de las CCAA (en particular, las cedentes potenciales de recursos) con el esquema de articulación competencial establecido en la Ley de Aguas y respaldado por el TC en la sentencia 227/1988. El propósito común es incrementar las facultades de intervención sobre las aguas intercomunitarias, tanto en la planificación como en la gestión. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación reflejan esa tensión entre territorio autonómico y cuenca intercomunitaria. El TC ha reafirmado con absoluta rotundidad el principio de gestión por cuencas y la imposibilidad de su fragmentación (STC 30 y 32/2011).
6. 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.
7. 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.

8. 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.
9. 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.
10. 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

Angel Menéndez Rexach