



Una norma jurídica de sentido común Sin agua no puede haber desarrollos urbanos

Ángel Menéndez Rexach

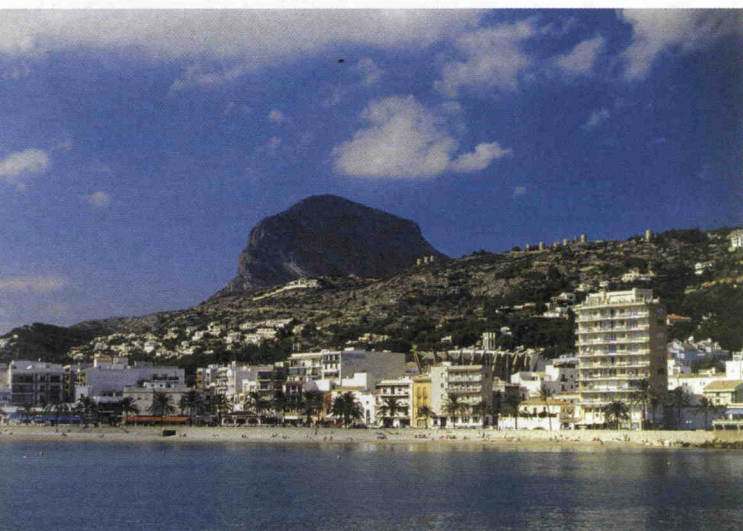
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid



Foto: Vicente González.

En los últimos años el desarrollo urbano desmesurado de muchos municipios españoles, en su mayor parte situados en la costa y en el entorno de las grandes ciudades (Madrid, en particular), ha puesto en primer plano una doble preocupación ligada a la disponibilidad de recursos hídricos: por una parte, muchos de esos desarrollos no parecían tener garantizado el suministro de agua y, por otra, la dotación adecuada de este recurso podía suponer su detracción de otros fines también prioritarios.

La previsible disminución en España de la disponibilidad de recursos a consecuencia del cambio climático, en los diferentes escenarios que se manejan, obliga a una profunda reflexión sobre la necesidad ineludible de coordinar la planificación hidrológica con la territorial y urbanística para garantizar la disponibilidad de agua para consumo humano en condiciones de cantidad y calidad adecuadas. La crisis actual del sector inmobiliario, consecuencia en gran medida de los excesos del período anterior, ofrece una buena oportunidad para abordar ese problema de



En los últimos años, el desarrollo urbanístico desmesurado de muchos municipios españoles en la costa es preocupante, ya que la dotación adecuada del recurso para abastecimiento, puede suponer su detracción de otros fines también prioritarios. Foto: Roberto Anguita.

Que no se puede urbanizar sin agua es algo tan evidente como que no se puede urbanizar sin suelo. Esto es de sentido común, pero también es una norma jurídica tan profundamente arraigada en la legislación española, que casi produce sonrojo tener que recordarla. Si algunas leyes recientes han considerado necesario reiterarla, la razón es, sin duda, que no se estaba respetando

coordinación con el debido sosiego, sentando unas bases de actuación que permitan evitar en el futuro la repetición de esas situaciones.

La nueva legislación estatal de suelo refleja esa preocupación al incluir entre los criterios básicos de utilización de aquél la garantía de suministro de agua. En la propia Ley de Aguas, en una de sus últimas modificaciones (por Ley 11/2005), se ha incluido la exigencia de que el informe que las Confederaciones Hidrográficas deben emitir sobre los planes de ordenación territorial y urbanística, se pronuncie sobre la existencia o no de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas derivadas de aquéllos. Este propósito de reforzar la coordinación entre la planificación y gestión del agua y la de los nuevos desarrollos urbanos parece poner de relieve que se trata de un problema nuevo que, por ello, requiere una respuesta por parte del Legislador. No es así. Puede ser nueva la magnitud del problema a consecuencia de los excesos en que hemos incurrido en los procesos de ocupación del suelo para nuevos desarrollos urbanos, pero no es en absoluto nueva la consideración del suministro de agua y su evacuación como elementos básicos de la urbanización.

En España, desde hace muchos años, no hay, ni puede haber legalmente, suelo urbano sin la garantía de esos servicios. Que no se puede urbanizar sin agua es algo tan evidente como que no se puede urbanizar sin suelo. Esto es de sentido común, pero también es una norma jurídica tan profundamente arraigada en la legislación española, que casi produce sonrojo tener que recordarla. Si algunas leyes recientes han considerado necesario reiterarla, la razón es, sin duda, que no se estaba respetando. Así ha sido, en efecto. Se han aprobado planes urbanísticos en los que se decidían nuevos desarrollos sin tener garantizado el suministro de agua, a veces, incluso, con la advertencia expresa de la inexistencia de recursos suficientes.

El abastecimiento de agua a la población es un servicio municipal obligatorio, de modo que, si se autoriza la urbanización en el planeamiento (promovido por el propio Ayuntamiento), éste

tendrá que garantizar el suministro de agua a los nuevos espacios urbanos. Si el promotor del plan no garantiza la disponibilidad de los recursos necesarios, el cumplimiento de esta obligación (y su coste) recaerá sobre el conjunto de los vecinos. El problema es serio, pero está correctamente resuelto en la legislación. Lo que hace falta es que se cumpla.

Un rápido repaso de la legislación histórica nos permitirá comprobar cómo en España, al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, cualquier desarrollo urbano requiere que esté suficientemente garantizado el suministro de agua.

I- EL ABASTECIMIENTO DE AGUAS POTABLES EN LA LEGISLACIÓN DE LOS SIGLOS XIX Y XX

I.1. Legislación general de aguas

El primer proyecto de Código de las Aguas elaborado por D. Cirilo Franquet, uno de los padres de nuestro moderno Derecho de aguas, en 1859 establecía que “el abastecimiento de aguas potables para usos domésticos y públicos de plazas, calles, edificios públicos, baños y lavaderos públicos, es un derecho exclusivo de las Municipalidades, superior a todos los demás usos de las aguas, por ser para la salubridad pública” (art. 198). En él se preveía una dotación de 50 litros por habitante y día. El propio Franquet, en su conocido “Ensayo sobre el origen, espíritu y progresos de la legislación de las Aguas” (Madrid, 1864), admitiendo que “el consumo para la satisfacción de todas estas necesidades varía notablemente según la clase de poblaciones, su localización y clima” señalaría que “el máximum indispensable, según los datos estadísticos más exactos, resultaría ser de 100 litros diarios por habitante, calculándose la tercera parte necesaria para la bebida y condimento, otra tercera para el aseo doméstico e industria, y lo demás para la limpieza y recreo públicos”. Por consiguiente, un tercio de esa cantidad debía ser necesariamente potable.

Sin embargo, en la Ley de Aguas de 1866 se rebajó esa previsión fijándose la dotación en 50

litros diarios por habitante, de los que 20 debían ser potables (arts. 211 y 212). La consecuencia sería que si el caudal normal de agua de que disfrutase una población no alcanzaba la cifra indicada “podrá concedérsele de las destinadas a otros aprovechamientos la cantidad que falte para completar aquella dotación” (art. 211). Ello suponía, lógicamente, la posibilidad de expropiar otros derechos de aprovechamiento sobre aguas públicas y también aguas privadas cuando no hubiera públicas suficientes para completar dicha dotación. Esta regulación se mantuvo, en sustancia, en la Ley de Aguas de 1879 (arts. 164 y ss.) y ha estado en vigor hasta la promulgación de la Ley de Aguas de 1985, que no establece dotación mínima para el abastecimiento de la población.

I.2. Legislación de urbanismo y régimen local

Por la misma época, la legislación de ensanche de poblaciones declaró de utilidad estas obras “en lo que se refiere a calles, plazas, mercados y paseos”¹ e incluyó en el contenido obligatorio de los proyectos correspondientes una memoria explicativa, entre otros aspectos, de los relativos al sistema de desagüe y alcantarillas y la distribución de aguas potables². Se declaraban de interés general las obras que establezcan algún servicio público de ese carácter, “como la conducción de aguas potables”³. Estas obras, como las de alcantarillado, formaban parte de las obras de urbanización y, por ello, se financiaban con los fondos del ensanche. Una regulación semejante se contenía en la legislación de reforma interior en cuanto a la exigencia de que los proyectos contuviesen la previsión de las obras de distribución de agua y saneamiento⁴.

Medio siglo después, el Estatuto municipal de 1924, al regular las obras de ensanche, sanea-

¹ Artículo 1 de la Ley de 29 de junio de 1864, fijando las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de poblaciones. La misma consideración se mantuvo en la segunda Ley de ensanche de 22 de diciembre de 1876.

² Artículo 5 del Reglamento de la Ley aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1867.

³ Artículo 6 del Reglamento citado en la nota anterior.

⁴ Ley de 18 de marzo de 1895, de saneamiento y mejora interior de las poblaciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto de 15 de diciembre de 1896 (art. 30).

miento y urbanización, incluyó entre ellas las de abastecimiento de aguas, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que tengan por objeto dotar de estos servicios a los núcleos de población enclavados en los términos municipales correspondientes o mejorar las condiciones de aquellos servicios. Estas obras, como todas las públicas, tenían el beneficio de expropiación. Pues bien, cuando hubiese que expropiar manantiales o tomas de aguas en ríos, arroyos, regatos, etc., “se considerará como dotación necesaria por habitante y día la de 200 litros para las ciudades y 150 para las poblaciones rurales” (art. 185).

El Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales del mismo año, apoyándose en el artículo citado, afirmará rotundamente que “los Ayuntamientos tienen derecho a obtener por vía de concesión o de expropiación, según los casos, el caudal de agua preciso para que el Municipio que haya de recibirlo disponga de una dotación media por habitante y día de 150 ó 200 litros, según se trate de aglomeraciones rurales o urbanas” (art. 39). Llama la atención que la garantía de esa dotación no se configure como un derecho subjetivo de los vecinos, sino como un mandato dirigido a los municipios, quienes, para su efectividad, tienen “derecho” a obtener la concesión de los caudales precisos o, en su caso, a expropiarlos. El propio Reglamento dispone, en relación con las obras de mejora interior de poblaciones, que “en toda vía nueva, se establecerán las tuberías de agua y gas” y que

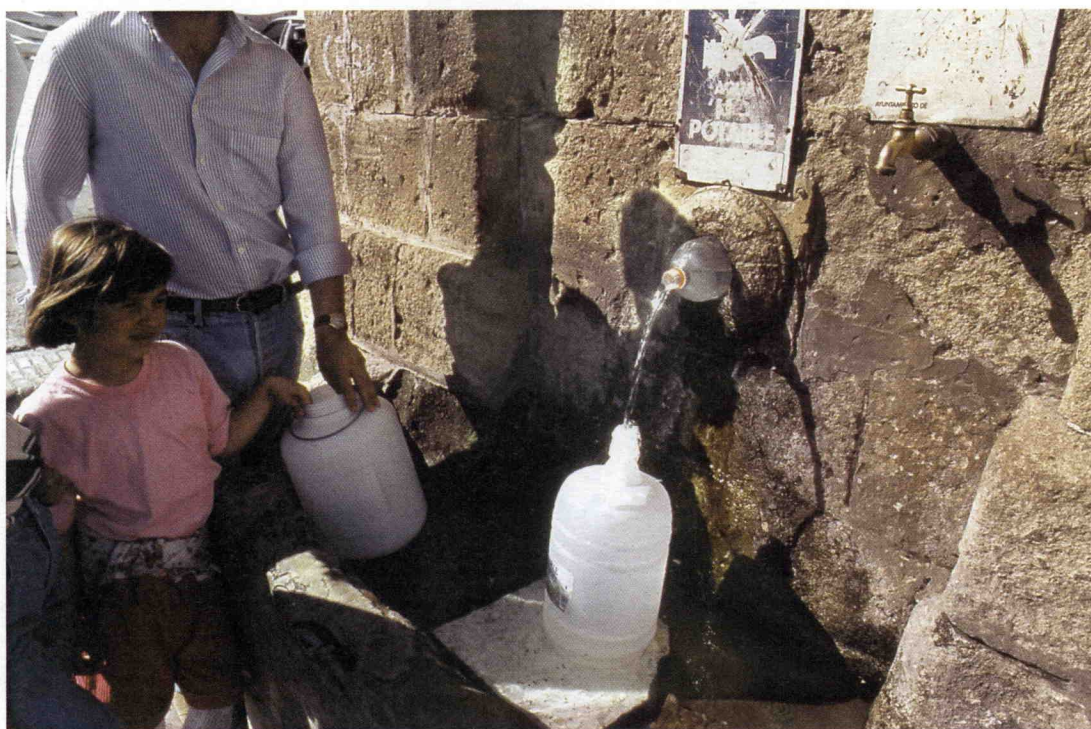
“será obligatorio para todos los inmuebles que se edifiquen en la zona abarcada por un plan de reforma hacer acometida a la alcantarilla pública, si ésta existiese a menos de 50 metros, y establecer el servicio de agua en cada una de las viviendas si hubiera canalización a distancia que no exceda de la indicada” (art. 23).

La Ley del Suelo de 1956, que tenía una concepción amplísima del suelo urbano, no lo vinculó necesariamente a la urbanización, pero estableció un concepto de solar que sí contenía esa exigencia y que, en sustancia, se ha mantenido hasta nuestros días. Para esta Ley, el solar es la superficie de suelo urbano apta para la edificación y urbanizada con arreglo a las normas del Plan y, en todo caso con los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público (art. 63.3). La reforma de esta Ley en 1975 (que dio lugar al Texto Refundido de 1976) acotó ya el concepto de suelo urbano, haciéndolo depender de una de estas dos situaciones fácticas: a) la urbanización con los servicios que se mencionan (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica); b) la consolidación de la edificación al menos en dos terceras partes de la superficie en la forma que el plan determine (art. 63.a).

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 precisará que los servicios urbanísticos deben tener “características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir”; lo que tiene, obviamente, una gran trascendencia, ya que no basta cualquier tipo de urbanización, sino que debe ser adecuada a las necesidades de la población prevista en el plan. También establece que el plan deberá señalar las operaciones de reforma interior o acciones concretas de urbanización precisas para conseguir los niveles de dotación necesarios de los servicios mínimos exigibles, entre ellos los citados de abastecimiento y evacuación de aguas (art. 21).

El propio Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, al establecer las redes de servicios que obligatoriamente han de figurar en los “planes parciales” (que son los instrumentos de ordenación detallada de los nuevos desarrollos ur-

El planeamiento urbanístico no puede contener previsiones de crecimiento que superen las reservas de recursos disponibles para nuevas demandas. La garantía de la disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos es una exigencia que resulta, tanto de la legislación hidráulica, como de la legislación estatal del suelo y la urbanística autonómica



Siguen produciéndose cortes de agua veraniegos en zonas que no disponen de infraestructuras hidráulicas suficientes para la alta densidad de población estacional.

banos), incluía la red de abastecimiento de agua, exigiendo la indicación de sus fuentes, el caudal disponible y, en su caso, el área de protección de aquéllas (art. 53.4). Esta disposición, que ha pasado a la legislación autonómica, con matices que no la desvirtúan y que todavía es aplicable de forma supletoria en muchas Comunidades Autónomas, recoge una exigencia elemental: que no se puede (legalmente) urbanizar si no está garantizado el suministro de agua.

1.3. Legislación sanitaria (calidad del agua para el consumo humano)

La misma exigencia se contenía en la legislación sanitaria de la época, lo que no tiene nada de extraño, pues la disponibilidad de agua en las viviendas es un factor básico de salubridad, como se puede comprobar en la legislación del siglo XIX antes citada. En concreto, el Real Decreto 928/1979, sobre garantías sanitarias de los abastecimientos de agua con destino al consumo humano, establecía que “los ayuntamientos no podrán otorgar licencias para construcción de viviendas, actividades comerciales, turísticas o, en general, para cualquier tipo de asentamiento humano, hasta tanto no quede garantizado el

caudal de agua necesario para el desarrollo de su actividad, a través del sistema de suministro municipal o de otro distinto y se acredite la garantía sanitaria de las aguas destinadas al consumo humano”.

Esta regulación fue sustituida por la contenida en el Real Decreto 1423/1982, de 18 de junio, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, derogado, a su vez, por el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba una nueva reglamentación técnico-sanitaria de la misma materia, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980. Según ella (art. 15) “las licencias para implantación de actividades deberán garantizar las dotaciones de agua potable necesarias para el desarrollo de las mismas, conforme a lo previsto en la presente reglamentación”. Esta normativa fue derogada por el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, que contiene la regulación vigente y al que a continuación haremos referencia más detallada.

Lo expuesto hasta aquí pone de relieve que la garantía de la disponibilidad de agua para consumo humano entraña una doble exigencia, cuantitativa y cualitativa. Se debe asegurar una dotación suficiente y con una calidad adecuada.

2- LA GARANTÍA DE AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS VIGENTE: EL OBJETIVO DE 100 LITROS POR HABITANTE Y DÍA

Ya hemos visto que la Ley de Aguas de 1985 no señaló una dotación mínima por habitante, como hicieron las leyes de 1866 y 1879, al establecer la cantidad de 50 litros diarios, 20 de ellos potables. El Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986 tampoco fijó una cifra, pero remitió a las autoridades sanitarias el control de la suficiencia de las dotaciones previstas por vía de informe en el procedimiento para la tramitación de las concesiones de aguas para abastecimiento de poblaciones y de urbanizaciones aisladas (arts. 122 y ss.). El informe debe pronunciarse sobre la suficiencia de la dotación por habitante, la posibilidad de utilizar las aguas solicitadas para el abastecimiento, las medidas de protección en la toma y la idoneidad de las instalaciones de potabilización proyectadas (art. 125.1). Como puede comprobarse, se mantiene vivo el protagonismo que nuestro Derecho histórico atribuyó a la autoridad sanitaria en el control de las aguas destinadas al consumo humano, no sólo en los aspectos cualitativos (que son obvios), sino también en los cuantitativos. La normativa vigente en materia de la calidad del agua de consumo humano, constituida por el ya citado Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, marca el objetivo: una dotación de 100 litros por habitante y día: "La dotación de agua deberá ser suficiente para las necesidades higiénico-sanitarias de la población y el desarrollo de la actividad de la zona de abastecimiento, como objetivo mínimo debería tener 100 litros por habitante y día" (art. 7, párrafo segundo). Este artículo es tan flexible en cuanto al origen de los recursos, como exigente en cuanto a la protección de la salud de la población. En efecto, "sin perjuicio

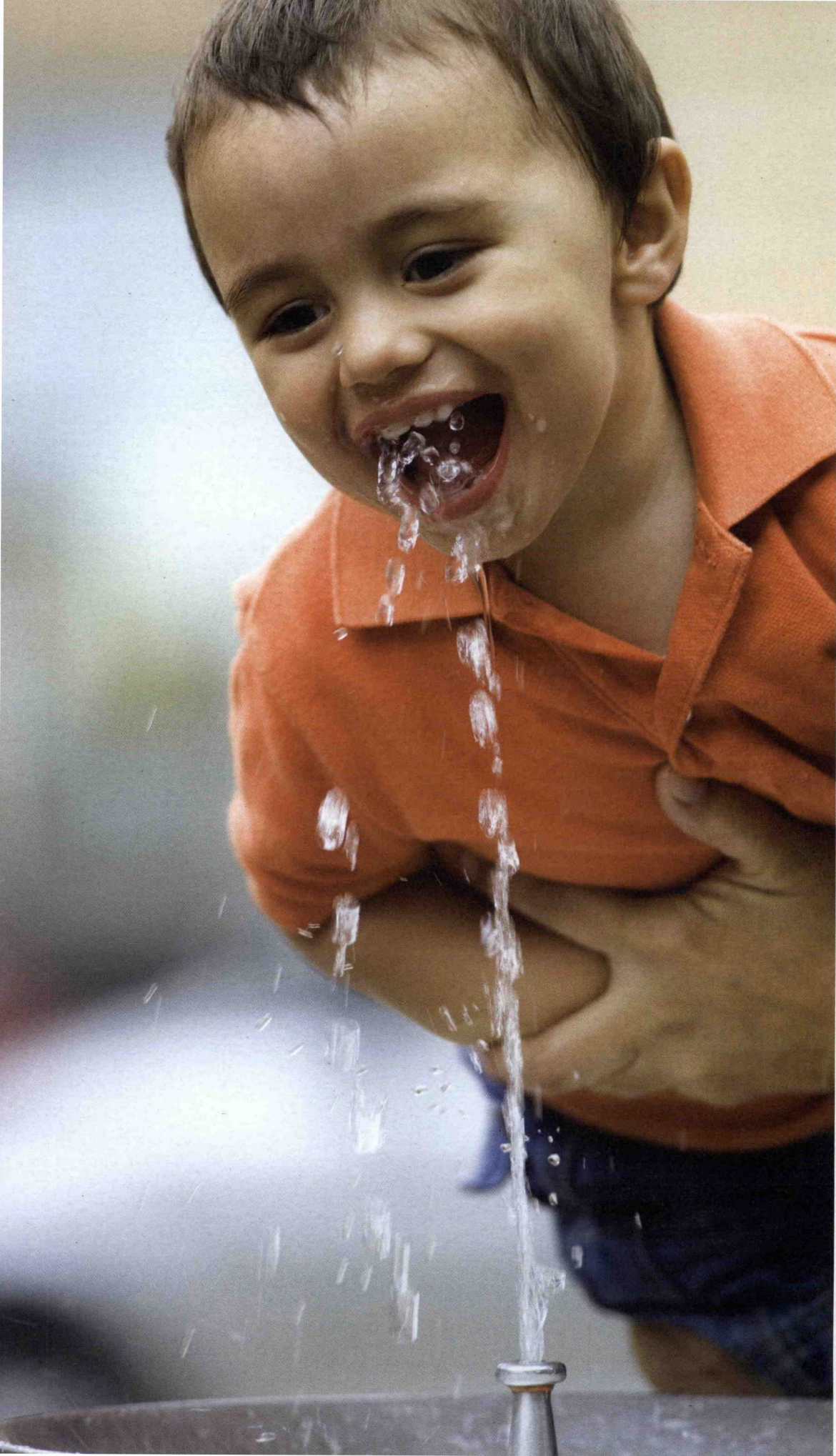
de lo que disponga la autoridad sanitaria en cada caso, el agua destinada a la producción de agua de consumo humano podrá proceder de cualquier origen, siempre que no entrañe un riesgo para la salud de la población abastecida".

Este Real Decreto establece también con gran nitidez la responsabilidad por la prestación del servicio. En síntesis (art. 4):

1. Los municipios son responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución, cisterna o depósito móvil en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor.
2. Cuando la captación o la conducción, o el tratamiento o la distribución o el autocontrol del agua de consumo lo realice un gestor o gestores distintos del municipio, la responsabilidad de los gestores finaliza en el punto de entrega a otro gestor o en la llave de paso general de la acometida del consumidor.
3. Corresponde a los municipios el autocontrol de la calidad y el control en grifo del agua que consume la población en su municipio cuando la gestión del abastecimiento sea de forma directa.
4. Cuando la gestión del abastecimiento sea de forma indirecta, el autocontrol de la calidad del agua de consumo humano es responsabilidad de los gestores, cada uno en su propia parte del abastecimiento.
5. Los propietarios de los inmuebles, son responsables de mantener la instalación interior, a efectos de evitar modificaciones de la calidad del agua de consumo humano desde la acometida hasta el grifo.

3- LA GARANTÍA DE LA DISPONIBILIDAD DE AGUA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA RECIENTE

La reciente Ley Estatal del Suelo (Ley 8/2007, luego sustituida por el Texto Refundido de 2008, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008,



La garantía de la disponibilidad de agua para consumo humano entraña una doble exigencia, cuantitativa y cualitativa. Se debe asegurar una dotación suficiente y con una calidad adecuada. Foto: Roberto Anguita.

de 20 de junio), distingue dos “situaciones básicas”, la de suelo rural y la de suelo urbanizado. Todo el suelo debe encontrarse en una de ellas. El suelo urbanizado es “el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población” (art.12.3). Aunque la concreción de esas “dotaciones y servicios” se remite a la legislación autonómica, es evidente que incluye las redes de abastecimiento de agua y saneamiento.

La Ley refleja la preocupación por la garantía de suministro de agua en los nuevos desarrollos urbanos al incluirla entre los criterios básicos de utilización del suelo (art. 10.c). La existencia de los recursos necesarios para satisfacer las nuevas demandas derivadas de las actuaciones de urbanización previstas en los planes de ordenación territorial y urbana debe comprobarse en la fase de consultas sobre los respectivos instrumentos de ordenación (art.15.3.a), es decir, normalmente, después de la aprobación inicial y antes de la provisional del plan correspondiente. En esa fase deberá emitirse, entre otros, el *informe de la Administración Hidráulica*, que será “*determinante*” para el contenido de la memoria ambiental. “Determinante” significa aquí que la memoria ambiental sólo podrá disentir del informe de la Administración hidráulica de forma expresamente motivada.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible exige ahora justificar suficientemente la necesidad de esos nuevos desarrollos, porque la tarea primordial es la renovación y mejora de los tejidos urbanos existentes y no la ocupación de nuevas superficies

Esta regulación debe ponerse en conexión con la contenida en la legislación de aguas respecto de los informes que los organismos de cuenca han de emitir sobre los instrumentos de ordenación que afecten al dominio público hidráulico (art. 25.4 de la vigente Ley de Aguas, Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001), que plantea bastantes problemas, en cuyo análisis no podemos entrar. También debe ponerse en conexión con el informe de la autoridad sanitaria a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, si bien uno y otro se sitúan en momentos procedimentales muy diferentes. El informe de la Administración Hidráulica se emite en una fase intermedia de la tramitación del plan de ordenación territorial o urbanística de que se trate, mientras que el de la autoridad sanitaria se inserta en el procedimiento de otorgamiento de la concesión de aguas para abastecimiento de población.

La cuestión clave es si la garantía de la disponibilidad de agua requiere que el promotor de la urbanización (el Ayuntamiento o el gestor privado de la actuación) 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 por desproporcionada: no tiene sentido exigir una concesión para abastecer una nueva urbanización que todavía no se sabe si va a ser aprobada. 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.

La preocupación por garantizar una gestión eficiente de los recursos hidráulicos, evitando cualquier desarrollo que no cuente con suficientes disponibilidades de agua, se manifiesta también en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural de 2007. En ella se prevé que para el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso de los recursos hídricos en el medio rural, en el marco de la planificación hidráulica correspondiente, el Programa (de Desarrollo Rural Sostenible) podrá contener medidas orientadas a la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por



La coordinación entre la planificación y gestión de los recursos hídricos y la ordenación territorial y urbanística es una necesidad ineludible. Foto: Roberto Anguita.

zonas rurales o mancomunidades de municipios, que contemplen la gestión conjunta del ciclo integral del agua, las medidas necesarias para las situaciones de escasez y sequía, y las acciones de protección contra posibles avenidas e inundaciones. Estos planes constituirán un límite para las actuaciones de urbanización en el medio rural y deberán ser tenidos en cuenta en los programas de mejora y modernización de regadíos (art. 25). El criterio no puede ser más claro ni más razonable: **si no hay agua, no se podrán prever actuaciones de urbanización en el medio rural.**

La misma preocupación por la garantía del suministro de agua para nuevos desarrollos urbanos se había manifestado en algunas leyes autonómicas anteriores a la Ley Estatal del Suelo de 2007. Así la vigente Ley urbanística valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre) obliga a incluir entre las determinaciones de ordenación estructural de los planes urbanísticos, las relativas al uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad, estableciendo el límite potencial de suministro de agua en el municipio, los caudales estimados para satisfacer las nuevas demandas y los criterios exigibles a las actuaciones urbanísticas para conseguir la máxima reutilización de aguas residuales (art. 45.2).

En la misma Comunidad, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, muestra una especial sensibilidad por asegurar un “uso eficiente de los recursos hídricos” conforme a la Directiva Marco del Agua, así como la protección de su calidad, para lo que los planes territoriales y urbanísticos deberán establecer los perímetros de protección de las captaciones de agua destinadas a consumo humano. Los instrumentos de planificación urbanística deberán, además, prever que todos los sectores de suelo urbanizable dispongan en su desarrollo de sistemas de saneamiento que impidan fugas de aguas residuales, y de depuración, con condiciones de reutilización, del agua o, en su caso, con condiciones de vertido a cauce público o al medio marino con las características de calidad mínimas establecidas (arts. 17 y 18). Finalmente, la ley insiste en la obligatoriedad del informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, con carácter previo a la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua. El informe versará sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos

existentes legalmente implantados. La suficiente disponibilidad podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares (art. 19).

Lo que no está claramente resuelto, ni en la legislación autonómica ni en la estatal, **es quién decide en última instancia**, es decir, qué ocurre si el informe de la Administración hidráulica es negativo. Formalmente, parece claro que la Administración hidráulica no puede bloquear la decisión de llevar a cabo nuevas actuaciones de urbanización. 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 competente en la materia. El sentido común impone una respuesta negativa, aunque la legislación no la previera expresamente, que sí lo hace, como veremos a continuación.

4- LAS NUEVAS PREVISIONES DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La legislación de aguas vigente incluye en el contenido obligatorio de los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC) el inventario de los recursos existentes y las demandas existentes y previsibles. El nuevo Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH) de 2007, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio y la Instrucción de 2008 que lo desarrolla (IPH), aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, han regulado el contenido de estos planes en términos extraordinariamente ambiciosos, que hacen de ellos un "código" de datos, programas y medidas de gran alcance y difícil consecución. Esta ambición puede ser un obstáculo para elaboración de los planes, pero obliga a un gran esfuerzo para desarrollar esta trascendental tarea de la mejor manera posible.

Estas disposiciones aportan algunos elementos relevantes sobre la cuestión que aquí nos ocu-

pa. Por lo pronto, *la incidencia del cambio climático*. Según la IPH (2.4.6.), los PHC evaluarán el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación, para lo cual estimarán, mediante modelos de simulación hidrológica, los recursos que corresponderían a los escenarios climáticos previstos por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. En tanto en cuanto las evaluaciones correspondientes a estos escenarios no se encuentren disponibles, se aplicarán los porcentajes de reducción global de las aportaciones naturales de referencia indicados en la tabla que se incluye. El proceso de elaboración de los PHC en que ahora estamos inmersos parte, pues, de la base de que se va a producir una disminución de las aportaciones de agua a consecuencia del cambio climático.

Al hacer el inventario de demandas, el PHC debe definir las "unidades de demanda", integradas por las demandas pertenecientes a un mismo uso que compartan el origen del suministro y cuyos retornos se reincorporen básicamente en la misma zona o subzona. Estas unidades son relevantes a efectos de asignación de recursos y establecimiento de reservas (art. 13 RPH). Las "unidades de demanda urbanas" 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. (3.1.2.2.1 IPH)

Entre los criterios para la estimación de las demandas de abastecimiento de población figuran, lógicamente, las previsiones de planeamiento urbanístico (art. 14.1ª RPH). En estas evaluaciones se tendrá en cuenta tanto la población permanente como la estacional, así como el número de viviendas principales y secundarias por tipologías (3.1.2.2. IPH). La población permanente se estimará, a escala municipal, a partir de los datos históricos de los censos de población y viviendas por municipio y de las proyecciones de población por provincias. La población estacional se transformará en po-



La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural de 2007, tiene un criterio muy claro: si no hay agua, no se podrán prever actuaciones de urbanización en el medio rural. Foto: Roberto Anguita

blación equivalente a la permanente. Para ello se tendrá en cuenta la información disponible sobre la evolución del número de viviendas secundarias, plazas hoteleras, plazas de camping y sus índices de ocupación. Asimismo se considerarán datos de pernотaciones y otras variables relevantes.

En el diseño del escenario tendencial se tendrán en cuenta las previsiones de evolución de los factores determinantes de los usos del agua hasta los años 2015 y 2027. Entre dichos factores se incluirán la población, la vivienda, la producción, el empleo, la renta o los efectos de determinadas políticas públicas. El plan hidrológico

incluirá distintas hipótesis de evolución de estos factores (3.1.1.2.1.IPH). Éste es un buen exponente de la complejidad de la elaboración de los planes a que antes hemos hecho referencia.

Los balances entre recursos y demandas se realizarán para cada uno de los **sistemas de explotación** (art. 21.1 RPH), que son las unidades funcionales en que se divide el territorio de la demarcación (art. 19.2 RPH y 3.5.1. IPH). En cada sistema de explotación parcial se definirán los recursos disponibles, incluyendo los procedentes de la captación y regulación de aguas superficiales, la extracción de aguas subterráneas, la reutilización, la desalación y las transferencias de otras demarcaciones (art. 19.4.a. RPH). A cada sistema de explotación se asignan unas unidades de demanda. El PHC establecerá la asignación y reserva de recursos disponibles para las demandas previsibles en el horizonte temporal 2015. También especificará las demandas que no pueden ser satisfechas con los recursos disponibles (art. 21.3).

Entre las medidas básicas que debe comprender el programa de medidas, se incluyen las relativas a la protección del agua (en particular la destinada al consumo humano) y las de fomento del uso eficiente y sostenible del agua (art. 44.a. y c. RPH). Entre estas últimas se incluirá una relación de medidas en materia de abastecimiento urbano para una gestión racional y sostenible del agua, incluyendo las que se mencionan (art. 47.4 RPH).

En definitiva, el PHC debe señalar para cada sistema de explotación los recursos disponibles, las demandas existentes, los recursos asignados a los distintos usos, las reservas para demandas previsibles y las infraestructuras básicas necesarias.

Teniendo en cuenta que las previsiones sobre reservas de aguas y terrenos deben ser respetadas por los instrumentos de ordenación urbanística del territorio (también los regímenes de protección existentes: art. 43.1 y 2 de la Ley de Aguas), la conclusión cae por su propio peso: **el planeamiento urbanístico no puede conte-**

ner previsiones de crecimiento que superen las reservas de recursos disponibles para nuevas demandas. La garantía de la disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos es una exigencia que resulta tanto de la legislación hidráulica como de la legislación estatal del suelo y la urbanística autonómica.

5- REFLEXIÓN FINAL: COORDINACIÓN ENTRE PLANES CON CRITERIOS DE COMPLEMENTARIEDAD, NO DE PREVALENCIA

El lector que haya tenido la paciencia de llegar hasta aquí se preguntará, quizá, por qué tanta previsión legislativa y tanto esfuerzo argumental para justificar algo obvio: que no se puede (legalmente) urbanizar si no hay agua. La respuesta es, sencillamente, que, cegados por el “boom” del ladrillo y ofuscados por el crecimiento económico que conllevaba, nos hemos “olvidado” de esa regla elemental, dictada por el sentido común, pero también norma jurídica desde hace muchos años, como las páginas anteriores han puesto de relieve. Cualquier observador jurídico sabe que hay mandatos que se repiten en leyes sucesivas sobre la misma materia o que se reafirman desde otras perspectivas diferentes, a cuya luz adquieren nuevos perfiles. Esa reiteración significa normalmente que la disposición conserva toda su vigencia y cumple una función social, por lo que se insiste en ella, con nuevo impulso político, para que no se descuide su cumplimiento.

En el ámbito que aquí nos interesa, la coordinación entre la planificación y gestión de los recursos hídricos y la ordenación territorial y urbanística es una necesidad ineludible, que sería insensato desconocer. Aunque la Directiva marco del agua, preocupada fundamentalmente por la calidad, no parezca insistir mucho en esa necesidad, la perspectiva territorial en la planificación de los recursos está implícita en el concepto de “demarcación hidrográfica”, que es ahora el ámbito de planificación. En cada una de ellas la Directiva ordena efectuar un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el

estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas (art. 5.1).

Mucho más explícita es la Estrategia Territorial Europea aprobada en Potsdam en 1999, en la reunión informal de ministros responsables de la ordenación del territorio. Bajo el rótulo "Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial", se formulan una serie de consideraciones sobre la necesidad de coordinar ambas políticas (y sus respectivos instrumentos), llamando la atención sobre el incremento de la demanda "debido al consumo creciente del uso doméstico, la agricultura y el turismo", que constituye un problema "especialmente grave en las regiones mediterráneas". La ordenación del territorio "puede contribuir desde el inicio del proceso de planificación a favorecer los usos que consumen menos agua". Sin embargo, "para encontrar una solución a estos problemas, será necesario un debate público a gran escala, puesto que solamente la toma de conciencia de la población puede garantizar una utilización sostenible de los recursos hídricos". El documento destaca que "una política integrada de desarrollo territorial puede aportar una notable contribución a la prevención de las inundaciones y la lucha contra la escasez de agua". Uno de los objetivos básicos de esa política debería ser la "mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas expuestas al riesgo de sequía".

La obligada coordinación entre la planificación hidrológica, y la territorial y urbanística no se debería plantear como un problema de prevalencia entre planes y, por tanto, como una cuestión de poder entre autoridades de diferente nivel territorial, sino como una exigencia de complementariedad entre instrumentos que cumplen funciones diferentes, pero entre los que hay una dependencia recíproca. Si no hay agua disponible no se deberían aprobar nuevos desarrollos urbanísticos, cuya implantación obligaría a buscar esos recursos en cualquier lugar y a cualquier coste, ya que se trata de un recurso vital imprescindible para la población instalada en esas urbanizaciones.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible exige ahora justificar suficientemente la necesidad de esos nuevos desarrollos, porque la tarea primordial es la renovación y mejora de los tejidos urbanos existentes y no la ocupación de nuevas superficies. El surgimiento de conflictos entre planes con el consiguiente problema jurídico de determinar cuál deba prevalecer significará, lisa y llanamente, que se han hecho mal las cosas y que no ha habido coordinación en el momento en que debía producirse.

* * *

Cuenta Jenofonte en la *Ciropedia* que los persas enseñaban a los niños a dominarse en la comida y en la bebida, de modo que sólo llevaban a la escuela pan y berros para comer y una taza para sacar agua del río "por si alguien tuviera sed". Afortunadamente, hoy los niños no tienen que ir a la escuela con una taza para beber y tampoco tienen que hacerlo directamente del río, lo que supondría un serio riesgo para su salud. Pero la taza sigue conservando su valor simbólico, en cuanto medida de lo que se bebe. No podemos vivir sin agua, pero tenemos que optimizar su consumo, tomando conciencia de su escasez. Esa conciencia o quizá el temor a la escasez puede explicar los intentos recientes de configurar un derecho al agua que se refleja en la última generación de los Estatutos de autonomía y las inevitables discusiones sobre si se trata de un verdadero derecho o de un principio rector de las políticas públicas, como lo ha calificado el Tribunal Constitucional, zanjando (por ahora) la polémica. Pero ésta es otra historia, que requiere capítulo aparte. ❀

NOTA BIBLIOGRÁFICA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge: *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007.

EMBED IRUJO, Antonio (Director): *Agua y territorio (consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007.

VVAA.: *Agua y urbanismo*, coordinada por GONZÁLEZ VARAS, Santiago: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005.