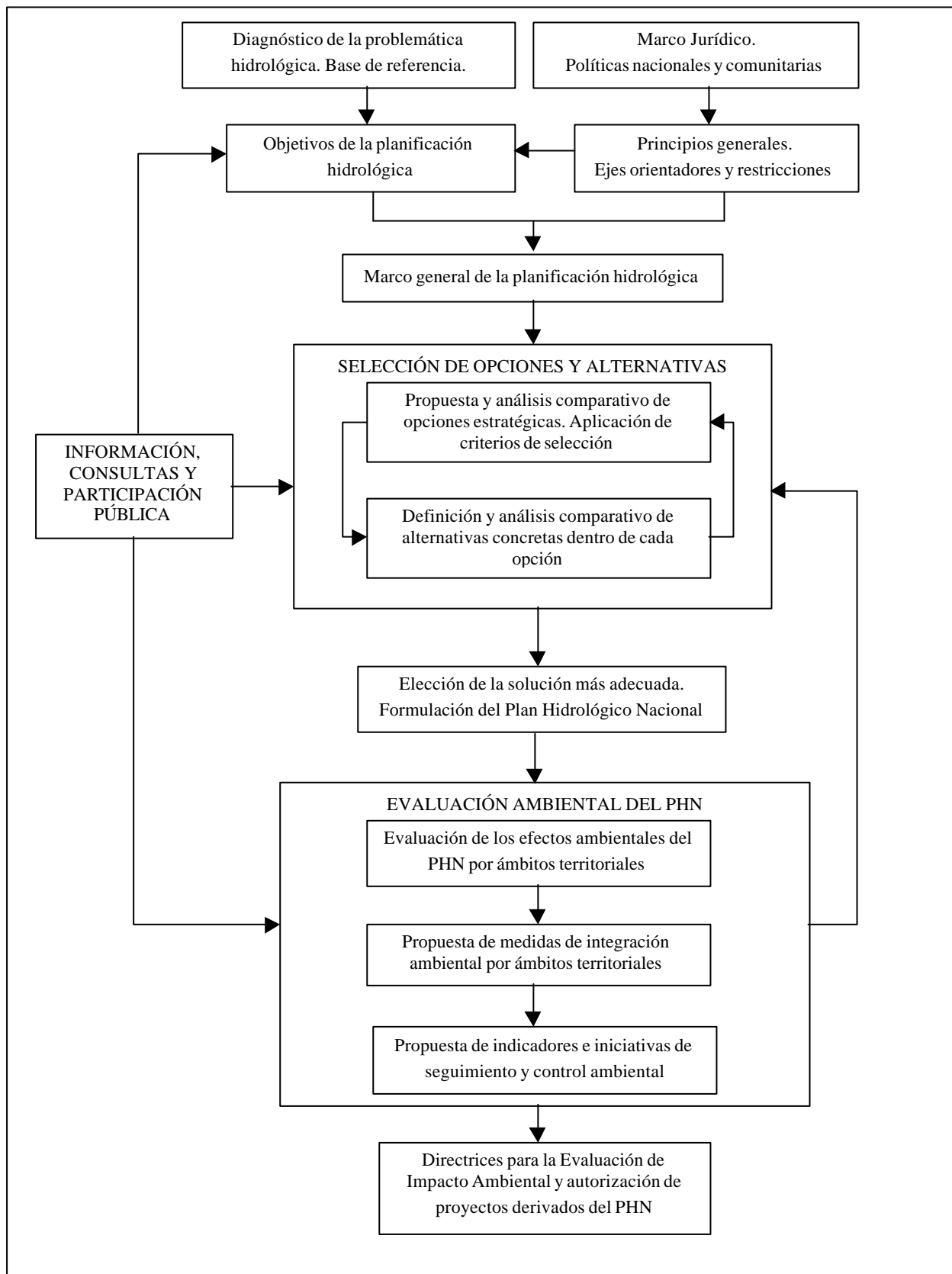


1.-ESQUEMA METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL

Este capítulo expone brevemente el esquema metodológico adoptado, conforme a las recomendaciones comunitarias, que se resume en el diagrama adjunto. En él pueden apreciarse los principales elementos y ejes que definen el flujo de información en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica.



1.1.- Definición de algunos conceptos básicos

Para una mejor comprensión de los análisis realizados, a continuación se definen algunos conceptos básicos de la evaluación ambiental estratégica y se precisa el sentido en que se usan en el presente documento.

Principios generales

Son las grandes directrices emanadas del marco jurídico y de las políticas nacionales y comunitarias que atañen de forma directa a la planificación hidrológica (principalmente las referentes a aguas, medio ambiente y evaluación ambiental). Dichos principios presentan un alcance superior a los **objetivos** concretos de la planificación, y por lo tanto contribuyen a orientarlos o a restringir los medios por los que pueden ser alcanzados.

Diagnóstico

Constituye el proceso conducente a la identificación y caracterización de los principales problemas hídricos territoriales -singularmente los **problemas de escasez**- y de las consecuencias económicas, sociales y ambientales que originan. La naturaleza cuantitativa de la escasez lleva asociados efectos cualitativos importantes, y su acotación obedece a la propia definición jurídica del Plan Hidrológico Nacional, como instrumento que ha de abordar cuestiones fuera de la competencia de los planes de cuenca. El diagnóstico de datos y situación del agua en España se efectúa, fundamentalmente, a partir de los diferentes planes de cuenca y del recientemente publicado "Libro Blanco del Agua en España".

Problemas de escasez

Situaciones en que la necesidad acreditada de recursos hídricos en un territorio supera a las disponibilidades medias renovables a largo plazo de los mismos. El Plan Hidrológico Nacional aborda, entre otras cuestiones y fundamentalmente, aquellos problemas de escasez que no pueden ser satisfactoriamente resueltos dentro del propio ámbito de planificación hidrológica en que se suscitan. Los problemas de escasez pueden llevar asociados problemas ambientales singulares que se expondrán más adelante.

Objetivos de la planificación hidrológica

Constituyen la formulación de los resultados a obtener mediante la planificación hidrológica en lo referente a la corrección de los problemas identificados y las consecuencias de los mismos. Estos problemas y consecuencias han sido delimitados en la fase de **diagnóstico**.

Marco general

Constituye el sistema de **principios generales** y **objetivos** al que deben atenerse las decisiones de planificación adoptadas. La aplicación del marco general al **proceso de selección** de **opciones** y **alternativas** se lleva a cabo mediante **criterios**, que requieren una formulación específica en cada hito concreto del **proceso de selección**.

Opciones estratégicas

Constituyen **grandes líneas de actuación potencialmente aplicables**, para alcanzar los **objetivos** planteados. Cada una de las opciones estratégicas puede materializarse en diversas **alternativas** técnicas concretas. Las opciones se plantean desde la propia administración promotora del plan o bien se incorporan desde distintas instancias sociales, políticas y científicas mediante los procesos de consulta, información y participación pública en un proceso abierto e iterado. Es frecuente que las opciones estratégicas sean heterogéneas en su naturaleza, y no sea posible una comparación entre ellas mediante indicadores simples y objetivos.

Alternativas

Constituyen soluciones técnicas particulares o variantes encuadradas en una **opción estratégica**. Las alternativas comprendidas dentro de cada **opción**, independientemente de su complejidad, son, en gran medida, objetivamente comparables entre sí.

Proceso de selección

Constituye el conjunto de decisiones adoptadas sobre la elección o desestimación de las **opciones** planteadas y sus diversas **alternativas**, así como los **criterios** y procedimientos adoptados para la toma de dichas decisiones, incluyendo tanto los de naturaleza técnica como los de estrategia sociopolítica.

Criterios de selección o desestimación

Constituyen las condiciones de compatibilidad con el **marco general** que deben satisfacer las diferentes opciones y alternativas, compatibilidad que se verifica en el **proceso de selección**. El grado de cumplimiento de tales condiciones determina la elección o desestimación de las **opciones** o **alternativas** consideradas. Dichos criterios derivan de forma directa de los principios y objetivos considerados anteriormente, bajo una formulación que satisfaga los siguientes requisitos:

- Deben poseer un alto **poder discriminante**, por lo que se reducen u omiten aquellos condicionantes cuyo grado de cumplimiento no presenta diferencias significativas entre las diversas opciones o alternativas consideradas.
- La formulación de los criterios se realiza de tal modo que se **eviten solapamientos** entre las condiciones que expresan. Dichos solapamientos son relativamente frecuentes dado que los principios y objetivos en los que se basan no constituyen áreas conceptualmente disjuntas.
- Los criterios adoptados deben adaptarse a las **características de cada decisión**, y al nivel de detalle de la información con la que se cuenta.

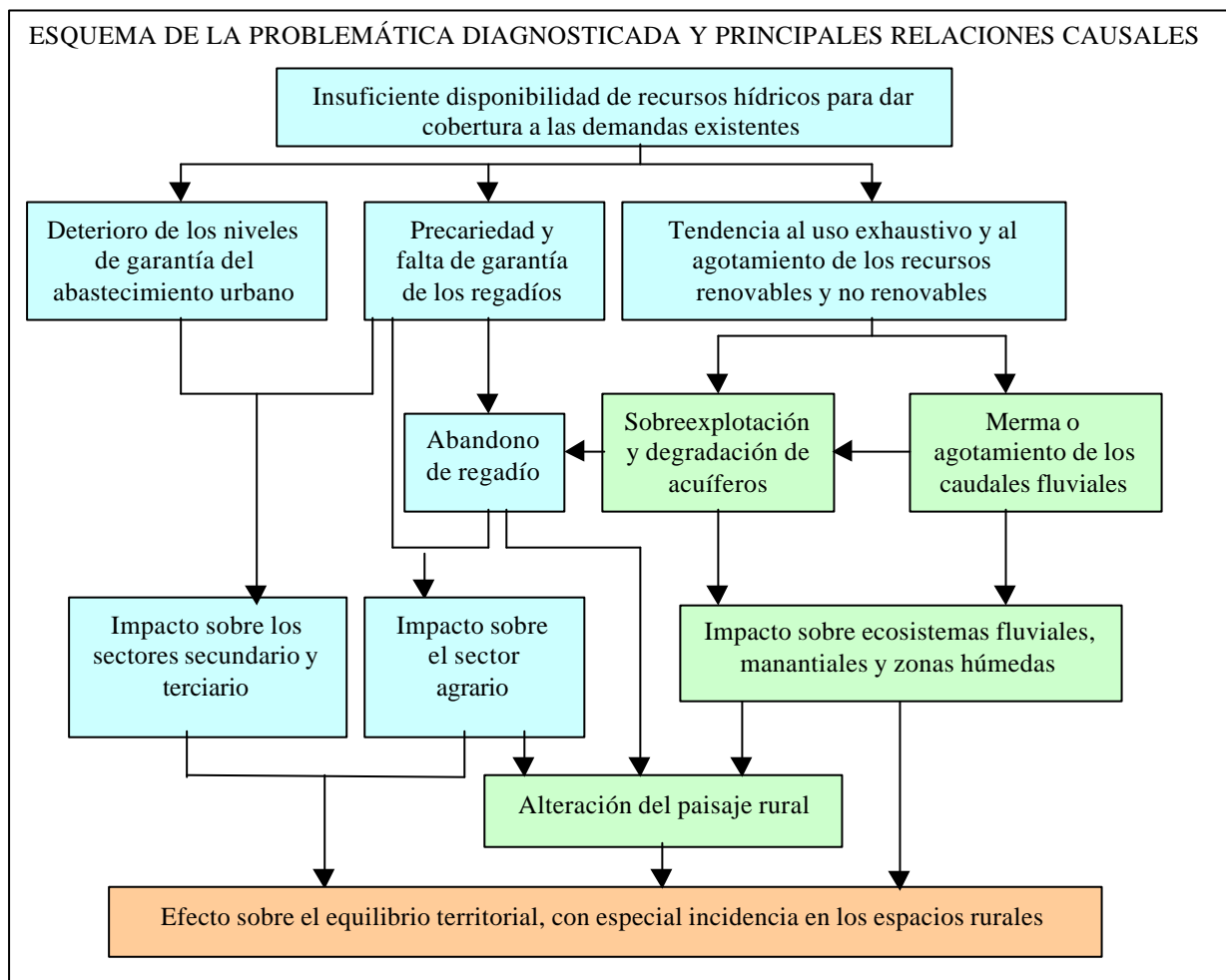
1.2.- Diagnóstico de la problemática hidrológica

Como punto de partida se analizan los **problemas que motivan el desarrollo del Plan Hidrológico Nacional (PHN)**. Además de muchas otras cuestiones locales o resolubles de forma autónoma, puestas de manifiesto en los planes de cuenca, se ha detectado, en síntesis y como problema global, la existencia de amplias **regiones españolas con grave escasez e insuficiente dotación de recursos hídricos para abastecer de forma sostenible las necesidades actuales o futuras**. En estos territorios, la explotación excesiva de las aguas subterráneas y la sobrepresión generalizada sobre todos los recursos hídricos existentes han dado lugar a situaciones de **insostenibilidad y degradación medioambiental**, que no pueden ser toleradas desde una perspectiva de mantenimiento socioeconómico de las comarcas afectadas, ni de una gestión medioambiental sostenible del recurso. Esta degradación, iniciada hace décadas, obedece a complejas causas institucionales, tecnológicas y socioeconómicas, y es un hecho cierto que no puede, responsablemente, ser ignorado por los poderes públicos.

Ante este diagnóstico, el PHN que se formule debe conocer este problema y plantearse, no bajo la perspectiva tradicional de fomento de los usos del agua, sino bajo la perspectiva de restauración de la sostenibilidad perdida por avatares históricos, la necesidad de garantizar el suministro hídrico a **regiones gravemente amenazadas y estranguladas en su presente y su futuro** por causa de la falta de agua.

Desde esta situación actual, considerada como base de referencia, se aborda la delimitación de las consecuencias socioeconómicas y ambientales de los problemas de escasez analizados.

El esquema de esta caracterización de causas y principales efectos derivados se resume en el diagrama adjunto.



1.3.- Delimitación del marco general de la Planificación Hidrológica

Como se ha mencionado, el marco general de la planificación hidrológica engloba los objetivos y principios que orientan la toma de decisiones.

Los objetivos de la planificación hidrológica, en lo que se refiere a la presente Evaluación Ambiental Estratégica, son los siguientes:

- Resolver las situaciones identificadas en las que la escasez de recursos hídricos no es subsanable en el contexto del ámbito de planificación hidrológica en que se manifiesta, mediante procedimientos que permitan la satisfacción equitativa de diferentes demandas sectoriales y territoriales. Ello requiere:
 - Obtener un adecuado nivel de garantía en el suministro de agua potable a la población.

- Proporcionar un adecuado nivel de garantía a las explotaciones de regadío, de modo que se subsanen las situaciones de precariedad e insostenibilidad existentes.
- Prevenir los estrangulamientos que puede generar la escasez de recursos hídricos sobre otros sectores productivos.
- Contribuir al uso sostenible de los recursos hídricos, preservando los valores ambientales que se vinculan con ellos:
 - Eliminar los problemas de sobreexplotación de acuíferos y de degradación del dominio público hidráulico.
 - Contribuir a la mejora en los niveles de calidad ambiental de los sistemas hidrológicos y, complementariamente, de los ecosistemas y paisajes vinculados directamente con ellos.

Los principios generales considerados, que se describen con mayor detalle en el capítulo 3, son sucintamente los siguientes:

- 1) Definición de contextos territoriales adecuados para la planificación: adopción de la **cuenca vertiente** como ámbito básico de la planificación hidrológica.
- 2) **Cautela y enfoque preventivo** en el diseño de los ejes básicos de planificación.
- 3) Conjunción de las dimensiones ambientales, sociales y económicas integradas bajo la óptica de la **sostenibilidad** en el uso de los recursos hídricos.
- 4) Adopción del objetivo general de mejora progresiva en el **estado de los recursos hídricos** y de otros recursos esenciales como el aire o el suelo.
- 5) Salvaguarda de los **valores ecológicos prioritarios** en el contexto regional, nacional y comunitario.
- 6) Fomento de la **racionalidad económica** de las iniciativas derivadas de la planificación.
- 7) Fomento del **equilibrio social y territorial**, especialmente en lo que se refiere al desarrollo armónico entre espacios rurales y urbanos, diferentes sectores productivos, regiones, y colectivos.
- 8) Obtención del mayor **consenso social** posible mediante las oportunas medidas de información y participación pública.

1.4.- Proceso de selección de opciones estratégicas y alternativas

Desde un punto de vista conceptual, el proceso de toma de decisiones que conduce a la definición del Plan Hidrológico Nacional se articula en dos niveles:

- 1) Consideración y análisis de las grandes opciones estratégicas potencialmente aplicables para la consecución de los objetivos planteados.
- 2) Desarrollo de alternativas concretas en aquellas opciones estratégicas que satisfacen los criterios derivados del marco general establecido.

A continuación se sintetizan algunos de los aspectos clave en la definición de opciones y alternativas, así como del proceso de selección a que se han sometido:

- Uno de los aspectos básicos que condicionan la delimitación de diferentes opciones estratégicas es la medida en la que proponen soluciones basadas exclusivamente en el **uso de los recursos propios** –convencionales y no convencionales- de las demarcaciones hidrográficas donde se suscitan los problemas o, por el contrario, proponen la transferencia de recursos desde otros ámbitos. Otro aspecto esencial en la delimitación de distintas opciones es la medida en la que postulan la satisfacción de los niveles actuales de demanda agraria o bien plantean una reducción en la superficie del regadío.

- El grado de **definición técnica** de las opciones estratégicas no es necesariamente muy elevado. Se produce un incremento de definición en la medida en que dichas opciones se concretan en alternativas viables. Las diferentes opciones planteadas pueden alcanzar niveles de desarrollo técnico muy dispares en función de su compatibilidad con el marco general fijado. Aquellas opciones que son manifiestamente inviables o rechazables desde las etapas iniciales del análisis no son objeto de desarrollo detallado.
- El nivel de **cumplimiento de los objetivos y principios generales** puede ser muy variable, siendo este el principal factor que determina la desestimación de determinadas opciones cuando el análisis de las mismas pone de manifiesto su incompatibilidad con el marco general fijado. El objetivo básico del análisis de opciones es precisamente la desestimación de estrategias manifiestamente inadecuadas.
- Las opciones pueden ser cualitativamente dispares entre sí, por lo que, como se indicó, el proceso de selección no siempre puede objetivarse mediante el uso de parámetros comparables, y presenta inevitablemente un cierto componente de decisión estratégica sociopolítica. Por el contrario, la relativa homogeneidad existente entre las distintas alternativas encuadradas en una misma opción permite que los criterios técnicos determinen en alta medida y de forma objetiva el proceso de selección.
- El planteamiento de las distintas opciones y su respectivo desarrollo en alternativas no es simultáneo en el tiempo. El **orden cronológico** en el que se presentan o se desarrollan las diferentes opciones no altera el esquema conceptual del proceso de toma de decisiones.
- El desarrollo de alternativas concretas y viables dentro de una o varias de las opciones consideradas **retroalimenta** de forma muy importante el proceso de toma de decisiones. El análisis de las opciones se realiza considerando, dentro de cada una de ellas, las alternativas más favorables.
- Las opciones estratégicas deben incluir la *opción 0* o supuesto de **no plan**, junto con las otras posibles opciones.

El proceso de selección se ofrece, a efectos expositivos, en dos capítulos independientes, que corresponden respectivamente al análisis comparativo de opciones estratégicas y de alternativas. Pese a esta separación formal, ambos componentes del proceso se han analizado de forma conjunta e integrada.

1.5.- Evaluación e integración ambiental del Plan Hidrológico Nacional

El proceso de generación y selección de alternativas técnicamente viables para la planificación concluye en una definición previa del PHN que se somete a evaluación e integración ambiental.

Dicha integración tiene por objeto optimizar los efectos ambientales del PHN sin afectar de forma significativa a sus objetivos de índole socioeconómica ni comprometer su viabilidad técnico-económica.

De la metodología empleada en esta fase final de la evaluación cabe resaltar los siguientes puntos clave:

- Los principios básicos integrados en el marco general constituyen una vez más criterios fundamentales de referencia, destacando por su importancia en esta fase los derivados de la Directiva Marco de Aguas, Directiva de Aves y Directiva de Hábitats.

- La evaluación e integración ambiental se ha nutrido de forma muy importante de las aportaciones obtenidas mediante el proceso de consultas, participación e información pública. Muchas de estas aportaciones tendentes a la optimización ambiental, se han incorporado al texto legal que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.
- Las conclusiones obtenidas en el proceso de selección referentes a puntos débiles de las alternativas incorporadas al Plan han servido de punto de partida para obtener unos resultados finales que aseguran claramente la superioridad global de la solución adoptada respecto a las restantes opciones.
- La evaluación e integración ambiental se ha llevado a cabo mediante una doble perspectiva conceptual y territorial:
 - Desde el punto de vista conceptual los aspectos básicos contemplados son los siguientes:
 - Incidencia del plan sobre el estado de los recursos hídricos.
 - Incidencia del plan sobre ecosistemas, hábitats y paisajes, especialmente sobre aquellos considerados de conservación prioritaria en el contexto comunitario, nacional o regional.
 - Incidencia del plan sobre determinados aspectos socioeconómicos y culturales no explícitamente integrados en los objetivos del mismo.
 - Desde el punto de vista territorial se ha estructurado la evaluación distinguiendo distintos ámbitos cuya respuesta ambiental al PHN es marcadamente contrastada, en función de la medida en que reciban los beneficios del mismo o puedan sufrir impactos ambientales derivados de las actuaciones necesarias para su aplicación.
- Las medidas de integración ambiental a aplicar en la fase de proyecto, se han incluido a título de propuestas para su estudio más detallado en dicha fase, que será a su vez objeto de Evaluación de Impacto Ambiental, de acuerdo con lo dispuesto por las normas nacionales y comunitarias. Esta EIA será finalmente el instrumento definitorio de las condiciones de viabilidad ambiental del PHN y de las medidas ambientales concretas que, en su caso, deban adoptarse.
- Se proponen programas específicos de seguimiento para la verificación de los efectos previstos y para la adecuada aplicación y control de las medidas propuestas. Dichos programas se conciben con un enfoque adaptativo que permita responder a la evolución de las interacciones entre las acciones derivadas del plan y el entorno, evolución, que como en toda iniciativa a muy largo plazo, no puede preverse con absoluta certeza.