

3.- EL MARCO GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Los objetivos fundamentales de la planificación hidrológica son, según la legislación de aguas, proteger su buen estado y satisfacer las demandas de agua, junto con la armonización del equilibrio territorial y sectorial y el incremento de disponibilidades del recurso protegiendo su calidad y racionalizando su uso en armonía con el medio ambiente. Esta finalidad básica debe contemplarse junto con otros principios introducidos por las políticas y el marco jurídico a escala nacional y comunitaria. El conjunto de estos objetivos y principios configuran el marco general en el que se desenvuelve la toma de decisiones en materia de planificación hidrológica.

3.1.- El marco jurídico nacional y comunitario

El marco jurídico definido por las directivas de la Unión Europea y por la legislación nacional condiciona de forma directa el desarrollo de la planificación hidrológica por la naturaleza legalmente imperativa de sus disposiciones. Por otra parte, y además del imperativo legal, el ordenamiento normativo define las directrices básicas inspiradoras de las políticas nacionales y comunitarias, así como muchos de los instrumentos para aplicarlas.

Son muy numerosos los textos legales que interesan de forma directa o indirecta a la planificación hidrológica, incluyendo convenios internacionales, legislación comunitaria, nacional y autonómica. La simple enumeración de los mismos supera los objetivos sintéticos del presente documento, por lo que van a citarse exclusivamente los que han mostrado a lo largo de la presente evaluación una importancia decisiva en el proceso de toma de decisiones y que pueden dividirse en tres grandes grupos:

Legislación referente a **Evaluación Ambiental**, muy especialmente la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11, así como los textos legales y reglamentarios mediante los que se ha traspuesto al ordenamiento jurídico español. Dentro de este grupo adquiere especial importancia la Directiva 2001/42 CE relativa a la evaluación de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, que aunque es posterior en su formulación definitiva al proceso de elaboración del Plan y su Evaluación Ambiental Estratégica, ha sido tomada en consideración a partir de los diversos proyectos de directiva previamente existentes.

Legislación de **Conservación de la Naturaleza**, básicamente la Directiva 92/43/CEE relativa a la *conservación de los hábitats naturales* y de la fauna y flora silvestres así como la Directiva 79/409/CEE, relativa a la *conservación de las aves silvestres*. El concepto de la red Natura 2000, definido por la primera de las directivas citadas, ha tenido una especial importancia en la consideración de las interacciones entre planificación hidrológica y conservación de los recursos ecológicos. En este sentido también ha sido muy relevante lo dispuesto por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

Legislación de **Aguas**, especialmente la Ley 29/1985 de 2 de agosto de Aguas y su reforma de 1999, que constituye la base legal de las políticas españolas en la materia, y la Directiva Marco de Aguas 2000/60/CE que, pese a su reciente aprobación, ha permitido revisar la coherencia de los principios básicos de la planificación hidrológica con las directrices comunitarias en la materia e introducir algunas consideraciones al respecto.

El papel de estos tres ejes en el proceso de planificación ha sido diferente: el primero contribuye a perfilar la propia evaluación y a delimitar las orientaciones que se

establecen para el plan en su fase de aplicación dentro del contexto de la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

El segundo y tercer grupo han determinado de forma sustancial los principios básicos a que se atienen las decisiones adoptadas y se tratan en los apartados siguientes. En ellos se consideran con detalle los principios establecidos por la Directiva de Hábitats y la Directiva Marco de Aguas, que se consideran singularmente relevantes respecto a los principios que orientan la planificación hidrológica.

3.1.1.- La Directiva Hábitats

La Política de la Unión Europea en materia de conservación de la naturaleza parte de la base de considerar la diversidad biológica de la Unión como un **patrimonio común**, sobre el que existe una responsabilidad de conservación tanto por parte de los estados miembros como de las propias instituciones comunitarias.

Las medidas de protección y conservación adquieren una especial urgencia en el caso de las **especies y hábitats amenazados**, cuyo deterioro supone un riesgo de degradación irreversible del patrimonio natural de la Unión, que determina el carácter prioritario de la conservación en dichos casos.

Los mecanismos de conservación y protección de la biodiversidad establecidos por la directiva se basan en una **concepción integral** tendente a la consideración conjunta de las especies y de los paisajes que constituyen su hábitat.

Dentro de esta visión integradora tienen cabida las **actividades humanas** y los espacios modelados por ella como uno de los soportes del patrimonio que se pretende conservar, y por tanto queda superada la división entre paisajes estrictamente "naturales" y aquellos otros humanizados, siendo ambos igualmente dignos de protección en función de la importancia de los recursos ecológicos que alberguen. La directiva avanza un paso más, en esta dirección, indicando la conveniencia de mantener o incluso potenciar determinadas actividades humanas para conseguir los objetivos de conservación propuestos.

La concepción integradora planteada en la Directiva 92/43 adquiere especial relevancia en relación con la planificación hidrológica, dado el alto grado de humanización de muchos sistemas hídricos sustentadores de valores ambientales y de los agrosistemas vinculados con ellos.

Desde el punto de vista formal, el procedimiento que se establece en la Directiva para la evaluación de planes y proyectos tiene tres etapas (art. 6.):

- a) La evaluación del Plan (art. 6.3), por la que se estudian sus repercusiones según los objetivos de conservación. Tal estudio es uno de los objetivos de este documento de valuación estratégica.
- b) La decisión de las autoridades nacionales competentes (art. 6.3.), a la vista de las conclusiones de esta evaluación.
- c) La posibilidad de no rechazar y seguir estudiando un plan, aunque haya tenido una evaluación negativa (art. 6.4.).

Objetivos fundamentales de la política europea de conservación de la naturaleza

El objetivo esencial es preservar la **biodiversidad** mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

Para ello debe obtenerse el restablecimiento de un **estado de conservación favorable** de los hábitats y taxones de interés comunitario, entendiendo por tales, y de forma sucinta los raros o endémicos, los amenazados y los especialmente representativos de los ámbitos biogeográficos europeos.

Estos objetivos se contemplan conjuntamente con otros **condicionantes sociales** en la finalidad global de obtener un desarrollo duradero considerando las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las derivadas de las particularidades regionales y locales.

La Red Natura 2000

La Red Natura 2000 constituye el instrumento básico para hacer efectiva la política comunitaria en materia de conservación de la naturaleza.

Esta red está formada por los hábitats y especies de interés comunitario. Se plasma territorialmente en un conjunto interrelacionado de Zonas de Especial Conservación (ZEC) constituido a partir de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas por los Estados Miembros.

El concepto de red otorga especial relevancia a aquellos elementos del paisaje que determinan la permeabilidad ecológica del territorio, y singularmente aquellos que resulten importantes para la migración, distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres, entre los que pueden citarse, siguiendo lo expuesto en la directiva:

- Elementos lineales continuos, como ríos y riberas
- Sistemas tradicionales de deslinde de campos
- Puntos de enlace como estanques y sotos

Desde el punto de vista de la planificación hidrológica queda patente la necesidad, no sólo de verificar el impacto de los planes, programas o proyectos sobre las especies y espacios integrados en la Red, sino de los niveles de conexión dentro de la misma, conexión en la que juegan un papel relevante la red fluvial y determinadas zonas húmedas, elementos que a su vez son objeto directo de la planificación hidrológica.

Atendiendo a la singular importancia y requerimientos a este respecto de las especies migratorias, y especialmente de las aves, se tendrán especialmente en consideración, tal como establece la Directiva 79/409 los espacios importantes para las mismas, muchos de los cuales son zonas húmedas, especialmente relacionadas con la planificación hidrológica.

Planes, proyectos o acciones con efectos ambientales sobre la Red Natura 2000

La directiva establece la necesidad de efectuar una adecuada **evaluación ambiental** de aquellos planes o programas que afecten a las Zonas de Especial Conservación, o a los lugares que son susceptibles de declaración como tales en el futuro.

Esta evaluación debe efectuarse considerando los **objetivos específicos** de conservación definidos en cada caso particular, sea en relación con determinados hábitats y especies o con las relaciones entre ellos. Tales objetivos de conservación son los que deben tenerse en cuenta para estimar el posible impacto de los planes o actuaciones que se estudian, con el objetivo de evitar el deterioro de hábitats y especies en las ZEC, así como las alteraciones que repercutan sobre las especies que

hayan motivado la designación, en la medida que estas alteraciones puedan tener efectos apreciables sobre los objetivos de protección.

La aprobación del plan o programa por parte de las autoridades nacionales queda condicionada a las conclusiones obtenidas en la mencionada evaluación, y en su caso a la adopción de **medidas correctoras** que permitan garantizar la conservación de la integridad y coherencia de la red. El acuerdo con el Plan requiere asegurar que no se causarán perjuicios a la integridad de los espacios.

En aplicación de esta disposición, la Evaluación Ambiental Estratégica ha adoptado las siguientes directrices:

- En el análisis de las grandes **opciones** de planificación hidrológica se toma en consideración el posible efecto de cada una de ellas sobre la integridad y coherencia de la Red, tanto por incidencia directa sobre los espacios susceptibles de integración en la misma como sobre la conexión ecológica entre ellos.
- En el análisis de las **alternativas** se determinan los espacios afectados susceptibles de integración en la Red, y la posible influencia de las alternativas sobre los objetivos de conservación definidos en los mismos.
- En la evaluación de la **alternativa finalmente seleccionada** se analiza la posible respuesta de los diferentes espacios considerados, los efectos sobre las relaciones ecológicas y las medidas que deban adoptarse para asegurar la integridad y mejora en el estado de conservación de los hábitats y especies objeto de protección. A estos efectos, y verificada la viabilidad ambiental de la alternativa elegida, se proponen medidas concretas para su adopción en la fase de proyecto, así como otras medidas de carácter más amplio a incorporar en el Plan.

Vigilancia e investigación

La directiva concede especial importancia al establecimiento de un sistema de **vigilancia del estado de conservación de los hábitats** y de las especies que hacen uso de ellos, así como al fomento de la investigación orientada al cumplimiento de los objetivos básicos establecidos y a la efectividad del sistema de vigilancia, con especial atención a los hábitats y especies prioritarios.

Como resultado de la evaluación ambiental estratégica, se han considerado, entre las líneas de actuación a emprender, el desarrollo de programas de vigilancia ambiental e investigación que permitan un mejor conocimiento de los efectos ambientales de la planificación hidrológica. Estas iniciativas de seguimiento e investigación se definirán tomando en consideración los objetivos de la Red Natura 2000 y buscando la máxima coordinación interadministrativa en dicho campo, sin perjuicio de las atribuciones propias de las administraciones competentes en conservación de la naturaleza.

3.1.2.- La Directiva Marco de Aguas

La Directiva 2000/60/CE establece el marco jurídico en que habrán de inscribirse las políticas hidrológicas de los estados miembros. Dado que la aprobación de esta Directiva es posterior en quince años a la Ley de Aguas, incorpora determinadas directrices no contempladas en aquella, que son las que básicamente se consideran a continuación. Hay que hacer notar, en todo caso, que un aspecto central de la Directiva, como es el de la consideración del buen estado ecológico de las aguas, ya

se introdujo en la reforma de la Ley de 1999, al situarlo como objetivo de la planificación hidrológica, y que la propia Ley del PHN ha hecho también referencia expresa a este concepto, estableciendo que las administraciones hidráulicas competentes desarrollarán programas para la definición, caracterización y análisis del estado ecológico del dominio público hidráulico.

Asimismo, los Análisis Ambientales incluidos en el Plan consideraron expresamente esta Directiva -aún en proceso de discusión cuando se elaboraron- realizando un primer diagnóstico de su alcance e impacto sobre el PHN.

Objetivos básicos de la Política de Aguas: la gestión sostenible del recurso

El **concepto de sostenibilidad** constituye un criterio de aplicación general a las diferentes políticas de la Unión Europea, que adquiere una especial significación en el caso de la política hidrológica.

La aplicación de este principio a la planificación hidrológica se traduce en dos objetivos esenciales:

- Asegurar que no se produce una degradación del recurso renovable o de los valores ambientales vinculados con el mismo.
- Asegurar la viabilidad socioeconómica a largo plazo de los usos del agua evitando la inestabilidad y el desequilibrio sectorial o territorial. Los usos sostenibles del agua deben promoverse, basándose en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles.

Directrices básicas de la planificación hidrológica

La designación de la **cuenca hidrográfica** como ámbito básico de gestión y planificación, concepto ya tradicional en la legislación española, ha sido plenamente incorporado entre los principios establecidos en la directiva. Las Demarcaciones Hidrográficas definidas por la directiva incluyen bajo su gestión tanto las aguas superficiales continentales como las subterráneas y costeras, alcanzándose un nivel máximo de integración en la planificación de los diferentes ámbitos en los que se manifiestan los recursos hídricos.

La directiva establece la necesidad de **integración** de la planificación hidrológica con otras figuras de ordenación y protección ambiental, especialmente con las redes de espacios protegidos previstas en la legislación comunitaria. En este sentido el desarrollo del Plan Hidrológico Nacional ha tomado en consideración las distintas redes y figuras de conservación de la naturaleza definidas a escala regional, nacional o comunitaria, y especialmente la Directiva de Hábitats, conforme a lo expuesto anteriormente.

Así mismo se establece en la directiva que la **participación** de la sociedad en el proceso de planificación hidrológica debe articularse mediante la información pública de los planes en las distintas fases de su desarrollo. Los mecanismos de información y participación desarrollados por el PHN son los previstos en la legislación española, entre los que juega un papel fundamental la discusión del plan en el Consejo Nacional del Agua, órgano consultivo en el que se encuentran representados diferentes grupos sociales, colectivos de usuarios y administraciones. Este proceso se describe en detalle en el capítulo 6.

Principios de cautela, acción preventiva

La Directiva Marco destaca, a lo largo de su articulado, la importancia de las acciones de **carácter preventivo**, que deben plantearse de forma preferente a las medidas de

tipo corrector. Así mismo, se reitera el principio de cautela que debe acompañar a cualquier planificación, fundamentando las acciones con base en los escenarios previsibles, y dotándolas de un grado suficiente de robustez frente a variaciones imprevistas.

La aplicación de este principio en el desarrollo del PHN ha revestido una especial importancia, que se manifiesta en la adopción de unos supuestos de diseño robustos ante las incertidumbres derivadas de los escenarios futuros, especialmente en lo referente a la disponibilidad de recursos hídricos.

Calidad ambiental de los recursos hídricos

La directiva establece como objetivo general la obtención de un **buen estado de las aguas**, objetivo que debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, coordinando las medidas relativas a las aguas superficiales y subterráneas. Dicho objetivo incorpora la novedad de tomar en consideración criterios ecológicos además de los parámetros cuantitativos y físico-químicos convencionales.

Asimismo, los **recursos subterráneos** disponibles deben delimitarse teniendo en cuenta los objetivos de calidad ecológica de las aguas superficiales que dependen de aquellos. Por tanto, de los valores anuales medios de recarga se deducen las aportaciones necesarias para mantener las condiciones ecológicas de las aguas superficiales, obteniéndose así la fracción disponible. Esta consideración ha sido enunciada, pero no ha sido tenida en cuenta concretamente en los análisis específicos del PHN.

La directiva incorpora completamente las aguas litorales y las **aguas de transición** marítimo-fluviales dentro de los objetivos de calidad ambiental.

El PHN, en concordancia con estos principios, también plantea entre sus objetivos esenciales la mejora del estado de las aguas en todas las cuencas, incluyendo específicamente las cuencas afectadas por problemas de escasez, y contemplando de forma integrada las aguas superficiales y subterráneas. Cabe señalar concretamente la dimensión ambiental de paliar la sobreexplotación y la mejora general alcanzable con las medidas dispuestas.

Racionalidad económica de la planificación hidrológica

Las principales directrices que establece la directiva respecto a la racionalización económica de la planificación hidrológica son las siguientes:

- La planificación hidrológica **tendrá en cuenta la recuperación de los costes**, incluyendo los ambientales y los relativos a los recursos detraídos.
- Desarrollo de **análisis económicos coste-beneficio** para las alternativas previstas en la planificación hidrológica.
- Establecimiento de una **política de precios** que estimule el ahorro y el uso racional del recurso. Esta política tomará en consideración los costes repercutibles a cada sector y el principio de quien contamina paga. Así mismo, podrán incorporarse a la definición de estos precios otros criterios ambientales, sociales o territoriales.

El PHN incorpora en su diseño un estudio pormenorizado de los costes y beneficios económicos del plan y las demandas económicas de agua, novedoso en el ámbito de la planificación hidrológica española, y en la Ley del PHN se establece un mecanismo de condiciones económico-financieras y tributarias que deben satisfacerse en el

desarrollo de soluciones propuestas. La información obtenida ha resultado esencial en la definición de un modelo sostenible desde el punto de vista socioeconómico.

Por otra parte, la consideración de la recuperación de costes como incentivo para el uso racional y la preservación ambiental es un supuesto plenamente asumido por el PHN, con precios del agua que serán en todo caso claramente estimuladores del ahorro y buen uso del recurso.

En definitiva, y a la luz de lo expuesto, parece claro que el Plan que se examina encajaría plenamente en este marco interpretativo.

3.2.- Formulación del marco general: principios básicos y objetivos

El marco jurídico y las directrices de las políticas nacionales y comunitarias, especialmente en materia de aguas y medio ambiente, pueden sintetizarse a efectos de la presente evaluación estratégica en una serie de principios básicos que contribuyen a orientar o restringir las decisiones de planificación hidrológica:

Principios Referentes a Criterios Básicos de Planificación

- 1) **Ambito de Planificación.** La problemática existente se aborda en primera instancia desde el ámbito de planificación hidrológica en que se inscribe, y sólo cuando este marco no resulta suficiente, se plantean medidas de mayor alcance territorial. Dentro de este mismo principio, se otorga preferencia a las soluciones exentas de efectos transfronterizos, por entenderse que, a igualdad de otros factores, es preferible una planificación estratégica inscrita en un solo estado. En cualquier caso, este principio se aplica de forma ponderada, sin que se le atribuya en ningún caso el carácter de una restricción firme. Ante la disyuntiva de emplear o no recursos externos a un determinado ámbito de planificación, se tomará en consideración el balance de costes y beneficios que ambas opciones reportan sobre los recursos ambientales, sociales y económicos.
- 2) **Cautela y acción preventiva:** Las soluciones que se adopten deben dar respuesta a la problemática previsible, mediante una óptica preventiva que evite colapsos futuros de índole social, económica o ambiental. Por otra parte deberán contar con la mayor robustez posible frente a oscilaciones de los escenarios futuros que resulten difícilmente previsibles. Se consideran más favorables, a igualdad de otras circunstancias, las soluciones diversificadas, más estables ante las perturbaciones.
- 3) **Sostenibilidad:** Se seleccionarán aquellas soluciones con mayores garantías de sostenibilidad a largo plazo; especialmente en lo que se refiere a prevenir o subsanar situaciones de agotamiento en los recursos, evitando la transferencia de costes económicos, ambientales y sociales a generaciones futuras.

Principios Referentes a Criterios Ambientales

- 4) **Mejora de los recursos ambientales básicos:** Las soluciones que se adopten deben tomar en consideración el objetivo de producir una mejora en el estado global de los recursos hídricos, contemplados en el contexto de la cuenca o demarcación hidrográfica. Dicha mejora no sólo se considerará a través de los parámetros convencionales de calidad de las aguas, sino que se incorpora además el concepto de estado ecológico de las aguas como criterio fundamental. Este principio es igualmente aplicable a otros recursos ambientales cuando estén involucrados en las opciones de planificación (calidad del aire, suelos, etc.).

- 5) **Preservación de los valores naturales de importancia regional, nacional o europea:** Las soluciones deben seleccionarse con el criterio de producir los mejores resultados posibles en el estado de conservación de aquellos recursos ecológicos de importancia comunitaria, y en especial de aquellos para los que se prevé la designación de zonas de especial conservación en el marco de la Red Natura 2000. Este criterio se adoptará, así mismo, para la red nacional y autonómica de espacios naturales protegidos. Los recursos económicos generados por las soluciones que se adopten deberán contribuir a este objetivo mediante las oportunas medidas de mejora ambiental.

Principios Referentes a Criterios Sociales, Económicos y Territoriales

- 6) **Racionalidad económica:** Las soluciones se diseñan, con carácter general, con el criterio de que las actividades económicas a que se destinen los servicios de abastecimiento tengan capacidad para cubrir todos o una parte apreciable de los costes derivados de las mismas, incluyendo los costes ambientales. Los cálculos del PHN se han hecho bajo la hipótesis de recuperación íntegra. Este principio de carácter general no excluye las excepciones que se justifiquen por motivos de interés general, especialmente en situaciones de grave desequilibrio social, ambiental o territorial.
- 7) **Equilibrio territorial y sectorial.** Las soluciones que se adopten deben fomentar un desarrollo territorial armónico, especialmente en los que se refiere al equilibrio entre espacios rurales y urbanos y entre diferentes regiones y sectores productivos. Las soluciones que involucren varios ámbitos de planificación hidrológica se establecerán sobre la base de que no se produzcan efectos socioeconómicos adversos en ninguno de ellos.
- 8) **Participación social.** Las soluciones que se adopten deben procurar el mayor consenso público posible, compatible con el logro de los objetivos marcados. Este objetivo se facilitará mediante las oportunas iniciativas de información, consulta y participación pública con un papel destacado de los colectivos de usuarios y las administraciones y autoridades ambientales. Sin perjuicio de las ineludibles responsabilidades de las autoridades en la toma de decisiones, según sus respectivos ámbitos de competencia, debe favorecerse la información y participación social en el proceso planificador.

El **proceso de toma de decisiones** que ha conducido a la definición del Plan Hidrológico Nacional (PHN) se produce en un marco general que incluye, además de los principios emanados del marco legal y de las políticas estatales y comunitarias, unos objetivos específicos que adquieren un peso decisivo en el proceso de toma de decisiones.

Las conclusiones del PHN **no son un dato de partida** en el proceso de toma de decisiones, sino el primer **resultado** del mismo, obtenido al constatarse que, por disposición legal y conforme a los análisis realizados, la consecución de los objetivos fijados por la política hidrológica sólo puede alcanzarse recurriendo a este instrumento de planificación, tal como se pone de manifiesto en el diagnóstico.

Estos objetivos pueden sintetizarse como sigue:

- Resolver las situaciones en las que la grave 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, y garantizando la sostenibilidad a largo plazo de las soluciones que se arbitren. Ello requiere:

- Obtener un adecuado nivel de garantía y calidad en el suministro de agua potable a la población.
- Proporcionar un adecuado nivel de garantía y calidad a las explotaciones de regadío ya existentes, de modo que se subsanen las situaciones actuales de precariedad e insostenibilidad.
- 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 el dominio público hidráulico. Ello requiere:
 - Eliminar los problemas de degradación y sobreexplotación de acuíferos y de deterioro del Dominio Público Hidráulico.
 - Contribuir a la mejora en los niveles de calidad ambiental de los sistemas hidrológicos y, asociadamente, de los ecosistemas y paisajes directamente vinculados con ellos.