
PROPUESTA DE CONTENIDOS EN MATERIA DEL AGUA PARA SU CONSIDERACIÓN EN LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL. 21 de Junio de 2016

ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. EL AGUA EN LAS DOT ACTUALES**
- 3. LOS CAMBIOS EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA**
 - 3.1. EL NUEVO MARCO NORMATIVO
 - 3.2. SITUACIÓN ACTUAL
- 4. BASES PARA LA IMBRICACIÓN DE LA NUEVA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**
 - 4.1 OPORTUNIDAD DE INTEGRACIÓN DE LAS PLANIFICACIONES TERRITORIAL E HIDROLÓGICA
 - 4.2 CONTENIDOS DE LAS DOT EN MATERIA DE AGUAS QUE PRECISAN ACTUALIZACIÓN
- 5. PRINCIPALES ASPECTOS EN MATERIA DE AGUAS A CONSIDERAR EN LAS NUEVAS DOT**
 - 5.1 GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN
 - 5.2 ALTERACIONES MORFOLÓGICAS DE LAS MASAS DE AGUA SUPERFICIALES
 - 5.3 ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO. CICLO URBANO DEL AGUA
 - 5.4 OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL ESTADO DE LAS AGUAS
 - 5.5 ZONAS PROTEGIDAS

1. INTRODUCCIÓN

Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco fueron aprobadas mediante el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, y su aplicación ha permitido orientar y regular el asentamiento de actividades y el uso del territorio, asegurando la coordinación y la compatibilización de las políticas sectoriales de todas las administraciones públicas.

Han transcurrido casi 20 años desde esta aprobación y desde aquella fecha se han venido sucediendo cambios y avances en la orientación y en los objetivos de distintos elementos que la ordenación territorial debe considerar en su planificación, incluyendo aspectos tales como la realidad socioeconómica del país, las políticas medioambientales, la aparición de nuevos retos globales, etc. frecuentemente acompañadas de la aparición de normativas con repercusión territorial.



Entre los elementos en los que se han producido profundos cambios y avances en los últimos años se encuentran los principios básicos de la gestión del agua y de la protección de los ecosistemas acuáticos. En este sentido, la publicación de la *Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, también llamada Directiva Marco del Agua o DMA, supone un vuelco de hondo calado en las políticas del agua en Europa; al igual que la *Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación*, también llamada Directiva de Inundaciones o DI. Pero también es preciso citar nuestra *Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas*, del País Vasco, que establece los mecanismos para la ejecución de la política europea y el marco para la intervención de las diferentes administraciones. Como consecuencia de todo ello, perseguimos nuevos objetivos y disponemos de nuevos instrumentos para la planificación y la gestión del agua, consistentes en los Planes Hidrológicos y en los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación.

En este contexto el 27 de julio de 2015 el Consejo del Gobierno Vasco acordó iniciar el procedimiento de revisión de las DOT, encomendando al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de dicha revisión. Entre las iniciativas llevadas a cabo por el Departamento se encuentra la redacción en noviembre de 2015 de un Documento Base para la revisión, que debe servir como soporte para el proceso de participación pública.

El presente documento tiene como objeto **proponer los principales aspectos que en materia de Aguas deberían considerar las nuevas DOT**, teniendo en cuenta los cambios y avances producidos en la materia y, en particular, en las nuevas planificaciones hidrológica y de gestión de riesgo de inundación.

En él, primeramente se resumen los contenidos que, con carácter vinculante o como orientaciones, recogen las actuales DOT y se exponen los principales cambios que en los últimos años se han producido en la orientación de los objetivos y gestión del agua.

Posteriormente se exponen los aspectos de las DOT actuales que en materia de Aguas mantienen su vigencia y aquellos aspectos que se propone revisar y actualizar.

Finalmente, para cada uno de estos aspectos, y siguiendo la estructura del Documento Base para la revisión de las DOT, se resume el Estado de la Cuestión, los Objetivos perseguidos y las Orientaciones Territoriales.

2. EL AGUA EN LAS DOT ACTUALES

Los contenidos relacionados con el agua aparecen en las Directrices de Ordenación Territorial en los siguientes capítulos:

Capítulo 8. La Ordenación del Medio Físico. El contenido relacionado con el agua se encuentra en los apartado 5.2. Directrices Generales relativas a los Elementos y Procesos del Medio Físico, concretamente en el 5.2.D Tratamiento de las aguas superficiales; 5.2.E Tratamiento de los recursos hídricos subterráneos; 5.2.F Tratamiento del espacio litoral y medio marino. Posteriormente, vuelve a aparecer, en el mismo capítulo, el apartado 6.8 Categorías de Ordenación del Medio Físico, en los apartados 6.8.1 Especial protección y 6.8.7 Protección de aguas superficiales.



Los puntos anteriores son determinaciones vinculantes de aplicación directa. Se centran principalmente en la protección de las aguas superficiales, remitiendo a la redacción del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos, y articulando una serie de medidas, sobre todo en los suelos urbanos y urbanizables, hasta la aprobación del Plan Sectorial indicado. El PTS fue aprobado en el año 1999, y su modificación, que ya incluye una normativa en relación a los usos en zonas inundables, en el año 2013. También se incluyen disposiciones relativas a las aguas subterráneas, con el objeto de proteger su calidad desde un punto de vista preventivo y evitar su sobreexplotación, con el Mapa de Vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos como marco de referencia; así como disposiciones en relación con espacio litoral y medio marino; y determinadas medidas de gestión relativas al cumplimiento de los caudales ecológicos.

Siguen vigentes, y continúan siendo necesarias, otras determinaciones vinculantes, en concreto el punto d.4, en el que se indica que el suelo urbanizable la Zona de Protección de Aguas Superficiales podrá tener el carácter de sistema de espacios libres-zona verde, pudiendo obtenerse por cesión obligatoria y gratuita a cargo del sector colindante de suelo urbanizable.

Capítulo 14. Agua. El capítulo 14 de las DOT es un monográfico relativo al agua y tiene, según se indica en las normas de aplicación, carácter de orientaciones o puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales.

Incluye una descripción sintética de los recursos hídricos y de los principales problemas existentes en cuanto a contaminación de las aguas, riesgo de inundación y gestión del abastecimiento y saneamiento. Posteriormente expone los objetivos y criterios generales y, finalmente, plantea directrices de actuación.

Así, los objetivos generales en materia de aguas se centran en la protección y recuperación del medio acuático como ecosistema, la satisfacción de demandas de abastecimiento dando prioridad a las medidas de gestión, mejorar la gestión del ciclo urbano del agua a través de organismos supramunicipales orientados a tal efecto, y la reducción del riesgo de inundación.

Las directrices se refieren fundamentalmente a requisitos básicos y criterios que debe guiar la elaboración de una planificación hidrológica acorde con los objetivos anteriormente citados y coherente con la ordenación territorial de estas DOT. Así, los futuros Planes Hidrológicos (que estaban redactándose, como se verá posteriormente, en paralelo a las DOT) tendrían carácter de PTS y deberían considerar el modelo territorial de las DOT, para lo cual se indican directrices para su elaboración, tales como:

- Directrices relativas a la protección de los recursos hídricos: ejecución de colectores, EDAR, cumplimiento de objetivos de calidad, impulso de la reutilización, no implantación de actividades contaminantes en cuencas de embalses de abastecimiento, determinación de caudales ecológicos, redes de control de calidad de las aguas, prevención de contaminación de aguas subterráneas, necesidad de una adecuada política de tarifas del agua, etc.
- Sistemas de regulación y distribución de agua: limitar en lo posible las nuevas obras de captación y actuar prioritariamente en reducción de fugas.
- Gestión del ciclo integral del agua urbana: apoyo a la constitución de entes gestores mancomunados con la cuenca como referencia natural de su ámbito.



- Reducción de riesgos de inundación: ordenación urbanística coherente con la evaluación de riesgos, conservación de suelos, implementación de sistemas de alerta, implantación de sistemas de seguros, etc.

En definitiva, se puede considerar que las DOT vigentes adelantaron, ya en 1997, muchos aspectos que sobre la ordenación de los espacios fluviales, y su gestión, tardaron más de una década en asumirse o consolidarse en los instrumentos de planificación y gestión del agua. Por otro lado, la mayor parte de los retos en la materia apuntados por las DOT siguen siendo, aun habiéndose avanzado de forma muy notable en su solución, plenamente vigentes.

3. LOS CAMBIOS EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA

3.1. EL NUEVO MARCO NORMATIVO

Los objetivos generales en materia de Aguas en el momento de aprobación de las vigentes DOT se regían por lo establecido en la **Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas**, y se pueden resumir en “conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y con los demás recursos naturales”. La gestión estaba orientada fundamentalmente a la ordenación de los usos del agua entendida como recurso, que permitiera la satisfacción de las demandas actuales y futuras. También a la protección frente a inundaciones, en base a obra hidráulica fundamentalmente. Las medidas de protección de nuestras aguas se limitaban en esencia a la necesaria depuración de las aguas residuales urbanas e industriales con el fin de alcanzar unos estándares de calidad del agua. De esta manera, el contenido esencial de los principales instrumentos de planificación en materia de aguas establecidos por la citada Ley de Aguas de 1985, los Planes Hidrológicos, es un catálogo de obras de abastecimiento, saneamiento y encauzamiento.

La elaboración de estos planes hidrológicos tuvo varias etapas y supuso un esfuerzo muy dilatado en el tiempo que culminó con su aprobación mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. Las determinaciones de contenido normativo de los planes, incluyendo el Norte II, Norte III y Ebro que son los que afectaban al territorio del País Vasco, fueron publicadas mediante Orden Ministerial el 13 de agosto de 1999.

Es importante destacar que los principios utilizados para esta planificación y gestión del medio acuático, considerando el agua casi exclusivamente como recurso, contrastan notablemente con los que, en paralelo, estaban siendo incorporados a las DOT.

La aprobación de la **Directiva 2000/60/CE Marco del Agua o DMA** supuso un completo cambio en los principios de la gestión del agua. Su objetivo principal es mantener o recuperar el “buen estado”, en el que debe asegurarse que cada río, lago o estuario, e incluso las aguas costeras (en la DMA se integran los sistemas acuáticos terrestres y costeros), mantiene comunidades de seres vivos similares a las que existirían si no hubiese una presión humana significativa. Además, la DMA también persigue mejorar la satisfacción de las demandas de agua, pero en este caso sobre la base de un uso eficiente del agua y de la protección de las fuentes de abastecimiento; y la adopción de medidas para paliar los efectos de sequías e inundaciones, compatibles con los objetivos ambientales. Para ello la DMA plantea una serie de instrumentos, entre ellos los económicos, siguiendo los principios de “quien



contamina paga” y de recuperación de los costes de los servicios del agua (abastecimiento y saneamiento); y la premisa de la gestión basada en la unidad de cuenca.

La DMA se puede considerar, por tanto, una normativa con un marcado carácter ambiental, en la cual el agua deja de ser considerado sólo un recurso, para incorporar una visión más amplia, ecosistémica, en la que son fundamentales los criterios de sostenibilidad a largo plazo, ahorro y eficiencia. Sus principales ejes de aplicación son los nuevos Planes Hidrológicos de las distintas cuencas o demarcaciones hidrográficas en las que se ha subdividido el territorio, que deben incorporar las medidas estructurales y no estructurales a adoptar por parte de las diferentes administraciones competentes y usuarios para alcanzar todos los objetivos planteados para cada masa de agua, especialmente los ambientales. Estos planes, conforme al calendario establecido por la propia DMA deben ser adoptados antes de diciembre de 2009 y revisados de forma sexenal (2015, 2021, etc.).

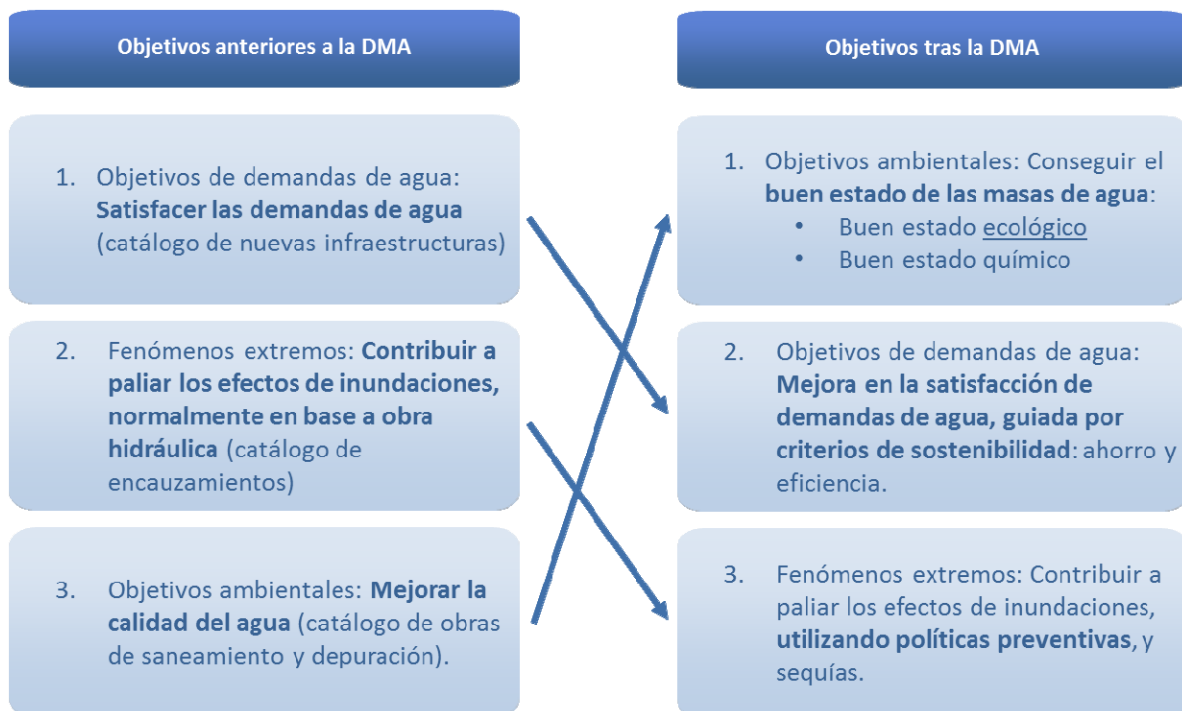


Figura 1 Objetivos en materia de Aguas antes y tras la aprobación de la DMA.



Figura 2 Esquema del proceso de Planificación Hidrológica.

En definitiva, la DMA trajo consigo importantes cambios conceptuales, además de jurídicos, en torno a lo que es ya la nueva política del agua, abandonando la antigua concepción de una gestión apoyada de modo casi exclusivo en la obra hidráulica que, en la actualidad, debe ser entendida únicamente como un instrumento más, como otra herramienta para la consecución del equilibrio entre el uso y la necesaria protección del agua y de los ecosistemas a largo plazo.

Resulta claro que esta nueva política del agua exige el desarrollo de instrumentos de ejecución y puesta en práctica que implican a todas las administraciones públicas. Con este motivo la **Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas**, del País Vasco, estableció los mecanismos para la ejecución de la política europea y el marco para la intervención de las diferentes administraciones, entre otras disposiciones.

Otro nuevo hito normativo es la aprobación de la **Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación**. Esta Directiva tiene por objeto establecer el marco para las medidas destinadas a reducir el riesgo de inundaciones en la UE, evaluando el riesgo de inundación en las cuencas hidrográficas y regiones costeras, cartografiando las zonas proclives a inundaciones importantes y diseñando planes de gestión del riesgo de inundación a través de la estrecha cooperación entre los países de la UE. Estos Planes de Gestión de Riesgo de Inundación deben considerar la combinación de medidas no estructurales y estructurales, incluyendo aspectos basados en la prevención (por ejemplo, evitando la construcción en zonas que se puedan inundar), la protección (medidas para reducir la probabilidad de inundaciones en lugares concretos) y la preparación (informando a la población de los riesgos de inundación y sobre cómo actuar en caso de que se produzca). Estos planes fueron aprobados en enero de 2016 y se deben revisar cada seis años, con un calendario idéntico al de los Planes Hidrológicos de la DMA, diseñado para permitir la total coordinación de los objetivos de ambas directivas.

Esta directiva consolida el cambio de enfoque normativo en un aspecto de enorme trascendencia en el País Vasco. De este modo se superaron los antiguos conceptos recogidos en los planes hidrológicos anteriores a la DMA, que estaban basados casi exclusivamente en una obra hidráulica proyectada para un periodo de retorno fijo, independientemente del carácter rural o urbano de los suelos, y sin tener en cuenta las repercusiones ambientales de estas soluciones.



3.2. SITUACIÓN ACTUAL

Los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas representadas en el País Vasco (Cantábrico Oriental, Cantábrico Occidental y Ebro) correspondientes al primer ciclo de planificación 2009-2015 de la DMA se aprobaron por Real Decreto y fueron sometidos a la correspondiente revisión para el ciclo 2015-2021. El proceso revisión ha culminado muy recientemente con la publicación en el BOE del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de, entre otras, las tres demarcaciones hidrográficas con territorio en la CAPV.

- *Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental*
- *Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental*
- *Demarcación Hidrográfica del Ebro*

En paralelo al proceso de revisión de los Planes Hidrológicos se han redactado para las mismas demarcaciones los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, aprobados mediante el Real Decreto 18/2016 (demarcación del Ebro) y el Real Decreto 20/2016 (demarcaciones del Cantábrico Oriental y Occidental), ambos de 15 de enero. La coordinación entre ambos planes, Hidrológico y de Gestión del Riesgo de Inundación, ha sido un elemento imprescindible para asegurar la plena compatibilidad de todos los objetivos y medidas, y aprovechar las sinergias existentes.

- *Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental*
- *Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental*
- *Demarcación Hidrográfica del Ebro*

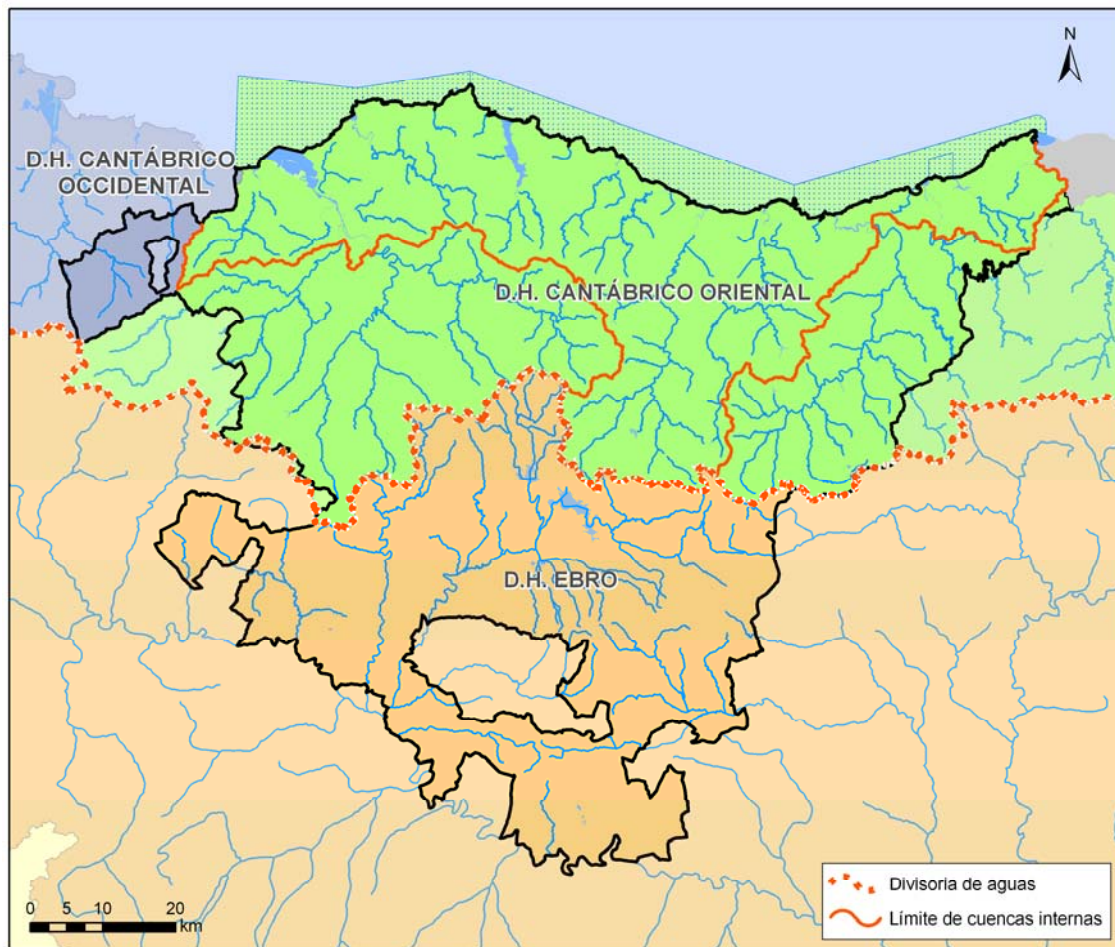


Figura 3 Demarcaciones Hidrográficas en el País Vasco.

Estos planes contienen aspectos normativos, es decir, las disposiciones de aplicación específica para la Demarcación o para determinadas masas de agua que, junto con la normativa general, deben permitir la gestión adecuada para conseguir los objetivos. Así mismo incluyen el Programa de Medidas, es decir, las actuaciones concretas que las diferentes administraciones deben desarrollar y materialización y que, junto con las disposiciones normativas y la labor de gestión, deberán permitir la consecución de todos los objetivos.

De acuerdo con el contenido de estos documentos, se puede considerar que los mayores retos a largo plazo en materia de gestión de aguas en el País Vasco están relacionados con las siguientes cuestiones:

- **ALCANZAR EL BUEN ESTADO DE LAS MASAS DE AGUA SUPERFICIALES.** La contaminación de origen urbano e industrial puede considerarse aún uno de los principales problemas del medio acuático en muchos ríos del País Vasco.
- **LA ALTERACIÓN MORFOLÓGICA DE LAS MASAS DE AGUA SUPERFICIALES.** Es sin duda, uno de los problemas, conjuntamente con la contaminación y con la inundabilidad. Este reto tiene dos vertientes. Por un lado, la protección eficaz de las condiciones de cauce y ribera de nuestros ríos y estuarios, es decir, el freno de su deterioro. Por otro, la restitución o mejora, en la medida de lo posible, de las características morfológicas de las masas de agua superficiales y de los ecosistemas relacionados que han sido alterados.



- **IMPLANTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS REGÍMENES DE CAUDALES ECOLÓGICOS.** Los trabajos de seguimiento de los regímenes de caudales ecológicos establecidos por los planes hidrológicos de la DMA indican que en la mayor parte de las masas de agua el cumplimiento de los mismos es satisfactorio. No obstante, existen problemas de compatibilidad entre demandas de agua y caudales ecológicos en determinadas cuencas.
- **GARANTÍA DE ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES.** Los principales sistemas de abastecimiento del País Vasco cumplen en general las condiciones de garantía de suministro. No obstante, en algunos de estos sistemas existen problemas recurrentes en estiaje. Adicionalmente, algunos de los principales sistemas son potencialmente vulnerables a situaciones de rotura o accidente.
- **INUNDACIONES.** El mayor reto a largo plazo de la planificación y de la gestión del agua en el País Vasco es, sin duda alguna, reducir el riesgo de inundación.
- **ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DEL AGUA.** Resulta necesario disponer en todo el territorio del País Vasco de entes gestores de servicios del agua solventes desde un punto de vista técnico y financiero, y que sean capaces de garantizar un servicio adecuado y sostenible en el tiempo a largo plazo. Así mismo, deben ser capaces de hacer frente a los diferentes requisitos normativos medioambientales, sanitarios, etc. entre los que se encuentran los relacionados con la aplicación del principio de recuperación de costes (de inversión y mantenimiento, ambientales y del recurso), y del principio de quien contamina paga que establece el artículo 9 de la DMA.

Línea de medidas	Horizonte 2021		Horizonte 2027	
	€	%	€	%
Cumplimiento de objetivos ambientales	524.190.031	53,5	223.397.915	32,5
Atención de las demandas y racionalidad del uso	301.020.920	30,7	162.142.996	23,6
Seguridad frente a fenómenos extremos	128.269.400	13,1	278.577.400	40,6
Gobernanza y conocimiento	25.841.762	2,6	22.227.914	3,2
TOTAL	979.322.113	100	686.346.225	100

Figura 4 Inversión de los programas de medidas para los horizontes 2021 y 2027 por líneas de actuación.

4. BASES PARA LA IMBRICACIÓN DE LA NUEVA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

4.1 OPORTUNIDAD DE INTEGRACIÓN DE LAS PLANIFICACIONES TERRITORIAL E HIDROLÓGICA

Los retos en materia de gestión de aguas expresados anteriormente implican el desarrollo de algunas actuaciones de gestión que no precisan de una dimensión territorial, pero resulta claro que la mayor parte de las medidas de la planificación hidrológica guardan una estrecha relación con la planificación territorial. En este sentido, ya el primer informe sobre la aplicación de la DMA en el País Vasco, realizado en diciembre de 2004 por la antigua Dirección de Aguas del Gobierno Vasco, concluía que *“Este es, quizá, el principal reto futuro: alcanzar una ordenación del territorio en la que el agua, sus ecosistemas y el respeto a su dinámica constituyan un elemento tutelar fundamental y un factor imprescindible para su definición”*.

Tanto es así que no puede entenderse la consecución de los objetivos de las directivas del agua sin el apoyo pleno de la planificación territorial. Del mismo modo, la planificación territorial debe



considerar necesariamente los objetivos en materia de abastecimiento, medio ambiente acuático y prevención de inundaciones como elementos clave en la integración de todas las políticas sectoriales y su ordenación.

Afortunadamente, la CAPV se encuentra, en base a sus competencias en materia de ordenación del territorio y de aguas, en una posición privilegiada para acometer una adecuada coordinación de ambas planificaciones y, en consecuencia, de conseguir todos sus objetivos. La plena colaboración y coordinación de las direcciones que en el Gobierno impulsan estas políticas, e incluso su trabajo conjunto, está siendo, y debe ser siendo en el futuro, uno de los pilares de las actuaciones en este campo.

Y en este contexto, la revisión de las DOT es una oportunidad inmejorable para integrar e imbricar plenamente las dos nuevas planificaciones, territorial e hidráulica, y sus objetivos renovados. Bien es cierto que la planificación en materia de aguas tiene una cadencia de revisión más corta que la prevista para la planificación territorial. Sin embargo, resulta claro que los criterios y principios que rigen actualmente la gestión del agua presentan bases normativas sólidas y perdurables en el tiempo, más allá de los periodos de revisión de los planes hidrológicos que, eso sí, deben contener en su caso los ajustes que se consideren necesarios para la resolución de cada uno de los problemas específicos.

4.2 CONTENIDOS DE LAS DOT EN MATERIA DE AGUAS QUE PRECISAN ACTUALIZACIÓN

El análisis de los contenidos en materia de aguas de las DOT vigentes, y su contraste con los nuevos retos y medidas plasmados en la planificación hidrológica y de gestión de riesgo de inundación en el País Vasco, concluyen que muchos de los problemas apuntados por las DOT de 1997 siguen siendo plenamente vigentes. En este sentido, se podría considerar a estas DOT como un documento ambicioso y moderno en muchos de sus planteamientos, adelantando varios aspectos que sobre la ordenación de los espacios fluviales y su gestión se tardó más de una década en asumir o consolidar en los instrumentos de planificación y gestión del agua.

Sin embargo, resulta claro que es preciso actualizar determinados contenidos. A continuación se recogen los mismos siguiendo la estructura de las propias DOT:

CAPÍTULO 8. LA ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO. 5.2 Directrices Generales relativas a los Elementos y Procesos del Medio Físico (Tratamiento de las aguas superficiales; Tratamiento de los recursos hídricos subterráneos; Tratamiento del espacio litoral y medio marino).

En relación con el punto *5.D Tratamiento de las aguas superficiales* la mayor parte han sido desarrolladas a través del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV, de los Planes Hidrológicos y de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. Nos estamos refiriendo a los apartados D.2, D.3 y D.5 relativos a las determinaciones de la Categoría de Ordenación de Protección de las Aguas Superficiales y de la Zona de Protección de Aguas Superficiales y a los apartados D.6, D.8 y D.9 que incluyen aspectos relacionados con inundabilidad, caudales ecológicos y vertidos. Eso sí, continúa siendo válido el punto: 5.D.D4, relativo a la obtención por cesión en las operaciones urbanísticas de espacios que conformen la Zona de Protección de Aguas Superficiales. Esta condición, que ahora se propone para suelos urbanizables colindantes, se puede ampliar a la totalidad del suelo urbanizable y urbano no consolidado en los casos en que no sea posible asimilar los espacios cedidos en el propio ámbito.



No obstante, sí se considera conveniente revisar y actualizar la red de drenaje de referencia y la organización en cuencas de las DOT dado que, transcurridos casi 20 años, existen otras referencias, como el nuevo Mapa Hidrológico de la CAPV que, elaborado sobre la Base Topográfica Armonizada del Gobierno, aporta una mayor precisión en la delimitación de la red fluvial útil a la escala de trabajo de las DOT, y la nueva organización en cuencas o unidades hidrológicas

Se sugiere también proceder a la armonización de la delimitación cartográfica de los humedales, recopilando las zonas que cuentan ya con declaraciones de ZEC y perímetros publicados, y solventando las discrepancias que hay en otras zonas húmedas entre los distintos documentos o figuras de protección recurrentes sobre el mismo espacio (PTS de Humedales, Zonas Húmedas del Inventario Nacional a propuesta del Gobierno Vasco).

Finalmente, se puede considerar conveniente también la revisión y actualización del Mapa de Vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos en consonancia con los avances realizados en el conocimiento de las aguas subterráneas del País Vasco.

CAPÍTULO 14. AGUA

En el capítulo 14 relativo al “Agua” se recogen diferentes contenidos en relación el diagnóstico realizado cuando se elaboraron las DOT. Dichos contenidos están agrupados en 3 epígrafes “Síntesis del análisis y diagnóstico”, “Objetivos y criterios” y “Directrices y normas de actuación”, siendo su carácter de *“Orientaciones y puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales”*.

En relación con este capítulo se propone la actualización de todos sus contenidos si bien gran parte de los recogidos en el contenidos de los epígrafes “Objetivos y criterios” y “Directrices y normas de actuación” a día de hoy sigan, con algunas matizaciones, estando vigentes en esencia. Es el caso de los relativos a vertidos, inundabilidad, visión ecosistémica de la gestión del agua, entre otros.

Para ello se propone que sean tenidos en cuenta los contenidos que figuran en el apartado siguiente (5 Principales aspectos en materia de aguas a considerar en las nuevas DOT). Dicho apartado constituye una síntesis de los aspectos más significativos en relación con el “Agua” en la CAPV siendo elaborada a partir de lo recogido tanto en los Planes Hidrológicos como en los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación. De este modo, se sugiere que en el proceso de revisión de las vigentes DOT se valore la incorporación de dichos contenidos dentro del apartado correspondiente al elemento configurador “Agua” del Modelo Territorial de las DOT. Dicho apartado incluye contenidos relativos a:

- Gestión del riesgo de inundación
- Alteraciones morfológicas de las masas de agua superficiales
- Abastecimiento de agua y saneamiento. Ciclo urbano del agua
- Otros aspectos relacionados con el estado de las aguas
- Zonas protegidas

Este carácter transversal del agua, ya sea como espacio físico en entornos urbanos y rurales, como condicionante de espacios aledaños, como recurso imprescindible para todas las actividades, o como elemento principal en muchos espacios protegidos, entre otros, hace necesario que otros elementos sectoriales de la planificación territorial deban considerar e incorporar, en su caso, las necesarias



referencias, criterios y cautelas relativas al agua. Es el caso de los elementos relativos a “Medio Físico e Infraestructuras Verdes”, “Medio Rural”, “Medio Urbano”, “Movilidad Sostenible”, “Energía” y “Elementos Transversales” del Documento Base.

En este sentido, el marco conceptual y el desarrollo de las orientaciones territoriales de los Ejes de Transformación, de los Perímetros de Crecimiento Urbano así como de los elementos que integran la estructura de Movilidad Sostenible deberían tener en cuenta los objetivos medioambientales de las masas de agua y de gestión del riesgo de inundación.

De la misma manera, en el apartado correspondiente a “Cuestiones Transversales” y, concretamente, en relación con el punto relativo a Cambio Climático, es preciso que la información que se incorpore a propósito de la disponibilidad de recursos hídricos como a los trabajos en materia de prevención de inundaciones, sea coherente con la que figura en los diagnósticos elaborados por la Agencia en el marco de la planificación hidrológica y del riesgo de inundación, documentos en los cuales esta cuestión ha sido tratada en profundidad.

En definitiva, se propone que la revisión de las DOT incorpore, de la misma forma que las actuales un **capítulo monográfico** en el que, sobre la base de una descripción general renovada (incluyendo hidrografía, recursos hídricos superficiales y subterráneos, demandas de agua, estado de las masas de agua, etc.) incluya los principales aspectos que en materia de aguas tienen una importante dimensión territorial, y las estrategias globales que la planificación hidrológica plantea en relación con ellos, fundamentalmente la inundabilidad y su compatibilidad con los objetivos medioambientales, la integración de la planificación de los servicios del agua urbana, así como otros aspectos relevantes (protección de las aguas destinadas a consumo humano, zonas protegidas, etc.).

Además, determinados contenidos de este monográfico deberían alimentar o ser considerados en los correspondientes a **otros aspectos sectoriales** relacionados con infraestructuras, energía, etc.; pero también deben ser la base de aquellas **determinaciones de carácter vinculante** en relación con las aguas o el medio acuático que, de forma consensuada, se decida finalmente incorporar

Este planteamiento debe tener un enfoque estratégico perdurable en el tiempo más allá de los periodos de revisión de la planificación hidrológica, sin perjuicio de la consideración, en su caso, de las medidas esenciales que los planes actuales incluyen para cada uno de ellos.

5. PRINCIPALES ASPECTOS EN MATERIA DE AGUAS A CONSIDERAR EN LAS NUEVAS DOT

A continuación se identifican y desarrollan las principales temáticas en materia de Aguas a considerar en las nuevas DOT. Su descripción se realiza siguiendo el esquema en tres apartados establecido en el Documento Base:

- Estado de la cuestión. Incorpora el diagnóstico actual y las estrategias o líneas de actuación establecidas por la planificación hidrológica o de gestión de riesgo de inundación. La descripción se efectúa de forma detallada, e incluye tanto aspectos con dimensión territorial como aquellos que, en principio, no la tienen de forma directa.
- Objetivos. Se presentan de forma esquemática los objetivos perseguidos.
- Orientaciones territoriales.



5.1 GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN

Estado de la cuestión

Las inundaciones constituyen el mayor riesgo natural que afecta al País Vasco. Son fenómenos naturales que no pueden evitarse, si bien la forma en la que se desarrollan las actividades humanas puede contribuir a aumentar sus impactos negativos. Los daños por inundaciones afectan sobre todo a la vertiente cantábrica, donde se concentra el mayor número de puntos problemáticos. En esta zona norte del País Vasco se da una elevada densidad de población, un alto número de núcleos habitados y una escasa cantidad de suelos favorables para urbanizar. Estos escasos suelos llanos coinciden, en gran medida, con márgenes de ríos y estuarios, ocupados por el agua cuando se producen desbordamientos.

Se trata de una problemática que, como se ha señalado anteriormente, ya fue contemplada en las vigentes DOT que con carácter de orientación incluían la consideración de la reducción de los riesgos potenciales de inundación (14. Agua, 3. Objetivos y Criterios).

No obstante, tal y como se ha expresado en el apartado 3.1 (Nuevo marco normativo) desde la aprobación de las citadas DOT se han producido numerosos cambios normativos que han supuesto un nuevo enfoque en la forma de abordar por parte de las administraciones y la propia ciudadanía esta problemática. Asimismo, en la actualidad, además de la reducción del riesgo de inundación, se persigue la mejora de las condiciones morfológicas de las masas de agua superficiales. En relación con dichos cambios legislativos cabe citar la aprobación la Directiva de Inundaciones así como su correspondiente trasposición al ordenamiento jurídico estatal a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, así como los anteriormente mencionados Planes de Gestión del Riesgo de Inundación.

El objetivo de dichos planes es la reducción del riesgo de inundación mediante la mejora de conocimiento del problema, la adopción de políticas de ocupación del suelo compatibles con la inundabilidad y la realización de diferentes programas de actuación centrados inicialmente en las zonas identificadas como Áreas con Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSIs), pero también aplicables al resto del territorio en el caso de las medidas de carácter no estructural (ordenación de usos en función del grado de inundabilidad acorde con los riesgos naturales existentes, sistemas de información hidrológica y de alerta temprana, medidas de protección civil, etc.).

Los citados programas de actuación incluyen un catálogo de posibles actuaciones en función de la problemática de cada ámbito. Dichas actuaciones irán desde la eliminación de obstáculos en el cauce que impliquen aguas arriba una sobreelevación significativa de la inundabilidad, la sustitución de puentes por otros de características hidráulicas favorables, protecciones de borde, creación de canales o derivaciones de aguas altas, acondicionamientos del cauce y hasta encauzamientos en aquellos casos de tramas urbanas donde no sean factibles las soluciones anteriores.

El objetivo fundamental de estos programas de actuación es la reducción del riesgo de inundación pero, siguiendo el mandato de consecución y conservación del buen estado de la DMA, también deben ser compatibles con la conservación de las condiciones morfológicas naturales de las masas de agua superficiales, e incluso colaborar en su mejora.



En relación con esto, dentro de los Programas de Medidas de los citados PGRIs destacan por su relevancia las medidas no estructurales y, en particular, las relacionadas con la regulación de los usos del suelo en zonas inundables.

Dicha regulación no constituye realmente una novedad en el ámbito del País Vasco donde ya desde el año 2003 la entonces Dirección de Aguas (actualmente Agencia Vasca del Agua) y el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial han venido aplicando los *“Criterios de uso del suelo en función de su grado de Inundación”* en la elaboración de informes en distintos procedimientos. Transcurrido el tiempo dichos criterios demostraron ser una útil herramienta para la protección de las personas y bienes frente a las avenidas dado que, por un lado, constituían una interpretación satisfactoria y, a la par, respetuosa, del Real Decreto 9/2008 que modificaba el RDPH y, por otro, ofrecían a las administraciones con competencias en materia de ordenación del territorio un instrumento de fácil uso, al sintetizar los contenidos de dicha normativa y facilitar el análisis de los futuros desarrollos urbanísticos en zonas inundables.

Posteriormente, en el contexto de la elaboración de los planes hidrológicos 2009-2015, los citados criterios fueron matizados con la finalidad de adoptar una ordenación de los usos del suelo acorde con el marco normativo vigente sobre prevención y gestión de inundación siendo incorporados a la Normativa de los planes hidrológicos del ámbito cantábrico del País Vasco. Como fruto de un trabajo y una maduración conjunta, en 2013 dicha normativa quedó significativamente reforzada con su imbricación en un instrumento de ordenación del territorio tan relevante como es el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV modificado por el Decreto 449/2013, el cual también incorpora una regulación de usos del suelo en las zonas inundables.

Dicha regulación aúna objetivos en materia de inundabilidad y de ordenación territorial al evitar la exposición al riesgo de nuevos usos vulnerables, sobre todo en zonas rurales, pero también colabora en la consecución del buen estado que propugna la DMA al contribuir a prevenir el deterioro morfológico de las masas de agua superficiales apartando de dichas masas de forma suficiente los nuevos asentamientos urbanos.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en materia de inundaciones son:

- Evaluar los riesgos asociados a las inundaciones y, mediante una actuación coordinada de todas las Administraciones Públicas y la sociedad, reducir los daños ocasionados por las inundaciones a la población, a la actividad económica y al medio ambiente.
- Lograr la reducción del riesgo de inundación a través de la adopción de políticas de ocupación del suelo compatibles con dicho riesgo y de actuaciones de carácter estructural centradas en zonas desarrolladas.
- Asegurar la plena compatibilidad de los objetivos medioambientales y de reducción de riesgo de inundación, colaborando en la medida de lo posible en la mejora de las condiciones morfológicas de las masas de agua superficiales.

Orientaciones territoriales



Teniendo en cuenta la problemática en materia de inundabilidad de la CAPV donde un número considerable de núcleos de población se ven sometidos periódicamente a eventos de inundación, la mejora de la gestión de la exposición en las zonas inundables y, por ende, de la Ordenación del Territorio, ha de pasar indudablemente por la adopción de políticas basadas en la combinación de medidas estructurales en zonas urbanas consolidadas sometidas a riesgo y medidas no estructurales. Es decir, la gestión del territorio de modo que contribuya a evitar la exposición al riesgo de inundación de nuevos usos y, donde ya los haya, la disminución de los daños que pueden sufrir las personas y los bienes como consecuencia de las avenidas.

Entre las medidas no estructurales destaca la regulación de los usos del suelo en zonas inundables y, en consecuencia, el establecimiento de limitaciones teniendo en cuenta dos premisas. Por un lado, la peligrosidad del evento, o Inundabilidad, y por otro, la condición básica de suelo sobre el que se pretende actuar, rural o urbanizado.

Dichas limitaciones abarcan la totalidad de la zona inundable y, en el caso de que los ámbitos inundables sean más amplios que las superficies ocupadas por los dominios públicos marítimo terrestre o hidráulico y sus respectivas zonas de policía y protección serán las Administraciones competentes en ordenación del territorio y urbanismo quienes velen por la aplicación de dichas regulaciones.

En las zonas inundables la regulación más restrictiva es la de las Zonas de Flujo Preferente, definida en el citado Real Decreto 9/2008.

La normativa básica establece que en estas zonas sólo podrán ser autorizadas aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe. Posteriormente, diferentes textos normativos han avanzado en la concreción de este premisa. De este modo, la regulación para esta Zona de Flujo Preferente establece que en la misma, con carácter general, no deben ubicarse nuevas áreas urbanizadas. No obstante, excepcionalmente, y salvo ciertas infraestructuras esenciales, se podría permitir la construcción de edificaciones en las zonas urbanas desarrolladas cuando se dieran unos requisitos concretos y siempre que se ejecutasen determinadas actuaciones preventivas. En todo caso, los usos vulnerables debieran situarse a una cota no alcanzable por las avenidas de periodo de retorno de 500 años.

Por otro lado, siguiendo el espíritu de la Directiva de Inundaciones, tampoco puede permitirse la alteración de los cauces con la finalidad exclusiva de facilitar la ocupación con nuevas urbanizaciones de las zonas inundables.

Por ello, debe potenciarse que en las márgenes rurales se evite la ocupación de la zona inundable con nuevos desarrollos urbanísticos y, si esto no fuera posible, los nuevos desarrollos debieran situarse a partir de la línea que delimita la avenida de 100 años de periodo de retorno, situándose los usos vulnerables por encima de la cota correspondiente a la avenida de 500 años de periodo de retorno.

En definitiva, la estrategia de ordenación territorial en los cursos de agua situados en **ámbitos rurales** debe dirigirse sustancialmente hacia la conservación naturalística y ecológica de los mismos y la consiguiente preservación morfológica de sus márgenes inundables, priorizando por supuesto la liberación de la zona de flujo preferente y tratando de proteger, en su caso, las posibles implantaciones urbanísticas aisladas existentes en el resto de las márgenes inundables, pero



evitando, en general, las nuevas ocupaciones y/o alteraciones urbanísticas del conjunto de los cauces y sus llanuras de inundación.

En los **ámbitos urbanos** se priorizará la adopción de estrategias tendentes, sobre todo, a la defensa ante inundaciones en los núcleos urbanos existentes, procediendo para ello a la progresiva liberación de la zona de flujo preferente, mediante la minoración o la eliminación de obstáculos, la mejora de las condiciones de drenaje, la construcción de obras de defensa y, en su caso, la demolición de construcciones que generen, en puntos significativos, la estrangulación de los cauces.

En la regulación hidráulica de estos ámbitos urbanos se deberá diferenciar, por tanto, entre la Zona de Flujo Preferente, en la que se deberá adoptar una estrategia sustancialmente proteccionista y restrictiva, y el resto de las zonas inundables, en las que las posibles intervenciones edificatorias deberán cumplir una serie de premisas.

5.2 ALTERACIONES MORFOLÓGICAS DE LAS MASAS DE AGUA SUPERFICIALES

Estado de la cuestión

Las alteraciones morfológicas y la ocupación del dominio público hidráulico y marítimo terrestre pueden considerarse, junto con los vertidos puntuales, uno de los principales problemas del medio acuático en la CAPV. Las características del relieve unido a la alta densidad de población, sobre todo en la vertiente cantábrica, convirtieron muchas vegas fluviales y estuarinas y zonas húmedas en espacios intensamente presionados por usos urbanos, industriales, vías de comunicación e infraestructuras, puertos, etc. Esta ocupación de las vegas trajo consigo la realización de obras para la defensa de las riberas contra la erosión, así como para la prevención de las inundaciones.

A las canalizaciones y encauzamientos anteriores hay que sumar la artificialización de las márgenes, las coberturas y ocupaciones de los cauces, dragados, la existencia de infinidad de infraestructuras de captación de agua (azudes), muchas en desuso, así como de otros obstáculos a la migración de la fauna acuática y, finalmente, el déficit de una cobertura vegetal en las riberas suficiente y adecuada.

Las alteraciones morfológicas e hidrológicas de las masas de agua fueron de tal envergadura que ha sido necesario designar como “masa de agua muy modificada” 35 masas de agua en la vertiente cantábrica y 5 en la mediterránea.

La solución a esa problemática tiene dos vertientes. Por un lado, la protección eficaz de las condiciones de cauce y ribera de nuestros ríos, estuarios y humedales, es decir, el freno de su deterioro y, por otro, la mejora ambiental o restauración, en la medida de lo posible, de las características morfológicas de las masas de agua superficiales y de los ecosistemas relacionados que han sido alterados.

En relación con la protección, la planificación hidrológica y los instrumentos de ordenación del territorio del País Vasco sientan en la actualidad bases muy sólidas para esta protección, incorporando medidas preventivas para prevenir el deterioro de las masas de agua y de los ecosistemas relacionados. Entre estas disposiciones es preciso destacar la limitación a los usos en las zonas inundables, que, además de contribuir a la gestión del riesgo de inundación, constituyen una herramienta esencial para preservar las condiciones morfológicas de las zonas no alteradas de las masas de agua superficiales. Además, la adopción de medidas estructurales sólo en aquellas zonas



urbanas consolidadas sometidas a riesgo y su diseño, de la forma más compatible posible con los objetivos ambientales, contribuirá a los objetivos ambientales.

En relación con la mejora ambiental de las masas de agua, hay que ser consciente que cuando se ha producido una masiva ocupación del medio como la constatable en una notable superficie de sus masas de agua de transición o en no pocas vegas fluviales, la restitución de los ecosistemas a unas condiciones siquiera medianamente próximas a las que les caracterizaban originalmente puede ser difícilmente viable en buena parte de los casos. En cualquier caso, se considera necesario fortalecer en el futuro, y en la medida de lo posible, las líneas de trabajo relacionadas con la rehabilitación o incluso restauración de las masas de agua.

Objetivos

- Proteger las condiciones de ribera y cauce como base necesaria para la consecución de objetivos medioambientales de las masas de agua y de las zonas protegidas, en consonancia con las nuevas orientaciones relacionadas con infraestructuras verdes.
- Restaurar la dinámica y morfología de los espacios fluviales, estuarios y humedales en donde sea posible.
- Crear sinergias en las operaciones de regeneración y reconversión urbana para recuperar espacios en los ríos con coberturas y encauzamientos duros.

Orientaciones territoriales

- El concepto de infraestructura verde se define a nivel regional y aglutina en el mismo tanto la red de espacios protegidos, la red de corredores ecológicos y los cauces fluviales, incluyendo las zonas inundables. En consecuencia, es preciso que las iniciativas que se puedan desarrollar en las mismas respondan a los objetivos de las zonas que la integran.
- La reversión de las alteraciones morfológicas en las masas de agua superficiales (ríos, estuarios y humedales) debe ser considerada una orientación territorial de carácter estratégico. De este modo, el planeamiento en las operaciones de regeneración, rehabilitación y renovación urbanas deberá priorizar las oportunidades de mejora que puedan revertir la situación actual de estas masas.
- Además de las zonas inundables donde la aplicación de la regulación de los usos del suelo en función de su inundabilidad supone una útil herramienta en el freno al deterioro de las masas de agua, en el resto de las márgenes que se encuentren alteradas morfológicamente deberán aprovecharse las oportunidades que surjan en los diferentes procedimientos urbanísticos para, en aquellas márgenes alteradas, plantear oportunidades de recuperación y mejora, y en las que tengan un estado óptimo en cuanto a su conformación y estructura arbórea aplicar el criterio de “no actuación”, priorizando en el entorno de las mismas la reserva de espacios verdes y de áreas de esparcimiento.
- Impulsar la instalación de dispositivos para la superación de barreras a los movimientos ascendentes y descendentes de la fauna piscícola, la eliminación o adecuación ambiental de aquellos azudes y obstáculos en desuso y buscando la compatibilidad en el caso de aquellos protegidos en razón de su valor arquitectónico-patrimonial.



5.3 ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO. CICLO URBANO DEL AGUA

Estado de la cuestión

Los análisis realizados en el marco de la planificación hidrológica concluyen que, con carácter general, los principales **sistemas de abastecimiento** cumplen las condiciones de garantía de suministro, el servicio de sus demandas estaría asegurado con las fuentes de recursos existentes y sus captaciones son compatibles con los caudales ecológicos. No obstante, en algunos de estos sistemas existen problemas recurrentes en estiaje que ocasionan problemas para garantizar el equilibrio entre el servicio de estas demandas y el mantenimiento de los caudales ecológicos mínimos, así como problemas de sobreexplotación. Adicionalmente, algunos de los principales sistemas son potencialmente vulnerables a situaciones de rotura o accidente en elementos clave de las redes de transporte que repercutirían gravemente en el suministro de importantes núcleos de población. Por su parte, en los sistemas menores, dependientes de pequeños manantiales o captaciones superficiales, estos problemas, en algunos casos, pueden presentarse con mayor frecuencia, referidos en la mayor parte de los casos a la escasez de recursos en periodos de estiaje prolongado o sequía.

Otra cuestión relevante a tener en cuenta es el porcentaje de incontrolados de estos sistemas (concepto que incluye las pérdidas en las conducciones, deficiencias en los contadores, tomas no contabilizadas o fraudulentas, consumos en las instalaciones de tratamiento, etc.). Si bien este indicador ha mejorado notablemente en los últimos años en el País Vasco, y especialmente en los sistemas de abastecimiento con mayor capacidad de gestión, en ocasiones el porcentaje de incontrolados no es el más adecuado, lo cual infiere al estado de la red cierta responsabilidad en determinadas insatisfacciones de las demandas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente la necesidad de perseverar en las actuaciones relacionadas con la gestión de la demanda, y que involucran aspectos organizativos y de gestión de los servicios relacionados con el agua, incluyendo la reducción de fugas en las redes de abastecimiento, la implantación de regímenes tarifarios incentivadores del uso sostenible del agua, la sensibilización en el ahorro y uso eficiente, etc. Estas actuaciones deben seguir siendo impulsadas de forma decidida por todas las administraciones. En este sentido, aunque las previsiones indican que las demandas de agua no crecerán significativamente en el futuro, la situación cobra mayor transcendencia cuando se tienen en cuenta el posible efecto del cambio climático en la disponibilidad de recursos hídricos.

Pero no todos los problemas relacionados con la satisfacción de las demandas actuales o futuras pueden ser solucionados mediante este tipo de actuaciones. En determinados sistemas, tal y como recogen los programas de medidas de los planes hidrológicos, es necesario plantear, además, nuevas infraestructuras de abastecimiento, que permitan una compatibilidad plena entre la suficiente garantía de abastecimiento y el mantenimiento de los regímenes de caudales ecológicos. En algunos casos la solución se debe basar en nuevas captaciones pero, en la mayoría, en interconexiones de sistemas, diversificando el origen del recurso hídrico pero a la vez corrigiendo la excesiva atomización de algunos de ellos, lo que permite eliminar las numerosas presiones que suponen multitud de pequeñas captaciones en cabeceras. Además, estas interconexiones permiten, además de mejorar la garantía, contribuir a mejorar el grado de vulnerabilidad frente a roturas o accidentes en determinados elementos de conducción. En definitiva, los planes hidrológicos apuestan de forma



decidida por el mantenimiento del impulso en las actuaciones para el uso eficiente del agua y de la gestión de la demanda de agua en general, combinado, en las ocasiones en las que sea necesario, con soluciones de refuerzo de determinados sistemas basadas con carácter general en soluciones mancomunadas.

Por otro lado, en relación con las principales captaciones de abastecimiento de la CAPV, las cuales forman parte del Registro de Zonas Protegidas de los Planes Hidrológicos, si bien en las normativas de aplicación en materia de aguas existen determinadas cláusulas para avanzar en su protección, en ocasiones se han producido episodios de contaminación. Por ello, resulta conveniente que la protección de dichas captaciones trascienda a otros ámbitos, entre ellos, el propio planeamiento municipal.

En los últimos años ha culminado la ejecución de la mayor parte de las infraestructuras básicas de **saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas**, lo cual ha redundado en una notable mejoría en el estado de las masas de agua de muchas cuencas. Pero siguen quedando algunas medidas básicas pendientes de ejecutar, incluidas algunas EDAR importantes, tales como las del Alto Nerbioi o la construcción de determinados colectores. Asimismo, algunas de las infraestructuras de depuración deben ser adaptadas para cumplir con los nuevos objetivos ambientales establecidos posteriormente por la DMA. Para estas medidas, y como criterio general, los planes hidrológicos apuestan de forma decidida por soluciones mancomunadas, teniendo en cuenta los principios de coste/eficacia. Es necesario, además, profundizar en las medidas relativas al control de alivios, abordar la problemática del saneamiento en núcleos menores y potenciar la reducción de la contaminación en origen, entre otros.

Por otro lado, es preciso continuar con la adecuada gestión de vertidos de aguas residuales, en la que tiene una importancia capital el régimen autorizador, ya citado en las DOT vigentes. Las recientes regulaciones específicas de los planes hidrológicos para asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales en las masas de agua superficiales y subterráneas de la demarcación deben contribuir a conseguir esta mejor gestión de los vertidos. Finalmente, entre las cuestiones relacionadas con dicho régimen autorizador debe considerarse la importancia de realizar previsiones urbanísticas que se correspondan con la existencia de infraestructura de saneamiento y depuración que permita que los vertidos de las aguas residuales sean acordes con el buen estado de la masa de agua relacionada.

En relación con la utilización de las aguas regeneradas, existen experiencias importantes en el ámbito del País Vasco, pero se considera conveniente seguir impulsando los trabajos para incrementar la reutilización por parte del sector industrial, sobre todo en aquellos procesos compatibles con su calidad y teniendo en cuenta que, tras la puesta en marcha de diferentes EDARs, se dispone de una nueva fuente de suministro de agua de caudal muy constante y de calidad conocida y definida.

En este contexto es preciso tener en cuenta que en la actualidad casi el 75% del agua consumida en el País Vasco (volumen que parcialmente es posteriormente devuelto al medio tras su depuración) se destina al abastecimiento de la población y a otros usos conectados a las redes urbanas. Este porcentaje traslada a la **prestación de los servicios del agua** un peso enorme **como sector clave en la consecución de los objetivos medioambientales de las masas de agua**. Por tanto, tal y como se decía anteriormente, es necesario disponer en todo del territorio de entes gestores que aseguren garantías de servicio adecuado y sostenible en el tiempo, y capaces de hacer frente a los diferentes requisitos normativos medioambientales, sanitarios y de recuperación de costes. Esta necesidad pasa ineludiblemente por una **gestión mancomunada**, y a ser posible del ciclo integral de agua urbana, de



la cual aún no se dispone en la totalidad del territorio del País Vasco. Dicha gestión es coherente con el carácter de las soluciones que a nivel estratégico plantea la planificación de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento desde un punto de vista de la relación coste/eficacia.

De esta forma, se considera que uno de los mayores retos en la gestión del agua en el País Vasco sigue siendo la mejora y la optimización de la organización de los servicios del agua urbana, especialmente en determinados ámbitos. Debe seguir impulsándose, por un lado, la gestión integral del ciclo urbano del agua. Por otro, la optimización de la organización territorial de los servicios del agua, continuando el esfuerzo para la integración de pequeños entes en otros cercanos, y adaptando la definición territorial de los mismos a las cuencas y a las oportunidades para mejorar la gestión del agua, más allá de límites administrativos. De esta forma, la optimización de organización territorial podría favorecer el desarrollo de determinadas soluciones que, si bien no se han considerado por el momento en los próximos horizontes de la planificación hidrológica, pueden ser interesantes en horizontes posteriores, una vez llevadas a cabo las obras consideradas prioritarias en la actualidad.

Objetivos

- Atender la demanda de agua con una garantía de suministro adecuada y una calidad conforme a las necesidades de los usos sociales y económicos, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad y soluciones que redunden en el ahorro y eficiencia así como en la gestión de la demanda mediante la reducción de las fugas.
- Potenciar la existencia de entes gestores de los servicios del agua con capacidad técnica y económica suficiente en todos los ámbitos, impulsando la gestión integral del ciclo urbano del agua y optimizando la organización territorial de los mismos en base a la cuenca y a la gestión del agua más adecuada.
- Compatibilizar las garantías en el suministro de las demandas con el mantenimiento de los caudales ecológicos.
- Incorporar a los instrumentos de planificación urbanística la protección del entorno de las captaciones destinadas a abastecimiento de poblaciones.
- Conseguir el cumplimiento de los objetivos medioambientales de las masas de agua, completando infraestructuras de depuración y saneamiento aún pendientes y reduciendo alivios en tiempos de lluvia, de acuerdo con los Programas de Medidas de los Planes Hidrológicos.
- Potenciar la reutilización de aguas residuales.

Orientaciones territoriales

- Incorporación de la visión de una organización de los servicios del agua con entes gestores con capacidad técnica y económica suficiente en todos los ámbitos, y con una organización territorial optimizada en base a cuencas vertientes y a la gestión del agua más adecuada.
- Incorporación plena de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento previstas en los nuevos instrumentos de planificación hidrológica a la ordenación territorial, incluyendo las relacionadas con la mejora de la red urbana de abastecimiento.
- Considerar en las previsiones urbanísticas la existencia de recurso suficiente, proveniente de captaciones que permiten una adecuada satisfacción de las demandas de agua y, a la vez, la compatibilidad con los regímenes de caudales ecológicos en los puntos de toma.



- Considerar en las previsiones urbanísticas la existencia de una infraestructura de saneamiento y depuración suficiente, preparada para permitir el cumplimiento de los objetivos medioambientales de la masa de agua relacionada.
- Impulsar la incorporación al planeamiento urbanístico de la protección de las aguas destinadas a abastecimiento de poblaciones.

5.4 OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL ESTADO DE LAS AGUAS

Estado de la cuestión

En líneas generales, las masas de aguas superficiales de la CAPV soportan una presión mucho mayor que las subterráneas, y esto tiene su reflejo en el estado de las mismas. En la actualidad, el 52% de las masas de agua superficiales cumplen los objetivos medioambientales, mientras que el grado de cumplimiento alcanza el 92% en las subterráneas.

La principal presión que afectan a la calidad de las masas de agua del País Vasco es la contaminación originada por fuentes puntuales de origen urbano, aspecto ya tratado anteriormente, pero es preciso citar también otras fuentes de contaminación o alteración, como las difusas, relacionadas bien con el sector agrario (agrícola, ganadero y forestal) o industrial, tales como los emplazamientos contaminantes.

En relación con el sector agrario, en determinadas circunstancias se puede producir un aumento de la concentración de determinados compuestos en las aguas superficiales y subterráneas debido al lixiviado de nutrientes o plaguicidas. En la CAPV esta presión es importante en algunas áreas de la vertiente mediterránea, en donde hay varias zonas designadas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, que están evolucionando de forma muy positiva, y en algunas zonas concretas de la vertiente cantábrica en las cuales la cabaña ganadera tiene un importante desarrollo. También es preciso hacer mención a determinadas prácticas forestales, que pueden llegar producir fenómenos de erosión, con los consiguientes incrementos locales de la turbidez del agua y de la carga de sólidos en suspensión en los cauces y en las eventuales captaciones existentes aguas abajo de las superficies forestales.

No hay que olvidar los problemas locales de contaminación de aguas superficiales y subterráneas que en ocasiones han provocado la acumulación en los suelos de residuos procedentes actividades industriales o extractivas. Aunque muchos suelos contaminados y espacios relacionados con actividades extractivas han podido ser recuperados en cumplimiento de la legislación específica en esta materia, aún queda trabajo por hacer en el saneamiento de otros.

Finalmente, es preciso aludir a la técnica de fracturación hidráulica para la extracción de hidrocarburos. Como es sabido, se trata de una técnica, controvertida y objeto de discusión técnico-científica y social en los últimos años, existiendo permisos de investigación otorgados en la CAPV.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en relación con la protección de la calidad del agua son:



- Alcanzar el buen estado de las masas de agua, evitar su deterioro adicional y reducir progresivamente la contaminación de las aguas.
- Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.

Orientaciones territoriales

- Mantener, incluso profundizar en su caso, la dimensión territorial de la protección de las aguas subterráneas, basada fundamentalmente en la aplicación de políticas preventivas.
- En este marco, se puede considerar conveniente la actualización del marco de referencia de las DOT sobre la cuestión, el Mapa de Vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos.
- Sobre este principio básico de políticas preventivas, la ordenación territorial puede contribuir de forma esencial a la consecución de los objetivos en materia de aguas en el caso de determinadas presiones relacionadas con el sector agrario o extractivo, y en particular en el ámbito de las zonas protegidas, incluyendo las captaciones de abastecimiento de poblaciones del registro de zonas protegidas.

5.5 ZONAS PROTEGIDAS

Estado de la cuestión

Las directivas Europeas, los convenios internacionales suscritos, y la legislación estatal y autonómica establecen una serie de diferentes categorías de zonas protegidas relacionadas con el agua, cada una con sus objetivos específicos de protección, su base normativa y las exigencias correspondientes a la hora de designación, delimitación, seguimiento y suministro de información.

Además, cada demarcación hidrográfica tiene la obligación de establecer y mantener actualizado su Registro de Zonas Protegidas (RZP). Dicho registro incluye todas aquellas zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de una norma comunitaria específica relativa a la protección de las aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats o las especies que dependen directamente del agua.

En el Registro de Zonas Protegidas se diferencian las siguientes categorías:

- Zonas de captación de agua para abastecimiento urbano.
- Zonas de futura captación de agua para abastecimiento urbano.
- Zonas declaradas de protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico.
- Masas de agua declaradas de uso recreativo.
- Zonas declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- Zonas declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de aguas residuales urbanas.
- Zonas declaradas de protección de hábitat o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya una factor importante para su protección.
- Perímetros de protección de aguas minerales y termales.
- Reservas naturales fluviales.



- Zonas húmedas.
- Zonas de protección especial que incluyen, por un lado, tramos fluviales de interés natural o medioambiental y, por otro, otras figuras de protección no contempladas en los apartados anteriores. Se incluyen en esta segunda tipología los siguientes espacios: los Parques Naturales, los Biotopos, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, el Plan Especial de Txingudi, el Geoparque de la Costa Vasca y los áreas de interés especial de las especies amenazadas.

En función de la legislación aplicable a las diferentes categorías anteriores, las zonas protegidas son designadas y controladas por diferentes autoridades competentes. Por otro lado, además de su normativa específica y, en su caso, de sus instrumentos de gestión, la normativa de los planes hidrológicos incorpora regulaciones adicionales en algunas categorías, en especial en aquellas que han sido declaradas a través de la planificación hidrológica. Es el caso de las zonas de captación de agua para abastecimiento urbano, de las reservas naturales fluviales y de los tramos fluviales de interés natural o medioambiental. A continuación se describen brevemente estas zonas protegidas:

Las **zonas de captación de agua para abastecimiento urbano** son, conforme a la DMA, aquellas zonas o masas en las que se realiza una captación de agua destinada a consumo humano, siempre que proporcione un volumen medio de, al menos, 10 metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas¹, así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados.

En el País Vasco se han identificado 953 puntos de abastecimiento de agua que cumplen con las condiciones indicadas anteriormente y que se muestran en la figura siguiente. El 70% de los puntos de abastecimiento captan aguas subterráneas y el 30% superficiales. Los más destacables son los principales embalses de abastecimiento.

Las **Reservas Naturales Fluviales** son tramos de cauces protegidos por la propia planificación hidrológica debido a su elevado nivel de conservación y a que sufren una muy escasa presión humana. Los **Tramos Fluviales de Interés Medioambiental** son tramos que, sin tener las excelentes condiciones de conservación de las reservas, atesoran un muy buen nivel de conservación. Y, finalmente los **Tramos Fluviales de Interés Natural** son tramos especialmente singulares que requieren de su protección por su naturalidad y singularidad.

En la CAPV la planificación hidrológica ha designado 5 reservas naturales fluviales, 22 tramos de interés medioambiental y 22 tramos de interés natural.

Objetivos

Los objetivos que se proponen para la revisión del modelo territorial en relación con las zonas protegidas son:

- La incorporación a la revisión de las DOT de las zonas del Registro de Zonas Protegidas. En especial, de las captaciones de abastecimiento urbano, las reservas naturales fluviales y los tramos de interés natural y medioambiental.
- El cumplimiento de las normas y objetivos específicos establecidos en los instrumentos de gestión elaborados y aprobados para las distintas zonas protegidas.

¹ 10 habitantes conforme a la Ley 1/2006, de Aguas, del País Vasco.



Orientaciones territoriales

- Se propone que en los instrumentos de ordenación y planeamiento se tenga en cuenta las zonas incluidas en el Registro de Zonas Protegidas y, en especial, las captaciones de abastecimiento urbano y sus cuencas de escorrentía directa. En el caso de los embalses también se tendrá en cuenta la cuenca de los eventuales tributarios trasvasados al embalse.
- En relación con las captaciones de abastecimiento, es necesario profundizar en su protección y en la de sus cuencas vertientes teniendo en cuenta tanto los usos del suelo como las actividades que se pretendan desarrollar sobre los mismos. De este modo, deberá ser objeto de especial atención los usos y actividades que pudieran conducir a que la calidad de las aguas descienda por debajo de la establecida en el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo.
- Las Infraestructuras Verdes deberían incorporar las Reservas Naturales Fluviales y los Tramos Fluviales de Interés Medioambiental y Natural, como figuras de protección específicas.

DOCUMENTO DE URA COMO CONTRIBUCIÓN AL PROCESO DE REVISIÓN DE LAS DOT

VITORIA-GASTEIZ, 21 DE JUNIO DE 2016