

I. ESPAÑA

ARTICULACION DE PLANES HIDROLOGICOS EN CANARIAS

Por
LUIS FAJARDO SPÍNOLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SISTEMA DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN CANARIAS: 1. *Planes Hidrológicos en Canarias.* 2. *Contenido de la planificación hidrológica canaria:* a) Exposición sistemática de las diferentes materias. b) Bienes jurídicamente protegidos. c) Naturaleza de las determinaciones de la planificación hidrológica. 3. *Del rango y prevalencia de los Planes hidrológicos.*—III. LAS POSIBLES INTERFERENCIAS: 1. *Otras planificaciones que interfieren la hidrológica:* 1.1. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos. 1.2. Ordenación del territorio y urbanismo. 1.3. Planificación económica. 1.4. La planificación hidrológica y la costa. 1.5. Planificación turística. 2. *Interferencia en la fase de elaboración y aprobación de los planes:* 2.1. Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional. 2.2. Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Regional Canario. 2.3. Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Insular. 2.4. Elaboración y aprobación de Planes Parciales y Especiales. 2.5. Elaboración y aprobación de Planes distintos de los hidrológicos. 3. *Interferencia en la fase de aplicación y ejecución de los Planes.*—IV. HACIA UN MODELO DE ARTICULACIÓN DE PLANES: 1. *Sobre coordinación administrativa.* 2. *Algunas propuestas para la articulación de planes:* 2.1. Racionalización de la secuencia temporal del planeamiento. 2.2. Ordenación territorial y planificación hidrológica. 2.3. Articulación de la planificación insular. 2.4. Mantenimiento de la articulación de los planes después de su aprobación.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley de Aguas de 1985, y la Ley Territorial canaria de 1990, estructuran toda la acción pública en materia hidráulica en torno a los Planes Hidrológicos. A la importancia de todo plan económico se une aquí el hecho de que es objeto central del mismo un bien muy escaso, de importancia decisiva para el resto de las actividades públicas y privadas en cualquier lugar —especialmente en un Archipiélago—, y que además constituye un recurso natural de primer orden para mantener el equilibrio ambiental de conjunto. Ello explica con claridad la prioridad que el ordenamiento jurídico les atribuye respecto de otros Planes, pudiendo condicionar su contenido en cuanto se oponga al núcleo esencial de la planificación hidrológica.

La aplicación práctica del anterior principio de prioridad de los Planes hidrológicos no resulta, sin embargo, tan sencillo. Llegado el momento de encajar éstos en el conjunto del sistema de planes de las diferentes Administraciones públicas surgen problemas de articulación, solapamientos y

contradicciones, y se manifiestan situaciones de incertidumbre que impiden la adecuada coordinación de la acción pública. Se da incluso el caso de normas que atribuyen prioridad a determinados Planes sobre cualquier otro (incluso sobre los hidrológicos), en contradicción con aquel principio. Por todo ello puede resultar interesante intentar establecer las pautas o reglas básicas para la articulación entre planes que operan sobre el mismo territorio, y que persiguen fines públicos próximos o similares.

En las líneas que siguen a continuación analizamos esta problemática de la articulación de Planes sobre el caso canario, cuyas particularidades (especialmente en lo relativo a la planificación hidrológica) son bien conocidas. Sin embargo, las tesis aquí mantenidas y las soluciones propuestas resultan fácilmente extrapolables al conjunto nacional, donde ya ha comenzado a manifestarse la misma problemática, por lo que con carácter general resulta urgente ofrecer fórmulas de articulación entre los diversos Planes que puedan operar simultáneamente en un concreto territorio.

II. SISTEMA DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN CANARIAS

1. *Planes Hidrológicos en Canarias*

La especialidad canaria en materia de Derecho de Aguas se manifiesta también en la tipología y régimen aplicable a la planificación hidrológica en el Archipiélago. Precisamente todo el título tercero de la Ley Territorial 12/1990 (LACAN) se dedica a la regulación de la materia. Pero además con carácter subsidiario, en todo cuanto no haya sido regulado por aquella (apenas algunos aspectos), se aplicará lo dispuesto en la legislación estatal de aguas (Disposición Transitoria tercera de la citada Ley canaria).

Plan Regional, Planes Insulares, parciales y especiales, y actuaciones hidrológicas constituyen los instrumentos de la planificación hidrológica canaria, e integran un subsistema particular aplicable solamente en este Archipiélago. Pero este subsistema particular se integra y articula, también, en el sistema nacional establecido para toda España, y ello a través de la superior proyección del Plan Hidrológico Nacional, en aquello que resulte aplicable a Canarias. Veamos enseguida qué parte del contenido de éste debe entenderse proyectable también a aquella región ultramarina, y con qué carácter.

La única mención al Plan Hidrológico Nacional en la legislación canaria la encontramos en el artículo 33.2 de la Ley territorial 12/1990, para establecer que sus previsiones en materia de obras de interés general de la Nación deberán ser incorporadas por el subsistema planificador canario. El listado de tales obras, sus características y ubicación, constituyen —pues— elementos libremente determinados por el Plan Hidrológico Nacional (PHN); la planificación canaria deberá ser revisada para adecuarla a la nacional en lo relativo a estas «obras de interés general de la Nación».

Cuándo una obra hidráulica es de interés general de la Nación no lo

aclara la legislación estatal, ni tampoco la canaria; por ello, estimo que es la propia calificación como tal por parte del PHN lo que otorga este carácter a una determinada obra hidráulica. No creo que haya que acudir a la mayor importancia de la obra en el conjunto del sistema infraestructural hidráulico para calificarla como de interés general de la Nación, sino más bien a su vinculación directa e inmediata con las materias que el planificador nacional se reserva para sí. Calificadas como tales por una Ley (el propio PHN lo es), las determinaciones relativas a las obras de interés general se impondrán a cualesquiera previsiones incluidas en los Planes hidrológicos canarios, si surge contradicción entre ellas; además, cuando el planificador nacional decida introducir nuevas obras de aquel carácter, o modificar aspectos relativos a las ya previstas —todo lo cual deberá asimismo hacerlo mediante Ley, según establece el artículo 44 de la Ley de Aguas de 1985—, el planificador canario vendrá obligado a adaptar los preexistentes Planes hidrológicos en los diferentes niveles que resulten afectados. En lo relativo a las obras de interés general, pues, la planificación hidrológica canaria se articula con el PHN en situación de clara dependencia y vinculación.

En lo concerniente a la articulación de los diferentes Planes Hidrológicos canarios entre sí, la cuestión no plantea especiales problemas. La propia Ley de Aguas de Canarias establece entre ellos con toda claridad la prevalencia de los de ámbito territorial más amplio sobre los de jurisdicción más limitada. El hecho de que todos ellos sean aprobados definitivamente por el mismo órgano administrativo (el Gobierno de Canarias) debe en principio asegurar que ninguna de las disposiciones de los «inferiores» —valga la expresión— contradice el contenido de los «superiores». Ello no obstante, si así y todo la contradicción se produce, tales disposiciones, al vulnerar la prescripción legal de adecuación al Plan «superior», podrán ser declaradas nulas. Este principio asegura, pues, la adecuación de toda la planificación hidrológica canaria al Plan Regional; y también, por supuesto, al Nacional, en los términos que más arriba quedaron fijados.

Cuestión interesante es la de saber si, por aplicación del expuesto principio de prevalencia, los Planes Parciales y los Especiales tienen que respetar el contenido del Plan Insular, de preexistir éste. Este planeamiento parcial y especial se aprueba por el mismo procedimiento y con la intervención de idénticos organismos que el Plan Insular; además, su contenido, limitado claro está a su ámbito territorial o temático propio, será el mismo e «incluirlá todos los extremos previstos en el Plan Insular» (art. 42 Ley territorial 12/1990). En atención a todo ello, opino que el planeamiento parcial y/o especial posterior al Plan Insular, *puede* —si así lo manifiesta expresamente— modificar el contenido dispositivo de éste. Se trataría de modificaciones *parciales* o *temáticas*. Si así no se quiere, este planeamiento parcial y/o especial se limitaría a complementar —cuando no a preceder— al Plan Insular (art. 42.1 de la Ley de Aguas de Canarias).

2. Contenido de la planificación hidrológica canaria

A lo largo de estas líneas nos proponemos, principalmente, estudiar la articulación de la planificación hidráulica con el resto de los Planes, analizando las posibles interferencias mutuas, estableciendo las reglas de rango y prevalencia entre ellos, y ofreciendo soluciones prácticas para los problemas planteados. Sin embargo, a nuestro modo de ver, *la cuestión no se resuelve enteramente con la consideración de cada Plan como un todo homogéneo, la totalidad de cuyo contenido prevalecerá o no respecto de la de otro u otros*. Una consideración en exceso formalista del concepto de plan, por proyección sin más de los esquemas conceptuales predominantes en el Derecho urbanístico, pudiera arrastrarnos a esta comparación en bloque, sin introducir criterios de diferenciación entre las materias contenidas en un determinado Plan, asignándoles diversos grados de prevalencia. Visto así *el Plan como recipiente de contenidos diversos, de diferente valor y con formulaciones no homogéneas*, introduciremos una metodología de análisis y —luego— de valoración comparativa por bloques de materias. Si esta hipótesis de trabajo se confirma, veremos cómo determinado contenido A-1 del Plan A está por encima y condicionará la materia B-2 del Plan B; mientras que las disposiciones B-1 del Plan B prevalecen sobre las A-2 del Plan A. El Plan A no prevalece en bloque sobre el B; e incluso puede que parcialmente B prevalezca sobre A. Por todo ello nos ha parecido oportuno referirnos al contenido de la planificación hidrológica, lo que nos permitirá con más precisión buscar las interferencias con otros Planes, «jerarquizar» sus disposiciones por materias, y abordar las soluciones prácticas con mayor realismo y garantía de éxito.

a) Exposición sistemática de las diferentes materias.

La mayoría de los Planes dedica una parte muy importante de su contenido a *describir* la realidad que va a ser ordenada, o sobre la cual se actuará conforme a las reglas y criterios propuestos. En algunos casos, incluso, esta parte descriptiva resulta excesivamente larga, sobre todo en comparación con la que podemos calificar de *dispositiva y ordenadora*.

Pero junto a la clásica descripción encontramos en los Planes hidrológicos la parte dispositiva y ordenadora, que constituye propiamente el objeto del Plan. Tal contenido dispositivo puede agruparse en tres grandes apartados, según la consideración que se dé al agua. Esta, en efecto, puede ser entendida como un bien económico, de producción y/o de consumo, a cuya obtención y adecuado uso —como bien escaso e imprescindible— el Plan ordena una serie de actuaciones administrativas de fomento, de servicio público y de limitación de las facultades de los ciudadanos. Dentro de este primer apartado destaca el listado, descripción y características de las obras de infraestructura a emprender, por lo que este bloque tiene mucho de plan de inversiones públicas.

Por otro lado, el agua es además un recurso natural, con valor ecológico propio y necesario también para el mantenimiento de otros bienes de la naturaleza; su protección y conservación constituye el otro gran objetivo de la planificación hidrológica, y a su consecución se ordena otro bloque de materias del contenido normal de los Planes. Observemos la diferente naturaleza de ambos apartados: el primero, apuntando fundamentalmente a garantizar la cantidad y calidad necesaria de agua para la demanda existente y previsible en el mercado, así como su utilización económica; el segundo, protector y conservacionista, apuntando a restablecer y mantener el equilibrio ecológico-hidráulico. Finalmente, el agua puede ser también considerada como el agente causante o desencadenante de daños graves a la economía o a las personas, ya sea por la acción incontrolada de su circulación (avenidas, inundaciones, rotura de instalaciones hidráulicas, etc.), ya por la inexistencia o escasez de la misma (sequías extremas). Para reaccionar frente a esta acción no querida del agua, los Planes hidrológicos implementan una serie de medidas, que se integran en el tercero de los apartados que enseguida paso a exponer.

b) *Bienes jurídicamente protegidos por la planificación hidrológica.*

La normativa de estos Planes se orienta a la consecución de unos objetivos generales, fijados por la Ley (arts. 38.1 LA y 29.1 LACAN): conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua (para lo que se impone el incremento de las disponibilidades del producto y la protección de su calidad), equilibrando además el desarrollo territorial y sectorial, por un lado; y proteger el medio ambiente y los demás recursos naturales. La consecución de estos objetivos contribuye a proteger unos bienes y valores que la comunidad considera importantísimos por incidir directamente en las condiciones de vida presente y futura en el Archipiélago. De entre todos estos bienes a proteger por la planificación hidrológica, citaremos los que estimamos fundamentales:

a') En la consideración del agua como bien económico:

— Cantidad de agua: Según la Memoria del Plan Hidrológico Nacional (MPHN, pág. 53), «debe ser el crecimiento razonable de las demandas el que determine el ritmo de incremento de la disponibilidad de recursos hidráulicos». En cuanto a los recursos hidráulicos adicionales que se necesitan para los horizontes futuros, «la mayor parte... ha de generarse mediante actuaciones que involucran la construcción de infraestructuras y el equipamiento del territorio». Por todo ello se puede afirmar que «la adecuada satisfacción de las demandas y la corrección de los desequilibrios hidrológicos son necesarios desde el punto de vista social y económico y —tal como veremos enseguida— también como medio de conservación ambiental» (MPHN, pág. 35).

— Calidad del agua: La calidad del agua constituye un objetivo doble de la planificación hidrológica: desde el punto de vista económico, se trata de asegurar al producto de consumo y de producción «agua» las características adecuadas y que reclaman los usuarios; como recurso natural, interesa mantener un nivel de calidad por debajo del cual se producirían desarreglos importantes en el conjunto medioambiental del cual el agua es un elemento más. La calidad del agua está muy condicionada por el uso a que se destinará, pues «la cantidad y calidad del agua no son características físicamente separables... La falta de cantidad de agua degrada su calidad y su entorno, mientras que la calidad del agua es determinante de su posible utilización» (MPHN, pág. 34).

Pero la calidad del agua también resulta un bien protegido cuando se considera la eventualidad de su vertido al mar, al sistema de recursos hidráulicos o a determinadas zonas sensibles. La Directiva comunitaria 91/271, de mayo de 1991, obliga a disponer de tratamiento adecuado de las aguas residuales; para ello establece unas fechas (entre el 2000 y el 2005) para que estén funcionando los sistemas de colectores y las plantas de tratamiento, con unos determinados estándares de calidad (puede consultarse MPHN, págs. 124 y 145 a 147).

b') En la consideración del agua como recurso natural:

- Protección ambiental del agua: calidad natural y caudales mínimos.
- Protección de otros recursos naturales, relacionados con el ciclo del agua.

3. *Del rango y prevalencia de los Planes hidrológicos*

Cuando exista discrepancia entre el planificador hidrológico y cualquier otro agente público competente en la aprobación de Planes, ¿por quién se considera vinculado el particular o la Administración actuante? Esta cuestión, que en el fondo se reduce a un conflicto entre normas, no puede responderse sin acudir a las reglas de la prevalencia y la prioridad entre Planes.

La Ley estatal de Aguas de 1985 obliga a que los Planes hidrológicos se elaboren en *coordinación* con las diferentes planificaciones (art. 38.4). Ello nos debe hacer suponer que, en principio, cada planificación sectorial tendrá su ámbito propio (*ratione materiae*), y que para armonizar sus disposiciones —sobre todo en zonas colindantes— y evitar conflictos se postula la coordinación. Todo esto nos lleva a un reparto de competencia planificadora entre iguales, en el mismo plano, sin jerarquía entre los procesos planificadores. Sin embargo, esta primera determinación legal es matizada con un importante pronunciamiento a favor de la prioridad y prevalencia de la planificación hidrológica, respecto de la planificación urbanística del territorio. En efecto, según el artículo 41 de la Ley de Aguas de 1985, esta última deberá respetar lo dispuesto por los Planes hidrológicos.

En la legislación canaria la proclamación de prioridad del Plan hidrológico es más rotunda y amplia que en la estatal, pues el artículo 32 de la Ley territorial 12/1990 afirma que «su contenido... goza de prioridad en todo lo que resulte esencial al eficaz cumplimiento de sus previsiones». Además, «estos planes se considerarán condicionantes de la ordenación territorial». ¿Cuál es el alcance de esta prioridad, y en qué consistirá el aludido condicionamiento? Aquí ya no se habla sólo de limitar *en ciertos casos y para concretas finalidades* del Plan hidrológico la competencia de planificación *urbanística*. Se nos habla, por el contrario, de priorizar cualquier contenido del Plan, con la única limitación de que «resulte esencial al eficaz cumplimiento de sus previsiones».

Integrado tal contenido en el planeamiento territorial y económico, la prioridad se manifestará en el interior de tal planeamiento, respecto de las previsiones y determinaciones que ya contenía antes de aquella integración. Por ello, la consecuencia de cualquier discrepancia en el interior de ese conjunto de la planificación territorial o económica y la hidrológica integradas será resuelta a favor de ésta, debiendo ser modificado el contenido de aquélla para adaptarlo a lo que resulte esencial para el eficaz cumplimiento del Plan hidrológico.

El esquema que acabamos de exponer refleja la voluntad del ordenamiento jurídico de ofrecer una especial protección a los recursos hídricos, ya sea priorizando el planeamiento hidrológico respecto de otros sistemas de ordenación territorial o sectorial, ya dando preferencia —dentro de cada uno de esos sistemas— a los objetivos de protección del agua. En las páginas que siguen trataremos de profundizar en el análisis de esta prevalencia.

III. LAS POSIBLES INTERFERENCIAS

Definido el sistema de la planificación hidrológica, nos interesa ahora analizar otros planeamientos cuyas determinaciones pueden cruzarse o solaparse con aquélla y generar conflictos de articulación que deben ser resueltos. Nos encontramos ante un cometido difícil, pues «los contornos de todos o algunos de los sectores de actividad o unidades funcionales de la estructura competencial configuran conjuntos sustantivamente difusos, indefinidos, interpretables y aun flexibles» (1). Vamos a indagar qué contenidos de los diversos planeamientos se ubican en territorios coincidentes con los de la hidrológica, como materias compartidas o competencias concurrentes. Cuando tal concurrencia se dé, y las soluciones aportadas por sendas planificaciones resulten contradictorias entre sí, deberemos acudir a la regla de la prevalencia, que en unos casos será a favor del Plan hidrológico y en otros priorizará al que lo interfiere. A partir de la aplicación de estas reglas de rango o prevalencia podremos finalmente resolver los conflictos que en la aprobación y en la aplicación de los Planes se van a producir.

(1) Javier GARCÍA BELLIDO, «Política territorial y de aguas. Aproximación a la estructura de las relaciones interadministrativas en las intervenciones sobre el territorio», en *Ley de Aguas: análisis de jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1990.

1. *Otras planificaciones que interfieren la hidrológica*

1.1. *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos.*

La Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, de 27 de marzo de 1989 (LCEN), para adecuar la gestión pública a la defensa de los principios de protección y conservación que la propia norma consagra, encomienda a las Administraciones públicas competentes la formación y aprobación de Planes de Ordenación de Recursos Naturales (art. 4 LCEN). En Canarias, la Ley de Espacios Naturales (LENCAN) de 19 de diciembre de 1994 otorga ámbito insular a estos planes, y complementa la legislación estatal en lo relativo a su contenido (art. 6 LENCAN). Además, parece que se pretende una fuerte integración de los mismos en el PIOT de cada isla, aunque esto aún tiene perfiles oscuros (DF 1.ª LENCAN).

Por otro lado, tanto la legislación estatal (art. 19 LCEN) como la territorial canaria (art. 30 LENCAN) establecen la posibilidad de la formación y aprobación de planes que rijan la gestión y el uso de los espacios naturales. Salta a primera vista que este sistema de planes de protección ambiental mantendrá una interconexión intensa con el planeamiento hidrológico. Siendo el agua, también, un recurso natural, su protección está llamada a encuadrarse en el marco más general de la política de conservación del conjunto medioambiental. Pero, además, requiriendo la producción y el aprovechamiento del agua de la instalación sobre el territorio de infraestructuras y equipamiento, podría el planeamiento hidrológico que lo prevea generar situaciones que resulten contrarias a la protección ambiental.

Veamos si por todo ello se plantea la previsible existencia de interferencias entre los diferentes Planes que acabamos de enumerar.

En cuanto al Plan insular de Ordenación de Recursos Naturales, se da una interferencia plena entre el contenido de éste y la parte de protección ambiental de la planificación hidrológica. El ámbito territorial es, además, el mismo: la isla. Podría pensarse que las determinaciones del Plan de Recursos estén llamadas a ser establecidas desde la preocupación por conservar el conjunto ambiental, y que la normativa sobre el agua en él incluida tuviera por eso mismo un grado de concreción y de detalle menor que en la planificación hidrológica. De todas formas, con carácter total o parcial, la interferencia es clara, y —por eso— debemos saber cuál de las dos planificaciones es preferente.

El artículo 6.3 LENCAN establece que «la planificación hidrológica insular se adaptará a lo previsto en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales». Disposición ésta que deriva a su vez del artículo 5.2 LCEN. Queda muy claro, pues, la prioridad de los Planes de Recursos Naturales sobre los hidrológicos. Pero, ¿sobre todo el contenido del Plan hidrológico? Creo que directamente sólo sobre la parte de protección ambiental del recurso hídrico que el planeamiento hidrológico contiene. Fijémonos en que el artículo que acabamos de citar refiere el efecto obligatorio y priori-

tario a las *materias reguladas por la presente Ley* (es decir, la materia de protección ambiental objeto de la Ley 4/1989, de 27 de marzo). En las demás actuaciones los Planes de Recursos tendrán un valor meramente indicativo (art. 5.3 LCEN).

No obstante lo afirmado en el párrafo anterior, los Planes de Ordenación de Recursos Naturales pueden condicionar indirectamente la localización de la infraestructura hidráulica y el régimen de utilización del agua (es decir, la parte del Plan Hidrológico que considera al líquido elemento como un bien económico), y ello cuando establezcan limitaciones sobre la ordenación del territorio y el urbanismo que a su vez alcancen a condicionar las previsiones de localización de infraestructuras hidráulicas del Plan Hidrológico.

En cuanto al planeamiento de los espacios naturales protegidos, la posible coincidencia de sus contenidos con los del planeamiento hidrológico (tal como se desprende del análisis de los arts. 19 LCEN y 30 a 36 de la LENCAN) es prácticamente nula. Estos planes están dirigidos sobre todo al establecimiento de normas de gestión y uso de cada espacio, y aunque obviamente orientados a su conservación, no establecen propiamente la normativa protectora, sino más bien aplican la de otros planes o normas generales (legislación y planes de recursos naturales).

Además, sólo prevalecerán frente al planeamiento urbanístico. Por eso, cuando en el interior de alguno de estos Espacios Protegidos se plantee la cuestión de la normativa aplicable a la conservación de los recursos hidráulicos, la respuesta habrá que ir a buscarla al Plan de Recursos —de existir—, o en segundo lugar al Plan Hidrológico correspondiente. Este deberá «prever en cada isla las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales protegidos existentes en cada uno de ellos y, en particular, en sus zonas húmedas. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos de los Parques Nacionales canarios se regirá por lo dispuesto en su legislación específica» (Disposición Final cuarta de la Ley Territorial 12/1990).

1.2. Ordenación del territorio y urbanismo.

La ordenación del territorio es una competencia pública con vocación totalizadora. Para un ámbito geográfico dado, se trata de localizar las diferentes actividades sectoriales públicas, y de condicionar las privadas —además— en atención al lugar donde pretendan desarrollarse. Por otro lado, tal como vamos viendo hasta aquí, el agua es un poderoso condicionante *de facto* del desarrollo de actividades sobre el territorio (su escasez o abundancia dificulta o facilita el asentamiento de los diversos usos sobre un concreto suelo); pero también *de iure*, a través de la prevalencia, en ciertos casos, de la planificación hidrológica.

«No hace falta destacar —vaticina MENÉNDEZ REXACH— el semillero de conflictos que puede haber aquí, si no se establece con precisión el alcance de estas determinaciones, unas obligatorias y otras meramente facultativas

de los Planes Hidrológicos, y no se articulan esas determinaciones con las propias de la ordenación territorial, pues, si se hace una interpretación extensiva de la competencia de ordenación territorial, se puede vaciar en gran parte de contenido a la planificación hidrológica, y, a la inversa, si se hace una interpretación extensiva de la planificación hidrológica, se puede vaciar de contenido, al menos en este ámbito, la planificación territorial y urbanística» (2).

La doctrina, y también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 227/88), se han ocupado bastante de esta tensión entre ambos sistemas de planificación. La explicación de ello es conocida: siendo de carácter estatal la competencia básica en materia de aguas, y fundamentalmente autonómica la de ordenación territorial, una extensión desmedida de aquélla para limitar el contenido de ésta suscitó en algunos la sospecha de su posible inconstitucionalidad. En la citada Sentencia de 29 de noviembre de 1988 las cosas han quedado claras a favor de la Ley de Aguas de 1985; pero tanto su texto como el de los comentarios doctrinales que le han seguido, nos han proporcionado interesantes precisiones para intentar aclarar la cuestión y evitar posibles enredos en la práctica. En Canarias, salvo la aplicación del Plan Hidrológico Nacional en los términos que más arriba precisamos, la cuestión es más sencilla, pues tanto una como la otra competencia son propias de la Comunidad Autónoma. No por ello los problemas desaparecen del panorama de la futura aplicación de estos sistemas de planificación, y es por ello por lo que resulta oportuno —y lo haremos en diversos momentos— traer a colación las interesantes aportaciones de las comentadas doctrina y jurisprudencia constitucional.

El contenido de los Planes Hidrológicos —ya lo comentamos en páginas anteriores— goza de «prioridad (en relación con la planificación territorial y económica en la que se integra) en todo lo que resulte esencial al eficaz cumplimiento de sus previsiones» (art. 32 Ley de Aguas de Canarias). Analicemos esta prevalencia sobre la planificación territorial.

Independientemente de esta prioridad formal y jurídica, y como cualquier otra planificación, la hidrológica tiene su propia proyección sobre el territorio (3); pero, evidentemente, unos de sus contenidos más que otros. Uno de los que más, el relativo a las infraestructuras hidráulicas, pues su trazado e implantación (y, si se quiere, incluso su carencia) condicionan el tratamiento del territorio. También la política de trasvases, o las limitaciones de utilización del recurso para ciertos destinos. Asimismo, el tratamiento urbanístico de un determinado suelo puede tener que soportar limitaciones en su utilización ordinaria como consecuencia de medidas de protección hidrológica. Pero veamos todo esto con la sistemática que venimos empleando hasta aquí: analizar el contenido de otros planes (en este

(2) A. MENÉNDEZ REXACH, *Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente*, pág. 110.

(3) «... los recursos hídricos son hoy en día y en nuestro país, uno de los mayores condicionantes, si no el mayor, del desarrollo económico y, desde luego, de la ordenación territorial». M. SÁNCHEZ MORÓN, *Planificación hidrológica y ordenación del territorio*, núm. 123 de esta REVISTA, 1990, pág. 91.

caso de ordenación territorial y de urbanismo), para precisar cuáles de sus determinaciones interfieren la planificación de aguas, y qué tratamiento dar a la interferencia.

1.2.1. El instrumento de ordenación territorial básico en Canarias resulta ser, como es bien sabido, el Plan Insular (PIOT). De los diversos aspectos de su contenido establecidos por la Ley territorial 1/1987 que los regula, destacaremos los que a nuestro entender más relación pueden tener con la cuestión que nos ocupa:

a) Distribución de usos y actividades a que debe dedicarse el suelo. Se trata, posiblemente, de uno de los principales cometidos del PIOT, pues zonifica la isla y asigna usos y actividades. ¿Resulta esta materia condicionable por la planificación hidrológica? Cuando el uso previsto sea el residencial, pienso que no. Siendo la atención al abastecimiento a la población una prioridad absoluta para el planificador hidrológico (art. 36.2 Ley de Aguas de Canarias), el Plan Hidrológico deberá enviar agua suficiente para el abastecimiento humano allí donde la planificación permita que se establezcan las viviendas. No obstante, el plan hidrológico podrá establecer que determinadas zonas, a las que quiere dotar de especial protección en favor de los recursos hídricos, sean preservadas de ciertos usos, incluso el residencial. Pues bien, en ese caso el Plan Hidrológico tiene prioridad sobre el PIOT (art. 41 LA). Pero sólo por esta razón protectora, y «de acuerdo con la legislación ambiental de protección de la naturaleza» (4), cabe aceptar esta prevalencia y consiguiente condicionamiento de los planes de ordenación del territorio. Tal limitación es válida para cualquiera de los usos a que pretenda destinarse la zona.

Si el ordenador del territorio decide destinar una zona a uso agrícola, ¿puede su decisión resultar condicionada por el Plan Hidrológico? Condicionado de hecho, por supuesto: el establecimiento de limitaciones en el abastecimiento por razones ecológicas o económicas, o la imposición de un determinado tipo de agua para regadío, sin duda dificultarán la actividad agrícola; pero no la impiden (secano, por ejemplo). La zonificación y asignación de uso agrícola no comporta el régimen de utilización del agua con ese fin, ni presupone de entrada una limitación al «eficaz cumplimiento de las previsiones» del Plan Hidrológico.

Situación bien distinta se plantea cuando el PIOT pretendiera señalar otros usos distintos del residencial o del agrícola, como por ejemplo el industrial y —sobre todo— el turístico. Ambos usos, pero sobre todo el últi-

(4) «El artículo 41.2 prevé un supuesto en el que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente. Sin embargo, el precepto deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas..., y no atribuye tal competencia a la Administración quien elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes "recogerán" la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas de su protección.» STC 227/1988, 29 noviembre, FJ 20.e).

mo, presuponen un consumo inevitable de agua, y la consecuente producción de residuales. A nuestro modo de ver, el ordenador del territorio no verá por ello limitada la libertad de señalamiento de zonas a tal actividad destinadas, *a condición de que paralelamente se asegure la producción industrial de agua* —si el Plan Hidrológico lo considerara necesario— *y la evacuación y tratamiento de las residuales*. Pero de esto nos ocuparemos más detenidamente al referirnos, enseguida, a la planificación turística. En definitiva, tampoco para la industria o para el turismo el PIOT encuentra en la planificación hidrológica límites a la facultad de determinar el lugar donde se vayan a ubicar; a condición de que —si así lo determina el Plan Hidrológico— se prevean las obras de infraestructura y las actuaciones conducentes a la producción industrial de agua para abastecer tales usos y para transportar y tratar las residuales resultantes.

b) Medidas para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano. En este concepto, entendemos que cualquier disposición del Plan Hidrológico de protección de recursos hídricos tiene preferencia sobre lo previsto por el PIOT, y en caso de contradicción éste debe ser modificado o adaptado.

c) Señalamiento y localización de los equipamientos e infraestructuras básicas de abastecimiento de agua y de saneamiento cuando afecte a más de un municipio. Aquí ya la propia legislación de ordenación territorial —art. 3.h)— prevé informe y propuesta previa de la Administración competente. Resulta evidente que ésta se ajustará, de existir y determinar algo al respecto, por el Plan Hidrológico. Entendemos que —en tanto no resulte «esencial al eficaz cumplimiento de las previsiones» de éste— ello no debe implicar la determinación en detalle del lugar de ubicación y trazado exactos, margen en el que puede jugar el planificador territorial y/o urbanístico. En algunos casos, sin embargo, el Plan Hidrológico puede establecer reservas de suelo para implantar las obras y actuaciones previstas (art. 41.1 Ley de Aguas de 1985), en cuyo caso el planeamiento territorial resulta condicionado al detalle, por el carácter prioritario de aquél en tal supuesto (5).

1.2.2. Planeamiento urbanístico.

A) Planeamiento general municipal: Según establece el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRDU), estos Planes contendrán —en primer lugar— determinaciones sobre clasificación del suelo y usos del mismo, que en principio no parece que vayan a ser interferidas por la planificación hidrológica, salvo en situaciones semejantes a las que ya expusimos para la ordenación del territorio, o cuando reserva terrenos para obras hidráulicas. Incorporarán también medidas de protección medioambiental y de conservación de la naturaleza, que en

(5) Vid. A. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, pág. 115.

todo caso «atenderán prioritariamente a la economía y protección de los recursos hidráulicos, a la conservación de los cauces y a la adecuada ordenación de su entorno» (art. 57 Ley de Aguas de Canarias). Tal incorporación viene impuesta, no obstante, por la Ley, independientemente de que así lo establezca o no el Plan Hidrológico correspondiente. Pero sin duda el contenido de los Planes de Ordenación que más puede resultar interferido por la planificación hidrológica es el que fija las características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, y de las de alcantarillado (arts. 72, 82 y 83 TRLS). En el siguiente epígrafe nos ocuparemos de esta cuestión.

B) Planeamiento de desarrollo: planes de saneamiento: Los artículos 84.2 y 90 del TRLS establecen la posibilidad de aprobación de determinados planes especiales de saneamiento de poblaciones, en desarrollo de las previsiones contenidas en el planeamiento general municipal. Si analizamos este último precepto comprobaremos que tiene más un contenido de política sanitaria, o de salubridad pública, que de ordenación del ciclo del agua en la esfera de competencia municipal; no obstante, «comprenderá» las obras para establecer o mejorar el abastecimiento de agua y la evacuación y tratamiento de residuales. Esta interpretación se complementa con la previsión del artículo 14 de la Ley de los Planes Insulares de Ordenación, que establece que en desarrollo de éstos, incluso sin haberse aprobado planeamiento municipal general, pueden formarse Planes Especiales de abastecimiento de aguas y de saneamiento. De la lectura del propio artículo se deduce que el ámbito de tales planes será el municipal, o inferior, y la competencia para su tramitación y aprobación definitiva la establecida para los planes especiales —arts. 116 y 118.1.c) TRLS—.

Pero ya sea a través de estos Planes de abastecimiento de aguas y saneamiento, ya sin ellos a través de simples proyectos de obras municipales, el Municipio va a ejercitar —aparte de la urbanística de ordenación especial— la competencia propia relativa a los servicios de suministro de agua, y de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales —art. 25.2.1) de la Ley de Bases del Régimen Local—. Parece oportuno recordar que estos servicios han sido calificados de esenciales por el artículo 86.3 de la Ley de Régimen Local.

Resulta evidente la interferencia que se producirá entre este planeamiento especial (o las actuaciones locales a través de simples proyectos de obras) y el Plan Hidrológico correspondiente. Y fácil parece también afirmar la prevalencia en la materia de la planificación hidrológica. Ello supone, a nuestro modo de ver, que el trazado de la red municipal (tanto de agua para consumir como de la residual) debe ser tal que se asegure la más correcta conexión con el sistema general de almacenamiento, transporte, tratamiento, reutilización o vertido previsto en el Plan Hidrológico. Asegurado esto, en lo que el planeamiento hidrológico es prioritario, la competencia municipal relativa al abastecimiento de agua, alcantarillado y tratamiento de residuales no puede sufrir otras limitaciones ni condicionantes, al amparo de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

El Plan Hidrológico no podrá dejar de garantizar tales mínimos, y su incumplimiento supone la ilegalidad del mismo. Creemos, además, que aunque el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional se refiere sólo a las modificaciones a un Plan ya existente, este principio es proyectable al Plan que se aprueba por primera vez, respecto de los niveles de cantidad y calidad de abastecimiento de agua que se venían prestando con anterioridad. El Municipio correspondiente podrá exigir la garantía del abastecimiento, ya sea por la vía de requerir la modificación del Plan, ya por la de demandar la prestación del suministro debido.

1.3. *Planificación económica.*

En estos últimos años, las normas comunitarias de desarrollo regional han requerido la formación de un documento denominado Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993 (6), que integra diversos instrumentos de programación territorial y se elaboró para servir de soporte a las solicitudes de ayuda comunitaria de política regional. Se trata de la utilización de una «simple técnica ajurídica de dirección y previsión económica...», que se desenvuelve al margen del sistema institucional de planificación económica regional y de las exigencias del Estado de Derecho; que reduce el fenómeno planificador al dato positivo del plan a presentar ante la Comisión Europea y que ignora su instrumentación jurídica» (7).

Así pues, existe la posibilidad de formación de Planes ordenadores de la actividad económica general o regional, si bien nunca se han utilizado y por eso se desconoce incluso el rango jurídico-formal que alcanzarían. De ser aprobado (el nacional) por Ley, tendría idéntico valor que el Plan Hidrológico Nacional, cada uno debería atenerse en su contenido a su propio carácter, y en caso de conflicto el posterior, obviamente, resultará prioritario. En cuanto a posibles planes económicos regionales podría aplicarse el mismo criterio; y respecto de los insulares, es bien conocido ya —y lo hemos comentado— el artículo 32 LACAN, que preceptúa la integración del hidrológico en el económico, y la prioridad de aquél sobre éste. Respecto de los Planes de Desarrollo elaborados y aprobados al amparo de la normativa comunitaria, y aunque su valor jurídico es escaso o nulo, no cabe duda de que su trascendencia práctica es muy grande, y su relación con el desarrollo de la política hidráulica muy importante. Es por ello por lo que

(6) Los Reglamentos comunitarios 2052/88 y conexos diseñaron un sistema basado en Planes de Desarrollo Regional (PDR) coordinados e integrados en el Plan de Desarrollo Regional de España. Para el período 1994-99 se han aprobado otros Reglamentos; el que sustituye al mencionado de 1988 (reglamento marco) es el 2081/93. Para analizar esta normativa desde el punto de vista de la coordinación interadministrativa, vid. Luis FAJARDO SPINOLA, *La coordinación de las Administraciones públicas*, «REALA», núms. 255-256, 1992, págs. 764-765.

(7) A. GÓMEZ BARAHONA, *La planificación económica regional: análisis jurídico*, Madrid, 1991, pág. 543.

se deberán adoptar medidas de coordinación entre ambas planificaciones, especialmente en la fase de su elaboración respectiva.

Pero si los Planes económicos generales (salvo lo dicho para los PDR) tardarán en ser regulados, formados y aprobados, parece más probable la aparición, en cambio, de planes plurianuales de inversiones públicas. Este es el caso del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), de la Administración del Estado. Se trata de un instrumento destinado a facilitar el establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles para que en la totalidad del territorio español puedan alcanzarse los niveles óptimos de desarrollo integral y sostenible, convirtiéndose en el «medio para que las infraestructuras contribuyan a elevar el umbral de potencial de desarrollo en todos los ámbitos de nuestro país» (Introducción del PDI). Sus grandes objetivos, en lo relativo a política hidráulica, coinciden con los del Plan Hidrológico Nacional, pues tal como se afirma en su Capítulo quinto, «El Plan Director de Infraestructuras debe incorporar las especificaciones del Plan Hidrológico Nacional» (8). En este sentido, con idéntica sistemática que la utilizada por la LPHN, el PDI incluye las cifras de inversión en el período quincenal que abarca en obras de infraestructura hidráulica. Por otro lado, al reconocer y fijar una distribución de la población y su evolución, el PDI condiciona de hecho (no *de iure*) la adscripción forzosa a través del correspondiente Plan Hidrológico de un volumen mínimo de abastecimiento de agua. También aquí podemos afirmar sin dudar que, dejando aparte la interacción de naturaleza jurídica de ambos sistemas de planeamiento (donde es prioritario el hidrológico), la coordinación entre uno y otro se ha impuesto hasta ahora en la fase de elaboración y aprobación, y debe continuar incluso a lo largo de todo el período de ejecución.

1.4. *La planificación hidrológica y la costa.*

Casi siempre el ciclo hidráulico, en algún punto de su recorrido, se encuentra con la costa, especialmente en un archipiélago. A ella van a parar habitualmente los vertidos, y de ella se extrae el agua de mar que después de desalada se inyecta en la red. Como consecuencia de ello, numerosas instalaciones de transporte, de vertido o de tratamiento van a ubicarse en su proximidad, en ocasiones en la misma zona marítimo-terrestre. Pero, además, sobre la costa se proyectan actividades de diversas Administraciones públicas, al amparo de títulos competenciales diversos y para alcanzar objetivos diferentes. Todo ello complica extraordinariamente el panorama de la actuación pública sobre la costa o en sus inmediaciones, y plantea problemas de coordinación que deben ser resueltos (9).

Ya hemos señalado la posibilidad de que los Planes Hidrológicos contengan determinaciones acerca del establecimiento de instalaciones sobre

(8) Plan Director de Infraestructuras, MOPTMA, 2.ª ed., marzo 1994, pág. 308.

(9) L. FAJARDO SPÍNOLA, *La coordinación de las diferentes Administraciones sobre la costa*, núm. 128 de esta REVISTA, págs. 235 y ss.

la zona marítimo-terrestre, o incluyan preceptos en materia de vertidos al mar o su ribera. Este último aspecto debe ser precisado.

La normativa sobre vertidos protege «los objetivos de calidad fijados para el medio receptor» (art. 57.3 Ley de Costas). Los vertidos en tierra protegerán ésta y los acuíferos y cursos de agua superficiales y subterráneos; lo que se protege en este caso de la posible acción contaminante del vertido es la calidad del agua «continental», por lo que la legislación especialmente aplicable es la de aguas (arts. 61 a 72 LACAN). Los vertidos a que la legislación de aguas se refiere son los que pueden poner en peligro la calidad de las aguas «continentales». En cambio, cuando el vertido es al mar o a su ribera, el bien ambiental a proteger preferentemente es otro: la calidad del agua del mar. Pues bien, los Planes Hidrológicos, si bien tienen por objeto específico la protección de la calidad de las aguas continentales, lo harán «en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales» (art. 38.1 LA), entre otros el mar y su ribera. Pero es que, además, desembocando en el mar muchas de las redes de residuales, la cuestión de los vertidos a este medio resultará ineludible en el contenido de la planificación hidrológica. Entendemos, por ello, que no se instrumentarán otros planes específicos para regular las condiciones de vertido al mar, sino que ello se hará a través de los propios Planes Hidrológicos.

El artículo 112 prevé la existencia de planes de vertidos al mar desde tierra. ¿Se trata de planes distintos de los hidrológicos? Atendiendo a las anteriores consideraciones creemos que no. Por el contrario, entendemos que se trata del propio Plan Hidrológico insular; o, mejor aún, de una parte de él, tal vez en la forma de Plan Hidrológico especial (de los del art. 42 de la Ley de Aguas de Canarias), específicamente dedicado a regular los vertidos al mar.

Así, y en lo que hasta ahora hemos visto, sobre la costa incide el Plan Hidrológico Insular, que prevé el establecimiento en su proximidad de instalaciones de evacuación o tratamiento de residuales, o desaladoras; o bien que —además— incluye preceptos relativos a los vertidos al mar. También nos podemos encontrar, como complemento a lo anterior, con un Plan hidrológico especial destinado a regular los vertidos al mar (10).

(10) Inicialmente el artículo 112 de la Ley de Costas se refería solamente a Planes de vertidos industriales y contaminantes (es decir, aquellos que según diversos Estatutos de Autonomía —si bien no el canario— eran de competencia autonómica), dando por supuesto que los otros tipos de vertidos caían dentro de la competencia de la Administración del Estado. Ahora ya no es así, pues la STC 149/1991, de 4 de julio, entiende que lo dispuesto en tal precepto «ha de entenderse aplicable a todo tipo de vertidos» (FJ 7). Según esta Sentencia, «la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente... Cabe afirmar, por tanto, que las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino» (FJ 4). El Estatuto de Autonomía de Canarias, en su artículo 33, reconoce en favor de esta Comunidad Autónoma la competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de protección del medio ambiente, por lo que resulta plenamente aplicable en el Archipiélago el transcrito párrafo de la Sentencia del Tribunal Constitucional.

¿Con qué se encuentra esta planificación sobre la costa, por qué puede ser interferida?

En primer lugar, los Planes Insulares de Recursos naturales incorporarán medidas para defender, ordenar y mejorar el litoral, señalando las actividades a desarrollar en el mismo —art. 7.1.d) de la LENCAN—. Estos Planes, que por otro lado no podrán desconocer los preceptos de la Ley de Costas que establecen prohibiciones en favor del dominio público marítimo-terrestre, prevalecerán respecto de los hidrológicos, tal como más arriba quedó explicado.

Podremos encontrar interferencias, además, con las normas para la protección de determinados tramos de costa. Estas normas, que pueden considerarse como planes de protección del dominio público marítimo-terrestre, «no establecen determinaciones libres o de oportunidad, sino que se limitan a concretar los efectos de normas contenidas ya en la Ley (de Costas)» (11). Por ello, su contenido —directamente derivado de la Ley— se impone a las determinaciones del Plan Hidrológico. Aquí vemos la prioridad que en lo legalmente acotado adquiere el principio de protección del dominio público, prevaleciendo frente a las previsiones del planeamiento hidrológico relativas a la ubicación de las instalaciones hidráulicas sobre la costa.

Debemos finalmente observar que, incluso en el caso de inexistencia de Plan de Recursos Naturales, o de normas para la protección de determinados tramos de costa, las limitaciones y prohibiciones de la Ley de Costas antes enumeradas se impondrán al Plan Hidrológico Insular, como se deriva del principio de legalidad y expresamente establece el artículo 46 LACAN.

1.5. *Planificación turística.*

El proyecto de Ley de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC) crea los Planes y Programas de Infraestructuras Turísticas regional e insulares, planteando otorgarles cometidos coordinadores en todo lo relativo al sector, y destinarlos además a recoger las necesidades y prioridades en infraestructuras relacionadas con el sector turístico.

El Plan Insular de Ordenación del Turismo se integrará en el correspondiente PIOT. Nos encontramos ante un plan económico sectorial, de los aludidos en el artículo 32 de la Ley de Aguas de Canarias, por lo que se someterá a la prioridad del hidrológico en cuanto «resulte esencial al eficaz cumplimiento de sus previsiones». El abastecimiento de agua para el turismo se encuentra en cuanto a prioridad de usos en tercer lugar, después de la atención al consumo de la población fija y a la agricultura; por eso, puede incluso llegar a imponérsele la utilización de agua de producción industrial.

(11) L. BORRAJO INIESTA, *La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho urbanístico*, núm. 130 de esta REVISTA, pág. 149.

Entre las infraestructuras «relacionadas con el sector turístico» podríamos encontrar especificadas en los Planes de Ordenación Turística las destinadas a evacuación y tratamiento de residuales, o las plantas desaladoras, tanto para hoteles como para conjuntos de apartamentos. La prioridad indudable del Plan Hidrológico se impondrá en todo aquello que resulte esencial para el eficaz cumplimiento de sus previsiones. Funcionando en esto el Plan Turístico como uno territorial o urbanístico, vale lo dicho más arriba para éstos acerca de la ubicación precisa de las instalaciones. Por último, en cuanto a la declaración de «zona turística», se operará a través de los PIOT, y tendrá idéntica naturaleza que las demás determinaciones de zonificación que éstos contienen. Ya más arriba nos pronunciamos en contra de la posibilidad de que la planificación hidrológica pueda condicionar su localización dentro de cada isla; sin embargo, sí que estaría justificada una limitación cuantitativa del crecimiento de estas zonas, y de su capacidad alojativa, a través o a partir de los Planes Hidrológicos, al menos en tanto en cuanto no se procure y alcance la adecuada producción industrial de agua, bastante para atender al incremento consiguiente en el consumo, o no se asegure el adecuado tratamiento de las residuales.

2. *Interferencia en la fase de elaboración y aprobación de los planes*

La propia Ley de Aguas establece que «los Planes Hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten» (art. 38.4). Y la tan citada STC 227/1988, a aquélla referida, recomienda «la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan»... dada «la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos... Este entrecruzamiento de competencias obliga a la coordinación entre las Administraciones implicadas» (FJ 20).

La interferencia se puede producir dentro de la misma Administración que aprueba el Plan Hidrológico, entre órganos diferentes dotados de competencia para formar y aprobar documentos distintos de planeamiento (interferencia interorgánica); o bien puede producirse entre diferentes Administraciones (interferencias intersubjetivas). Analicemos los diversos supuestos que pueden llegar a presentarse.

2.1. *Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional.*

Corresponde al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, *conjuntamente* con los Departamentos ministeriales relacionados con el uso del agua. Estos Ministerios llamados a participar junto al MOPTMA, que promueve y dirige, en la formación del PHN son el de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el de Industria y Energía. El anteproyecto conjuntamente aprobado será

remitido al Consejo Nacional del Agua para su preceptivo informe. El Gobierno de la Nación, visto el anterior informe, aprobará el proyecto de Plan y lo remitirá a las Cortes para su debate y aprobación como Ley.

El Congreso de los Diputados, por resolución de 22 de marzo de 1994, acordó, entre otros extremos, instar al Gobierno para que después de recibido el informe del Consejo Nacional del Agua, «incorpore en la elaboración definitiva las diversas planificaciones sectoriales de carácter general, en particular la agrícola, la energética y la de ordenación del territorio, así como la protección del medio ambiente y de la naturaleza, todo ello en el marco de la política general del Estado». Este texto no creo que suponga más allá que un recordatorio del cumplimiento del artículo 38.4 de la Ley de Aguas, mencionando aquellas planificaciones más «sensibles» a la aparición del PHN. No debe entenderse como una llamada a la incorporación formal del contenido íntegro de tales Planes en el Hidrológico Nacional, pues —entre otras cosas— muchos de ellos existen sólo a nivel autonómico. Lo único que parecen querer decir los Diputados es: fíjese usted más, antes de enviarnos el proyecto, en las planificaciones sectoriales generales de mayor interés para la hidrológica. Si estuvieran entonces al menos redactadas habría que tener en cuenta las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a aprobar por Real Decreto (art. 8 LCEN), o el Plan de Desarrollo Regional de España 1994-99 preparado para recibir las ayudas de la Unión Europea. La resolución que comentamos también requiere al Gobierno para que remita a la Cámara, junto con el PHN (y, se supone, para integrarlo en la Ley que apruebe aquél), un Plan Nacional sobre Medidas Aplicables para el Ahorro y la Reutilización de Aguas en sus diversos usos. Llama también al MOPTMA a establecer un Plan Director de Depuración y Saneamiento de Aguas; posiblemente este Plan, con denominación tan novedosa, sea el mismo que la Memoria del PHN denomina Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (pág. 124), que lo conveniente sería que también se integrara en el PHN, y se acogiera a su rango formal de Ley.

En resumen, en la elaboración del Plan Nacional se debe tener en cuenta toda la planificación sectorial *general*, lo que pasa es que ésta aún no existe prácticamente. A la arriba mencionada sólo habría que añadir el Plan Energético Nacional 1991-2000; y, más recientemente, el Plan Director de Infraestructuras.

Pero aparte de esta elaboración conjunta por algunos Ministerios, o la participación aportando sus planificaciones sectoriales por parte de otros, también las Comunidades Autónomas están llamadas a colaborar, respondiendo a cuantas solicitudes de información se les formulen —art. 4.1.c) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común—, remitiendo los textos definitivos o simples proyectos de directrices de los Planes en los que detentan alguna competencia, y en particular las *propuestas de obras de interés general* a realizar por el Estado en sus territorios respectivos.

2.2. *Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Regional Canario.*

Corresponde al Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas impulsar la redacción del Plan Hidrológico Regional, sometiéndolo a la consideración del Gobierno de Canarias para su correspondiente tramitación. ¿Qué interferencias de otros Planes se dan a lo largo de este procedimiento de elaboración y aprobación? Enseguida lo veremos; pero antes procede exponer los principios generales de colaboración entre órganos administrativos que según nuestro ordenamiento jurídico también se aplican al proceso planificador:

a) El planificador hidrológico debe ponderar, en el ejercicio de su competencia ordenadora, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones (art. 55 de la Ley de Bases del Régimen Local, en relación con el 14 de la Ley territorial canaria 14/1990). Por eso, y aunque como hemos visto no vincula al Plan Hidrológico, deberán tenerse en cuenta —entre otros aspectos— los grandes objetivos de la planificación territorial y urbanística, los ejes cardinales de la política de regadíos, o las previsiones (dentro o fuera de plan) de la expansión turística prevista para el Archipiélago y para cada isla en particular.

b) Si el Gobierno de Canarias hubiere entonces aprobado directrices para la elaboración de los Planes Insulares de Recursos Naturales (art. 5.4. LENCAN) se deberá prestar especial atención a ellas, pues pudieran contener alguna disposición de obligado seguimiento por parte de la planificación hidrológica.

c) De existir aprobadas directrices generales de ordenación territorial del Archipiélago (art. 2.5 Ley 1/1987, de 13 de marzo), y siempre que no vaya a perjudicar el eficaz cumplimiento de las previsiones del futuro Plan Hidrológico, aquéllas deben ser seguidas y respetadas; en todo caso, deben ser tenidas muy en cuenta.

d) Por razones obvias, de existir aprobado o en trámite algún Plan Hidrológico, será tenido también en cuenta. Aunque exista una jerarquía entre los Planes regional e insulares, el proceso de planificación hidrológica parece querer apuntar a una mutua interacción a lo largo de su aprobación; y también de su vigencia y revisión.

e) Finalmente, deberán otorgar a los demás organismos públicos una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados (art. 58.2 Ley de Bases del Régimen Local). Se trata de algo más que el simple trámite de audiencia a Municipios y otras entidades públicas (que en todo caso tendrá que darse), y apunta a una participación más activa, al menos en las fases de la elaboración o en las materias donde la aportación de tales entidades pudiera ser enriquecedora.

2.3. *Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Insular.*

Los principios de cooperación y colaboración que hemos desarrollado para aplicarlos a la formación del Plan Regional rigen también respecto del resto de la planificación hidrológica. Así pues, los órganos competentes para la elaboración del Plan Hidrológico Insular deberán actuar y comportarse conforme a ellos a lo largo del proceso de su preparación y aprobación, y esto ya nos dibuja un panorama de la articulación en su fase inicial del planeamiento hidrológico insular con otros de alguna manera relacionados con el agua. Aludiendo a los planes de cuenca, el Tribunal Constitucional considera que «la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, ...y en el acto final de aprobación por el Gobierno» —STC 22/1988, FJ 20.d)—. Sigamos el procedimiento de elaboración de los insulares (homólogos de los de cuenca) para comprobar también aquí la justeza y acierto del texto citado (12).

En la primera etapa de la elaboración del PHI el Consejo Insular de Aguas procederá a reunir los antecedentes y documentación suficiente para el fin propuesto. Simultáneamente al acopio de esta documentación, su selección, sistematización y análisis, el Consejo Insular de Aguas redactará el proyecto de directrices de Plan.

La segunda fase de esta primera etapa se dedicará a recabar informes y opiniones de otros organismos y Administraciones públicas. A los efectos que aquí interesan, esta fase adquiere una especial importancia, pues está principalmente destinada a facilitar la articulación del futuro planeamiento hidrológico con otros Planes —ya aprobados o en tramitación—, así como con las diferentes políticas fuera de plan que otras entidades públicas ejecutan o tienen en proyecto. Y esta articulación, por la vía de cooperar con el planificador hidrológico, facilitará la armonización del contenido de los Planes y propiciará la futura coordinación de las distintas actuaciones públicas conexas con la acción en materia de aguas.

Las Administraciones consultadas podrán presentar las propuestas o sugerencias que consideren oportunas; cuando la respuesta de alguno de estos organismos se haga en protección de un Plan o parte de él que goce de prioridad sobre el hidrológico, se tratará más bien de una objeción de obligado seguimiento. Sin embargo, a nuestro entender, no bastará que el objetante ostente la facultad de planificar —en su día— la materia prevalente; por el contrario, será necesario que el Plan prioritario ya esté aprobado, o al menos en trámite. De lo contrario, la objeción será una de las más valiosas, pero carecerá aún de carácter vinculante para la planificación hidrológica. Simultáneamente se abrirá un período de información pública para que los particulares y cualesquiera otras Entidades puedan consultar el texto de las directrices, y formular observaciones o sugerencias.

(12) Vid. nota 49, en pág. 148, de A. EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica...*, cit.

Esta fase constituye además el momento para solicitar y recibir el informe, de carácter preceptivo y vinculante, de la Administración del Estado, a que se refiere el artículo 112 de la Ley de Costas, ya comentado. Como se recordará, este informe resultaba obligatorio para los Planes de vertidos, que nosotros hemos considerado Planes Hidrológicos Especiales. Sin embargo, por extensión, y dado que éstos tienen idéntico procedimiento de aprobación e igual rango que los Insulares, y en ellos se integrarán, parece lo lógico que el informe de costas debido para la parte lo sea también para el todo, cuando idéntica materia figure integrada en el Plan Insular. Así pues, las determinaciones sobre vertidos del Plan Hidrológico Insular, ya figure en él por redacción original, ya por integración de uno especial previo, requerirán este informe vinculante a que se refiere el artículo 112 de la Ley de Costas. Este informe verifica el cumplimiento de la legislación estatal aplicable (principalmente costas, pero no exclusivamente), y —además— expresa un adelanto de conformidad o disconformidad del informante con la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por las instalaciones de tratamiento y vertido. Un informe negativo siempre podrá ser sometido al análisis de legalidad de los Tribunales en cuanto al primer aspecto; pero, ¿cómo reaccionar frente a la negativa de la Administración del Estado acerca de la ocupación del dominio público? Entendemos que deberá motivarse la negativa, y ofrecerse una ubicación alternativa razonablemente próxima. De no aportarse esta explicación y la consiguiente solución alternativa, la cuestión sólo podrá ser resuelta por los Tribunales. Finalmente, cabe preguntarse si se requerirá este avance de pronunciamiento también para la ocupación por parte de otras instalaciones distintas de las de vertido, como por ejemplo una planta desaladora. Como informe vinculante *de iure* entendemos que no, pues a ello no se refiere el tan citado artículo 112, ni ningún otro precepto. Pero lo oportuno será garantizar desde este momento la aceptación de la Administración del Estado respecto de tal ubicación. Más adelante propondremos alguna fórmula para dotar de mayor certidumbre a las previsiones por parte del Plan Hidrológico de instalaciones en la costa.

En la segunda etapa, el Consejo Insular redactará la propuesta de Plan, de acuerdo con las directrices por él aprobadas, que su Presidente someterá a la aprobación provisional del Cabildo Insular —art. 8.2.c) LACAN—. La aprobación definitiva corresponde al Gobierno de Canarias, que «la otorgará salvo que aprecie en su texto vulneración de disposiciones legales, inadecuación al Plan Hidrológico Regional o defectos formales graves» (art. 41.1 LACAN). Por eso, esta aprobación definitiva no tiene capacidad coordinadora, sino de simple verificación de la regularidad jurídico-formal del Plan. Hasta aquí nos hemos referido a la aprobación del PHI; pero algunos comentarios debe recibir la posibilidad de su obligada adaptación por resultar contrario a lo que un ulterior Plan Regional, o Nacional, determinen (art. 47 LACAN). La adaptación es una revisión forzada, y —por tanto— seguirá el mismo procedimiento que la aprobación (art. 41.3 LACAN). Entretanto la adaptación se produce, las disposiciones del PHI contrarias al planeamiento regional o nacional permanecen en sus-

penso (art. 118.1 RAPA); la doctrina entiende, sin embargo, que más que de suspensión debe hablarse de derogación (13).

Esta invalidez sobrevenida aparecerá también cuando se produzcan cambios en la planificación con capacidad de condicionar a la hidrológica, o surja por primera vez. Si de tal aprobación original o de sus cambios se deriva alguna contradicción con lo prescrito por la hidrológica, ésta deberá adaptarse (por ejemplo, para los Planes de Recursos Naturales, así lo establecen los arts. 5.2 LCEN y 6.3 LENCAN).

2.4. *Elaboración y aprobación de Planes Parciales y Especiales.*

Con arreglo al mismo procedimiento que para los Insulares podrán elaborarse y aprobarse estos Planes, precediendo o complementando a aquéllos. En cuanto a los Planes de otro tipo a tener en cuenta en tales casos, nos parece que el abanico se cierra, para incluir sólo aquellos que por razón de la materia se relacionen con los especiales, o por razón del territorio con los parciales. Por eso mismo, y en idéntica medida, se limitará la lista de autoridades y organismos que deban ser consultados previamente, o cuya cooperación se requiera.

En cuanto a los Planes especiales instaurados por el Gobierno autónomo, por razones de urgencia, y dentro de la obvia sumariidad procedimental, para su preparación deberá contarse con los informes y documentación de quienes tienen encomendada la elaboración y aprobación de otros Planes conexos con el hidrológico o susceptibles de condicionarlo (14).

2.5. *Elaboración y aprobación de otros Planes distintos de los hidrológicos.*

En un proceso consecuente con el descrito para los hidrológicos, también en la preparación del que hemos llamado planeamiento conexo y del condicionante deberán darse, asimismo, las obligadas o convenientes consultas a los organismos responsables de la formación de los Planes Hidrológicos. Es ésta, también, una forma —complementaria de la anteriormente descrita— de garantizar la adecuada armonización de contenidos y la correcta articulación futura de tales Planes. Así ocurre, por ejemplo, con el procedimiento de aprobación de los PIOT, según establece el artículo 3.h) de su Ley reguladora.

¿Pero qué pasará cuando el Plan Hidrológico aún no haya sido aprobado? Bien claro ha dejado sentado el Tribunal Constitucional que «la falta

(13) A. EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica...*, op. cit., pág. 89.

(14) «La llamada de la Ley de Aguas a los Planes hidrológicos en diversas ocasiones, no lo es tanto a una naturaleza jurídica (un reglamento), como a un determinado procedimiento de elaboración en el que las ideas de participación de muy diversas instancias y Administraciones son fundamentales.» A. EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica...*, op. cit., pág. 234.

de plan no impide... la vigencia... de los preceptos que establecen normas de directa observancia en relación con los aprovechamientos hidráulicos, ni la aplicación... de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional, ni es obstáculo, en fin, al ejercicio efectivo de las demás competencias que al Estado y las Comunidades Autónomas corresponden en materia hídrica» —STC 22/1988, FJ 20.d)—. La Ley de Aguas de Canarias, por otro lado, en su disposición transitoria primera, indica que hasta tanto no sean aprobados los Planes Insulares, las concesiones de aprovechamientos podrán concederse con arreglo a lo prescrito por los parciales o los especiales, y —en su defecto— por las normas provisionales reguladoras a tal fin aprobadas por el Gobierno de Canarias. Pues bien, en ausencia de PHI, la autoridad competente (el Consejo Insular de Agua) también deberá ser consultada por parte de otros planificadores sectoriales o territoriales acerca de la compatibilidad o complementariedad de sus proyectos de Plan en trámite con otros Planes Hidrológicos existentes (Nacional, Regional, parciales o especiales), con la legislación de aguas, o con los trabajos, estudios o simples criterios preparatorios del futuro PHI.

3. *Interferencia en la fase de aplicación y ejecución de los Planes*

La interferencia entre planificaciones también se producirá en la fase de aplicación, cuando a su amparo o en los campos por aquéllas regulados los particulares pretenden desarrollar determinadas actividades, o el ejercicio de concretos derechos. Cualquier Administración, incluso sin competencia directa en materia de aguas, puede encontrarse en la tesitura de aplicar varios Planes (uno de ellos el Hidrológico) conexos entre sí, o en alguna de las relaciones de dependencia y prevalencia hasta aquí analizadas (art. 31.1 LACAN). En caso de conflicto entre tales Planes, lo primero debe ser intentar una interpretación y aplicación armónicas; pero, de resultar imposible, se aplicarán las reglas y principios más arriba analizados. Por otro lado, diversos conflictos entre Administraciones, o entre órganos de la misma, pueden surgir con ocasión de la aplicación por éstas de los diversos Planes, con ocasión de acometerse las obras o los servicios públicos de su competencia.

En ambos casos, suponiendo una actuación estrictamente limitada a la verificación del cumplimiento de cada Plan, no debería producirse ningún desajuste ni contradicción con el resto del planeamiento; y en caso de extralimitación ésta podría ser controlada por los Tribunales. Sin embargo, no siempre en la práctica las soluciones son tan lineales, y bien puede producirse una situación de descoordinación entre las diferentes actuaciones públicas referidas a una misma obra hidráulica, o de diversas obras hidráulicas entre sí, aunque cada una de ellas responda a Planes previamente bien articulados. En definitiva, si bien el esfuerzo mayor debe hacerse al momento de la elaboración, aprobación y modificación de los Planes, su correcta articulación aconseja depurar las técnicas de coordinación de las actuaciones públicas relativas a su aplicación.

IV. HACIA UN MODELO DE ARTICULACIÓN DE PLANES

Del análisis que hasta aquí hemos ofrecido de la interrelación entre el Plan Hidrológico y otros Planes ha quedado claro que las diferentes determinaciones de sus respectivos contenidos se interfieren mutuamente con frecuencia, y que en tales casos sucede a veces que aquellas determinaciones y prescripciones resultan opuestas entre sí y entran en conflicto. Cuando se plantea un conflicto entre planificadores, lo primero que procede será esclarecer si cada uno se ha mantenido en su competencia, o si alguno se ha excedido más allá de la materia que le correspondía ordenar. A veces, en cambio, todos los planificadores están en su papel, y sin embargo la contradicción entre contenidos salta. Y es para solucionar estos conflictos entre Planes, similares a los conflictos entre normas, para lo que más arriba se acudió a reglas de prevalencia que conceden prioridad a unas materias sobre otras, más que a unos Planes sobre otros.

La solución de la prevalencia y la prioridad, sin embargo, no deja de ser la constatación de un fracaso. No se alcanzó una adecuada coordinación de los planificadores, y —por eso— las prescripciones contradictorias se instalaron dentro de los diferentes Planes; o, incluso, aunque inicialmente se alcanzó cierto grado de armonización, las modificaciones ulteriores de singulares planeamientos rompieron esta armonía. Es por todo ello por lo que consideramos conveniente completar lo dicho en cuanto a reglas de priorización, con algunas reflexiones que conduzcan a la construcción de un modelo de articulación de Planes.

Este modelo se basaría en la práctica de un comportamiento cooperativo por parte de los planificadores intervinientes, tanto en fase de inicial aprobación de los Planes como en todas las subsiguientes de vida de los mismos. Se trataría de alcanzar la coordinación en la elaboración de los planes; pero también después, para garantizar la permanencia inalterada de la articulación conseguida.

1. *Sobre coordinación administrativa*

La coordinación es aquel estado de armonía y de coincidencia tanto en los resultados del actuar de diferentes unidades administrativas como en las metas intermedias a lo largo del proceso para alcanzar tales resultados. La coordinación es el resultado; y es un resultado que en nuestro sistema debe conseguirse prioritariamente por la vía voluntaria o cooperativa. «La coordinación es el fin, y la cooperación es el medio (o, mejor, el modo), no el único pero sí el preferente, para alcanzarlo» (15).

Pues bien, ya hemos visto que en materia de planificación, y especial-

(15) L. FAJARDO SPÍNOLA, *La coordinación de las Administraciones públicas...*, cit., pág. 740.

mente de planificación hidrológica, la coordinación constituye un objetivo muy importante. El propio Tribunal Constitucional, en una Sentencia que ha sido objeto de amplios comentarios en este dictamen, la recomienda con énfasis (16).

Para EMBID, la planificación hidrológica responde más a un modelo de colaboración y de libre cooperación que a otro de coordinación impuesta, y constata la existencia de técnicas de colaboración y de información en el procedimiento de elaboración del planeamiento hidrológico (17). SÁNCHEZ MORÓN opina que en el caso de la planificación hidrológica, «la coordinación voluntaria entre las distintas Administraciones afectadas, se realiza ante todo a través del procedimiento de elaboración del plan» (18). Y MENÉNDEZ REXACH coincide en esta idea de la colaboración entre planificadores, lo que debe suponer «la participación efectiva (de otras Administraciones) en la elaboración del Plan, a través de consultas que permitan un auténtico intercambio de información y aseguren que el contenido de los planes hidrológicos se va a vertebrar adecuadamente con el contenido de los planes de ordenación territorial y a la inversa» (19).

De todas las planificaciones con las que la hidrológica debe articularse, la doctrina destaca especialmente la de ordenación del territorio. PAREJO asigna un papel central a la ordenación del territorio, tanto de las funciones o competencias sectoriales, como de las horizontales entre sí (sirviendo de interconexión entre la política económica y la ordenación urbanística). Para alcanzar esta «unión para el éxito global o de conjunto», para recuperar la unidad de la Administración, también en la acción pública en materia de aguas, la ordenación del territorio ocupa una posición clave, de bisagra, en la necesaria dinámica cooperativa (20).

Habiendo dejado sentada la importancia de la coordinación de los procesos de planificación para alcanzar la óptima articulación entre planes, intentaremos a continuación ofrecer algunas fórmulas concretas para alcanzar tal coordinación.

(16) STC 227/1988: «... en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas» —FJ 20.d)—. Vid. también R. GÓMEZ FERRER-MORANT, *op. cit.*, pág. 47, y M. C. ORTIZ DE TENA, *La planificación hidrológica*, Madrid, 1994, págs. 308 y ss. y pág. 344 (conclusión 41).

(17) *La planificación...*, *op. cit.*, págs. 179 a 182.

(18) *Planificación hidrológica...*, *cit.*, pág. 95.

(19) *Legislación de aguas...*, *cit.*, pág. 116.

(20) «Política territorial y de aguas: pluralidad de Administraciones y competencias de ordenación racional de los recursos naturales», en *Ley de Aguas: análisis de jurisprudencia constitucional*, *cit.*, págs. 141 a 145. Para encontrar otra fórmula de armonización entre la planificación hidrológica y la de ordenación del territorio, véase *La planificación hidrológica...*, *cit.*, págs. 99 a 101, y 109.

2. *Algunas propuestas para la articulación de planes*

2.1. *Racionalización de la secuencia temporal del planeamiento.*

Como oportunamente se indicó, una de las características del panorama que ofrece el conjunto de planes que de una u otra forma se relacionan con el hidrológico, es la inexistencia de simultaneidad en sus respectivos procesos de formación. Cuando uno se encuentra en fase de elaboración, los otros ni siquiera han redactado sus anteproyectos; o cuando uno acaba de ser aprobado teniendo en cuenta el contenido de otros, alguno de éstos entra a su vez en proceso de modificación. No cabe duda alguna de que esta situación dificulta la coordinación de los respectivos procesos de planificación, y genera inestabilidad en los mecanismos de articulación de planes. La propia versatilidad de éstos hará imposible la pretensión de una simultaneidad absoluta; no obstante, creemos que existe la posibilidad —y desde luego la conveniencia— *de racionalizar la secuencia temporal en la planificación hidrológica, y la de ésta con la de otros Planes.*

Como es sabido, los Planes hidrológicos de menor ámbito territorial pueden suceder o preceder a los de circunscripción más amplia, pues desde una perspectiva jurídica ambas soluciones son posibles. Contrariamente a lo sostenido hasta ahora por algunos, que preferían una elaboración «de abajo arriba», hoy parece dominante la opinión de que deben elaborarse simultáneamente, a ser posible. Cuando hablamos de simultaneidad nos referimos —sobre todo— a los procesos de elaboración, independientemente de que los respectivos momentos de aprobación final coincidan o no absolutamente.

Además, creemos que resulta sumamente oportuno hacer coincidir al máximo los procesos de planificación hidrológica con otros conexos o mutuamente condicionados, especialmente los de recursos naturales y ordenación del territorio. Y esta propensión a la simultaneidad debería seguir manifestándose continuamente, de forma que las modificaciones y consiguientes adaptaciones estuvieran coordinadas al máximo.

2.2. *Ordenación del territorio y planificación hidrológica.*

El Plan hidrológico, con las matizaciones y salvedades que hemos apuntado en estas páginas, tiene prioridad sobre el de ordenación del territorio. Por el carácter básicamente insular de la planificación hidrológica canaria (art. 4.2.4.º LACAN), el PHI está llamado a mantener una especial relación con el PIOT, en el que —como sabemos— se integra. En nuestra opinión, esta integración no puede entenderse como una simple y pasiva adherencia. Cuando la Ley establece esta integración en el PIOT (y también la de los Planes de Recursos Naturales, o los turísticos), sin duda busca algo más que la mera acumulación de Planes. A nuestro entender, la Ley quiere, con esta integración, convertir el PIOT en el *eje de articulación*

de los planes insulares. Y asumir esta función coordinadora no entra en contradicción con el mayor o menor rango de sus determinaciones respecto de las del Plan hidrológico, pues esta condición de eje de articulación no le otorga prioridad al contenido propio del PIOT, a sus prescripciones y directrices, sino solamente le asigna esta característica de recipiente para albergar diferentes planes sectoriales cuyo ámbito territorial sea la isla. El propio proyecto de la propia Ley de Espacios Naturales (LENCAN), en una no muy precisa disposición final primera, introduce una modificación de la Ley de Planes Insulares de 1987 para regular la integración del PIRN en el PIOT (21). La interpretación que se acaba de ofrecer facilita una adecuada articulación entre ordenación del territorio y planificación hidrológica, que deberá asegurarse además por la compatibilidad de sus respectivos contenidos.

2.3. *Articulación de la planificación insular.*

Si aceptamos la idea de constituir el PIOT en eje de esta articulación buscada, y pretendemos integrar al máximo (que no confundir) la planificación hidrológica en un esquema globalizador, deberemos aportar otros instrumentos de coordinación complementarios, particularmente orgánicos y procedimentales.

a) *Medios organizativos para la coordinación.*

Resultaría oportuno el establecimiento de una Oficina de Planificación Insular, encargada de asegurar la articulación de los Planes que tienen por ámbito territorial la isla, y de éstos con los de nivel supra e infra-insular. Si se acepta que el PIOT se convierte en eje de esta articulación, y dado que en él se integrará la planificación de una materia como la de recursos naturales que ostenta prioridad sobre todas las demás, inclusive la hidrológica, procede también que en torno al PIOT se organice esta Oficina de Planificación Insular.

Esta Oficina que proponemos podría adscribirse a la Administración autonómica (recaería la competencia en la Consejería de Política Territorial) o al respectivo Cabildo. En cualquier caso, su ámbito territorial sería el insular, y la adscripción a una u otra entidad sería meramente funcional, pues no se debe olvidar que se trataría de un organismo para la coor-

(21) Entendemos que procedería la modificación en profundidad de esta Ley 1/1987, de 13 de marzo, para, entre otras finalidades, convertir a los PIOT —sin perjuicio de su función de ordenación del territorio— en verdaderos ejes de articulación de las diferentes planificaciones sobre la isla. Esto, además, resultaría útil a los fines de aplicación de los diferentes planes, al otorgarle al conjunto el carácter de texto integrado consolidado. La fórmula propuesta no limitaría la «autonomía» de cada Plan, cuya modificación y adaptación seguiría su propio procedimiento, y la vigilancia de cuyo cumplimiento siempre pudiera ser objeto de controles y verificaciones independientes. El análisis de la legislación de otras Comunidades Autónomas, donde no existe exactamente la fórmula que proponemos, sí que parece apuntar a este carácter integrador o globalizador de la ordenación del territorio.

dinación, sin capacidad alguna para impedir o detener los respectivos procedimientos planificatorios, y contando siempre la Comunidad Autónoma con la aprobación final en cada uno de ellos. Independientemente de su adscripción, se ubicaría esta Oficina en ese terreno institucional de nadie —y de todos— donde mejor se trabaja para coordinar la información sobre la actividad planificadora de diversos organismos públicos.

Se trataría de un órgano de estudio y seguimiento, y centralizaría la información necesaria sobre los procesos de planeamiento supra e infrainsular. Al iniciarse los trabajos técnicos dirigidos a la modificación de cualquier instrumento de planeamiento insular e infrainsular deberá por quien asuma la iniciativa recabarse informe preceptivo y no vinculante de esta Comisión de Planificación. El informe se dirigirá a determinar la incidencia de la aprobación, modificación o adaptación proyectada sobre el conjunto de los planes vigentes en la isla, o en trámite.

b) Procedimiento de aprobación del Plan Hidrológico Insular.

Para la coordinación interdepartamental en las cuestiones relativas al nuevo PHI, y del Gobierno autónomo con el Consejo Insular de Aguas, puede resultar oportuno seguir la indicación del artículo 100.6 RAPA, y formar una comisión o grupo de trabajo que asegure la debida coordinación y la unidad de tratamiento. Las Consejerías llamadas a formar parte de estos grupos de trabajo deberían ser aquellas que ostentaran responsabilidad principal en otros procedimientos planificatorios conexos (Política Territorial, Presidencia y Turismo, Agricultura y Alimentación y Obras Públicas, Vivienda y Aguas), o que tuvieran especial relación con alguno de los contenidos mínimos obligatorios del PHI (art. 100.1 RAPA). Aparte de una representación del Consejo Insular del Agua, podía estar presente también un miembro de la Oficina Insular de Planificación. Este grupo de trabajo intervendría como órgano técnico para preparar los textos a aprobar en cada fase del procedimiento.

Queremos también llamar la atención acerca de la utilidad que para la coordinación tiene la técnica de los informes previos (22), que se solicitarán de aquellos organismos y entidades que sin llegar a tener una participación muy intensa en el proceso de planificación hidrológica, sin embargo su concurso y colaboración al menos por este medio resultará útil para una más correcta articulación futura de los planes.

2.4. Mantenimiento de la articulación de los planes después de su aprobación.

Garantizar la permanencia de esta articulación a lo largo de su aplicación y desarrollo constituye un objetivo importante.

La propia Oficina de Planificación Insular puede atender al seguimien-

(22) A. PAZ ANTOLÍN y B. PERNAS ROMÁN, *El informe como instrumento de coordinación en la Ley de Costas*, «Rev. Est. Territoriales», núm. 34, 1990, pág. 152.

to, también, de los incidentes y problemas que se llegaren a plantear en la aplicación de los planes, en la perspectiva de estudiar y ofrecer soluciones técnicas generales —no, obviamente, caso a caso— para proteger el grado de articulación conseguido o restablecerlo.

Pero aún más eficaz puede resultar la elaboración conjunta de programas o planes de actuaciones, obras y servicios hidráulicos a desarrollar por cada ente público aisladamente o en colaboración con otros, y formalizados a través de convenios interadministrativos. Especial interés puede tener el apoyo desde esta plataforma de cooperación interadministrativa a la redacción y aprobación por los Municipios de Planes de Saneamiento (de los del art. 90 TRLS), que desarrollarían parcialmente el planeamiento hidrológico insular, y se podrían aprovechar de las ayudas comunitarias en materia de medio ambiente.