

MESA 2: AGUA, TERRITORIO Y ECONOMÍA: ¿ES POSIBLE UNA RELACIÓN SOSTENIBLE?

M.2.4. AGUA Y TERRITORIO

Autor:

Dr. Jose Luis Gómez Ordóñez (Cat. UGR).

Como introducción general al conjunto de temas se recoge una síntesis de la Ponencia del Prof. Dr. José Luis Gómez Ordóñez al último Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua (Tortosa, 2004) sobre "la Cuenca Hidrográfica y la Ordenación del Territorio".

En esta se señalan los aspectos fundamentales de esta relación, con consideraciones generales de "buenas prácticas" y principios de interés común para los dos ámbitos, que serán referidas también en apartados posteriores, en los siguientes argumentos:

PRIMER ARGUMENTO

El primer argumento tiene que ver con **los valores naturales y medioambientales**; valores que han estado siempre muy presentes en las teorías y las buenas prácticas del urbanismo y la ordenación territorial (a partir de ahora, para simplificar, diremos O.T.), mucho antes incluso de que ésta cristalizara como tarea específica, como una profesión; es más, estos valores, como es bien sabido, han sido impulsores de la O.T. y se han transmitido a la misma como un rasgo genético que se encuentra en todas las propuestas urbanísticas innovadoras de los dos últimos siglos.

Es sabido que los fenómenos urbanos de nuestra época nos obligan a elaborar nuevos instrumentos teóricos y prácticos que pretenden comprender e intervenir en los territorios actuales de la ciudad dispersa, de la ciudad difusa, de la ciudad archipiélago, esa ciudad extensa, con tan variados nombres, cuyos fragmentos están unidos por el mar-naturaleza que los envuelve. Es claro que empleamos la palabra naturaleza de manera alejada de sus significados habituales, para denotar, fundamentalmente, un vacío, una pausa en la ocupación de suelo, una ausencia relativa de flujos y de edificios. Vacíos a través de los cuales, incluso infiltrándose en los espacios edificados, discurre o se organiza una red, una malla por la que circulan los flujos biológicos, energéticos, climáticos...; en esta red, el agua, aún en su ausencia, juega un papel protagonista importante (como lo ha jugado siempre el "verde" del urbanismo y la O.T., como trasunto imaginario de la naturaleza transformada), como agente principal de procesos biofísicos de gran valor ambiental; y como soporte, en la O.T, de importantes actividades de ocio y deporte, además de constituir un vigoroso vector en la educación ambiental. Podríamos resumir estas ideas en la afirmación de que la O.T. tiene como rasgo de identidad característico el de armonizar lo natural y lo artificial, el de cuidar la relación justa entre lo que se ocupa y lo que se preserva o reserva para el futuro y que, en estas reservas, el agua juega un papel protagonista como iremos comprobando. Lo cual se ha de destacar, sobre todo en los países mediterráneos, donde es muy frecuente el desprecio de estos principios desde la dictadura de las rentas del suelo- y del agua- y del negocio de la construcción.

Desde el punto de vista de la planificación hidrológica, los cauces son elementos esenciales de la referida malla natural-ambiental. La riqueza y diversidad biológica de los ríos y sus riberas, los flujos de materia y energía que discurren por estos cauces, son bien conocidos. Desde luego, la importancia de las ciencias biofísicas en la comprensión de los fenómenos naturales y ambientales se revela fundamental, y la unidad cuenca emerge

como ámbito espacial idóneo para el análisis, la evaluación y el control de aquellos fenómenos.

La importancia de la vegetación en las zonas altas de las cuencas para disminuir la erosión y aumentar la infiltración y la recarga de acuíferos de las partes bajas de las cuencas, la necesidad de que aquellas zonas altas no sean expoliadas como sistemas naturales en beneficio de políticas energéticas o reguladoras para satisfacción de necesidades de las cuencas baja, las buenas prácticas hidroforestales disminuyendo la escorrentía y la erosión de laderas..., son razones a favor del ámbito cuenca para la valoración justa del capital natural y ambiental y, por tanto, para una O.T. adecuada. Cabe hacerse eco de la aludida y afortunada distinción acuñada para el agua y hablar con el mismo rigor de que conviene distinguir entre un territorio-vida y un territorio-negocio: efectivamente, la O.T. tiene que contar con el negocio inmobiliario y con los negocios en cualquier actividad que necesita el suelo como soporte físico así como una buena accesibilidad y la copresencia de otras actividades relacionadas; pero el territorio como ámbito de relación de los hombres, como marco y expresión material de la vida social, como capital natural y como soporte de relaciones medioambientales, es mucho más que la dominante dimensión negocio.

SEGUNDO ARGUMENTO

El segundo argumento gira en torno al valor del territorio como capital físico y al proceso de O.T. como conjunto de operaciones y dispositivos que otorgan, incrementan y aprovechan ese valor. En los procesos de planificación territorial de cualquier región o ciudad hay numerosas interacciones con los procesos de circulación y de cambio de las condiciones del agua, y, por tanto, el control de tales interacciones y la eficiencia de la O.T. son mayores en los territorios-cuenca.

Podríamos adjudicar al agua la condición de vector de salubridad y considerar el espacio-cuenca como espacio del ciclo de la circulación y el reuso del agua, como territorio genuino en el que las condiciones y la presencia del agua constituyen sensores de calidad del proceso global de uso del suelo y de salubridad y confort del territorio. La disposición de las actividades es decisiva para regular la cantidad y la calidad del agua; en las ciudades, cada vez más, se atiende a condiciones que disminuyan la escorrentía, aumentando la infiltración, reteniendo los aguaceros, disponiendo interceptores de lluvia en los cauces antes de su entrada en suelos urbanizados, proponiendo para las ciudades sistemas separativos que permitan los anteriores dispositivos y disminuyan los costes de la depuración; se atiende cada vez más en la urbanización dispersa a bajas ocupaciones de suelo por la edificación (índice que puede ser alcanzado tanto con densidades bajas como con densidades altas) y a que los espacios libres, incluso las propias calles, tengan capacidad de retener el agua para disminuir los caudales aguas abajo. Las zonas urbanizadas ofrecen así una parte alta, de retención y desvío, en la que resulta muy apropiada la disposición de parques de cabecera con árboles y terrazas de retención, con pequeñas balsas como elementos atractivos de dichos parques, una parte central en la que las redes de servicios organizan el abastecimiento y la evacuación, y una parte baja en la que las aguas son infiltradas a los acuíferos tras un primer tratamiento de depuración, colaborando así a la mayor fertilidad de los ruedos agrícolas contiguos a las ciudades que constituyen un verdadero patrimonio histórico- cultural.

La coexistencia, complejidad y extensión de las redes de agua en las ciudades, en su doble finalidad de abastecimiento y evacuación, las convierten en el dispositivo urbano de sustitución artificial de los procesos naturales de uso y circulación del agua.

Se ha dicho que las ciudades tendrían que administrar sus aguas residuales como si el abastecimiento de agua potable lo tuviesen que tomar aguas debajo de sus vertidos: sería la mejor garantía de su contribución al mantenimiento de la calidad del agua. Las redes viarias, tanto las calles como las grandes arterias de circulación rápida, ocupan una superficie importante de suelo, interfieren y modifican la escorrentía de las aguas de lluvia

y, en el lavado de sus pavimentos, acumulan grandes cantidades de sustancias contaminantes en los flujos de agua que los atraviesan o discurren por ellas; de ahí la importancia de los trazados viarios en el ciclo y calidad del agua; la red viaria, normalmente sobrepuesta a la red de servicios, recibe muy valiosas recomendaciones para su adecuada disposición en cuanto a sus trazados y sus rasantes, si se entiende como un sistema físico importante de la cuenca, como un dispositivo de fuerte interacción con los procesos físico-químicos del agua.

Uno de los aspectos más habitualmente atendidos de la relación agua-territorio en los escenarios de crecimiento urbano es el de las exigencias que plantean de un mayor consumo de agua y la mayor cantidad de residuos producidos así como los costos crecientes de los servicios, tanto de abastecimiento como de depuración de aguas, con saltos de umbral que van más allá del coste de la mera extensión de las redes, toda vez que se necesitan, progresivamente, nuevos depósitos de regulación, duplicación de las redes principales, una nueva depuradora... Es frecuente que la urbanización del territorio dispersa, a saltos, por fragmentos, deje sin atender, precisamente, estas inversiones de umbral, deteriorándose la calidad de los servicios y, con ella, la confianza de los ciudadanos en la administración, conduciendo, con cada vez mayor frecuencia, a la privatización de los mismos. De esta manera se remite la solución del problema al mercado, a la factura del servicio, pero el servicio, claro, sólo se prestará en aquellas partes de la ciudad capaces de pagarlo. Es decir, se está produciendo, con la explosión en fragmentos de la ciudad contemporánea, una desintegración de los servicios, tanto vertical –abastecimiento, distribución...- como horizontal –agua potable, residuos...-, relacionada con su privatización y su dotación desigual en el territorio. La ciudad extensiva y policéntrica está sufriendo serias embestidas en su cohesión social por esta desintegración y dotación desigual de las infraestructuras. Una oportunidad para que el ámbito cuenca, que encaja la dispersión de la ciudad en una unidad geográfica clara, se muestre mucho más capaz que otros espacios para enfrentarse a estos riesgos. Parece claro que la cuenca hidrográfica es, efectivamente, un ámbito en el que la valoración de los costes globales del crecimiento urbano se hace más transparente y los problemas de la segregación social, también, por la misma razón, más evidentes y susceptibles de abordar.

Se está haciendo más débil, en cambio, el argumento que viene oponiendo urbanización a sostenibilidad y ligando, en una relación causa-efecto inextricable, los procesos de crecimiento urbano con la explotación abusiva y el deterioro inevitable del recurso agua y, por tanto, con la destrucción de capital natural; es verdad que ello es demasiadas veces así pero no tendría por que serlo y, sobre todo, en las zonas litorales, donde se está concentrando, en todo el mundo, y de manera creciente, la población y las actividades, las modernas técnicas de desalación están acabando con la condición limitante para el crecimiento que hasta ahora caracterizaba al recurso agua. Incluso la progresiva pérdida de protagonismo económico de la agricultura, más allá de mercados reducidos y excepto para unos pocos productos, ha convertido a las huertas que rodean a nuestras ciudades mediterráneas en paisajes, de los que se ha dicho que ya no pertenecen a nuestro tiempo, que son algo así como fantasmas de otra época. Esta menor presión de la demanda tiene que traducirse, gracias a la planificación, en una exigencia de mayor calidad, de menor deterioro, tanto en el uso del agua como del suelo, y en un refuerzo de los criterios de contención y ahorro -en el agua, fundamentalmente la reutilización, y en el suelo, la compacidad- de ambos factores para que se valoren cada vez más como capital natural en paralelo a su depreciación relativa como medios de producción.

Y es que el agua-negocio, como el suelo-negocio, son ideas que han de reconocer el protagonismo creciente que adquiere el capital que los usa y que éste capital, financiero, fundamentalmente, tiene ahora otros recursos en los territorios, a veces más valiosos que el agua, como serían el sol y el clima en el litoral mediterráneo. Dicho de otra manera, no parece que racionarle la oferta de agua al negocio turístico, sea para él una amenaza seria. Se ha de reconocer, por otra parte, que las compañías de aguas tienen cada vez más relaciones y participaciones fuertes en otros sectores como el hotelero, el de la construcción

o la informática y ello es también un indicador de una nueva relación agua-capital en la que el peso del primer factor ha disminuido; también es por esto que se hace más factible dar la batalla en la defensa del territorio-naturaleza y del agua-vida.

TERCER ARGUMENTO

Después de haber tratado del capital natural que supone la malla ambiental y del capital físico supuesto por las infraestructuras, los servicios y la edificación, el tercer argumento que viene a reforzar el espacio cuenca como ámbito idóneo para la planificación territorial es el **del capital social**.

Se viene advirtiendo que a medida que la referencia al ámbito europeo, tanto espacial como metodológica y estratégica, homogeneiza las prácticas de planificación territorial en el continente (Estrategia Territorial Europea o Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial), se tornan más protagonistas en las tareas de O.T. los territorios locales a los que se les asigna un papel proactivo como soporte de las acciones territoriales básicas de las políticas de desarrollo y cohesión, adquiriendo creciente importancia cuestiones como la identidad y la diversidad cultural.

Como explica De Matteis, los elementos del sistema local, los agentes privados y públicos, establecen relaciones sociales, políticas, económicas, culturales..., entre ellos y con actores supralocales, relaciones en las que el medio territorial local juega un papel muy importante y que influyen fuertemente en los procesos de producción y acumulación de capital económico y social.

A la producción de plusvalías derivadas de las sinergias de la movilización de las redes sociales, ayudan las interacciones cara a cara y el compartir intereses, conocimiento y objetivos, como atributos del medio local. Qué duda cabe de que en el espacio cuenca, las relaciones entre los elementos del sistema local son aún más fuertes que en otros espacios sin esa identidad natural tan marcada. En las cuencas se han desarrollado históricamente redes sociales en torno al uso y a la producción del agua, cooperativas o conflictivas, que constituyen un capital humano y social susceptible de "enredarse" con otras redes locales que puedan existir o ser generadas en torno a lo que pudieran denominarse los "corredores sociales" del agua; efectivamente, a lo largo de los cauces y sus riberas y de sus laderas vertientes se inscriben, o pueden hacerlo, prácticas sociales específicas, de disminución de la erosión y de los vertidos contaminantes, de implantación de usos públicos o colectivos relacionados con el tiempo libre, de cuidado del medio biótico de las riberas, objetivos compartidos de aguas limpias para los cauces..., compromisos todos ellos que constituyen una energía social que es susceptible de multiplicarse incluyendo otros objetivos tales como la valoración del paisaje y el medio natural y el control de los procesos de ocupación de suelo, tanto en calidad como en cantidad; como si al corredor fluvio-social se le incorporasen otros afluentes que lo hacen más fuerte y que pueden surgir, gracias precisamente a su existencia.

Se ha postulado que las comunidades locales pueden ayudar a establecer ámbitos de tutela de umbrales de tolerancia que admitan aceptables y tolerables niveles de riesgo e incertidumbre. Esto es, no tanto se trata de perseguir para los espacios-cuenca imágenes soñadas de paraíso natural cuanto de establecer mecanismos de seguimiento y de control, de respuesta rápida a los conflictos, de una eficaz contabilidad y conocimiento de los problemas que se dan en tales ámbitos, por ejemplo, la contaminación de los acuíferos y de las playas, derivada de la actividad agrícola y la pérdida de calidad de un paisaje acosado por una ocupación incivilizada.

PRINCIPIOS DE INTERÉS COMÚN

Una vez consideradas algunas interacciones significativas entre la planificación territorial y la gestión del agua en torno a los valores naturales, físicos y sociales, cabe extraer algunos **principios de interés común para los dos ámbitos** y, por tanto, que ayuden al fomento de su imbricación allá donde sea posible, especialmente en aquellos territorios en los que el agua, incluso por su escasez, tiene un mayor protagonismo, y en aquellos, como el litoral mediterráneo, suave o bruscamente encajados entre las montañas próximas y el mar, donde la sección del valle es capaz de explicar por sí sola, de manera muy sintética, las tensiones y los atributos territoriales.

Primer Principio: La O.T. desde los años 70/80 del pasado siglo, dejó de ser una práctica orientada de arriba abajo y exige cada vez más la creciente participación de agentes e intereses locales y no gubernamentales, articulados en torno a una cierta variedad de intereses y problemas, que son a la vez multiescalares en el tiempo y en el espacio. Esta estructura descentralizada (con los diferentes gobiernos implicados impulsando esa participación plural, tutelando el arbitraje de los conflictos que se planteen y poniendo en práctica los principios de gestión así elaborados), es tan necesaria para el gobierno de los temas del agua como del suelo.

Segundo Principio: Muy relacionada con esa polifonía de actores está la condición multiescalar referida: así, hay cuencas de menos de 1km², ámbitos espaciales de la escala de un acuífero, subcuencas que se agregan en una unidad mayor como los barrios o distritos se yuxtaponen en ciudades, espacios acotados como las terrazas fluviales, incluso ámbitos limitados a una fuente o un pozo y su área de abastecimiento; de la misma manera, en el territorio, tenemos las parcelas, los barrios, los ayuntamientos, las agrupaciones plurimunicipales.... Lo importante es entender que hay problemas que requieren atravesar todas las escalas y, en este sentido, el agua y el suelo se pueden gestionar mejor desde las exigencias solidarias entre unidades administrativas diferentes, reclamadas, sea por la gestión del agua –ámbito cuenca o subcuenca-, sea por la del suelo –ámbitos plurimunicipales que pueden impulsar, y fortalecerse desde, el compartir servicios-. También las escalas temporales diferentes en los asuntos del agua abarcan desde el tiempo del aguacero, los ciclos de sequías y años lluviosos, los ciclos de las cosechas y las temporadas de la pesca y el turismo,... los tiempos de largo ciclo histórico como los que señalan la vigencia de los modos de producción, las tecnologías de riego, tipos de cultivo..., hasta llegar al tiempo geológico y sus fenómenos de erosión y sedimentación; asimismo, en cuanto al suelo, podrían leerse ritmos igualmente diversos, aunque, cada vez más, parece el ciclo electoral de cuatro años el que pretende dictar el tiempo de las acciones, desde la pavimentación de calles, asunto de semanas, a la formación de patrimonios públicos de suelo, asunto de décadas. Atiéndase a cómo, en esta multiescalaridad, la superposición de los ámbitos de cuenca y del espacio de la O.T., se ayudarían mutuamente, enriqueciendo la elaboración espacial y temporal de sus propuestas.

Tercer Principio: Una última transversalidad, útil al agua y al suelo, es la que ponen de manifiesto algunas prácticas de planificación territorial recientes que no siguen el método tradicional de la previsión y la propuesta de un escenario finalista sino el de la aceptación de la incertidumbre y el análisis y el trabajo sobre escenarios posibles; esta actitud confía más en los principios y en los instrumentos desplegados en el proceso que en los finales, en que podamos anticipar y diseñar los resultados: se trataría de poner en marcha “buenas prácticas” –una estrategia que en los asuntos del agua ha producido buenos resultados-, de emplazar bien, de fundar bien algunos gérmenes, sean de naturaleza –plantaciones arbóreas o arbustivas, por ejemplo-, sean de capital físico –infraestructuras o edificios-, acompañadas de la movilización de energía social imprescindible, en la confianza de que una acción bien ejecutada y un buen control de su evolución, conducirán a buenos resultados, contando siempre con que sea la voluntad colectiva la que controle continuamente el rumbo en la buena dirección.

PROPUESTAS DE CARÁCTER GLOBAL

En relación a estas consideraciones, y como preámbulo a este Avance de Guía de Buenas Prácticas, se formula una primera **propuesta de carácter global** que es la de que cada territorio, desde la subcuenca más pequeña a la cuenca más grande, pasando por los términos municipales y los territorios plurimunicipales y comarcales, las provincias, etc. elabore y disponga de un Atlas propio, como de una cuenta de BALANCE TERRITORIAL que constituya una especie de tarjeta de identidad en la que se reflejase el valor de dicho territorio y su evolución en el tiempo.

- Tales valores serían los ambientales–naturales, los físicos y los sociales, es decir lo que se reconoce como capital natural-N, recursos y flujos, diversidad, dinámica..., como capital físico-F, infraestructuras y lugares urbanizados de interés colectivo y público, aunque sean de propiedad privada, y como capital social-S, asociacionismo, focos culturales, singularidad económica, etc.
- Para cada bloque de valores N, F y S se elaborará, para que figure en el Balance, una INFORMACIÓN que mida cantidades, calidades, localizaciones y riesgos en relación a aquellos valores.
- Se establecerá un sistema de INCENTIVOS que fomente las acciones de incremento de esos valores; podrían ser inversiones públicas orientadas a la ejecución de planes en este sentido. Por ejemplo, si una Confederación o un grupo social ponen en marcha un plan de mejora de un corredor fluvial, las administraciones públicas se adherirían concertando ayudas para ese programa.
- Igualmente se impondrían penalizaciones para las acciones destructoras de esos valores, tales como cargas fiscales compensatorias.
- los territorios deberán tener en sus Balances un plan de EDUCACIÓN/CONCIENCIACIÓN acerca de ese capital N-F-S. Se premiarán las acciones de fomento de esta labor con un reconocimiento cívico y una recompensa.

En este Marco se implicarán tanto las administraciones como las instituciones, asociaciones y ciudadanos. Todos ellos deberán poder ser agentes de acciones de valorización del territorio y, por tanto, objeto de incentivos, penalizaciones y reconocimiento público. Todos ellos deberán tener, igualmente, acceso a la información y estado de cuentas del Balance.

La Junta de Andalucía, las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos, de manera individual o concertada, a iniciativa de cualquiera de ellos, pondrían en marcha la elaboración de tales Atlas de Identidad Territorial de la misma manera que la Ley obliga a los Ayuntamientos a hacer Planes de Ordenación Urbana de su territorio municipal.

Esta ponencia forma parte del "Manual de buenas prácticas en torno a la relación agua y territorio" que constituye una aportación del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada bajo la coordinación del Prof. Alejandro Grindlay Moreno, al proyecto "Estudio Piloto para la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Guadalfeo".