



# DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES GENERALES

## COMISIONES MIXTAS

Año 2010

IX Legislatura

Núm. 108

### DE RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. D.<sup>a</sup> CARMEN MARÓN BELTRÁN

Sesión núm. 5

celebrada el martes 9 de marzo de 2010  
en el Palacio del Congreso de los Diputados

Página

#### ORDEN DEL DÍA:

Comparecencia del señor Defensor del Pueblo (Música Herzog), sobre el estudio monográfico elaborado por la Institución del Defensor del Pueblo con el título «Agua y ordenación del territorio». (Número de expediente del Congreso 261/000002 y número de expediente del Senado 781/000002.) .....

2

### Se abre la sesión a las once de la mañana.

La señora **PRESIDENTA**: Señorías, se abre la sesión. Hoy celebramos Comisión y contamos con la presencia del Defensor del Pueblo para informar sobre un monográfico titulado *Agua y ordenación del territorio*. Por tanto voy a dar la palabra al Defensor del Pueblo, a quien le doy igualmente nuestra más cordial bienvenida como siempre a esta casa, y especialmente a esta Comisión. También quisiera decir que, a continuación de su intervención, los grupos como es habitual intervendrán de menor a mayor. Por tanto, querido Defensor, don Enrique Múgica, tiene la palabra.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Múgica Herzog): Señora presidenta, señores miembros de la Mesa y de la Comisión, ante todo quiero expresarles mi admiración por las salas de que disponen sus señorías. Yo recuerdo cuando entré en esta casa —que entonces era banco—, y en aquella casa —ni ampliación ni nada— utilizábamos los discretos y austeros salones de mesas de las Cortes Orgánicas, en que naturalmente se trabajaba poco. Veo que ahora se trabaja mucho.

Traigo hoy a las Cortes Generales, y más en concreto a esta Comisión mixta, en cumplimiento de mis funciones como Defensor del Pueblo, un informe monográfico con título breve pero de amplio contenido: *Agua y ordenación del territorio*. Esta expresión pretende describir en pocas palabras el contenido de un texto en el que se plantean numerosos problemas, así como posibles soluciones con respecto a un bien esencial, el agua, y a sus relaciones con la vertebración socioeconómica y territorial del país, o por lo menos con la aplicación adecuada de los principios rectores de la política social y económica enunciados en el Título I de nuestra Constitución.

El informe fue concebido inicialmente como puesta al día de los trabajos que sobre esta materia la institución viene llevando a cabo desde hace más de dos décadas, aunque como es lógico su desarrollo se centra sobre cuestiones cada vez más actuales. Ha sido preparado y elaborado por los propios servicios de la institución, y se basa en las investigaciones practicadas a propósito de la gestión de varios cientos de quejas recibidas, y también de una selección de las actuaciones realizadas de oficio.

Estos son, en síntesis, los propósitos y los medios que han orientado este trabajo monográfico, lo que ha pretendido y cómo ha intentado conseguirlo. Pero debo referirme también a las razones o causas que motivaron la elección del asunto. Según se desprende del mismo título del estudio, este tiene un carácter propiamente mixto o de puesta en relación de dos asuntos estrechamente dependientes. Por un lado, un bien material elemental y básico, que es el agua; y por otro, una técnica aún nueva y no muy desarrollada, que consiste en la ordenación de los usos del suelo en un ámbito distinto

al municipal, objeto de lo que llamaremos ordenación territorial.

Las razones que nos llevaron a elaborar el informe son varias. Unas son evidentes y otras no tanto. Sobre las que son evidentes no voy a extenderme; me limitaré a mencionarlas porque aparecen con insistencia en muchos lugares del texto puesto a disposición de sus señorías. Me refiero en líneas generales a la persistencia del conflicto entre la falta crónica de agua en muchas regiones, y a la excesiva explotación y consumo de recursos hídricos. Naturalmente hablo de lo que es normal, no de estas inundaciones que llevamos padeciendo. Y me refiero asimismo a la dificultad de encontrar soluciones a ese conflicto, así como a la necesidad de financiar soluciones viables del problema que ese conflicto genera. En ese mismo orden de cosas también me refiero a la agricultura, que es con toda seguridad la actividad que necesita más volumen de agua, y que sin duda exige acciones de modernización y de vertebración territorial. En fin, otra razón obvia que nos aconsejó elaborar la monografía fue la divergencia, o si se quiere la incoherencia llamativa entre infraestructuras de consumo muy costosas, por una parte, y la falta de soluciones efectivas de ahorro, por otra, soluciones estas muy recientemente ideadas y todavía no extendidas en la práctica.

Después de años investigando centenares de quejas, como dije antes, se habían acumulado razones que justificaban una exposición sistemática y ordenada, cabalmente monográfica de los problemas derivados de la relación entre agua y asignación de usos del suelo. Por eso nos preguntábamos con frecuencia: ¿Cómo es posible que en materia de urbanismo, en la ordenación de los recursos naturales distintos del agua, como son los montes o las playas, encontremos diariamente una disociación tan grande? ¿Cómo puede haber tanto alejamiento entre usos y recursos, y que el desorden en la planificación perjudique lo mismo a la ciudad que al campo y a la costa, y desde luego a los ríos y al riego?

No solo eran cuestiones atinentes a las administraciones públicas, pero estas tenían mucho, muchísimo que ver con ese llamativo divorcio. No solo eran problemas jurídicos, pero en esas carencias organizativas también se hallaban involucrados derechos de los ciudadanos, derechos fundamentales contenidos en la Constitución. Y en todo este panorama encontramos una estrecha relación subyacente. Veíamos que ambas materias, el agua por un lado y la ordenación del suelo por otro, materias tan distintas en naturaleza y en régimen jurídico, pero tan próximas en la vida real, eran sin embargo y en la práctica tratadas por las administraciones como si poco o nada tuvieran que ver la una con la otra.

Veíamos, por ejemplo, que en las investigaciones exigidas por la tramitación de las quejas, cuando las administraciones urbanística e hidráulica respondían a nuestro requerimiento de información, lo hacían justificando su pasividad o su actuación incorrecta en términos de competencia, e incluso de competencias establecidas

constitucionalmente; trataban las cuestiones que no formaban parte de sus atribuciones como cuestiones sectoriales o aisladas; separaban lo económico de lo ambiental, como si se tratara de mundos distintos y a veces hasta opuestos; proclamaban o se escudaban en que no eran Administración sustantiva o Administración ambiental, según les conviniera en cada momento. Veámos, en suma, que aunque una urbanización careciera de agua o de alcantarillado, lo cual afecta inequívocamente al saneamiento urbanístico, la Administración urbanística contestaba que los problemas de agua eran asuntos de la confederación hidrográfica, y la confederación correspondiente que los problemas de aguas residuales eran asunto municipal, sin más explicaciones. Las administraciones hacían muy poco por tratar en forma integrada las acciones espaciales, las cuales de un modo u otro tienen incidencia en el territorio, en el terreno. Como el agua está regulada en la Ley de Aguas y el urbanismo en la Ley del Suelo, cada Administración se atenía escrupulosamente, entre comillas, y así lo manifestaba, a sus atribuciones de decisión, a mi juicio con un exagerado escrúpulo. Estas eran a grandes rasgos las circunstancias que nos movieron con cierta urgencia a elaborar este trabajo.

Fuera ya de la labor diaria de indagar y requerir información, era necesario acometer un estudio sistemático de los problemas del agua adaptado a las estructuras de la ordenación territorial, sobre todo a las que tienen que ver con el suelo y los espacios naturales. Para tal finalidad nos fue preciso reunir las categorías legislativas pertinentes, y reconducir la búsqueda de soluciones hacia la perspectiva estimada como correcta, que a nuestro juicio requería tratar de manera coordinada, sin aislar los problemas correspondientes, las materias urbanísticas e hidrológicas. Era necesario informar a las Cortes de cómo en el Defensor del Pueblo se percibe, una percepción no siempre compartida por las distintas administraciones, la ligazón entre lo urbanístico y lo ambiental, ya que actualmente ambas categorías siguen desligadas en la práctica. En ese sentido es preciso aclarar que me estoy refiriendo naturalmente a la percepción del pueblo, condicionada *a fortiori* por la gestión y el tratamiento de las quejas que recibe, sin que ello afecte a las situaciones que no generan quejas, esto es, aquellas en que los asuntos se administran de forma adecuada y con arreglo al espíritu del ordenamiento jurídico. Y estas son muy en resumen las razones que nos movieron a realizar este trabajo.

El informe monográfico sobre *Agua y ordenación del territorio* trata de unos de los aspectos más significativos de la ordenación de la convivencia en nuestro país. Me parece que las cuestiones que suscita forman parte sustancial, hasta podría decirse que medular, en este asunto clásico de la publicística española: el de la España invertebrada, el de la vecindad interterritorial e interregional, una vecindad que no siempre resulta pacífica.

Tras esta sucinta exposición de las razones que nos impulsaron a elaborar el estudio, me referiré a continua-

ción a los contenidos del mismo. Una rápida revisión del índice basta para comprender su carácter amplio, claramente totalizador, y hemos querido incluir en él todos los asuntos que nos parecían de interés, pero tratando de limitar su extensión con objeto de que no apareciera como desmesurado. Incluimos como pórtico del estudio el planeamiento urbanístico, siempre desde la perspectiva del agua. Esta restricción obedece a la pujanza del instrumental normativo y al carácter absorbente de la legislación del suelo a la hora de influir en la ordenación de los usos de otros bienes distintos al mismo suelo.

Una vez aclarado cuál es ese instrumental normativo básico, el análisis se centra en el planeamiento específicamente hidrológico. Los diferentes aspectos relacionados con el planeamiento ocupan más de la mitad de la monografía —324-325 páginas—, porque las investigaciones relacionadas con la gestión de quejas muestran cómo los problemas de falta de agua y de degradación del entorno derivan casi siempre de un planeamiento urbanístico e hidrológico inadecuados, cuando no muy defectuosos o simplemente inexistentes. Sin embargo, a pesar de que la utilidad de los planes para orientar la acción colectiva y para localizar la causa de los problemas que se plantean en el ámbito hidrológico es, de acuerdo con el estudio, tan palmaria como muestran los resultados de nuestras investigaciones, la vida social no es planificable sino hasta un cierto punto en una dimensión muy general. Pero con todo y con eso, los planes son portadores de una información de suma utilidad para anticipar criterios de solución de conflictos futuros y delimitar objetivos prácticos realizables. Son muy útiles en definitiva para saber a qué atenerse en un horizonte temporal abarcable, incluso cuando las previsiones de esos planes no llegan a cumplirse.

Así pues, y de acuerdo con esto, el capítulo 1 sobre planeamiento es el núcleo básico de la monografía. Ahí encontrarán SS. SS. un conjunto de reflexiones que se refieren a muy diversas cuestiones. Entre ellas se pasa revista a determinados aspectos, que van desde el modelo de desarrollo económico, basado en lo que al territorio se refiere en la realización de urbanizaciones y complejos hoteleros y deportivos, inviables sin agua, hasta los problemas de agua que se derivan de su uso agrícola, incluidas las tradicionales comunidades de regantes que configuran la Administración pública que gestiona el agua para riego. En el mismo capítulo se pueden encontrar también comentarios sobre el abastecimiento de poblaciones, y sobre los desarrollos urbanísticos sin agua, las urbanizaciones ilegales, muchas veces carentes de suministro y de saneamiento, y asimismo se trata de los caudales ecológicos, los aprovechamientos ilegales de aguas públicas o la sobreexplotación de acuíferos, entre otros asuntos.

La segunda parte del estudio, que comprende los capítulos 2, 3 y 4, comienza por el examen de la contaminación de las aguas y la protección de los cauces de los ríos. Como se dice en la presentación del trabajo, la acción contra la contaminación ha sido emprendida con

retraso, cuando España era ya un país desarrollado, y la contaminación de nuestros ríos alcanzaba niveles considerables. El de las aguas sin tratar ha sido uno de los problemas ambientales más graves en España y en Europa, y aunque a lo largo de los últimos veinte años hemos avanzado apreciablemente en determinados aspectos, lo cierto es que nos queda un largo camino por recorrer.

El informe prosigue con el examen de los problemas detectados en la organización administrativa, o lo que es lo mismo, con todo lo que concierne a la escasez de medios, la ineficacia de la mecánica de actuación orgánica, y los problemas planteados por las obras hidráulicas. Incluimos unos apartados que me parecen decisivos sobre la evaluación ambiental de los proyectos técnicos y sobre la que se conoce como evaluación estratégica de los planes y los programas.

Culminando el trabajo, los apartados y capítulos finales se dedican a las infracciones, al derecho de acceso a la información sobre recursos hídricos y el suelo, a la acción ciudadana y a mostrar una relación de los derechos fundamentales afectados y de las correspondientes obligaciones fundamentales, que como es notorio, señorías, justifica y da sentido a este trabajo desde la perspectiva del Defensor del Pueblo.

El conjunto se completa, como viene siendo habitual en los estudios que elabora el Defensor del Pueblo, con un último capítulo de conclusiones y propuestas, un capítulo de índole distinta y sobre el que parece oportuno hacer unas breves observaciones. Entre las conclusiones aludidas, que pretenden advertir sobre las carencias estimadas en relación con lo que se considera un funcionamiento adecuado de las administraciones, hay seis, las seis primeras, que pueden ser consideradas como conclusiones generales. Quiero aquí mencionar alguna debido a su propio alcance. Son conclusiones a las que se llega, vuelvo a insistir, después de investigar buen número de quejas recibidas durante años, y de confrontarlas con las normas legales y con una realidad que va incluso más allá de la que refieren los mismos ciudadanos en sus reclamaciones.

La primera conclusión es que el agua no pertenece al territorio por donde pasa ni a sus habitantes. El agua es un bien de dominio público. En general ha de tenerse por más racional el aprovechamiento de los recursos hídricos próximos al usuario, pero a veces puede haber motivos que justifiquen otra solución.

Por otra parte hemos de distinguir entre sequía y déficit estructural cuando se trata de determinadas cuencas hidrológicas. Nadie niega la necesidad de adoptar medidas urgentes y excepcionales para garantizar el abastecimiento en algunas zonas, pero tampoco puede negarse que hay obras cuyo impacto no es provisional, sino mucho más duradero. No estoy refiriéndome solo a los trasvases y a las desaladoras, asuntos que por lo demás se tratan poco en la institución por falta de quejas, sino también al ahorro del agua en general. El Defensor del Pueblo, por otra parte, no puede pronun-

ciarse a priori y concluyentemente sobre si es preferible un trasvase a una desaladora; depende de cada caso y de los factores técnicos que hayan de tenerse en cuenta. No obstante, aunque el Defensor del Pueblo no pueda ni deba decantarse por una solución u otra, lo que sí puede hacer es sugerir que se examinen y comparen todas las soluciones posibles para resolver un problema estratégico puntual, y recomendar o sugerir que se elija la mejor solución desde el punto de vista ambiental.

Otra conclusión general: parece desaconsejable la práctica de construir urbanizaciones, campos de golf, invernaderos y poner en marcha industrias sin que exista de antemano suficiente agua en el territorio sobre el que se asientan esos proyectos, en la confianza de que después, una vez terminadas las obras de infraestructura necesarias, el agua se obtendrá de alguna parte. En el caso de las viviendas se presenta un problema adicional, dado que el abastecimiento a poblaciones para consumo humano es siempre prioritario.

Otra conclusión es la constatación lamentable de que las administraciones a menudo toleran y amparan actividades contaminantes e infracciones urbanísticas que dañan la calidad del agua de los ríos. La Administración con cierta frecuencia actúa como ente nodriza del agente contaminante, y no como sería de esperar de vigilante de los derechos de quienes padecen la contaminación. En contraste, un contraste que ha de considerarse como igualmente lamentable, se ha podido comprobar en ocasiones cómo la Administración se dedica a entorpecer innecesariamente el quehacer de los ciudadanos, poniendo dificultades a quienes con mejor o peor fortuna cumplimentan voluntariamente sus obligaciones, a veces con evidente esfuerzo, tratando de no quedar al margen de una legalidad estricta y compleja. Por dar algún ejemplo citaré únicamente el caso de una persona solicitante de una licencia municipal, a la que se le requieren informes adicionales, innecesarios y gravosos, por parte de un ayuntamiento para realizar obra menor que afecta a un río, cuando ya tenía el peticionario informe favorable de la confederación hidrográfica correspondiente. Se obligó en este caso al administrado, a pesar de las advertencias de este Defensor del Pueblo de no exigir trámites innecesarios y de no entorpecer el ejercicio de los derechos cívicos, a aportar informes adicionales absolutamente peregrinos. Finalmente, tras más de un año de tramitación superflua, que fue justificada muy deficientemente, se otorgó la autorización solicitada, y así figura en nuestros informes preceptivos anuales. Mientras tanto, esa Administración tan molesta, recalcitrante e injusta, como nos decía expresamente una de las quejas recibidas, parecía no ver ni oír los episodios que por la misma zona desde la que se nos envió la reclamación se producen, con grave inobservancia de lo establecido en la Ley del Suelo o en la Ley de Aguas, y hasta de lo aconsejable por el mismo sentido común o la paz civil; algo así como la discriminación archinegativa, o sea, la que de hecho trata peor a quien merece un mejor trato.

Una última conclusión general se refiere a la engañosa oposición entre desarrollo económico y preservación ambiental. Hace ya algunos años que se viene insistiendo sobre este tema desde la oficina del Defensor del Pueblo; y creo que por eso debo insistir aquí y ahora para darle la relevancia que merece. El deterioro ambiental, señorías, no es consecuencia del proceso productivo, sino que forma parte de él. No puede considerarse como una secuela, sino como algo consustancial con el proceso productivo. En consecuencia, la recuperación de los recursos dañados debería incluirse en los costes de producción correspondientes. Los costes por el impacto ambiental no han de tenerse pues por costes externos a la actividad contaminante. La actividad productiva es o puede ser también y al mismo tiempo actividad destructiva del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, como indica nuestra Constitución.

La destrucción de bienes naturales, la producción y vertido de residuos en las aguas fluviales son efectos que van aparejados al proceso productivo, subproductos necesarios de la actividad productiva. El resultado de esa actividad son las mercaderías, y también los daños materiales causados por los vertidos tóxicos, la sobreexplotación de acuíferos y cualesquiera otros que deben ser considerados asunto propio de quien los genera, no de quien los padece. En un hipotético modelo matemático de suma cero, el autor o propietario de los efectos debería generar un beneficio atribuible al sumando de los frutos positivos y a la detracción de los negativos. El resultado total para el medio ambiente vendría a ser, hablando en hipótesis, la suma cero, lo que equivaldría a decir que el entorno habría de quedar intocado cuando se utilizan de manera racional los recursos naturales, en aras de la indispensable solidaridad colectiva que nuestra Constitución establece.

Por otra parte, la sensibilidad ciudadana se incrementa respecto de muchos bienes, que rara vez son valorados económicamente o no lo son en absoluto. Esos bienes, por ejemplo un río y sus riberas en buen estado, no se encontrarán en ningún mercado ni tienen asignado un precio en dinero, salvo quizá cuando son destruidos. Pero la sensibilidad respecto de estos bienes es hoy distinta: los ciudadanos aprecian el valor, a veces incalculable, aunque no sea mercantil, de ríos, lagunas y acuíferos, y saben defender ese valor ante la destrucción generada por la actividad productiva de bienes que sí se intercambian en el mercado. Y los ciudadanos insisten, —me parece que con toda razón— en que tan bienes son a la postre los unos como los otros.

Las administraciones públicas siguen separando dentro de sus facultades de control lo que corresponde a la llamada economía productiva, de la que se derivan competencias en lo que afecta a agricultura, obras públicas, energía e industria, y lo que es propio de la economía de los recursos naturales, con competencias atribuidas a los departamentos de Medio Ambiente, como si aquella integrara un mundo autónomo y principal —me refiero a la llamada economía productiva— y

esta, la de los recursos naturales, viviera en un mundo de elementos dados, gratuitos y secundarios. Se confunde así una división departamental del trabajo, que pudo tener cierto sentido en los inicios de las preocupaciones por el medio ambiente, con el deber constitucional de velar por la conservación del medio, que corresponde a todas y cada una de las administraciones.

El informe que hoy me complace presentar contiene una exposición del estado de la cuestión que cubre todas las investigaciones realizadas por la institución hasta la fecha convencional de cierre de trabajo, el 31 de mayo de 2009, aunque la duración de este nos ha permitido incluir también algunos datos del segundo semestre del mismo año.

Los problemas contenidos en la mayoría de las quejas que se formulan ante el Defensor del Pueblo en esta materia dan lugar a complejas y largas investigaciones que se prolongan a veces durante años. Esto se explica por la naturaleza de las cuestiones planteadas, que no suelen admitir soluciones rápidas, y menos aún instantáneas. En el texto resultante no dudamos en censurar la actuación de las administraciones en sus tres niveles estatal, autonómico y local cuando se estima como incorrecta. Solo excepcional y ocasionalmente, cuando la relevancia del caso o el número de personas afectadas lo reclama, se hace referencia concreta a organismos determinados.

El propósito del informe es muy simple y preciso: consiste en hacer lo posible por que se aplique de forma adecuada, y respetando siempre la finalidad de la norma, la legislación vigente en las materias analizadas, esto es, el ámbito urbanístico y el de los recursos hídricos. Como en otros estudios anteriormente presentados ante esta Comisión disponíamos de un extenso archivo de casos relacionados con su objeto y una considerable cantidad de material que una vez más estimamos como imprescindible ofrecer a la consideración de las Cortes Generales, debidamente ordenado y estructurado, como hacemos. La tarea no nos resultó sencilla ni cómoda, y hasta se puede achacar al texto resultante falta de amabilidad expositiva. ¡Pues no faltaba más! (**Risas.**) Sin duda no será una monografía de lectura grata, especialmente para quien se atreva a leerlo de un tirón, de principio a fin; yo ruego que hagan estaciones de lectura. Pero tengo que decir que ese me parece un peaje insignificante a cambio del rigor y la efectividad buscados en las soluciones que se proponen. Sus señorías juzgarán en qué grado hemos cumplido con los propósitos que nos animaron a emprender esta labor. Lo que sí puedo confesarles es que nunca buscamos la facilidad en detrimento del amparo debido a los derechos ciudadanos. Si se me permite, y dicho de un modo coloquial, el informe deseaba dirigirse a las Cortes casi con una exclamación: ¡esto es lo que hay! Vale decir que, dados los recursos materiales y personales disponibles, el Defensor del Pueblo ha procurado elaborar un trabajo que resulte expresivo y de manejo sencillo, procurando con nuestra mejor voluntad la exactitud de las conclusiones y las

recomendaciones que pudieran servir de base para racionalizar y mejorar la gestión de nuestro patrimonio común.

El agua está sometida a las amenazas y las presiones de la actividad humana, actividad que a veces comprende la negligencia de todos en general. La calidad del agua sigue lejos de ser satisfactoria en varias comunidades y regiones de nuestro país, una calidad que asimismo se ve empeorada por inundaciones y sequías; esto afecta a la calidad de la vida, a las condiciones de una vida digna. A su vez la conciencia y cultura ciudadanas no siempre son sólidas y consecuentes. Buena prueba de ello es la frecuencia de infracciones graves y muy graves que nos muestran su evidencia continuamente.

Este es el panorama sobre el que se ha centrado el estudio, el panorama al que se enfrenta la Administración hidrológica. Como dice el informe, la Administración no es una máquina todopoderosa, sino una organización ciudadana compuesta por ciudadanos sujetos permanentemente a errores y negligencias. Confío en que la coordinación del planeamiento hidrológico y urbanístico mediante los instrumentos jurídicos que inciden en un mismo espacio pase de ser un objetivo necesario a convertirse en una realidad patente. Esta podría ser la expresión resumida de nuestra finalidad; vale la pena porque los derechos afectados por las cuestiones tratadas son de carácter fundamental.

Y termino. La administración indebida del suelo y del agua afecta o puede afectar a derechos tan básicos como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda digna y el derecho a un ambiente adecuado. Hace pocos días publicaba Emilio Lledó un artículo titulado La libertad de hablar, cuyo inicio y cuyo final parecían pensados para ilustrar esta presentación, aunque con ello delimitara unas reflexiones sobre el lenguaje. Comenzaba afirmando: Vivimos sobre la tierra, aunque el cemento y el asfalto la estén recubriendo; vivimos del aire que respiran nuestros pulmones, aunque el desenfreno o la inconsciencia lo estén corrompiendo; vivimos del agua, ese líquido imprescindible. Por encima de todos los adelantos tecnológicos, son esos elementos, esos principios fundamentales de la existencia lo único que no nos puede faltar. Y lo acababa así: La vía democrática jamás podrá realizarse mientras una ciudadanía, desconcertada y engañada con la codicia de los otros, se resigna a soportar la dictadura de la indecencia.

Con este trabajo sobre el agua y la ordenación del territorio, señorías, el Defensor del Pueblo pretende, tanto contribuir al uso más racional de los recursos naturales, como evitar en la medida de lo posible cualquier género de dictadura, llámese como se llame.

La señora **PRESIDENTA**: Abrimos el turno de palabras a los grupos, de menor a mayor. ¿Grupos que desean intervenir? ¿Grupo Mixto? No va a intervenir. ¿Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds? Tampoco. ¿Entesa? **(Pausa.)** ¿Grupo Vasco-PNV? **(Pausa.)** ¿Grupo Catalán de Convergència i Unió? **(Pausa.)** ¿Grupo

Popular? Tiene la palabra por el Grupo Popular la señora Contreras.

La señora **CONTRERAS OLMEDO**: Gracias por este informe en el que hemos tenido el honor de profundizar no tanto como aconsejaba el Defensor del Pueblo en pequeñas dosis, sino que ha sido un pequeño atracón el que nos hemos dado esta última semana, y habrá que reparar en él más detenidamente, puesto que francamente es un informe muy oportuno por el momento en el que nos encontramos ahora en este país, no por la sequía precisamente, sino por el exceso de lluvia y el exceso también de inundaciones, debido a la mala ordenación del territorio, de los planes urbanísticos o de las construcciones, como ha apuntado usted, ilegales.

Nosotros en este extenso informe queríamos destacar algunas de las recomendaciones o conclusiones que el señor Defensor del Pueblo hace sobre la pasividad y la renuencia de las administraciones, y sobre todo la discordancia entre las dos administraciones encargadas del agua y de la ordenación del territorio: por un lado la Administración urbanística y por otro la Administración hidrológica. Esta dicotomía que existe entre ambas da lugar a que la ordenación, como se ha puesto de manifiesto en el informe, no sea del todo la mejor para nuestro país, en unos años en que ha habido un *boom* de crecimiento urbanístico, pero probablemente sin contar con las carencias o disponibilidades de agua en ciertos territorios.

Queríamos después de este informe, como digo, tan extenso hacer hincapié en algún párrafo, precisamente en el que dice que el agua no pertenece al territorio por el que pasa ni a sus habitantes, sino que es de dominio público. Eso es algo que nosotros venimos defendiendo y manteniendo en muchas de las ocasiones en que hemos tenido la oportunidad de tratar el tema, porque parece ser que todos somos en general muy proclives a decir que el agua del río que pasa por nuestro pueblo o por nuestra casa nos pertenece y podemos disponer de ella y no permitírsele a otros; y este párrafo nos agrada.

Nos plantea también una serie de dudas, quizá hasta un pequeño caos en este momento en este país: si desaladoras o si trasvases, dependiendo en cada lugar en concreto; qué Administración es la competente, qué ordenación; si ahora las demarcaciones hidrológicas, antes confederaciones, si el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, si la Administración local, si en el caso de las infraestructuras hidrológicas el Ministerio de Fomento. En definitiva un maremágnum, y además lo ha referido usted, señor Defensor del Pueblo: ¿esto es lo que hay! Pues bien, ante esa afirmación de que esto es lo que hay, le preguntaría, ¿y ahora qué? Nos parece que ha sido una pena y seis años perdidos en los que había un planeamiento global y concreto, un plan hidrológico nacional derogado, en el que se contemplaban todas estas circunstancias y más, y que estaba hecho en una situación más difícil en cuanto a la carencia de agua y en cuanto al *boom* urbanístico. Y este pano-

rama que se plantea con las quejas —que tampoco voy a repetir— que los ciudadanos le han dirigido a usted, puesto que en otras instancias se han visto desatendidos y que, si me permite la expresión, les volvían locos trasladándoles de una administración a otra: que si esto es competencia del plan urbanístico de ese territorio, que si es una competencia de la demarcación hidrológica. Nos parece que el informe está muy bien, pero nos deja perplejos el ahora qué. Dice usted que esto es lo que hay, vemos que hay una serie de carencias, vemos que el agua, como decía al final, es un bien imprescindible para el desarrollo y para la vida humana; nos parece también acertada esa manifestación de que los costes de producción de las distintas explotaciones deben englobarse en los de saneamiento, los vertidos ilegales, todos esos aspectos sobre los cauces ecológicos de los ríos, la sobreexplotación de acuíferos, etcétera, y para unificar todo ese tipo de cuestiones nos parece imprescindible un plan que englobe todo, un plan hidrológico nacional, como venía denominándose, que si el Partido Socialista le quiere denominar de otro modo no hay ningún inconveniente, casi todo lo va cambiando de nombre, pero en definitiva lo que se precisa es que exista un plan, una ordenación para no tener este desaguisado entre una serie de factores que son imprescindibles para el desarrollo, para la vida. No vamos a olvidar tampoco el tema de la agricultura y de las necesidades en algunas zonas de regadíos, con los métodos que se han puesto de manifiesto a lo largo de los años como suficientes, como son los métodos por goteo, etcétera.

Me gustaría que nos diese su valoración, tras el planteamiento de nuestro grupo, sobre la necesidad de hacer una valoración global y un planeamiento global respecto al agua, respecto al urbanismo y a todo el desarrollo económico posterior. Siento que no hayan estado presentes los portavoces de los demás grupos, que precisamente podrían haber dicho algo de interés sobre zonas afectadas como las cuencas del Mediterráneo, que es en las que suele haber más problemas en temas de ordenamiento del agua, pero por nuestra parte agradecemos el informe, le volvemos a felicitar; estamos hablando de un informe que se ha realizado en cerca de dos años, pero nos parece que en las quejas y en las conclusiones —que hemos leído detenidamente— que de él se extraen falta una, como sería la necesidad, la urgente necesidad de un plan global que satisfaga o que contemple todos los problemas que tiene nuestro país en el tema del agua.

La señora **PRESIDENTA**: Por el Grupo Socialista tiene la palabra el señor Heredia.

El señor **HEREDIA DÍAZ**: De nuevo debo comenzar congratulándome por la presencia del alto comisionado de las Cortes Generales, el señor Múgica, ante esta Comisión parlamentaria para presentar el estudio monográfico *Agua y ordenación del territorio*, agradeciéndole

el trabajo desarrollado por la institución también en este punto concreto de las preocupaciones ciudadanas.

De nuevo en este tema el Defensor del Pueblo y su equipo han desarrollado una labor extraordinaria, que no podemos dejar como siempre de agradecer, cuyo fruto o resultado es este informe extraordinario que hoy estamos llamados a debatir. Un estudio que se circunscribe a analizar, según sus propias expresiones, la ligazón entre lo urbanístico y lo ambiental, y dentro de esto último lo relativo al agua, a los recursos hídricos.

El problema que nos plantea este informe es bien conocido: dejando a un lado el tema de las aguas marítimas, el documento trata de analizar el sometimiento a la legalidad vigente de la actividad administrativa en materia de agua, siempre en conexión con la ordenación del territorio, lo que incluye cuestiones como la actividad en relación con el abastecimiento de agua a poblaciones, pero también temas tan variados como la sobreexplotación de los recursos hídricos por la agricultura, la protección ecológica de los caudales o la calidad de las aguas. Y no podemos desconocer el interés de estas cuestiones; el urbanismo y la ordenación del territorio, la vivienda, el uso racional del agua se han convertido indudablemente en asuntos que preocupan de forma extraordinaria a la ciudadanía, y el Defensor del Pueblo, como institución atenta siempre a las preocupaciones ciudadanas, nos permite hoy debatir sobre esta cuestión en esta Comisión parlamentaria.

El agua es un bien escaso. En la actualidad en torno a 1.200 millones de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable, y cerca de 2.400 millones carecen de sistemas adecuados de saneamiento de aguas. En este contexto España es un país deficitario en materia de aguas: tenemos una falta crónica de este bien necesario que, entre otros muchos ámbitos, se aprecia también al analizar cuestiones urbanísticas y de ordenación del territorio. Difícilmente podemos y debemos olvidar esta realidad, aunque este invierno que estamos despidiendo nos permite ser optimistas en cuanto a reservas de agua; incluso en mi tierra, en Málaga, donde siempre estamos pendientes de la próxima sequía, este año parece que va a ser al revés, hoy estamos pendientes, no de la falta de agua, sino de los daños que ha producido su exceso.

Buena parte de nuestro desarrollo económico en las últimas décadas ha estado íntimamente ligado al sector de la construcción, al ladrillo, desatendiendo en gran medida las preocupaciones medioambientales. Pero no se puede crecer de cualquier manera, de una forma desordenada sin atentar contra el medio ambiente, entre otras cosas. No se puede negar que el resultado de este desarrollo urbanístico, urbanizaciones, complejos hoteleros, los campos de golf, no son viables sin agua; requieren una correcta gestión de este bien; en definitiva, planificación urbanística y gestión de los recursos hídricos están indisolublemente unidos. Una correcta planificación urbanística y ordenación del territorio no es realizable sin una correcta gestión del agua, que incluye necesariamente los aspectos relativos al medio

ambiente. Esta es la conclusión fundamental de este informe.

A raíz del análisis de las quejas y reclamaciones que hacen los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo es necesario concluir la necesidad de un tratamiento unitario de las dos cuestiones: urbanismo y agua. Lo expresa muy gráficamente el informe del Defensor del Pueblo: cuando una concreta construcción se ve falta de agua normalmente el fallo se encuentra en ambos aspectos, en una deficiente gestión urbanística y en una deficiente gestión hidrológica. Para solucionarlo por tanto es necesario atender de forma conjunta ambos extremos. Debemos esforzarnos en mejorar el tratamiento administrativo de ambos aspectos.

La pregunta es qué se está haciendo en relación a este tema en nuestro país. Las múltiples administraciones que tratan uno y otro tema no son plenamente coincidentes, y en consecuencia no siempre tienen en cuenta los diversos aspectos de la actividad a que se refieren, sino que tienden a compartimentarla, a separarla. Frente a todo esto, ¿cuál es la posición de este diputado y del grupo parlamentario al que represento en este debate? Lo hemos expresado muchas veces en términos parecidos: el Partido Socialista entiende que el agua no debe desunir a los ciudadanos y ciudadanas ni a los territorios de España. En este punto, como en tantos otros, hacemos prevalecer la solidaridad frente al egoísmo. Esto lo podemos trasladar, aun sin ánimo exhaustivo, a las principales conclusiones de este informe extraordinario del Defensor del Pueblo, que por ello somos capaces de suscribir, si no totalmente, sí de forma mayoritaria. En primer lugar, somos plenamente conscientes de que el agua es un bien de dominio público, que ha de ser protegido, especialmente frente a la contaminación. También coincidimos con el alto comisionado en la necesidad de elegir entre el trasvase o la desaladora caso por caso, y atendiendo fundamentalmente a un criterio medioambiental. También estamos de acuerdo en que ningún tipo de construcción —viviendas, campos de golf, grandes complejos hoteleros— debería autorizarse sin contar previamente con suficiente agua para su abastecimiento una vez construido.

En consecuencia, el órgano competente en materia de planificación urbanística no debería autorizar ninguna construcción sin el informe favorable, aunque no sea legalmente vinculante, del organismo competente en materia hidrológica, del organismo de cuenca. Dicho de otra manera, o de manera más directa, los socialistas somos partidarios, y así lo hemos manifestado en innumerables ocasiones, de una nueva cultura del territorio, incluida el agua; una nueva cultura que descarta que se destine el agua en función de criterios de especulación urbanística, y que se traduce en la necesidad de atender a su desarrollo equilibrado y sostenible, es decir, un desarrollo en beneficio de toda la colectividad, que atienda a su protección medioambiental y ponga freno a la especulación urbanística. Para ello necesariamente queremos contar con Europa. Es evidente que las insti-

tuciones europeas no tienen competencia directa en materia urbanística, pero no es menos cierto que las directivas comunitarias sobre medio ambiente son un condicionante, una guía si lo formulamos en sentido positivo, que no podemos olvidar al tratar de agua y urbanismo.

En segundo lugar, también compartimos la necesidad claramente expresada por el comisionado de que las inspecciones, así como las decisiones en materia de preservación ambiental, y en su caso la obligación a la restitución al estado anterior cuando se ha producido una lesión al medio ambiente, sean efectiva o físicamente ejecutadas en el plazo más breve posible, tanto si el infractor es un particular como si lo es una administración. Se evita así favorecer la creencia de impunidad que parece asistir a muchos infractores en este ámbito de la acción pública. No podemos estar más de acuerdo. Esto exige no solo celeridad en la toma de decisiones, sino sobre todo en la puesta en práctica de las mismas.

En tercer lugar este grupo parlamentario también comparte la condena de las administraciones competentes que toleran o amparan las actividades contaminantes o las infracciones urbanísticas que lleva a cabo el Defensor del Pueblo. Somos partidarios de que la Administración defienda a los ciudadanos y de perseguir eficazmente aquellas que se dedican a proteger a los infractores. Esto implica necesariamente encarar asuntos tales como la agilización, con la consiguiente supresión de las trabas innecesarias, y en ocasiones con la mayor dotación de medios personales y materiales de las administraciones competentes, y modernización de los procedimientos administrativos, así como en su caso potenciar, tras el necesario consenso, los mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativa en esta materia. Una necesidad que se hace aún más evidente en este sector de la actividad pública, agua y urbanismo, si tenemos en cuenta la imbricación de administraciones responsables que operan en el mismo. Los socialistas somos partidarios en este punto de mantener, e incluso de impulsar el acercamiento de la gestión del agua lo más posible a la ciudadanía, fomentando la participación ciudadana en este ámbito, y dejando al Gobierno de España un imprescindible papel de coordinación del resto de administraciones actuantes.

Así, somos partidarios de reforzar el papel autonómico en relación con las cuencas intrarregionales y su participación en los organismos que gestionan las cuencas supraautonómicas, y de los entes locales en cuanto somos conscientes de la estrecha vinculación entre demanda hídrica y uso de suelo; todo sin devaluar ni desvirtuar el papel del Estado en este ámbito, siempre en defensa del interés general. Coincidimos también con la prudencia del Defensor del Pueblo al analizar una cuestión tan espinosa, por tratarse de una evidente colisión de situaciones de interés, como del abastecimiento hidráulico de las urbanizaciones ilegales. Evidentemente, desde un punto de vista exclusivamente jurídico parece que la solución no puede ser otra que la de declarar ilegal

el abastecimiento de agua. Sin embargo, esto dejaría sin agua a muchas viviendas, a muchos ciudadanos.

Finalmente, en sexto lugar, no podemos sino suscribir también plenamente la exigencia del Defensor del Pueblo según la cual ha de considerarse lo ecológico como económico e incluirlo en el análisis y valoración de todo proceso productivo. El proyecto de ley de economía sostenible que el Gobierno acaba de remitir a esta Cámara puede servir como ejemplo del compromiso de este Gobierno y del partido que lo apoya en esta Cámara con este tema, al señalar como uno de sus principales pilares de actuación lo relativo a sostenibilidad medioambiental. Y es que para los socialistas el desarrollo sostenible no es un valor abstracto; lejos de ello, es un principio transversal que ha de presidir infinidad de actuaciones públicas. En lo que aquí interesa ha de presidir el desarrollo de nuestras ciudades y de nuestros pueblos, y esto nos permite enlazar claramente con la exigencia, también apuntada por el Defensor del Pueblo, y en su momento por las instituciones de la Unión Europea, de apostar clara y decididamente por el ahorro del agua, tanto en materia de consumo humano como de regadíos, así como con la necesidad de seguir apostando por la inversión pública en temas medioambientales —depuración de aguas, tratamiento de residuos—. En cuanto al ahorro también podemos hacer gala de nuestra actitud al señalar como ejemplo el Plan de choque de modernización de regadíos, que pretende alcanzar un nivel de regadío eficiente en torno al 80 por ciento en 2012, y del cien por cien en 2016, así como el Plan nacional de reutilización de aguas regeneradas.

Todo lo expuesto nos aleja del modelo especulativo liderado por el Partido Popular durante sus años de gobierno nacional, y en aquellos gobiernos autonómicos en los que aún conserva el poder. Un modelo presidido por la liberalización del suelo, que ha tenido como consecuencias fundamentales el encarecimiento injustificado de un bien de primera necesidad como estos, el suelo y la vivienda, y el incremento de los escándalos de corrupción vinculados a este sector. El ejemplo de la Comunidad Autónoma Valenciana no requiere mayores comentarios. Los ciudadanos afectados por un urbanismo salvaje han recibido antes el amparo de las instituciones europeas que de su propio Gobierno regional.

Por todo lo anterior podemos concluir reiterando buena parte de las apuestas socialistas que en materia de agua y urbanismo venimos repitiendo desde hace varios años. Los socialistas apostamos por el compromiso por el agua que garantiza la calidad de este bien; el acceso al mismo por parte de la ciudadanía y su protección medioambiental. A simple título de ejemplo de esta preocupación encontramos el Plan nacional de calidad de las aguas, saneamiento y depuración 2007-2015; su desarrollo y el desarrollo progresivo de los planes de cada una de las cuencas hidrográficas debe permitir en los próximos años alcanzar un nivel respetable de buen estado ecológico de las aguas españolas.

Para ello también somos partidarios de educar a todos los ciudadanos en el uso eficiente y responsable de este bien de primera necesidad. Sin duda podemos decir sin autocomplacencia que estamos en el camino adecuado, pero no es menos cierto que nos queda mucho por hacer. Por ello es necesario seguir contando con aportaciones como la que nos centra hoy en este debate parlamentario: un informe extraordinario que permite apuntar las principales reformas administrativas e incluso legales que han de acometerse en materia de gestión de agua y urbanismo. Por todo ello reiteramos nuestro agradecimiento al Defensor del Pueblo y a todo su equipo por este trabajo excelente.

La señora **PRESIDENTA**: Tiene la palabra nuevamente el señor Defensor del Pueblo para responder a las cuestiones planteadas y cerrar el debate.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Música Herzog): Ante todo quiero agradecer a la señora Contreras y al señor Heredia sus palabras, y agradecerles a ellos y a los demás que hayan leído el informe amplio que hemos presentado, que no es como una novela de Amos Oz o de David Grossman, que es una lectura mucho más interesante, pero que está ahí.

Recuerdo que en el año 1976 apareció un libro —quizá fue antes—, cuyo título era Después de Franco, qué. Su autor, político importante de la transición, fue diputado en las Cortes constituyentes en la I y la II legislaturas, y yo lo leí como muchos españoles lo leyeron. Y la respuesta era muy clara: después de Franco, la democracia.

Y ahora, señora Contreras, me pregunta: ¿y ahora qué? Ahora ustedes, ustedes los legisladores; yo he presentado unos problemas que son acuciantes, que son importantes, que son permanentes. Yo, como contemplador activo de la vida política —aunque no estoy en ella, la contemplo, naturalmente—, veo que a veces se deshilacha en temas aparentemente importantes, pero que son coyunturales; son temas como este, de vertebración de España, de vertebración de sus comunidades autónomas; temas permanentes que atañen a la vida de los españoles, y el artículo 45 de nuestra Constitución dice que el medio ambiente es fundamental, que el disfrute del medio ambiente es fundamental para el ciudadano, lo cual debe ser vigilado por las administraciones, y sancionados en el caso de que haya rupturas, quebranto del medio ambiente. Eso son temas fundamentales, por eso digo que a ustedes corresponden.

¿Qué voy a decir yo? Yo creo que a ustedes les corresponde algo que es importante para lo que son bienes permanentes para nosotros como ciudadanos españoles. A ustedes les corresponde crear un gran consenso, un gran consenso para este tema. Yo he sido un hombre de consenso durante toda mi vida política, sabiendo que la democracia es consenso y discrepancia, a veces la discrepancia mayor que el consenso, y a veces el consenso debe imponerse sobre la discrepancia con nuestra Cons-

titución. Es a ustedes a los que corresponde, y como crean conveniente, porque ustedes son el Poder Legislativo, que es el poder importante en una democracia.

Muchas gracias a todos, y quiero simplemente decirles que vamos a presentar dentro de poco dos monografías: una el doble que esta, casi 600 páginas, sobre la seguridad vial en relación a los usuarios de motocicletas y bicicletas, que son los que más salen perjudicados por la situación en que están las carreteras españolas; y otro que estamos estudiando con UNICEF, que tiene importancia ante la pérdida de valores que observamos en los menores, en bastantes menores, sobre todo en función de que los programas televisivos no son lo adecuados que deben ser, por compensar la autorregulación, ellos mismos con su actuación han descalificado la autorregulación que proclamaron en su día; por eso vamos a editar un informe sobre los programas que les gusta ver

a los menores, porque a partir de los programas que les gusta ver podremos estudiar las soluciones más adecuadas. Y vamos a dar la voz sobre todo a los menores, como dimos la voz a los que estaban en centros de residencia; por eso vamos a dar la voz a los menores, y pronto les presentaremos estos dos programas.

Muchas gracias por su atención, y al servicio de todos ustedes y de España.

La señora **PRESIDENTA:** Muchas gracias al alto comisionado de las Cortes Generales por su intervención, por su informe y por el anuncio de las dos nuevas monografías, así como a los diputados por su presencia y por sus aportaciones.

Se levanta la sesión.

**Eran las doce del mediodía.**

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**