

LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA: TERRITORIO DESORDENADO O “DESORDENAMIENTO DEL TERRITORIO”

Julio Plaza Tabasco

Manuel Antonio Serrano de la Cruz Santos-Olmo

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

Esta comunicación plantea un debate en torno a la ausencia de una política pública de ordenación territorial conectada con la planificación hidrológica y la conservación de los espacios naturales de la cuenca alta del Guadiana. Para ello se revisa la evolución de los instrumentos de ordenación territorial frente a las medidas de políticas sectorial como la ambiental, la hidrológica, y la agraria, atendiendo a un análisis de distintas fuentes. Se plantea si los problemas detectados en este espacio geográfico son válidos, o existe un problema de diagnóstico en la medida que sólo se valora la relación agroambiental, pero no la territorial en su conjunto. Los resultados descubren el alto nivel de información que se dispone para un mejor diagnóstico de los problemas de la cuenca alta del Guadiana, que se contraponen con la escasa voluntad política para ordenarlos.

Palabras-clave: Cuenca del Guadiana, Ordenación y Desordenamiento territorial, Planificación del Agua.

1. Introducción

La recuperación hídrica de la cuenca alta del Guadiana tras las lluvias de los últimos años permite vislumbrar un nuevo panorama en el conflicto ambiental por la sobreexplotación de sus acuíferos. Sin embargo, son muchas las incertidumbres para no pensar en una repetición de los hechos que condujeron a su degradación. La crisis global y las políticas de ajuste de corte neoliberal han situado el discurso sobre el gobierno del territorio y la conservación de los recursos naturales y los espacios protegidos, en un plano oculto del debate y el interés social. Después de un gran avance en el desarrollo de instrumentos de ordenación, se han retirado en los últimos dos años el *Plan Especial del Alto Guadiana* y el *Plan de Ordenación del Territorio Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha*. Ello nos sitúa en un punto muerto, o más bien ante un nuevo escenario de *desordenamiento del territorio*, que favorece el *status quo* en favor de la explotación de los recursos hídricos y debilita la capacidad de reacción ante nuevos momentos de crisis.

El objetivo de esta comunicación es doble. Por una parte, proponemos un debate sobre el concepto de *desordenamiento del territorio* que ayude a clarificar el diagnóstico del problema y, por otra, analizamos el caso de la cuenca alta del Guadiana, donde a pesar de su situación y las fuertes inversiones públicas, no existe voluntad política para diseñar modelos territoriales que orienten la acción pública y privada. Nuestra hipótesis de partida se resume en la acción inconexa y descoordinada de las instituciones y sus políticas sectoriales, y la ausencia de voluntad para ejercer las competencias de la función pública de ordenación del territorio, en favor de objetivos insostenibles del agua y del suelo, defendidos por los agentes económicos.

Para desarrollar estas ideas destacamos los fuertes contrastes en la aplicación de los instrumentos territoriales frente a los sectoriales. Para ello enunciamos los documentos más significativos, sus objetivos y repercusiones sobre el territorio y sus recursos. No vamos a relatar de forma repetitiva el proceso de sobreexplotación de los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana y sus efectos, pues está todo bien descrito en numerosos trabajos académicos (Cruces de Abia et al., 1998; Coletto et al. 2003), sólo aquello que nos permita reflexionar sobre esta situación y el planteamiento de nuevas narrativas para promover modelos de gobernanza más participativos y sobre nuevos valores.

2. Territorios desordenados o “Desordenamiento del Territorio”: ¿revisando el concepto?

Sobre la ordenación del territorio se ha escrito mucho y disponemos de abundantes definiciones que sintetizan la *voluntad y acción pública para mejorar y estructurar el espacio geográfico*, aunque el contexto es cambiante y obliga a la necesaria flexibilidad de los planteamientos, muy diferentes al de hace tan sólo unas décadas. Frente a los *nuevos desordenes*, que se sustentan en determinadas políticas o facilitan agresiones medioambientales (Taibo, 2008), son necesarios nuevos mecanismos que insistan en la importancia del territorio, de los recursos naturales y del paisaje como activos sociales. También es fundamental una democracia más deliberativa, un cambio profundo en la toma de las decisiones sobre un debate público y argumentado, sobre los problemas y sus potenciales soluciones (Aguilera, 2008). Así, la Ordenación del Territorio, como el resto de políticas, es el resultado de un proceso social de aprendizaje donde convergen y persisten conceptos, instituciones, legislación, valores y dinámicas a distintos niveles (Ferrão, 2011).

Entender la Ordenación del Territorio como un proceso en construcción exige una visión crítica. Su ausencia o su débil puesta en práctica no han sido objeto de grandes debates sociales y políticos en España, salvo en la arena académica. El Estado de las Autonomías ha provocado importantes diferencias entre los gobiernos regionales en la aplicación de esta función pública (Hildebrand, 2006; Rodríguez, 2010). También ha habido un cuestionamiento sobre la escasa relación de la planificación hidrológica con la territorial (Del Moral, 2009). Para Castilla-La Mancha se ha criticado el peso de las políticas de transporte y el olvido del agua como recurso limitante del territorio (Plaza, Martínez y Gosálvez, 2010). En la cuenca alta del Guadiana también hay referencias sobre el desgobierno territorial y la indiferencia social (Ruiz, 2012). Al contrario, en Portugal, salvando las diferencias de organización de ambos estados, el activismo ambiental ha focalizado en el *desordenamento do territorio* las causas de sus conflictos ambientales y urbanos (Schmidt, 2008: 308), y la idea ha operado como un constructo discursivo que organiza las percepciones de caos, desorden y subdesarrollo en el contexto de la modernidad (Baptista, 2012: 1). El resultado es una amplia tarea de gobierno en torno al *Programa Nacional da Política da Ordenamento do Território*, que ha hecho frente a los problemas debidos a las insuficiencias de coordinación y de acción colectiva (PNPOT, 2007: 6).

Una aproximación etimológica a estos conceptos nos ayuda a distinguir el alcance de sus significados. Así, mientras la acepción lingüística del verbo *desordenar* hace referencia a *turbar, confundir y alterar el buen orden*, según el *Diccionario de la Lengua Española*, el vocablo *desorden* resulta un término de uso frecuente y general. Sin embargo, dos vocablos de la misma familia, *desordenación*, o el lusismo *desordenamiento*, tienen un sentido más asociado al campo temático de la disciplina geográfica, y se utilizan en el presente trabajo para explicar la ausencia de integración o coordinación de las distintas planificaciones y sus consecuencias en el área de estudio.

Consideramos apropiado, por ello, aplicar el concepto de *desordenamiento del territorio* para referirnos al escaso compromiso político y social con el espacio que se gobierna y habita, es decir: falta de cultura de territorio y de cultura de ordenación del territorio. No podemos, por tanto, calificar un ámbito geográfico únicamente como desordenado, como si no hubiese tras él una historia, un problema reconocido, y una intencionalidad de no asumir responsabilidades. En palabras de Luisa Schmidt (2008: 308): “(...) *Uma espécie de efeito*

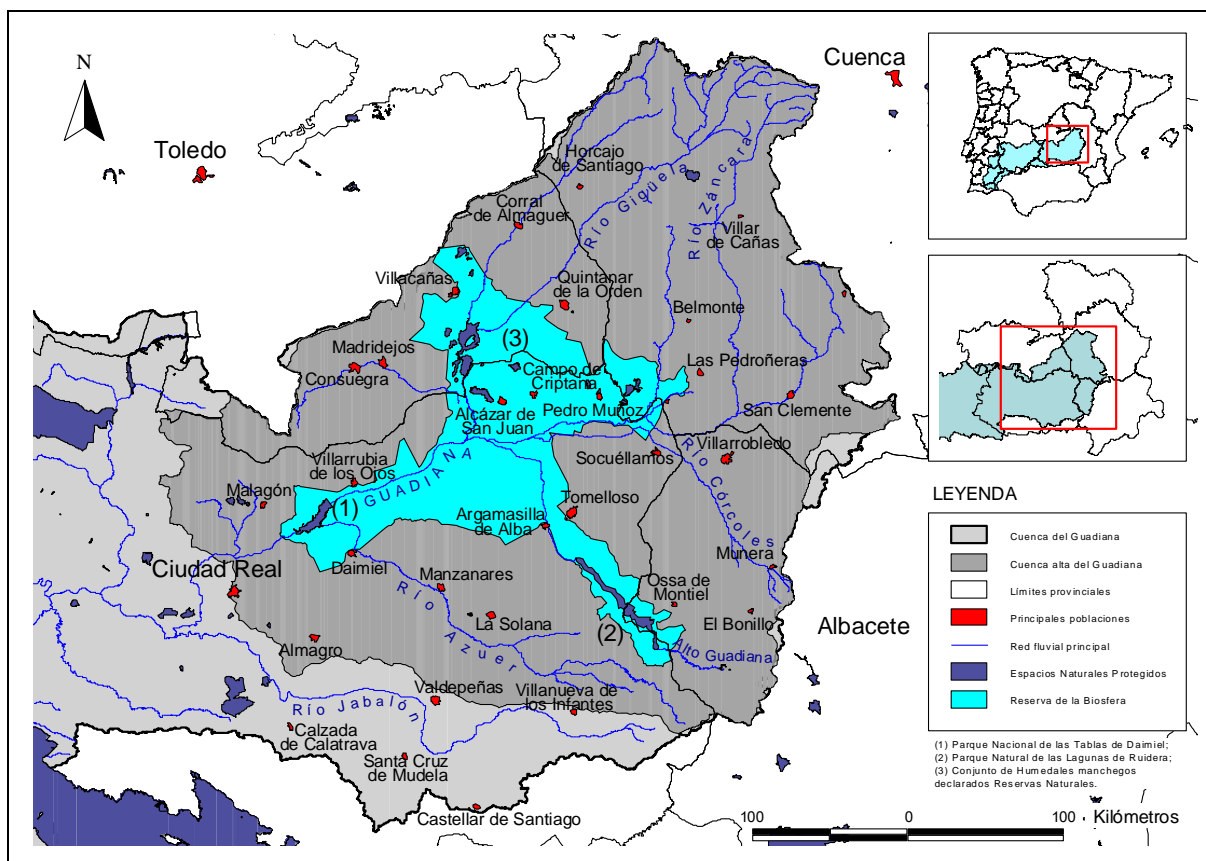
Not In My Backyard («NIMBY»), *mas no tempo: Not In My Time* («NIMT»),...*Ou no tempo do meu Governo, como diriam os políticos(...)*”.

3. La cuenca alta del Guadiana: un caso de Desordenamiento del Territorio

La cuenca alta del Guadiana se ha convertido en un caso paradigmático sobre la gestión de las aguas subterráneas: su explotación se valoró como *motor del desarrollo económico* (López-Camacho, 1987: 157); el esfuerzo en su investigación elevó la zona a la categoría de *buque insignia de la hidrogeología española* (López-Camacho y García, 1989: 103); sus conflictos administrativos se resumieron en el concepto *insumisión hídrica* (Aragón, 1996); y la degradación ambiental y proceso de desertización se denominó *daimielización* (Serna y Gaviria, 1995: 92).

Ocupa 1.890.000 ha. y supone el 34% de toda la cuenca del Guadiana y el 24% de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha (ver figura 1). El dominio de un relieve llano, con altitudes entre los 590 m y 1.200 m, y el predominio de materiales sedimentarios de naturaleza calcáreo-margosa han facilitado la formación de sistemas acuíferos que regulan el ciclo del agua y la configuración de una valiosa diversidad de humedales. De ellos destacan las unidades hidrogeológicas 04.04 Mancha Occidental y 04.06 Campo de Montiel, que cuentan con importantes recursos hídricos. El clima mediterráneo de matiz continental, de temperaturas extremas (entre -10° C y 40° C aprox.), y precipitaciones medias anuales que raramente superan los 400 mm, condiciona la agricultura y la explotación hidrogeológica sostenible. Desde el punto de vista humano, en este espacio se concentran 662.365 habitantes (INE, 2011), 31,31% de la población regional. Frente a otros espacios rurales de Castilla-La Mancha, la población creció un 15% entre 1991 y 2011, consecuencia de su dinamismo económico. Parte de este progreso se explica por la superficie agrícola regada que alcanza 281.200 ha y representa el 53% del regadío regional. El empleo agrícola supone un total de 40.862 unidades de trabajo, el 47% del empleo agrario regional (INE, 2009).

Figura 1. Localización de la cuenca alta del Guadiana.



Fuente: Confederación Hidrográfica del Guadiana y Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Elab. propia.

4. La transformación del territorio a partir de las políticas sectoriales

La debilidad de la Ordenación del Territorio en la cuenca alta del Guadiana se explica por la fortaleza de tres políticas sectoriales que concentran el respaldo político, técnico y social.

4.1. El desarrollo agrícola y la transformación en regadío

La gran transformación de la cuenca alta del Guadiana arranca tras la Guerra Civil Española (1936-1939), cuando el paisaje agrario estaba dominado por los secanos y por pequeños campos de norias. Se distinguen tres procesos a veces simultáneos en el tiempo, diferenciados por los impulsos de la Administración y la respuesta de los agricultores. El primero arranca con la *Ley de Bases de 1939*, que desarrolla tres tipos de acciones: la *Ley de Colonización de Interés Local de 1940*; el *Decreto de 27 de abril de 1951* por el que se declaró de Alto Interés Nacional para el regadío de la zona denominada *La Mancha* en la provincia de Ciudad Real; y la *Ley de saneamiento y colonización de los terrenos pantanosos inmediatos a las márgenes de los ríos Guadiana, Cigüela y Záncara, y afluentes, en las provincias de Ciudad Real, Toledo y Cuenca, de 17 de julio de 1956*. Estos tres instrumentos facilitaron tecnologías, conocimiento y capacidad jurídica, para que en los años siguientes se produjera la gran expansión del regadío de iniciativa privada, que se financió a través de la *Ley 27/1971 de Comarcas y Fincas Mejorables* y la *Ley 35/1971 de Reforma y Desarrollo Agrario*, refundidas en el *Decreto 118/1973*, y más tarde la *Ley 34/1979 sobre Fincas Manifiestamente Mejorables*. El resultado fue que si en 1949 había unas 19.000 ha de regadío (Jessen, 1946: 489), en 1981 existían 87.645 ha, y 158.691 ha en 1995 (López Sanz, 1997). Entre los planes de ordenación destacó el estudio que resolvió la protección de la zona de Las Tablas de Daimiel de las roturaciones de terrenos pantanosos o *rescate de tierras*. Este trabajo titulado *Estudio de las posibilidades de drenaje de las zonas pantanosas de los ríos Guadiana,*

Cigüela y Záncara (Ciudad Real) (IRYDA, 1972) representa el primer intento de zonificación territorial en La Mancha, basado en métodos de evaluación agrológica de suelos, que concluía con una valoración negativa de la agricultura en los suelos pantanosos.

Las políticas vinculadas con la vid constituyen la segunda gran línea de acción. El paisaje de la cuenca alta del Guadiana se organiza por el carácter dominante de la vid o del regadío (Ruiz, 2007). Las tierras tienen una vocación preferente por este cultivo leñoso, con gran impacto social y cultural. El problema del viñedo es la producción excesiva de mostos y vinos y el gasto público en regular los mercados mediante políticas de excedentes, de arranque y de reestructuración para hacerlo más competitivo. El primer *Estatuto del Vino (Decreto de 8 de septiembre de 1932)* ya se preocupaba de la producción e introdujo mecanismos para equilibrar la oferta y la demanda. El *Decreto Ley de 10 de agosto de 1954*, el *Decreto-Ley de 28 de octubre de 1967* y el segundo *Estatuto de la Viña, del Vino, y de los Alcoholes (Ley 25/1970 de 2 de diciembre)* mantuvieron la misma preocupación. Sin embargo el *Decreto 275/1984, de 11 de enero, sobre reestructuración y reconversión del viñedo*, inició una estrategia para facilitar la sustitución de viñas por otros cultivos. Pero la presión sobre las aguas subterráneas y la pérdida de rentabilidad en los cultivos herbáceos animaron nuevos planes de ayuda desde los años ochenta (*Orden de 8 de marzo de 1985, Orden de 14 de abril de 1997, Orden de 8 de agosto de 2000, y la Orden de 30 de noviembre de 2009*). Cualquier acción de apoyo público al viñedo puede tener un impacto en miles de hectáreas. Así, entre 1993 y 2005, el viñedo osciló entre una superficie de 423.140 ha y 345.259 ha (Ruiz, 2010: 16), con una dinámica espacial tendente a concentrarse en mayor medida en las zonas con fácil y seguro acceso a los acuíferos (Plaza, 2012).

El tercer momento agrario está relacionado con el giro ambiental de la política agraria. La sobreexplotación de los acuíferos por las extracciones de agua para riego a mediados de los ochenta elevó el grado del conflicto social y se empezaron a tomar medidas administrativas que exacerbaron al colectivo agrícola. La reforma de la PAC de 1992 brindó la oportunidad de introducir programas agroambientales justificados por la presión sobre los espacios naturales protegidos, introduciendo criterios de condicionalidad en el uso del agua. El *Plan de Compensaciones de Renta de los acuíferos de la Mancha Occidental y el Campo de Montiel*, entre 1993 y 2003, consiguió que sólo entre 1993 y 1996 se ahorraran más de 1.000 Hm³, se evitase la quiebra de muchas explotaciones agrarias (Viladomiu y Rosell, 1998: 318), y otros efectos positivos. En 2001, el programa afectaba a un total de 1.789 explotaciones y algo más de 80.000 ha regadas con un gasto anual de 23,9 millones de euros (Viladomiu y Rosell, 2003:285), pero no atendió a criterios de ordenación espacial ni de usos del suelo, acciones que habrían podido desencadenar un nuevo modelo de usos del suelo en las zonas más sensibles como los perímetros de los espacios protegidos.

El desacoplamiento de la Política Agraria Común desde 2003 ha influido directamente a que en los últimos diez años se haya producido un cambio en los cultivos de regadío. Las medidas de control de uso del agua han ayudado también al incremento de superficies de cereales de invierno y tierras en barbecho, mientras se mantienen las producciones hortícolas. Al mismo tiempo se ha producido un envejecimiento paulatino de los titulares de las explotaciones agrarias y un traspaso de población activa agraria a otros sectores económicos. Esta estrategia que podríamos calificar de *agotamiento*, está enjuiciada por el fuerte peso de la agricultura de regadío a tiempo parcial, en particular en el viñedo, y una *vuelta al campo* ante la falta de expectativas laborales en las ciudades.

4.2. La planificación hidrológica: de la movilización de los recursos hídricos a su rescate

La capacidad de apropiación de aguas subterráneas que permitía la *Ley de Aguas de 1879* era la principal garantía jurídica para invertir en regadío. El *Plan de Investigación de Aguas Subterráneas* aportó mucho conocimiento sobre la disponibilidad de recursos: en el acuífero de la Mancha Occidental se estimaron 12.500 hm³ de agua (IGME, 1979). Los sucesivos estudios hidrogeológicos facilitaron en mayor medida la apertura de pozos y sondeos hasta la ruptura del equilibrio de la cuenca: en 1990, el déficit anual llegaba a 240 hm³, resultado de 340 hm³ de entradas de agua y 580 hm³ de salidas de agua (SGOP, 1990). La agricultura era responsable de la extracción de 550 hm³.

La aprobación de la *Ley 29/1985 de Aguas* invirtió el status privativo de las aguas subterráneas y obligó a un proceso de reordenación de los derechos privados. Para alcanzar esta meta se procedió a la declaración provisional de sobreexplotación de los acuíferos en 1987, y al catálogo de todos los pozos existentes en la cuenca en los años siguientes. La tarea de regulación y control resultó y resulta complicada al entrar en conflicto con intereses privados fuertemente arraigados, que conducen en numerosas ocasiones a la desobediencia y la insumisión. La aplicación de la *Directiva 2000/60, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* ha obligado a una mayor celeridad en el diseño de acciones que permitiesen alcanzar los objetivos fijados para la recuperación de las masas de agua. Con esta finalidad se inició en 2001 la redacción del Plan Especial del Alto Guadiana (PEAG), en el marco del Plan Hidrológico Nacional (*Ley 10/2001*).

El PEAG se aprobó tras siete años de propuestas y cambios en 2008 (*R.D. 13/2008 de 11 de enero*). Durante su preparación se buscó un gran acuerdo, pues incluye acciones, medidas y sacrificios para todas las partes interesadas. En el ámbito de la Ordenación del Territorio, el PEAG contemplaba la recuperación del dominio público hidráulico, la recuperación del patrimonio arquitectónico asociado al agua y al medio natural, la reforestación masiva de todas las tierras donde se abandone el regadío, la protección de los pozos de abastecimiento, el desarrollo agrario y socioeconómico mediante programas LEADER, etc. La crisis de deuda pública y el cambio de enfoque de los actuales gobiernos en España y Castilla-La Mancha han anulado la capacidad operativa del proyecto, que estaba enjuiciado desde su primer momento por unas necesidades de financiación que superaban los 5.300 M€; es decir, prácticamente todas las medidas estaban soportadas por fuertes incentivos económicos públicos para satisfacer las expectativas de los propietarios de la tierra y *acuatenientes* con el abandono del regadío. Una parte del plan, la Tubería Manchega con un presupuesto inicial de 518 M€, se encuentra en construcción, pero con retrasos en la ejecución por los últimos recortes presupuestarios. A pesar de las contrariedades, el PEAG incorpora un gran esfuerzo de análisis territorial, demandas de agua y escenarios para resolver el conflicto por el agua.

4.3. El desarrollo de una estrategia de conservación de espacios protegidos incompleta

La degradación de las zonas húmedas manchegas forzó a iniciar un proceso de protección y conservación en la cuenca alta del Guadiana, que el paso del tiempo ha ido perfilando como fragmentado, mal articulado y poco operativo (Ruiz, Serrano de la Cruz y Jerez, 2010). Primero con un carácter nacional e internacional y más tarde con un enfoque autonómico/regional, se planteó en este espacio la salvaguarda de un conjunto de humedales especialmente valiosos, al tiempo que muy dañados y amenazados, dotándoles de una serie de *figuras* de protección que asegurasen su pervivencia.

Con unos antecedentes normativos de carácter nacional (*Ley de Parques Nacionales* de 1916, *Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos* y *Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres*), e internacional (*Convenio de RAMSAR* de 1971, *Programa MaB* de la UNESCO de 1981, además de las Directivas europeas 79/409/CEE y 92/43/CE relativas a la protección de aves silvestres y a la conservación de hábitats naturales respectivamente), los esfuerzos más importantes llegaron a partir de la década de los noventa una vez transferidas en 1984 a la Comunidad Autónoma las competencias en materia conservacionista (*Ley de conservación de suelos y protección de cubiertas vegetales* de 1988, *Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha* de 1995 y *Ley 9/1999 de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha*).

Las primeras medidas se centraron en las dos zonas húmedas más extensas e importantes: las Lagunas de Ruidera, declaradas primero como Sitio Natural de Interés Nacional en 1933 y Parque Natural en 1979, y las Tablas de Daimiel, declaradas como Parque Nacional en 1973 después de haber sido previamente reconocidas como Reserva Nacional de Caza en 1966. A ellas se les suman un conjunto de humedales que conocen su primera protección en 1988, primero como Refugios de Caza y más tarde como Refugios de Fauna. Paralelamente a este proceso se produce la declaración por la UNESCO, en 1981, de la *Reserva de la Biosfera de “La Mancha Húmeda* (ver figura 1). Inicialmente planificada sobre unas 25.000 ha, su constante degradación, su dispersión geográfica sin delimitación específica y su inoperancia proteccionista generó un movimiento de carácter social que llegó a plantear su desclasificación en 2008. Dicha situación condujo a una nueva propuesta que engloba 294.321 ha en diferentes zonas: núcleo, tampón y transición (Jerez, 2010; Peinado y Plaza, 2011). Al año siguiente, en 1982, los humedales manchegos comienzan a formar parte de la *Lista de Humedales de Importancia Internacional* establecida en la *Convención sobre los Humedales*, firmada en RAMSAR, y de la Red NATURA 2000.

A pesar de los esfuerzos iniciales, hasta mediados de los años noventa, los espacios naturales protegidos eran sólo unos pocos lugares privilegiados que gozaban teóricamente de un régimen especial en medio de un contexto que no incitaba demasiado a la conservación ambiental (García, 2004). Con la excepción de algunos espacios protegidos por las leyes 15/1975 y 4/1989, los esfuerzos no fueron realmente efectivos al carecer de medidas de aplicación reales destinadas a corregir sus amenazas. En consecuencia, estos espacios continuaron su degradación sin que la inclusión en estas listas supusiera unas mejoras claras de su estado. Con el nuevo marco legislativo de carácter autonómico la protección de las zonas húmedas se vería reforzada. Las zonas húmedas quedaron amparadas rápidamente en la estrategia regional de conservación de la diversidad biológica y en la conservación y el uso racional de los humedales, que ya había sido previamente recogida en otras legislaciones sin excesivo éxito. En 1996 comienza la elaboración del *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN) en 28 humedales, de acuerdo con la *Ley 4/1989*. Algo más tarde, en base a la *Ley de Evaluación de Impacto Ambiental* y, sobre todo, a la *Ley de Conservación de la Naturaleza*, se elaboran dos instrumentos: el *Plan de Conservación de Humedales de Castilla-La Mancha*, que incluye elementos geomorfológicos y hábitats de protección especial (JCCM, 2002), y la *Red de Áreas Protegidas* (integrada por los Espacios Naturales Protegidos y las Zonas Sensibles según la normativa europea); más el compromiso de cumplimiento de la *Directiva Hábitats* para crear de la *Red Natura 2000*. En este contexto, a partir de 1999 se aprueban los PORN de los humedales, que son declarados Reservas Naturales.

Se consolida así una política conservacionista ligada al agua, en la que está presente un gran esfuerzo normativo y declarativo de protección de los humedales, pero en la que se descuidan su integración en el modelo territorial. Los dos casos más paradójicos son los de Daimiel y Ruidera: el primero no cuentan aún con su PORN ni con su *Plan Rector de Uso y Gestión* (PRUG), mientras el segundo carece de PORN. Esta situación evidencia el desordenamiento y la debilidad de la política de conservación sometida a los intereses económicos.

5. La debilidad de la Ordenación del Territorio en la cuenca alta del Guadiana

Hablar de Ordenación del Territorio supone una investigación de cómo se ha producido el espacio geográfico y de cómo se han explotado los recursos naturales, que hemos abordado en los puntos anteriores. Es significativo observar que desde la aprobación de la *Ley del Suelo de 1956*, sólo aparecen tres instrumentos de Ordenación del Territorio que afectan a nuestro ámbito de estudio, y su principal finalidad haya sido atender la dimensión urbanística.

5.1. La reclasificación del suelo del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel y su zona de influencia en 1980

Como hemos visto anteriormente el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel y el Parque Natural de Las Lagunas de Ruidera fueron declarados en 1973 y 1979 respectivamente. Es el conflicto por la conservación del primero lo que promueve la *Ley 25/1980, de 3 de mayo sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel*. En ella se establecen determinaciones de uso del suelo, y ante todo se reconoce la zona de influencia como el ámbito donde se encuentra la causa de la degradación, que era necesaria atajar: la sobreexplotación de los acuíferos. Esta norma exigía la confección de un *Plan Director Territorial de Coordinación* (PDTC), en base al *Decreto 1346/1976 de Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, que contemplaría: a) Determinación de usos y actividades a que deba destinarse el suelo afectado, en orden a la promoción de actividades económicas compatibles con la conservación del Parque Nacional; b) Medidas de Protección a adoptar, con el fin de asegurar la utilización racional de todos los recursos naturales, tanto en las áreas del Parque Nacional como en las zonas de protección y de influencia, y corregir cuantas actividades puedan repercutir negativamente en el Parque Nacional; c) Medidas conducentes al fomento de recursos naturales, como es la riqueza piscícola y cangrejera, necesitada de expansión y ordenación; d) La ordenación conjunta, en un plan integrado, de las aguas para regadíos, usos industriales y abastecimientos de poblaciones, con inclusión de las redes de saneamiento e instalaciones de depuración de todas las poblaciones existentes en las zonas de influencia, con el fin de obtener el control de las aguas residuales y compatibilizar la promoción de las poblaciones rurales con la preservación del Parque Nacional y las zonas húmedas del mismo territorio; e) La elaboración de un Plan especial de empleo y formación profesional, para atender el empleo generado por el PDTC.

Desconocemos las razones por las que este PDTC no se realizó. La Ordenación del Territorio se aplicó a la regulación urbanística de las poblaciones, que desarrollaron sus planes generales o normas subsidiarias sin atender al desarrollo del regadío y sus efectos sobre el medio ambiente y sobre los abastecimientos. Casos aislados como el *Plan General de Ordenación Urbana* de Alcázar de San Juan de 1992, calificaba el suelo rústico coincidente con los acuíferos como *Suelo Especialmente Protegido*, orientado al mantenimiento del carácter agrícola, el control sobre la utilización del acuífero para el riego, y la protección de las construcciones tradicionales en piedra seca, conocidas como bombos y majanos.

5.2. El Plan de Ordenación del Territorio del Corredor Ciudad Real-Puertollano

El *Plan de Ordenación del Territorio (POT) del Corredor Ciudad Real-Puertollano* se inició en febrero de 2007 al amparo del *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LOTAU (TRLOTAU)*. Afectaba a un ámbito subregional compuesto por los municipios alrededor de la autovía A-43 entre Puertollano, Ciudad Real y Daimiel, entre las cuencas alta y media del Guadiana, siguiendo un modelo de corredor. En su diagnóstico inicial en 2009 se incluyó la sobreexplotación del acuífero y los problemas relacionados con el patrimonio en una estrategia de defensa del suelo rústico o *Red de Protección del Territorio*. Pero sus objetivos se orientaban al sistema de ciudades y al desarrollo de actividades logísticas, en base a la intermodalidad del transporte pivotado en el aeropuerto de Ciudad Real (Cañizares, 2010). Este POT quedó condicionado a la redacción del POT *Estrategia Territorial de Castilla-la Mancha*, que como plan director regional debía coordinar a los planes subregionales.

5.3. El Plan de Ordenación Territorial *Estrategia Territorial de Castilla-la Mancha*

Su redacción se inició en julio de 2007 y sus primeros resultados se presentaron en abril de 2009 y la exposición pública a finales de 2010, durante la anterior legislatura autonómica. Su fase de aprobación ha sido paralizada por el actual gobierno de Castilla-La Mancha, que anunció una revisión del mismo. El marco teórico se fundamenta en la documentación europea sobre la cohesión territorial: competitividad a partir del posicionamiento geográfico; la cohesión; la articulación de los transportes; y sostenibilidad del patrimonio territorial, mediante mecanismos defensivos de ordenación del paisaje, de los espacios naturales, la racionalización en el consumo, la movilidad, y la gestión racional del agua. Sobre este último tema, el modelo territorial propuesto se ciñe a las disposiciones legales existentes, y propone un amplio programa de aducción de agua, que complementa las programaciones de los planes de cuenca y del Plan Especial del Alto Guadiana. En relación con el crecimiento urbano, lo condiciona a la disponibilidad de recursos hídricos, sin considerar una mejor gestión de la demanda en el sector agrario, principal consumidor del recurso. Su principal valor ha sido la reflexión y el debate sobre el modelo territorial, lo que generó ciertas expectativas sobre el inicio de una nueva forma de entender su gobierno. Además, como documento de directrices, la estrategia territorial desarrollaba un mapa de ámbitos subregionales, que deberían ser motivo de posteriores instrumentos, con una mayor concreción en los diagnósticos y determinaciones. Esto provocaría un nuevo proceso de participación ciudadana, que ampliaría el aprendizaje social e institucional en materia de cultura de territorio y cultura de ordenación del territorio. Sin embargo, como señalábamos al principio, este camino ha quedado frenado y desconocemos en qué momento se retomará y en qué sentido.

Conclusiones

Llegados a este punto, constatamos que el desordenamiento del territorio es un factor de inestabilidad en la búsqueda de soluciones a problemas relacionados con la gestión del agua y otros recursos naturales. El predominio de políticas sectoriales agrarias, hidrológicas y ambientales durante más de cincuenta años y el escaso protagonismo de los instrumentos de ordenación territorial han impedido diagnosticar el problema con una visión espacial integrada. La retirada del *Plan Especial del Alto Guadiana* y del *Plan Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha* supone un fuerte retroceso en la superación del desordenamiento. Con estas decisiones se pierden oportunidades de aprendizaje social y de reflexión para afrontar nuevos retos, como son, por ejemplo, la gestión prudente de los recursos hídricos en los procesos de desarrollo y la mitigación de los efectos del cambio climático. Ajustarse a estos objetivos es una forma más de participar en la construcción de Europa.

La redacción de instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional permitiría definir un conjunto de objetivos, cuyas estrategias podrían ser: a) Establecer unos principios fundamentales de cooperación entre administraciones y coordinación de políticas que atiendan a la recuperación de la cuenca hidrológica y la sostenibilidad del territorio; b) Resolver la integración de los espacios protegidos y su conectividad en el marco de la Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda, mediante planes de recuperación del paisaje que incluyesen la sostenibilidad de las explotaciones agrarias en zonas protegidas; c) Definir las áreas de protección de los abastecimientos municipales, regulando el uso de productos contaminantes; d) Determinar las zonas agrarias según la calidad de los suelos, orientando las políticas de mejora del regadío y los cultivos leñosos y la reforestación de tierras abandonadas; e) Articular un modelo de desarrollo territorial basado en la diversificación, incluyendo el turismo a partir de la red de caminos y el patrimonio arquitectónico y paisajístico de la cuenca. En definitiva, la suma de estas acciones supondría una ordenación de las tierras que deberían ser reconvertidas a otros usos o al abandono del regadío, en las que habría un mayor esfuerzo público para promover el cambio.

Somos conscientes que el problema de la cuenca alta del Guadiana alcanza magnitudes importantes de gran complejidad física, social, jurídica y económica, pero estos asuntos no deben ser obstáculos para asumir la responsabilidad que tenemos con nuestro actual modelo de desarrollo. El éxito en la aplicación de la función pública de ordenación del territorio depende de nuestra propia cultura y nuestra capacidad de aprendizaje, de la naturaleza y legitimación que construyamos mediante nuevos modelos de gobernanza.

Bibliografía

- Aguilera, F. (2008): *La nueva economía del agua*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), Catarata.
- Aragón, J.R. (1996): *Planteamiento inicial de futuras actuaciones para la solución de los problemas hídricos del territorio de la cuenca del Guadiana relacionado con los acuíferos de la Mancha Occidental y el Campo de Montiel*, Ciudad Real, Confederación Hidrográfica del Guadiana, Documento mecanografiado.
- Baptista, I. (2012): “How Portugal Became an ‘Unplanned Country’: A Critique of Scholarship on Portuguese Urban Development and Planning”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 36.5, 1076-92, DOI:10.1111/j.1468-2427.2011.01096.x, consultado 2 de septiembre 2013.
- Cañizares, M.C. (2010): “Transformaciones territoriales y planificación en el corredor Ciudad Real- Puertollano (Castilla-La Mancha)”, en Cornejo, C., Morán, J. y Prada, J. (Coords.): *Ciudad, Territorio y Paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 156-172
- Coletto, C. et al. (Eds.) (2003): *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*, Madrid, Fundación Marcelino Botín.
- Cruces De Abia, J. et al. (1998): *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana*, Bilbao, Bakeaz.
- Del Moral, L. (2009): “Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales”, *Scripta Nova*, Vol. XIII, nº 285, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-285.htm>, consultado el 2 de septiembre 2013.
- Ferrão, J. (2011): *O ordenamento do território como política pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- DGOTDU (2007): *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Sumário*. Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- García, J. L. (2004): “Los Espacios Naturales Protegidos” en Sancho Comins, J. y Panadero Moya, M. (dir.): *Atlas del Turismo rural de Castilla-La Mancha*, Madrid, Ministerio de Fomento y Ministerio de Educación y Ciencia, 80-81.
- Hildebrand, A. (2006): “La Ordenación del Territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 230, pp. 79-139.
- IGME (1979): *Investigación hidrogeológica de la cuenca alta del Guadiana. Informe técnico nº7: Llanura Manchega, sistema acuífero 23. Memoria y Mapas*, Madrid, Instituto Geológico y Minero de España.
- IRYDA (1972): Estudio de las posibilidades de drenaje de las zonas pantanosas de los ríos Guadiana, Cigüela y Záncara (Ciudad Real), Archivo del Instituto Nacional de Colonización, San Fernando de Henares, Documento inédito.
- JCCM (2002): Plan de Conservación de los Humedales de Castilla-La Mancha, Medio Ambiente *Castilla-La Mancha* nº 9, Toledo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Jerez, O. (2010): La Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda y la Cuenca Alta del Guadiana. Guía Didáctica del medio físico y la evolución de los paisajes, Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha, Imprenta Provincial.
- Jessen, O (1946): “La Mancha. Contribución al estudio geográfico de Castilla-La Nueva”, *Estudios Geográficos*, nº 23, pp. 269-312 y nº 24, 479-541.
- López-Camacho, B. (1987): “El aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Problemas actuales y perspectivas”, *Papeles de Economía Española*, nº 5, pp. 144-158.
- López-Camacho, B. y García, A. (1989): “Sobreexplotación del acuífero de La Mancha Occidental (Unidad hidrogeológica 04.04)”, *La sobreexplotación de Acuíferos*, Almería, Instituto Tecnológico Geominero de España, pp. 103-116.
- López Sanz, G. (1997): *La gestión del agua subterránea en la cuenca alta del río Guadiana: de la confrontación a la cooperación*, Ciudad Real, Diputación Provincial.
- Peinado, M. y Plaza, J. (2011): “La Reserva de la Biosfera y La Mancha: geografía, territorio y paisaje”, en VV. AA.: *Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda*, Madrid, Red de Áreas Protegidas de Castilla-La Mancha, pp. 43-51.
- Plaza, J. (2012): *Usos del suelo y acceso al agua en La Mancha desde mediados del siglo XX. Análisis de los cambios desde una perspectiva espacial en Alcázar de San Juan*. Tesis Doctoral. Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha. Documento impreso.
- Plaza, J., Martínez, H., Gosálvez, R.U. (2010): La ordenación del territorio en Castilla-La Mancha: estado de la cuestión y estudios de casos”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, vol. 47, pp. 493-522.
- Rodríguez, F. (Coord.)(2010): “El estado de la Ordenación del Territorio en España”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, vol. 47, pp. 9-16.
- Ruiz, A.R. (2007): *Tipología territorial de la agricultura de regadío en los municipios de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana*, Toledo, Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- Ruiz, A.R. (2010): “Evolución y consolidación del viñedo de regadío en La Mancha”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 52, pp. 5-26.
- Ruiz, A.R. (2012): “Gestión del agua e integración de políticas sectoriales. Balance y situación actual en el territorio del Alto Guadiana”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Vol. 58, pp. 99-118.

- Ruiz, A. R., Serrano de la Cruz M. A. y Jerez, O. (2010): “Repercusiones de las políticas públicas en la transformación de espacios de alto valor ambiental: contradicciones en La Mancha Húmeda”, en Cebrián, F., Pillet, F. y Carpio, J. (Eds.): *Las escalas de la Geografía: del mundo al lugar. Homenaje al profesor Miguel Panadero Moya*, Cuenca, Servicio de Publicaciones de la UCLM, 303-328.
- Schmidt, L. (2008): “Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes”, en Villaverde, M.; Wall, K.; Aboim, S.; Carreira da Silva, F. (orgs.): *Itinerários. A investigação nos 25 anos do ICS*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 285-314.
- SGOP (1990): “Unidades Hidrogeológicas de la España peninsular e Islas Baleares. Síntesis de sus características y mapa a escala 1:1.000.000”, *Boletín de Información y Estudios*, nº 52.
- Serna, J. y Gaviria, M. (1995): *La quimera del agua. Presente y futuro de Daimiel y La Mancha occidental*, Madrid, Siglo XXI.
- Taibo, C. (2008): *150 preguntas sobre el nuevo desorden*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), Catarata.
- Viladomiu, L. y Rosell, J. (1998): “Gestión del agua y política agroambiental”, en Cruces de Abia, J. et al. (Coords.): *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana*, Bilbao, Bakeaz, pp. 281-343.
- Viladomiu, L. y Rosell, J. (2003): “Intensificación agraria, agua y humedales en la cuenca alta del Guadiana”, en Coletto, C. et al. (Eds.): *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*, Madrid, Fundación Marcelino Botín.