

A VUELTAS CON EL TRASVASE TAJO-SEGURA

Los trasvases intercomunitarios constituyen un mecanismo eficaz, especialmente en un país como España para hacer frente a los fuertes desequilibrios hídricos existentes entre diferentes regiones de España. Una de las mayores obras de este tipo es el acueducto Tajo-Segura que, por medio de sus 292 km de longitud, permite trasvasar recursos hídricos excedentes de la cuenca del Tajo a la del Segura. Esta agua es captada en los embalses de Entrepeñas y Buendía (Cuenca y Guadalajara), en la cabecera del Tajo, y entregados en el río Mundo (tributario del Segura) en Albacete.

Tras un largo periodo de sequía, recientemente tras las últimas abundantes lluvias mediante **Orden de la Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, APM/345/2018, de 4 de abril** (BOE 5 de abril de 2018), se ha autorizado un trasvase desde los embalses de Entrepeñas-Buendía, a través del acueducto Tajo-Segura, a razón de 20 hm³/mes, para los meses de abril, mayo y junio de 2018. Pero antes de entrar a analizar el alcance de esta decisión, conviene recordar el significado y regulación actual de los trasvases.

a) Significado de los trasvases

Según el Diccionario de la Real Academia Española **trasvasar** significa “*pasar un líquido de un recipiente a otro*”. Y de acuerdo con la **Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001** se entiende por **trasvase** “*la autorización concreta de volúmenes que se acuerde transferir cada año o en cada situación concreta*” y por **transferencia** “*la norma específica que autoriza el paso de recursos hídricos de un ámbito territorial de planificación hidrológica a otro distinto*” (art.3). A través de los trasvases, el Estado fija el o los destinos del agua, es decir, planifica o atribuye a uno o varios usos un determinado caudal de agua.

La **Directiva Marco del Agua (DMA)** no hace alusión al termino trasvase o transferencia sino que se refiere a “*modificaciones o alteraciones de las masas de agua*” (art.4) estableciendo que tienen que ser de interés público y que los beneficios conseguidos por las mismas no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes proporcionados por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

Una segunda matización que hay que hacer respecto a los trasvases es que constituyen una ruptura de la configuración de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso de carácter indivisible (art. 14 Ley de Aguas), así como del principio del respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico (art. 13.2 Ley de Aguas). Los trasvases se fundamentan en la subordinación de toda la riqueza del país a los intereses generales (art. 128.1 CE) y en el principio de solidaridad que tiende a disminuir los desequilibrios económicos y territoriales (art. 138.1 CE). En tercer lugar, hay que poner de manifiesto que los trasvases pueden incidir en los caudales que hayan sido reservados y por ende, en los titulares

de aprovechamientos de aguas arriba, o –a sensu contrario- tratarse únicamente de caudales sobrantes. Quizá decir que la definición de caudales sobrantes es muy compleja, especialmente al aplicar la DMA y definir el buen estado ecológico de las masas de agua.

b) Normativa general de los trasvases

La cobertura legal de los trasvases está en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN) (y la modificación introducida de la Ley 21/2015). El artículo 2.2.c) marca como objetivo de la ley, *“la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca”*. Además, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, establece *“la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso...”*, como un objetivo de la planificación hidrológica.

De los preceptos de la Ley de Aguas, normas reglamentarias y Ley del Plan Hidrológico Nacional se pueden extraer las siguientes notas respecto a los trasvases:

- **Los trasvases constituyen una materia reservada a la Ley Especial del Plan Hidrológico Nacional.** Es la Ley de Aguas la que impone que el Plan Hidrológico Nacional tenga forma de Ley estatal. El artículo 45 del TR-LA establece:

“1. El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley y contendrá, en todo caso:

- c) *La previsión y las condiciones de las transferencias de los recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca”*.

No obstante, el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de febrero de 2001 (Ar.1258) establece que *“los trasvases entre cuencas no necesitan una Ley, siendo ésta precisa, sólo cuando el trasvase se dé entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca”* (F.D 3º). La Ley del Plan Hidrológico Nacional ha seguido este último criterio considerando que sólo hay reserva de ley para las trasferencias entre ámbitos de distintos PHC.

- **La competencia estatal sobre trasvases** se funda en el artículo 149.1.22ª de la Constitución Española (CE) que reserva al Estado la competencia exclusiva en la *“Legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”*. La fundamentación jurídica de los trasvases reside en la titularidad estatal sobre las aguas de dominio público –que son todas- y en las competencias que sobre esta materia le asigna la Constitución. Ahora bien, esta titularidad no se puede entender como un derecho de propiedad, sino como

una potestad o señorío, que otorga al Estado los poderes de “*administrador*” de los bienes dominicales. Éstos deberán ser destinados aquellos fines más útiles al interés general de la Nación.

- No podemos olvidar que para la realización de una “*transferencia*” hay que tener en cuenta de acuerdo con la Ley del Plan Hidrológico Nacional hay que **respetar una serie de principios** como: garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente incluidas las restricciones medioambientales sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias, principios de solidaridad, sostenibilidad, racionalidad económica y vertebración del territorio y de principio de recuperación de costes.

El mecanismo del trasvase o, en general, de los trasvases, es un foco tensiones entre las comunidades autónomas, agricultores de distintas regiones, hosteleros, empresarios, y entre las propias CCAA y el Estado. Tal es así, que ciertos Estatutos de autonomía intentan blindar los mismos haciendo referencias indirectas a tales obras. Es paradigmático el artículo 72 del Estatuto de Aragón que exige un **informe preceptivo** para cualquier obra hidráulica o transferencia de aguas que afecte a su territorio (10 municipios aragoneses pertenecen a la cuenca del Tajo). Precepto cuya constitucionalidad ha sido confirmada por la STC 200/2015, de 24 de septiembre de 2015.

Si bien, en mi opinión la exigencia de un **informe preceptivo** por parte de diversos Estatutos de Autonomía en las transferencias intercuenas que les afecte no debe recogerse en un Estatuto, pues, corresponde al Estado legislar sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos que discurren por más de una Comunidad Autónoma, estableciéndose en la Ley del PHN el procedimiento y la participación que corresponde a las Comunidades Autónomas afectadas. No es el Estatuto el lugar ni el cauce jurídico adecuado para regular la participación de la Comunidades Autónomas en la toma de decisiones sobre los trasvases que atraviesan ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca. En suma, en los Estatutos se intenta poner al Estado condicionantes en el ejercicio de su competencias (informe preceptivo CCAA en materia de trasvases), pero es lo que es más grave se desapodera al Estado de decisiones que le pertenece (como decir si se debe realizar o no un trasvase y en qué condiciones).

d) Concreta regulación del trasvase Tajo-Segura

La Disposición Adicional 3ª de la Ley del PHN (en su actual redacción formulada por la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) considera excedentario todo volumen que supere 400 Hm³ en los embalses de Buendía-

Entrepeñas. Anteriormente, el volumen límite era menos exigente, ya que bastaba que hubiera 240 Hm³ en las cuencas cedentes.

Las tarifas, usos (riego y abastecimiento) y dotaciones de la obra (y áreas de destino) se encuentran en la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura. El régimen, también dado por la DT 2ª de la Ley 21/2013, pretende dotar de una regulación objetiva a las decisiones de trasvase del acueducto y evitar la arbitrariedad en su gestión.

Las reglas de trasvase están fijadas fundamentalmente en el artículo 1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre. Dicho precepto, ha establecido cuatro niveles referenciados a la cantidad de agua embalsada (o a la suma de aportaciones en los doce meses anteriores) en la cabecera del trasvase. La cuantificación se realiza el día 1 de cada mes. En todo caso, el máximo anual es de 600 Hm³ para el Segura y 50 Hm³ para el Guadiana.

- Nivel 1. Más de 1300 Hm³ (o más de 1200 Hm³ en los 12 meses anteriores). Autorización de trasvase de 60 Hm³ mensuales.
- Nivel 2. Menos de 1300 Hm³ (o menos de 1200 Hm³ en los 12 meses anteriores) pero más de los valores de la tabla. Autorización de trasvase de 38 Hm³ mensuales.
- Nivel 3. Tabla con valores mensuales. Cuando no supere los valores mensuales. De manera discrecional pero motivada se puede autorizar un caudal de hasta 20 Hm³.
- Nivel 4. Menos de 400 Hm³. Nivel de reserva. No se trasvasa ninguna cantidad de agua.

El citado Real Decreto 773/2014, en su artículo tercero, establece los usos, dotaciones y volúmenes de referencia del agua en los lugares de destino a niveles mensuales, de acuerdo con los máximos contenidos en la DA 1ª de la Ley 52/1980. A título de ejemplo, un máximo de 125 Hm³ de riego para el área “Riegos del Levante” que suponen un máximo de 8,58 Hm³ en abril, 11,22 Hm³ en mayo y 13,92 Hm³ en junio.

La Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura ha informado favorablemente sobre el reciente trasvase, aun consciente del riesgo de volver a un Nivel 4. Actualmente, los embalses de cabecera tienen 466,96 Hm³ por lo que en la revisión del 1 de abril se ha pasado de un Nivel 4 a un Nivel 3. A nivel técnico, tiene una capacidad de trasvase de 33 m³/s y permite un traspaso anual de 650 Hm³.

e) Conclusión

Dicho esto, y a modo de conclusión, el Estado no puede hacer dejación de sus funciones de coordinación de la política hidráulica española. Se ha de alcanzar la indispensable solidaridad hidráulica que trae su causa de la solidaridad territorial (artículos 2, 45.2, 138, 156 y 158 de CE) y que constituye uno de los objetivos generales de la planificación hidrológica.

Finalmente, señalar la necesidad de que en materia de trasvases se consiga lo que podríamos llamar la “*solidaridad hidráulica bidireccional*” de forma que actúe en beneficio tanto

para la cuenca cedente como receptora. Para lo cual, se hace necesario implantar mecanismos de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (a través de un convenio o pacto), con el fin armonizar las competencias de ambas Administraciones Públicas que inciden sobre las aguas. Si en algún supuesto es necesario coordinar los esfuerzos de las diversas Administraciones con competencias sobre una misma materia, es en supuestos de sequía o déficit hídrico como los recientemente acontecidos, en que la población percibe claramente su necesidad y no puede entender que diferencias políticas puedan dejarles sin un agua que necesitan urgentemente.

Mónica Sastre Beceiro