

HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN EL CAMPO DE CARTAGENA Y EN LA CUENCA DEL SEGURA

Emilio Pérez Pérez

Doctor en Derecho

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA COMUNIDAD DE REGANTES DEL CAMPO DE CARTAGENA. LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA. 1. Breve análisis de las confederaciones Hidrográficas, de sus funciones y de su carácter de organismo de colaboración del Estado y de las Comunidades Autónomas. 2. Dominio público hidráulico estatal; necesidad de las obras de regulación; los trasvases como culminación de la función de regulación. Sin estas obras no puede haber desarrollo sostenible. A) El dominio público hidráulico como dominio natural y jurisdicción o soberanía estatal. B) La necesidad de las obras de trasvase de aguas. C) La labor realizada para aprobar los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional. III. EL TRASVASE DEL EBRO, EN PARTICULAR DEL EBRO-SEGURA. IV. LA DEROGACIÓN DEL TRASVASE DEL EBRO. V. LA LEY 11/2005, DE 22 DE JUNIO, LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS. 1. Disposición adicional décima de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y Estatuto de la Comunidad de Cataluña. 2. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. 3. Estatuto de Andalucía. 4. Reforma del Estatuto de Aragón. 5. Proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha. La pretendida caducidad del Trasvase Tajo-Segura. 7. La reforma del TR de la Ley de Aguas. VI A MODO DE CONCLUSIÓN MUY PERSONAL.

SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. THE WATERING COMMUNITY OF THE «CAMPO DE CARTAGENA». THE HYDROGRAPHIC CONFEDERATION OF THE SEGURA RIVER. 1. Brief analysis of the Hydrographic Confederations, its duties and its role as an organization that collaborates with the Government and the Autonomies. 2. State Public Hydraulic Domain; the need of the regulation works; the transfer as the culmination of the regulation duty. Without those works there is no sustainable development. A) The Public Hydraulic Domain as a natural domain and jurisdiction or State sovereignty. B) The need of the water transfer works. C) The work done for the approval of the hydrological plans of the basin and the national hydrographic plan. III THE EBRO RIVER TRANSFER AND, IN PARTICULAR, THE EBRO-SEGURA TRANSFER. IV. THE DEROGATION OF THE EBRO RIVER TRANSFER. V. THE LAW 11/2005, FROM 22ND JUNE, THE NEW STATUTE OF AUTONOMY AND THE REFORM OF THE WATER LAW. 1. The additional disposition number 10 in the Law of the National Hydrologic Plan y the Autonomic Statute of Catalonia. 2. Statute of Autonomy of the Valencia Community. 3. Statute of Andalusia. 4. Reform of the Statute of Aragon. 5. Bill of the Statute of Castilla La Mancha. The expected caducity of the Ebro-Segura Transfer. 7. The reform of the TR of the Water Law. VI TO FINISH WITH A PERSONAL CONCLUSION.

I. INTRODUCCIÓN

Debo advertir que mi reflexión sobre la Historia de la Administración del Agua en el Campo de Cartagena y en la Cuenca del Segura va a quedar reducida a una historia muy reciente y, además, basada sobre todo en mi experiencia personal y en el análisis de las decisiones gubernamentales y cambios legislativos en materia de gestión del agua acaecidos en estos últimos años y de otros que se están preparando ahora.

No me voy a referir a las Administraciones regionales o locales ni a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Las primeras (Consejería de Agricultura y Agua, Dirección General del Agua de la misma Consejería, ESAMUR, Ente Público del Agua) extienden sus servicios a toda la Región y, por tanto, al Campo de Cartagena. La Mancomunidad ha ido ampliando, cada vez más, su ámbito de actuación y aunque conserve su sede en Cartagena, el importante servicio de suministro en alta de agua potable se extiende a nuestra Comunidad Autónoma, a una parte importante de la Generalidad Valenciana y a algunos municipios de Castilla-La Mancha.

Corresponde a los Ayuntamientos del Campo de Cartagena, como a todas las Administraciones municipales, la prestación del servicio de distribución domiciliaria de agua potable y de alcantarillado; el proyecto y ejecución de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento; la elaboración y aprobación de los reglamentos de

estos servicios de su competencia y la aprobación y aplicación de las tarifas correspondientes a dichos servicios; el control de la cantidad y calidad de los recursos de abastecimiento en las redes de distribución; y la vigilancia, inspección, control y sanción de los vertidos a las redes de alcantarillado. Tampoco debo ocuparme de esta gestión municipal en materia de aguas.

En definitiva, creo que mi reflexión debe referirse a la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena y a la Administración que tutela todas las comunidades de regantes de la cuenca del Segura, o sea la Confederación Hidrográfica del Segura.

II. LA COMUNIDAD DE REGANTES DEL CAMPO DE CARTAGENA

Recuerdo que en Julio de 1976 participé en las Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario, celebradas en las ciudades de Zaragoza y Jaca. Una de las ponencias trataba de las comunidades de regantes y el ponente se refirió a la del Campo de Cartagena para decir que era la de mayor extensión de España. Le comenté que distaba mucho de llegar a las 60.000 Has. que él había indicado; el riego de aguas subterráneas que entonces había en el Campo de Cartagena sería de unos pocos miles de hectáreas y la comunidad de regantes había sido constituida para reivindicar aguas trasvasadas de otras cuencas, en especial del Trasvase Tajo-Segura. Pienso que el buen hacer jurídico de don Joaquín Navarro Corominas, respaldado por algunos regantes de gran valía, consiguió en el año 1952 la aprobación administrativa de una comunidad de regantes a pesar de carecer de una concesión previa de aprovechamiento de aguas públicas.

El Decreto de 25 de abril de 1953 y la Orden Ministerial de la misma fecha, para la ordenación de los riegos del Río Segura, habían establecido la posible aplicación de caudales excedentes del río Segura a los riegos estacionales de los Campos de Cartagena para mejorar sus cosechas cerealistas, concretados por la Orden Ministerial en 31 millones de metros cúbicos en los meses de marzo, abril, octubre y noviembre.

El Consejo de Ministros reunido el día 20 de febrero de 1970 acordó destinar al Campo de Cartagena una dotación de 122 Hm³ anuales. La Ley 21/1971, de 19 de Junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, dispuso que en una primera fase podrían ser trasvasados a la cuenca del Segura, hasta un máximo anual de seiscientos millones de metros cúbicos, caudales regulados excedentes del río Tajo. Y la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de Octubre, sobre regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura, realizó la distribución de dotaciones aplicando a los Campos de Cartagena los 122 Hm³ acordados por Consejo de Ministros. Los primeros riegos con aguas del trasvase se realizaron en Junio de 1979.

La Zona Regable del Campo de Cartagena comprende una superficie de 41.562 Has, con 9.349 comuneros. Se extiende por los términos municipales de Cartagena,

Fuente Álamo, Los Alcázares, Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar y Torre Pacheco en la provincia de Murcia, incluyendo también El Pilar de la Horadada en la provincia de Alicante.

Los recursos hídricos de la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena son los provenientes del trasvase Tajo-Segura (122 Hm³), cuenca del Segura (4 Hm³) y la desaladora del Mojón (2,2 Hm³), cuya agua procede del drenaje de la Zona Regable, evitando la contaminación del Mar Menor. Estas dotaciones, junto con otros aprovechamientos secundarios (aguas subterráneas y reutilización de aguas urbanas), son por completo insuficientes para cubrir la demanda potencial agrícola de agua en la Zona Regable, donde la precipitación anual apenas alcanza los 300 mm. La diferencia entre la evapotranspiración potencial y la precipitación referidas al mismo periodo, se traduce en un déficit hídrico, que se evalúa entre 800 y 1.400 mm. Las necesidades reales son entre 180 y 200 Hm³.

Únicamente en 1998 y 1999 se han trasvasado desde la cabecera del Tajo la totalidad de las dotaciones establecidas, por lo que la situación habitual de funcionamiento es la de un déficit permanente de recursos con una gran irregularidad del Trasvase Tajo-Segura. Ha habido años en los que la situación ha sido muy crítica, por ejemplo en 1995 en el que la Comunidad de Regantes solo pudo distribuir 18 Hm³.

La gestión del agua en la comunidad de regantes del Campo de Cartagena es una gestión integral y está automatizada. El sistema de control y adquisición de datos permite llevar la información hacia y desde los elementos de operación hidráulica, mostrar el estado de funcionamiento de la red de riego y de la propia red de comunicaciones. Recibe órdenes de la unidad de programación y gestión y le devuelve información del normal desenvolvimiento del riego o de los eventos que se hayan producido. Las ordenes son transmitidas por telecontrol mediante un sistema de comunicaciones vía radio¹.

III. LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA

1. Breve análisis de las Confederaciones Hidrográficas, de sus funciones y de su carácter de organismo de colaboración del Estado y de las CCAA

Cuando el 8 de Febrero de 1983 tomé posesión del cargo de Delegado del Gobierno en la Confederación Hidrográfica del Segura, dije entre otras cosas lo siguiente: Las Confederaciones, que fueron pioneras en la descentralización y democratización de la gestión del agua, están empeñadas en el mejoramiento de esa gestión, procurando aunar las medidas tendentes a remediar los problemas de escasez

¹ Los datos de este párrafo y de los cuatro anteriores están tomado de la página Web de la comunidad de regantes.

y contaminación y fomentar, cada vez más, la participación de los usuarios en esa gestión integral de los recursos de la cuenca. Esto sólo será posible si se encuadran los intereses de la cuenca en los generales del país, a partir de la defensa del recurso unitario que es el agua y del principio de solidaridad reiteradamente consagrado en nuestra Constitución.

Permanecí cinco años en la Confederación Hidrográfica del Segura, primero como Delegado del Gobierno y después como Presidente. Tuve la oportunidad de colaborar en los anteproyectos de la Ley de Aguas de 2 de Agosto de 1985 y de sus Reglamentos y cuando dimití redacté el epílogo de mi pequeño libro «Crónica de una cuenca sedienta», en el que, después de hablar del déficit hídrico de la cuenca, que cifraba en unos quinientos millones de metros cúbicos, decía que era en los planes hidrológicos en los que se tenía puesta la gran esperanza para que se abordaran definitivamente los problemas del agua de una cuenca tan compleja como la del Segura, añadiendo que parecía existir ya una decisión firme de elaborarlos ese mismo año —1988—. Lo que ocurrió, sin embargo, es que los planes hidrológicos de cuenca se aprobaron diez años después y el Plan Hidrológico Nacional tres años más tarde que los de cuenca, por la Ley 10/2001, de 5 de Julio.

Los elementos configuradores de la Administración hidráulica en la Ley de Aguas son los siguientes:

- La cuenca hidrográfica como ámbito y unidad de gestión.
- Existencia de una autoridad especial en materia de aguas, distinta de las autoridades generales (la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas).
- La participación de los usuarios y el mantenimiento de fórmulas de autoadministración en el ámbito del agua; como es el caso de las Comunidades de Usuarios, que tienen su antecedente en el modelo de las Comunidades de Regantes.
- La planificación hidrológica como técnica de ordenación global de los usos y protección del agua en el ámbito de la cuenca que supera la concepción individualista de los aprovechamientos aislados.
- Integración de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno y planificación de las Confederaciones Hidrográficas²: Una realidad puesta ya de relieve hace varios años por la doctrina³ es que la gestión de las aguas en las cuencas hidrográficas supracomunitarias constituye el único ejemplo, en nuestro sistema constitucional de delimitación de competencias, en que la

2 Cf. FANLO LORAS, A., La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua, en el libro «Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas», Madrid, 2003.

3 Cf. FANLO LORAS, A., La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua, en «Gestión del agua y medio ambiente», Madrid, 1997, pp. 137 y s.

supraterritorialidad no determina lisa y llanamente una atribución competencial pura para el Estado, sino que se ha creado un órgano *ad hoc*, lugar de encuentro institucional del Estado y de las CCAA. Único ejemplo en nuestro panorama organizativo de creación de un órgano *ad hoc* para gestionar una materia que tiene incidencia supracomunitaria. Organismo que no es enteramente estatal ni de las Comunidades Autónomas. Las Confederaciones Hidrográficas son el órgano de gestión del agua *de las* Comunidades Autónomas en las cuencas supracomunitarias, constituyen su organización de la gestión del agua, en la que están ellas mismas integradas».

De los criterios asentados por la jurisprudencia constitucional en orden a la delimitación de competencias ambientales y solución de conflictos competenciales entre las Administraciones, hay que destacar el de colaboración del Estado y de las CCAA para el ejercicio conjunto de competencias compartidas o concurrentes. Dice así el Fund. Jur. 5º de la STC 161/1996, de 17 de Octubre (en un conflicto planteado con la Generalidad de Cataluña): Es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de Cataluña. Por lo que la Ley que regula su Administración Hidráulica no puede contradecir lo dispuesto por la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez. Esto...significa, simplemente, que el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condiciona la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas. *El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la Administración de las aguas en las cuencas que...se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal... respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, subrayado en la Sentencia sobre la legislación estatal de Aguas [STC 227/1988, fundamento jurídico 20, letras b) y e)] como eco de otros muchos pronunciamientos en ese mismo sentido. *Las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.).*

2. Dominio público hidráulico estatal; necesidad de las obras de regulación; los trasvases como culminación de la función de regulación. Sin estas obras no puede haber desarrollo sostenible

Para convencerse de que las transferencias de recursos son medidas legalmente justas y necesarias para resolver los graves problemas del agua de nuestro país basta analizar dos cuestiones. La primera es la relevancia jurídica que tiene la declaración de dominio público estatal de todas las aguas continentales, superficiales y subterráneas; la segunda es la aceptación del hecho de que la ejecución de obras de regulación de las aguas continúa siendo imprescindible y que los trasvases no son sino una infraestructura más de esa regulación hidráulica, necesaria para que puedan conseguirse sus objetivos.

A) El dominio público hidráulico como demanio natural y jurisdicción o soberanía estatal

La regulación del dominio público hidráulico es el punto central o neurálgico de toda la nueva ordenación legal del agua en nuestro país. El artículo 1.2 de la Ley de Aguas de 1985 dispuso que «las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico».

Dijo la STC 227/1988, de 29 de Noviembre, que en la determinación del llamado dominio público natural subyacen fines vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias; por ello, tratándose del demanio natural, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva. También corresponderá al Estado esta determinación por exigirle la igualdad sustancial de todos los españoles (art. 149.1.1ª C.) y formar parte de la legislación civil la regulación de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de dominio privado (art. 149.1.8ª C.)⁴.

4 Dicha STC 227/88 supuso la confirmación plena de la tesis del dominio público como jurisdicción o soberanía, frente a la concepción patrimonialista que configura el dominio público como propiedad del Estado; ha dejado bien claro que la institución jurídica del dominio público no consiste en «una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos», sino en la exclusión de estos bienes del tráfico jurídico privado, «protegiéndolos mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico». «El bien de dominio público es así ante todo «res extra commercium», y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos».

B) La necesidad de las obras de trasvase de aguas

Salvo posiciones apriorísticas que dicen defender la conservación de los recursos naturales a fin de alcanzar el tan encomiado desarrollo sostenible, la generalidad de la doctrina estima necesario continuar realizando obras de regulación de nuestros recursos hídricos, de las que —como hemos dicho— los trasvases no son sino el supuesto más complejo que culmina el sistema general y unitario de regulación. Si después de construir más de mil embalses en nuestros ríos y de realizarse varios trasvases intercuenas, España ha alcanzado un nivel de aprovechamiento de nuestras aguas similar al que tenían, en general, los países europeos, por el flujo natural de sus ríos, sin obra alguna de regulación, fácilmente se comprenderá que si no se quiere estancar el desarrollo socioeconómico de nuestro país habrá que proseguir la ejecución de obras de regulación, incluidas las de transferencias de recursos⁵.

C. La labor realizada para aprobar los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional

Lo primero que llama la atención es la importancia objetiva que se concede a la planificación hidrológica en la L.a. Todo un título, el III, se dedica a la planificación (arts. 38-45) fijándose como objetivos de ésta (en concordancia clara con lo establecido en relación a la planificación, en general, en el art. 131 de la Constitución Española) nada menos que «conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales» (art. 38 L.a. en la redacción recibida tras la promulgación de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre —art. 40 del TR de 2001—).

Con independencia de estos ambiciosos objetivos, de la consulta al resto de la L.a. se deduce que la planificación hidrológica no es una técnica o institución más dentro de la Ley sino, al contrario, su segunda gran decisión —la primera sería la práctica generalización de la institución del dominio público a todas las aguas continentales— y, a la vez, un mecanismo indispensable para la aplicación de la propia

5 Por eso dice, con toda razón, FANLO LORAS (en *Aplicación en España...cit.*, pp. 177 y s.), lo que España no puede hacer, por razones estratégicas obvias, al calor de una deficiente comprensión de lo que significa la DMA, es renunciar a continuar con la política de obras hidráulicas que en nuestro país y en el futuro próximo resulta absolutamente necesaria. En nuestro país, frente a ciertas opiniones, asentadas en la ignorancia más absoluta de nuestra historia y de nuestra realidad hidrológica, las obras hidráulicas de regulación son obras «per se» medioambientales e imprescindibles para garantizar la oferta de agua; sin las obras de regulación no hay agua.

legislación de aguas en cuanto que en sus preceptos existen continuas llamadas y remisiones a la planificación hidrológica.

El proceso de redacción de planes hidrológicos de cuenca, hasta su aprobación, fue de trece años. En ese periodo se desarrollaron todos los trabajos básicos de la planificación hidrológica, realizando la homogeneización de todos los datos hasta entonces existentes. Se estableció un mecanismo de cooperación interadministrativa absolutamente novedoso: fundamentalmente la intervención de las Comunidades Autónomas. Ahora ya no resulta una novedad, pero hasta la Ley de Aguas no se había trabajado de esta forma.

El 5 de Septiembre de 2000 se presentaron al Consejo Nacional del Agua los estudios técnicos del Plan Hidrológico Nacional y se mostró el trabajo que se había venido haciendo: análisis técnico, hidrológico, hidráulico, económico, medioambiental, todo ello con mucho detalle, con mucha objetividad. Todo ello con mucho rigor, con ilusión, con entrega, con un gran esfuerzo y vocación de objetividad. No cabe la menor duda del esfuerzo de honradez de esos trabajos y del objetivo, no de hacer una mera cuenta hidráulica (a mí me falta y tú tienes) sino la cuenta hidráulica completada con la matización económica, la valoración de costes, el análisis de beneficios, la viabilidad ambiental, los posibles efectos, el análisis del trazado, los espacios naturales que se afectaban, el impacto sobre el Delta del Ebro, etc.

El resultado de este análisis dio lugar a la aprobación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, que dispone la sujeción de las transferencias con origen en el bajo Ebro a unas condiciones que suponen las mayores garantías posibles para los usuarios de la cuenca de origen.

Es un Plan, desde el punto de vista de las transferencias y de las cuencas receptoras, de consolidación de situaciones existentes, fuertemente tensionadas, en muchos casos insostenibles e intensamente degradadas. Como es bien sabido, existen en efecto amplios territorios de nuestro país donde la explotación excesiva de las aguas subterráneas y la sobrepresión generalizada sobre todos los recursos hídricos existentes han dado lugar a situaciones de insostenibilidad y degradación medioambiental que no pueden ser toleradas desde una perspectiva de mantenimiento socioeconómico de las comarcas afectadas, ni de una gestión medioambiental sostenible del recurso. Esta degradación, iniciada hace décadas, obedece a complejas causas institucionales, tecnológicas y socioeconómicas, y es un hecho cierto que no puede, responsablemente, ser ignorado por los poderes públicos.

A pesar de su importancia, conviene situar el trasvase del Ebro en sus justos términos: No supone un volumen mayor de transferencia que el consumo conjunto de Madrid y Barcelona para abastecimiento de sus poblaciones y no alcanza al uno por ciento de la escorrentía de la España peninsular que es de 110.000 Hm³.

Como el Plan explica con detalle, no debe caerse en la simplificación de pensar que una actuación de estas características ha de plantearse, en términos financieros, como si se tratase de un mero negocio, y un cálculo de beneficios pudiese dilucidar

la decisión adoptada. Con esa intención el Plan Hidrológico Nacional efectuó un análisis coste-beneficio de las infraestructuras de transferencia para conocer, por un lado, la inversión y estructura de costes resultantes y, por otro, algunos indicadores económicos básicos. Este óptimo económico sugiere la recomendación propuesta, bien conocida, de que se realice un sólo trasvase con origen en el Ebro y destino en las cuencas internas de Cataluña, la del Júcar, la del Segura y la cuenca suroriental. La decisión de optar por el Ebro como única fuente no es, pues, una elección arbitraria, sino que es el resultado de un proceso de depuración, de optimización y análisis de todas las posibles combinaciones, que además se hace explícito y transparente en los documentos del Plan, y que se ve avalado por los distintos análisis de sensibilidad realizados, además de por otras consideraciones medioambientales.

III. EL TRASVASE DEL EBRO, EN PARTICULAR DEL EBRO-SEGURA

Hay una diferencia esencial entre la escasez y la sequía que padecen las demás regiones de la España peninsular y las que sufre el Sureste. Mientras en aquéllas todavía cabe remediar estos males incrementando la regulación de las aguas de los ríos, explotando racionalmente las subterráneas y gestionando conjuntamente los recursos superficiales y del subsuelo, en el Sureste esto ya no es posible.

La Ley del Plan Hidrológico Nacional preveía la autorización de una transferencia de un volumen anual de agua de hasta 450 Hm³, con origen en la cuenca hidrográfica del Ebro y destino en el ámbito territorial del Plan Hidrológico de la cuenca del Segura.

En la vídeoconferencia celebrada en el Instituto de Ingenieros Civiles de España el 12 de enero de este año 2001, Eugenio Nadal⁶ manifestaba que en la transferencia de aguas del Ebro al Segura concurrían los dos principios básicos que, conforme a las técnicas de planificación hidrológica, deben darse en toda transferencia de agua: 1º) Que estén acreditadas las necesidades estructurales de la cuenca de destino, lo cual ocurre en la del Segura pues está comprobado que es estructuralmente deficitaria⁷. 2º) Que esté también acreditado que en la cuenca de origen de las aguas existen caudales suficientes para atender a sus necesidades a largo plazo, de modo que siendo atendidas esas necesidades (socioeconómicas y ambientales, actuales y futuras), se

6 Eugenio Nadal Reimat ha sido Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro y después Asesor del Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de recursos hídricos.

7 Según Eugenio Nadal (y así se consideraba también en el Plan Hidrológico Nacional), entendiéndose por cuenca el ámbito territorial de una Confederación Hidrográfica, la única estructuralmente deficitaria es la del río Segura, si bien en otras, como las del Guadiana y Guadalquivir y en la margen derecha del propio río Ebro, existen algunos sistemas hidráulicos que también son deficitarios.

pueda disponer de aguas sobrantes en beneficio de las cuencas estructuralmente deficitarias, lo cual acontece en la cuenca hidrográfica del Ebro⁸.

Derivando las aguas en el curso bajo del río Ebro, no parece que pudiera ocasionarse perjuicio alguno a los usuarios de la cuenca hidrográfica cedente⁹. Pero es que, además, la Ley del Plan Hidrológico Nacional disponía la sujeción de las transferencias con origen en el bajo Ebro a unas condiciones que suponían las mayores garantías posibles para los usuarios de la cuenca de origen; eran las siguientes: «a) No se efectuaría ninguna derivación mientras no circule por el río, en los puntos de toma, un caudal superior a la suma del mínimo ambiental fijado en el Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro, más el correspondiente a las concesiones en su caso existentes aguas abajo de las tomas, de forma que se asegurase la correcta satisfacción de ambos requerimientos. b) Por el conjunto de tomas de las transferencias sólo podría derivarse un caudal total igual al circulante por el río que excediera a la suma anteriormente citada. c) Los embalses y sistemas hidráulicos de la cuenca del Ebro no se verían obligados a efectuar ningún desembalse con destino a favorecer los trasvases desde el Bajo Ebro. La explotación de estos sistemas podría llevarse a cabo en la forma en que se decidiera por sus órganos de gestión, sin que debiera considerarse servidumbre alguna debida a la transferencia. La única excepción a este principio era la de los embalses de Mequinenza y Ribarroja, cuya capacidad de regulación sería parcialmente empleada para facilitar la explotación de los trasvases».

IV. LA DEROGACIÓN DEL TRASVASE DEL EBRO

Acabo de hablar empleando el modo potencial porque, como de todos es sabido, el trasvase del Ebro se frustró cuando incluso se había empezado a ejecutar alguna de sus obras. En su discurso de investidura, el nuevo Presidente del Gobierno anunció que se derogaría mediante Real Decreto-Ley y así se hizo, aunque algunos mantuvimos que la modificación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional para derogar los preceptos reguladores del trasvase del Ebro no se debía hacer por Decreto ley

8 En el análisis de los sistemas hidráulicos del Plan Hidrológico Nacional (pág. 145) podemos leer que «el análisis del sistema del Ebro ha mostrado que, en la situación futura, y con todos los desarrollos previstos en la planificación hidrológica de la cuenca, se producirán unos flujos en la desembocadura con cuantía media de unos 8.370 Hm³/año. Si de estos se deducen los 3.154 Hm³/año correspondientes al caudal mínimo para el Delta, resulta disponerse de unos 5.200 Hm³/año calificables, en términos jurídicos, como sobrantes. Si no se alcanzase el nivel completo de aprovechamiento previsto en el Plan Hidrológico, tal cuantía de sobrantes se vería correspondientemente incrementada.

9 De modo similar a como la exposición de motivos de la Ley de aguas de 1866, tomando una regla de Derecho Privado, se refería a la conveniencia de que la Administración distribuyese los recursos hídricos «con la misma economía y acierto con que un prudente padre de familia distribuye los suyos», podríamos también referirnos al trasvase del Ebro al Segura aplicando al mismo otra regla de Derecho Privado, la teoría del ius usus incoi: lo que a tí no te daña y a otros beneficia, no lo puedes prohibir.

sino mediante un proyecto de Ley que se debatiera en las Cortes Generales. Era la última esperanza de que terminaran imponiéndose soluciones racionales sobre intereses políticos. No fue así y se publicó el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de Junio, por el que se modificó la Ley 10/2001, de 5 de Julio, del Plan Hidrológico Nacional, derogándose los siguientes artículos de esta Ley: 13 (previsión de nuevas transferencias ordinarias), 16 (condiciones técnicas de las transferencias autorizadas en la Ley), 17 (destinos de las aguas trasvasadas), 18 (condiciones de organización de los usuarios), 19 (condiciones de gestión), 21 (efectos de las autorizaciones de transferencias), 22 (régimen económico-financiero del trasvase) y 23 (compensaciones de carácter ambiental a las cuencas cedentes). Por tanto, del Capítulo III (previsión y condiciones de las transferencias) del Título Primero de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, quedaron sólo vigentes los artículos 12 (principios generales que el Preámbulo del Real Decreto Ley 2/2004 consideró gravemente cuestionados por el trasvase proyectado), 14 (previsión de transferencias de pequeña cuantía), 15 (que trataba de las condiciones ambientales y fue redactado de nuevo por la Ley 11/2005, de 22 de Junio) y 20 (condiciones de ejecución y explotación).

La primera consideración que debe hacerse en relación con el RDL 2/2004 se refiere al modo como se planteó el caso de extraordinaria y urgente necesidad exigido por el artículo 86 de la Constitución. Prácticamente todo el Preámbulo del Decreto Ley pretende demostrar esa urgente y extraordinaria necesidad.

En la práctica generalidad de los Decretos Leyes publicados no hay que demostrar la urgente y extraordinaria necesidad sino que ésta es evidente. Se trata de remediar daños por incendios, sequías, lluvias torrenciales, inundaciones, granizo u otros accidentes como el del Prestige; de adoptar medidas económicas que no pueden retrasarse o de apoyar a algún sector económico en crisis; de ayudar a algún Estado con la prestación de un aval; incluso (como ocurre con el único Decreto Ley aprobado por el nuevo Gobierno antes del que deroga el trasvase) de demorar la entrada en vigor de una Ley mientras se completaba el marco jurídico del sector regulado por la misma. Pero en nuestro caso lo que se hizo fue intentar desmontar toda la fundamentación legal del trasvase del Ebro para crear, más que para acreditar, la existencia de la urgente y extraordinaria necesidad.

Se destacó que distintos informes técnicos habían puesto en entredicho los objetivos de racionalidad y eficiencia socio económica y ambiental, al considerar que en una decisión de tanto calado como la de llevar a cabo el trasvase no habían merecido la debida atención y tratamiento los aspectos económicos (se habían exagerado los beneficios del proyecto y sus costes aparecían sistemáticamente infravalorados), ambientales (no se habían analizado adecuadamente los efectos de una posible reducción de las cantidades de agua a trasvasar, y no se habían despejado las incertidumbres sobre el caudal futuro del Ebro ni se habían adoptado las medidas necesarias para la protección del río Ebro y en particular del Delta) y técnicos (ausencia del rigor necesario en los estudios sobre la disponibilidad efectiva de agua para trasvasar).

Estas acusadas y graves deficiencias habían quedado corroboradas en buena medida por la valoración sumamente crítica que en distintas fases y trámites había merecido el proyecto a las autoridades comunitarias. De acuerdo con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, las transferencias entre cuencas sólo debían plantearse cuando se hubieran optimizado los recursos hídricos de cada cuenca; y, en todo caso, cualquier actuación hidráulica debía ser compatible con el mantenimiento de los caudales que garantizaran la calidad ecológica de las aguas. Adicionalmente, el exigible principio de recuperación de los verdaderos costes asociados al trasvase haría inviable económicamente la utilización de los recursos aportados para el regadío y retrasaría en el tiempo la puesta en marcha de soluciones a problemas que eran ya muy urgentes, mientras que existían alternativas técnicamente más recomendables, ligadas a la gestión de la demanda, a la utilización de desaladoras y a la reutilización de recursos, que podían atender una demanda justificada y legítima, paliar la sobreexplotación y contaminación de acuíferos, y asegurar el mantenimiento de los ecosistemas de interés natural, garantizando un uso más racional y sostenible de los recursos hidráulicos.

Era necesario, por todo ello —añadía el Preámbulo—, adoptar mediante Real Decreto-ley unas *medidas cuya urgencia se justificaba en las razones expuestas*, ya que carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se iba a llevar a cabo. Además de un evidente despilfarrero de recursos públicos, ello supondría impedir o retrasar, por inmovilización de recursos financieros, la exigible y urgente realización de las medidas estructurales de inversión y de gestión que se aprobaban con el carácter de prioritarias y urgentes. Porque la satisfacción de las necesidades hídricas de las cuencas mediterráneas no admitía demora, y debía procurarse asegurando la estabilidad de un desarrollo más equilibrado, sostenible y concertado en todos los territorios a los que hubiera afectado el trasvase del Ebro.

Las *medidas recogidas en este Real Decreto-ley, ajustadas rigurosamente al parámetro constitucional de extraordinaria y urgente necesidad* (añadía el Preámbulo), se circunscriben estrictamente a la derogación de los preceptos que regulan el trasvase y a la aprobación del desarrollo de aquellos proyectos urgentes y prioritarios que más directamente pueden incidir en una mejora de la disponibilidad de recursos para las cuencas con déficit o con graves problemas de sobreexplotación y contaminación de acuíferos.

En realidad, la urgente y extraordinaria necesidad justificativa de la derogación del trasvase del Ebro por Decreto Ley no existía sino que se creaba en la propia norma derogatoria. Esto puede ser interesante, pues la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia dice lo siguiente: «El art. 86 C.E. habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante Decreto-ley, normas con fuerza de Ley, pero, en la medida en que ello supone la sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación

de las minorías que éste dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime. Entre los que se incluyen, en lo que aquí importa, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es una situación de extraordinaria y urgente necesidad.»¹⁰

Las derogaciones relacionadas supusieron una modificación fundamental del sistema de ordenación de los recursos hídricos de nuestro país, concretamente el cambio de una gestión integral del agua al de ofertas de agua hechas por la Administración con cobro de tarifas determinadas en función del uso que se diera a la misma.

El conjunto de las normas de Derecho Europeo, Estatal y Autonómico, relativas a las aguas terrestres, forman un verdadero sistema jurídico regulador de la gestión de estas aguas y comprensivo tanto de los aspectos de cantidad como de los de calidad, una verdadera ordenación integral del recurso.

El considerando 9 de la Directiva Marco comunitaria del agua dice que es necesario desarrollar una política comunitaria integrada de aguas y en el considerando 34 se establece que, a efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico.

El artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio, recoge expresamente los principios de gestión del recurso, disponiendo en su artículo 18 la aplicación de estos mismos principios al régimen jurídico de las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias en cuencas hidrográficas intracomunitarias. Un concepto general de gestión integral de nuestros recursos hídricos aparece recogido en el apartado f) del artículo 24 del TR de la L.a. que incluye, entre las atribuciones de los Organismos de cuenca, la realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental

10 La reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Marzo de 2007 ha declarado inconstitucional y nulo el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, por entender que la disposición recurrida resulta contraria al art. 86.1 CE. «En el caso de la norma que ahora se analiza —dice el Tribunal Constitucional— Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE. Los argumentos que al respecto se utilizan en el Preámbulo del Real Decreto-ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados —cuando no neutralizados— por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación. Y, en todo caso, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia».

de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial.

Complementando esta concepción de la gestión integral del agua, establece el artículo 6º de la Ley 10/2001, de 5 de Julio, del Plan Hidrológico Nacional, entre las determinaciones de acuerdo con las cuales el Gobierno regulará mediante Real Decreto los criterios necesarios para la coordinación en la revisión de los planes hidrológicos de cuenca, «el tratamiento de forma integrada y sistemática, para todas las cuencas y con una metodología común, de los diversos procesos que constituyen el ciclo hidrológico y, en particular, las interrelaciones entre aguas superficiales y subterráneas, y el enfoque conjunto de calidad y cantidad».

La gestión integral del agua en el Plan Hidrológico Nacional se regulaba en los artículos derogados de la Ley que lo aprobó. En el artículo 17.1 se establecía que las aguas trasvasadas sólo podrían utilizarse para usos actuales y futuros del abastecimiento urbano; para mejorar las condiciones ambientales de aquellos ecosistemas, tramos fluviales, sectores de acuíferos o elementos del medio hídrico natural que se encontrasen sometidos a intensa degradación; a consolidar el suministro de las dotaciones de los regadíos existentes que estuvieran en situación de precariedad, tanto por infradotación como por falta de la suficiente garantía; y a eliminar situaciones de insostenibilidad actual debida a la sobreexplotación existente en los acuíferos de la cuenca receptora y restablecer el equilibrio del medio asegurando la subsistencia de los aprovechamientos vinculados a estos acuíferos. En ningún caso podrían destinarse las aguas trasvasadas a la creación de nuevos regadíos, a la ampliación de los existentes ni al riego de los campos de golf en las zonas beneficiadas por las transferencias.

Y el artículo 17.7 preveía que, mediante Real Decreto, el Consejo de Ministros, con informe de los Organismos de cuenca, establecería los distintos usos, zonas y ámbitos de aplicación de los recursos trasvasados, así como su cuantificación precisa, y que, en base a dicha norma, se procedería al otorgamiento de las correspondientes concesiones o, en su caso, a la modificación de las existentes, adecuándolas a las nuevas circunstancias.

Para acceder al uso de las aguas trasvasadas, los usuarios deberían disponer de las concesiones o de cualquier otro título suficiente que acreditase el derecho a la utilización privativa de las aguas, debidamente inscritos en el Registro de aguas de la cuenca receptora (art. 17.3 derogado de la L. del PHN).

En el supuesto de eliminación de situaciones de insostenibilidad actual debida a la sobreexplotación de acuíferos, era necesario que el Organismo de cuenca, previamente a la utilización de las aguas trasvasadas, hubiera declarado que los recursos hidráulicos subterráneos estaban sobreexplotados o en riesgo de estarlo; en este caso, la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca tenía que llevar a cabo la delimitación de la zona de aplicación de las aguas trasvasadas y realizar la evaluación de

sus recursos, determinando las aportaciones de agua necesarias para restablecer el equilibrio, tramitando las Comunidades o agrupaciones de usuarios de las zonas de aplicación de las aguas trasvasadas la disminución o la caducidad de las concesiones de caudales asignados, en cuantías equivalentes a los volúmenes trasvasados, hasta alcanzar la condición de equilibrio natural sostenible de dichos acuíferos (art. 17.6 derogado de la L. del PHN).

Este sistema de gestión integral de las aguas públicas del trasvase ha quedado sustituido por un sistema de oferta de aguas procedentes de las plantas desaladoras de agua de mar que la nueva Administración del Agua propone construir, como actuación para el incremento de la disponibilidad de recursos hídricos, en lugar de los que se esperaban del río Ebro. Un planteamiento de gestión integral de todos los recursos hídricos disponibles, con el fin fundamental de remediar la sobreexplotación de acuíferos, se sustituye por el mero control de la venta de aguas mediante la intervención de los centros de intercambio de derechos de aguas o de los anunciados Bancos del Agua. La sustitución de las aguas del trasvase del Ebro por las aguas procedentes de la desalación de agua de mar rompe el sistema de gestión integral del agua, regulado en la legislación europea, nacional y autonómica, y al que se ajustaban los preceptos derogados de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

V. LA LEY 11/2005, DE 22 DE JUNIO, LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS

La ley 11/2005, de 22 de Junio, por la que se modificó la Ley 10/2001, de 5 de Julio, del Plan Hidrológico Nacional (y que afectó asimismo a la Ley de aguas) repitió, prácticamente, en su Exposición de Motivos, el Preámbulo del RDL 2/2004 que derogó el trasvase del Ebro y repitió también la derogación de los preceptos de la Ley 10/2001 que ya habían sido derogados por dicho RDL 2/2004, más otros de la misma Ley 10/2001 suprimidos por la propia Ley 11/2005, y algunas actuaciones del listado de inversiones de la Ley del Plan Hidrológico Nacional. Modificó varios artículos del TR de la Ley de aguas de 20 de Julio de 2001, entre los que destaca la vuelta a la declaración de dominio público de las aguas de desalación, como consecuencia de la pretensión de sustituir con ellas las del frustrado trasvase. Pero, en lo que ahora nos interesa, la Ley 11/2005 reguló de nuevo las competencias de Cataluña en el Delta del Ebro, estableció una reserva de agua a favor de Aragón y dictó una disposición adicional modificativa de la regulación del trasvase Tajo-Segura, en beneficio de Castilla-La Mancha y en perjuicio de la cuenca del Segura.

Por esto analizo conjuntamente la Ley 11/2005, las disposiciones de los nuevos Estatutos de Autonomía en materia de agua y la anunciada reforma de la Ley de aguas que favorece las modificaciones que se están llevando a cabo en materia de competencias de algunas Comunidades Autónomas. Las competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos eran las mismas para todas las CCAA

después de que las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE ampliaron también sus competencias y modificaron sus Estatutos de Autonomía para incorporar a los mismos lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre; en todos los Estatutos se recogió la fórmula nueva de «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», lo cual supone que se produjo esa equiparación entre todas las CCAA en materia competencial sobre recursos hídricos, con la excepción de Canarias, que tiene su propia legislación especial en materia de aguas. Las diferencias empezaron a aparecer con el RDL que derogó el trasvase del Ebro, aumentaron con la Ley que modificó la del Plan Hidrológico Nacional y siguen incrementándose en los nuevos Estatutos ya aprobados o en trámite de aprobación.

Todos estos intentos —dice GARRORENA¹¹— apuntan en una dirección que se aparta de forma visible de los que son los postulados matrices del modelo constitucional hoy vigente, ese que considera incluida en el artículo 149.1.22 de la Constitución el concepto de «*cuenca hidrográfica*» y tutela como un bien constitucional avalado «*por razones lógicas, técnicas y de experiencia*» la gestión unitaria de las aguas de una misma cuenca.

Lo que parece —añade¹²— es que estamos ante un intento, que amenaza con generalizarse, de pasar de un modelo basado en el principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica a otro (cuya constitucionalidad se hace dudosa mientras los preceptos constitucionales sigan diciendo lo que dicen) en el que, tanto la gestión —o, al menos, el control— de la cuenca por tramos, como el desapoderamiento del Estado en sus decisiones más redistributivas, pasarían a tener una sorprendente cabida.

Hay contenidos —continúa diciendo GARRORENA¹³— que son constitucionales por su propia cualidad y que no pueden ser abandonados a la aislada decisión de los diecisiete Estatutos de Autonomía porque no permiten diecisiete concreciones distintas. Si en materia de aguas, por ejemplo, los diecisiete Estatutos de Autonomía pasan a definirle al Estado de manera diferente el alcance constitucional de sus propias competencias, no va a ser fácil saber, a partir de ahora, en qué consiste realmente la competencia del Estado sobre dicha materia.

Y al analizar «lo que nunca se debería hacer», comenta el profesor GARRORENA¹⁴: llevar «la guerra del agua» a los Estatutos de Autonomía es una perversión de su función más primaria, amén de un manifiesto contrasentido, en el que jamás

11 Cf. GARRORENA MORALES, Ángel, Derecho de aguas, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, p. 1108.

12 Cf. GARRORENA MORALES, Ángel, ob.cit., p. 1109.

13 Ob. cit., p. 1110.

14 Cf. ob. cit., p. 1111.

se debería de incurrir; añadiendo poco más adelante: «Considero, en definitiva, que no se debe afectar, ni siquiera por vías indirectas, la profunda coherencia que tiene la gestión unitaria del agua por cuencas, y que dentro de este mismo orden de consideraciones, sería un error debilitar ese instrumento eficaz y bien diseñado de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua que son las Confederaciones Hidrográficas».

Este criterio, mantenido por el Tribunal Constitucional, desde la sentencia 227/1988 que resolvió los recursos presentados contra la Ley de Aguas de 1985 hasta las sentencias antes citadas que han destacado la necesaria colaboración del Estado y de las Comunidades Autónomas a través de sus representantes en los órganos colegiados de las Confederaciones Hidrográficas, está siendo puesto en tela de juicio por un sector doctrinal normalmente perteneciente a CCAA que reivindican una mayor intervención en la gestión del agua de las cuencas intercomunitarias¹⁵.

1. Disposición adicional décima de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y Estatuto de la Comunidad de Cataluña

La primera disposición que rompe el principio de unidad de gestión de las cuencas intercomunitarias y la atribución de competencias sobre las mismas a la Administración del Estado, a través de las Confederaciones Hidrográficas, es la adicional décima de la Ley del Plan Hidrológico. **La disposición adicional vigésima tercera** de la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, dispuso que, de conformidad con lo establecido en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, incorporada a la normativa nacional en la Ley de Aguas, se derogaba el apartado 1.a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. En consecuencia, el régimen hídrico del río Ebro se determinará de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido en la mencionada Ley de Aguas y en su normativa de desarrollo para todas las cuencas intercomunitarias de España.

Conforme resultaba del apartado derogado de la disposición adicional 10ª de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y del resto de lo establecido en la misma disposición adicional, el Consorcio de Protección Integral del Delta del Ebro, presidido por la Generalidad de Cataluña, podía definir el caudal ecológico del río aguas abajo del lugar fijado para la toma del trasvase, y un incremento injustificado del mismo caudal podía llevar hasta la consecuencia de imposibilitar en la práctica las transferencias. En realidad, nunca se debió atribuir al Consorcio esa facultad, por ser de la competencia exclusiva de la Confederación Hidrográfica del Ebro, como Organismo *ad hoc* en el que ejercen conjuntamente sus competencias sobre toda la

¹⁵ Una información completa sobre esta cuestión puede verse en los trabajos de las XII Jornadas de Derecho de Aguas, «Agua y Territorio», 8 y 9 de marzo de 2007, Zaragoza.

cuenca del Ebro el Estado y todas las Comunidades Autónomas que forman parte del territorio de la cuenca y, entre ellas —como una más de las que integran la cuenca del Ebro— la Generalidad de Cataluña¹⁶. Sin embargo, el precepto derogado fue restablecido por la Ley 11/2005, por lo que persiste el problema citado¹⁷.

16 La fijación del caudal mínimo o ecológico en cualquier punto de un río afecta a toda la cuenca del río y es, por ello, competencia exclusiva e indelegable del Organismo que gestiona la cuenca entera. Organismo del Estado, pero del Estado de las Autonomías, en el que todas y cada una de las CCAA que forman parte del territorio de la cuenca hidrográfica deciden el régimen hídrico del río. Otras funciones encomendadas al Consorcio constituido por las Administraciones del Estado y de la Generalidad de Cataluña, además de los Entes Locales y los usuarios y organizaciones sociales de la zona, eran medidas que no afectaban al conjunto de la cuenca hidrográfica del Ebro sino a la zona de protección del Delta del Ebro, por lo que podían ser ejercidas por el Consorcio, creado precisamente con esta finalidad protectora.

17 La disposición adicional décima de la Ley del Plan Hidrológico Nacional queda redactada por la Ley 11/2005, de 22 de Junio, del siguiente modo:

«1. Con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro, se elaborará un plan integral de protección con el siguiente contenido mínimo:

a) Definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo. Asimismo se definirá un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y las magnitudes que se establezcan de forma que se asegure la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho sistema. Los caudales ambientales resultantes se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente.

b) Definición de las medidas necesarias para evitar la subsidencia y regresión del Delta, como la aportación de sedimentos o la promoción de la vegetación halófila.

c) Mejora de la calidad del agua de manera que sea compatible con la presencia de especies a conservar, que no se genere eutrofia y que no haya concentraciones de fitosanitarios y otros contaminantes en cantidades potencialmente peligrosas para el ser humano, la flora y la fauna de los ecosistemas.

d) Mejora del hábitat físico de los ecosistemas (río, canales, lagunas, bahías) y de sus conexiones.

e) Definición y aplicación de un modelo agronómico sostenible en el marco de la política agraria comunitaria y la cuantificación de los posibles volúmenes de agua a ahorrar en las concesiones de regadío actualmente existentes en el río.

f) La interrelación entre las actividades humanas presentes en el Delta, bahías y el entorno del río (turismo y agricultura) con los flujos de agua y nutrientes necesarios para los ecosistemas naturales.

g) La definición, el método de seguimiento y el control de indicadores medioambientales que deberán considerarse, entre otros, los parámetros del estado cuantitativo y cualitativo de: la cuña salina, la subsidencia y la regresión del Delta, la eutrofización de las aguas, los ecosistemas (especies piscícolas, acuicultura, avifauna, flora específica...), las bahías dels Alfacs y del Fangar, y la contaminación del medio.

h) Garantizar la función de corredores biológicos de los márgenes del río en el ámbito del Plan.

i) Restauración ambiental del embalse de Flix.

2 Si, como consecuencia del seguimiento de los indicadores ambientales definidos en el punto g) del anterior apartado 1, se detecta alguna situación de riesgo para los ecosistemas del ámbito de actuación del presente Plan, las Administraciones competentes adoptarán las medidas preventivas y correctoras necesarias.

3 Para la redacción del Plan y para la ejecución y coordinación de sus actuaciones, la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña suscribirán el oportuno instrumento de colaboración. La redacción del Plan tendrá en cuenta los principios inspiradores de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y se realizará con la consulta y participación de los

Por otra parte, el Artículo 117, Agua y obras hidráulicas, del nuevo Estatuto de la Comunidad de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de Julio) dispone lo siguiente:

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:
 - a. La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.
 - b. La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.
 - c. Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.
 - d. La organización de la administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios.
 - e. La regulación y la ejecución de las actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria y las obras de riego.
2. La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.
3. La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:
 - a. La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.
 - b. La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.

representantes de los entes locales de la zona del Delta del Ebro, así como de los usuarios y organizaciones sociales más representativas, con carácter previo a su aprobación.

4 El Plan deberá estar redactado y aprobado en el plazo máximo de un año a los efectos regulados en la presente disposición adicional.

5 Ambas Administraciones, previo mutuo acuerdo, aprobarán el Plan en el ámbito de sus respectivas competencias.»

En lugar de un consorcio de las Administraciones del Estado y de la Generalidad, ahora deberá suscribirse el oportuno instrumento de colaboración entre ambas, y una y otra, previo mutuo acuerdo, aprobarán el Plan integral en el ámbito de sus respectivas competencias

- c. Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.
- 4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.
- 5. La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.

Son destacables los dos últimos párrafos 4 y 5 que pretenden el control de cualquier posible trasvase, tanto entre cuencas del territorio español como de «territorios de fuera del ámbito estatal español», expresión que, inevitablemente lleva a pensar en una referencia al trasvase del Ródano.

2. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

El artículo 17. 1 de la L.O. 1/2006, de 10 de Abril, dispone:

Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.

3. Estatuto de Andalucía

El artículo 50, Agua, de la LO 2/2007, de 19 de Marzo, dispone lo siguiente:

- 1. En materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre:
 - a) Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.
 - b) Aguas minerales y termales.
 - c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

Y el artículo 51, Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, de dicha LO 2/2007, establece que «la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.^a de la Constitución».

Respecto de esta atribución de competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, a la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la mención expresa del art. 149.1.22 CE, dice EMBID IRUJO¹⁸ que esa mención —en el estado actual de la legislación estatal y de la jurisprudencia del TC— puede significar, aunque no se haya reparado en ello, la negación de las competencias que el precepto parece afirmar, puesto que es precisamente el art. 149.1.22 de la Constitución, por la interpretación llevada a cabo por el TC en la Sentencia 227/1988, quien niega la posibilidad de tales competencias a las CCAA en cuanto que las reserva de manera exclusiva al Estado porque las aguas —las cuencas— son intercomunitarias con independencia de que afecten o no a otra Comunidad Autónoma.

4. Reforma del Estatuto de Aragón

La L.O. 5/2007, de 20 de Abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 19, derechos en relación con el agua, dispone: 1. Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.

¹⁸ Cf. Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las comunidades Autónomas, XII Jornadas de Derecho de Aguas, Agua y Territorio, Zaragoza, 8 y 9 de marzo de 2007, pp. 37 y ss.

2. Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

3. Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras.

Y la disposición adicional quinta de la misma L.O. 5/2007, de 20 de Abril, establece lo siguiente: La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³.

5. Proyecto de Estatuto de Castilla-León

De modo similar al Estatuto de Andalucía, el proyecto del de Castilla-León, dispone la cesión a la Comunidad y como competencia exclusiva (art. 75.1) de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma, dada la relevancia que la cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León.

6. Proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha. La pretendida caducidad del Trasvase Tajo-Segura

La disposición adicional primera de la Ley 11/2005 ya previó que, por la prioridad de la cuenca cedente, Castilla-La Mancha pudiera utilizar también el agua y la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura, así como que el volumen trasvasable desde la cabecera del Tajo se revisara en el futuro, oídas las Comunidades Autónomas afectadas, a medida que el Gobierno llevara a cabo las inversiones precisas para que resultaran adecuadamente satisfechas las necesidades de la cuenca del Segura¹⁹.

19 Dicha disposición adicional primera de la Ley 11/2005 dice lo siguiente: En aplicación de la legislación vigente, que señala la prioridad de la cuenca cedente, se llevarán a cabo con carácter de urgencia y de acuerdo con criterios de viabilidad las obras previstas en el Anexo al Plan Hidrológico Nacional que permitan que Castilla-La Mancha pueda utilizar también el agua y la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura. En aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan

Hay dos adverbios importantes en esta norma: también y suficientemente. También Castilla-La Mancha podrá utilizar el agua y la infraestructura del Acueducto (en realidad ya lo viene haciendo, por las reformas habidas en la legislación del Trasvase), además de continuar usándolas la cuenca del Segura; y la revisión de los volúmenes trasvasables sólo podrá hacerse si las necesidades de la cuenca del Segura resultan satisfechas de modo adecuado (es decir, apropiado o acomodado a las condiciones, circunstancias u objeto del uso actual de los volúmenes trasvasables cuya revisión se pretenda).

El Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no tiene en cuenta estas limitaciones de la pretendida revisión del Trasvase Tajo-Segura. Su disposición transitoria primera es radical al disponer la extinción de tal trasvase en el año 2015; y claramente inconstitucional porque la regulación de los trasvases entre ámbitos de planes de distintas cuencas pertenece a la competencia del Estado conforme al art. 149.1.22 CE²⁰. Esta reforma estatutaria —dice DELGADO PIQUERAS²¹— «reivindica que la legislación de aguas debe asumir plenamente la presencia política de las Comunidades Autónomas, de todas, en los órganos de decisión sobre el aprovechamiento de los recursos y la posibilidad de intervenir en los usos previamente decididos... Se debe llegar a un nuevo acuerdo de decisión, gestión y uso del agua basado en los principios cooperativos del modelo de Estado Autónomo y, en su caso, proceder a la modificación de la vigente legislación de aguas».

También opina DELGADO PIQUERAS que no hay en el trasvase Tajo-Segura ninguna cláusula de perpetuidad y que lo que hace es blindar el agua del Tajo para su aprovechamiento en la cuenca del Segura. Poner fecha de caducidad a dicho trasvase es, precisamente, levantar el blindaje del agua actualmente existente. Es cierto que no hay ninguna cláusula de perpetuidad en la legislación del trasvase Tajo-Segura, pero del hecho de que la Ley 21/1971, de 19 de Junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, previera una segunda fase para cuando se garantizase la existencia de excedentes por encima de los seiscientos millones de metros cúbicos de la primera, se deduce que dicho aprovechamiento conjunto se concibió en dicha Ley como tendencialmente perpetuo. El art.º 5º de la Ley 52/80, de Regulación del

Hidrológico Nacional, que establece la prioridad de la cuenca cedente, el volumen trasvasable desde la cabecera del Tajo se revisará en el futuro, oídas las Comunidades Autónomas afectadas, a medida que el Gobierno lleve a cabo las inversiones precisas para que resulten adecuadamente satisfechas las necesidades de la cuenca del Segura. El Ministerio de Medio Ambiente, en coordinación con las Comunidades Autónomas afectadas, tendrá en cuenta las implicaciones para la gestión del trasvase Tajo-Segura derivadas de las exigencias contenidas en la Directiva Marco del Agua. En todo caso, durante la presente legislatura no se modificarán las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura.

20 Así opina EMBID IRUJO, A., ob. cit. p. 49. Creo —añade— que esto es algo que tampoco desconocen los promotores de la iniciativa normativa que lo que, simplemente, hacen es ofrecer una filosofía política «alternativa» a la realización y ejecución de este trasvase

21 Cf. DELGADO PIQUERAS, F., Organización de las cuencas hidrográficas, XII Jornadas de Derecho de Aguas, Agua y Territorio, Zaragoza, 8 y 9 de marzo de 2007.

Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, establece que «están obligados al pago de la tarifa, en los términos establecidos en los artículos anteriores, las entidades y las personas naturales y jurídicas *titulares de derecho al uso del agua*, sea éste adquirido por concesión, autorización o cualquier otro título jurídico». De este precepto, de otros de la misma Ley y de la 21/1971 y de disposiciones dictadas para aplicación de las mismas, se deduce que los usuarios del Acueducto Tajo-Segura ostentan un derecho *ex lege*, que el título del derecho al aprovechamiento del agua del trasvase viene otorgado por la Ley, de modo que no puede quedar al arbitrio de la Administración denegarlo ni limitarlo en forma alguna, reduciéndose la actividad de ésta a una mera fijación de lo ya determinado por la Ley²².

El Real Decreto-Ley 3/1986, de 30 de Diciembre, sobre medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura, dispuso en su art.º 1º que, hasta que se aprobara por el Gobierno el Plan hidrológico de la cuenca del Segura, se declaraban reservados a favor del Estado los potenciales recursos de aguas subterráneas y superficiales de la misma cuenca, incluso el posible remanente de aguas procedentes de la distribución de caudales prevista en el Decreto de 25 de Abril de 1953 y las aguas residuales que todavía no habían sido objeto de concesión, añadiendo el art.º 4º que la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Segura podría autorizar provisionalmente, en tanto no se procediera a otorgar concesiones conforme al Plan Hidrológico, la aplicación a los diferentes usos de las aguas procedentes de la primera fase de explotación del acueducto Tajo-Segura y de las reservadas a favor del Estado por el propio Real Decreto-Ley, de acuerdo con las normas que resultaran aplicables en cada supuesto, si bien tales autorizaciones no crearían en ningún caso derechos ni expectativas que debieran ser objeto de concesión. El objetivo fundamental del Real Decreto-Ley 3/86 era el señalado en el art.º 5º, o sea la delimitación definitiva de los perímetros y de las superficies de aplicación del agua en las zonas regables del Trasvase Tajo-Segura, con aplicación a las diferentes zonas regables de los volúmenes de la primera fase de explotación del acueducto Tajo-Segura, conforme a la distribución de las dotaciones previstas en la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de Octubre; se trataba de *cerrar definitivamente* las zonas regables del postrasvase, lo que no era posible en la práctica ni con la legislación general de aguas ni con la de reforma y desarrollo

22 Esta posición de que los derechos al uso del agua del trasvase Tajo-Segura proceden de las mismas Leyes que lo regulan no puede ser ignorada, sobre todo después de que el Tribunal Supremo, en relación con la vigencia de la Ley de 7 de Enero de 1915, de Riegos del Alto Aragón, en su S. de 20 de Enero de 1989, haya considerado que «no es admisible la tesis mantenida por la Administración de que el único título para adquirir el derecho al aprovechamiento de aguas públicas fuera antes la prescripción y la concesión y hoy sólo la concesión, pues antes y ahora la Ley es fuente de derechos y obligaciones y, por tanto, título legítimo para adquirir derecho al uso privado de las aguas públicas».

agrario, pero lo establecido en el Real Decreto Ley 3/86, como medidas urgentes que anticipaban algunas de las que debían adoptarse en el Plan Hidrológico de la cuenca del Segura, suponía la aceptación explícita y plena de la legislación específica del aprovechamiento conjunto Tajo-Segura y no afectaba para nada a los derechos de los beneficiarios del mismo.

En definitiva, los derechos de los beneficiarios del trasvase Tajo-Segura eran, son y deben continuar siendo (en tanto no se conviertan en derechos concesionales mediante las correspondientes resoluciones administrativas) derechos adquiridos por disposición legal, al amparo de la legislación especial citada y de la general de la ley de aguas que, en su artículo 52.1. dispone que el derecho al uso privativo, sea o no consuntivo, del dominio público hidráulico, se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa.

Pretender poner fecha de caducidad al trasvase Tajo-Segura y fijarla en el año 2015 porque en este año deben alcanzarse los objetivos de calidad del agua exigidos por la Directiva marco del agua, carece de todo fundamento jurídico. Aparte de que la privación del agua del trasvase afectaría a la sostenibilidad de la cuenca del Segura al menos tanto como a la sostenibilidad de Castilla-La Mancha, lo que no cabe obviar es que los beneficiarios del trasvase tienen un derecho adquirido al uso privativo de las aguas otorgado por Ley y pendiente de convertirse en concesión administrativa para concretar el contenido del derecho de cada usuario. La caducidad de este derecho sólo podría producirse en el supuesto meramente imaginario de interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos imputable a los titulares de derechos privativos al uso del agua del trasvase, por aplicación de lo establecido en el artículo 66.2 del TR de la Ley de aguas.

Aún presumiendo que el uso del agua del Trasvase, que comenzó en un pequeño volumen el año 1979, pudiera imputarse a la concesión que después tenía que ser otorgada, el año en que podría estimarse finalizada la concesión sería el 2054, o sea una vez transcurridos los 75 años que como plazo inicial y normal de concesión fija el artículo 59.4 del TR de la L.a. El respeto de los plazos fijados por la Ley para la continuidad de todos los derechos al uso privativo del agua aparece meridianamente claro en el Anteproyecto de reforma de la Ley de aguas al que después me referiré; en las nuevas disposiciones adicionales de este Anteproyecto, tanto respecto de los usos privativos regulados en las disposiciones transitorias de la L.a. de 1985 como respecto de los usos privativos por disposición legal del art. 52 de la misma (art. 54 del TR de 2001), al convertirse en concesión, esta concesión tendrá por término el 31 de Diciembre de 2035 (50 años de titularidad privada desde el 1 de enero de 1986, fecha de entrada en vigor de la L.a de 1985), teniendo preferencia en ese momento el concesionario para, previo el procedimiento regulado legalmente, obtener una nueva concesión.

7. La reforma del TR de la Ley de Aguas

La pretensión de que las Comunidades Autónomas tengan presencia en los órganos de decisión sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos de dominio público estatal, la basan sus defensores en lo que denominan principios cooperativos del modelo de Estado Autonomo y aspiran a que, para alcanzarla, se proceda a la modificación de la vigente legislación de aguas.

Esta participación de las CCAA se pretende realizar a través de su intervención en los Comités de Autoridades Competentes de la Demarcaciones Hidrográficas de Cuencas Intercomunitarias. La composición, funcionamiento y atribuciones de estos Comités se regularon por Real Decreto 126/2007, de 2 de Febrero; en el Preámbulo de este Real Decreto se afirma que se ha tenido buen cuidado en respetar el carácter fundamental de órgano de cooperación del Comité y lo que debe ser, lógicamente, objetivo fundamental del mismo, como es su participación en los procesos relativos a la formación y revisión de la Planificación hidrológica; sin embargo, en los textos de la reforma legal que se está preparando no sólo se atribuyen al comité funciones de cooperación sino otras funciones básicas fundamentales como son: a) Aprobar los planes de actuación de los organismos de cuenca. b) Proponer al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la aprobación del plan hidrológico de la demarcación y su revisión, así como organizar los procesos de participación pública para su elaboración. c) Proponer al Ministerio de Medio Ambiente la aprobación del deslinde del dominio público hidráulico²³.

23 El texto completo propuesto para el nuevo art. 36 bis del TR de la Ley de aguas dice así: Artículo 36 bis. Comité de Autoridades Competentes. 1. El Comité de Autoridades Competentes es el órgano superior de dirección y cooperación en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. Tendrá su sede en el organismo de cuenca, que le proporcionará el apoyo administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones. La existencia del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica no afectará a la titularidad de las competencias que en las materias relacionadas con la gestión de las aguas correspondan a las distintas Administraciones Públicas, que continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo previsto en cada caso en la normativa que resulte de aplicación. 2. El Comité de autoridades competentes de la demarcación hidrográfica tendrá como funciones básicas: a) Aprobar los planes de actuación de los organismos de cuenca. b) Proponer al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la aprobación del plan hidrológico de la demarcación y su revisión, así como organizar los procesos de participación pública para su elaboración. c) Proponer al Ministerio de Medio Ambiente la aprobación del deslinde del dominio público hidráulico. d) Deliberar sobre los asuntos que se hayan de someter al Consejo del Agua de la demarcación. e) Designar masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico y las medidas para corregir las tendencias que pongan en peligro el buen estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterránea sin perjuicio de las que puedan corresponder a otras Administraciones Públicas. f) Designar zonas de protección de las captaciones de agua destinada a consumo humano. g) Promover las iniciativas sobre zonas húmedas o humedales a las que se refieren los apartados 5 y 6 del artículo 111. h) Aprobar la encomienda de gestión a las Comunidades Autónomas conforme a lo previsto en el artículo 17 bis. i) Asignar volúmenes de agua a las Comunidades Autónomas, en su caso, y otorgar las concesiones de aguas a propuesta de aquéllas. j) Proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera, conforme a la normativa vigente. k) En general, favorecer la

Por otra parte, los miembros del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación se incorporarán, con voz pero sin voto, al Consejo del Agua de la demarcación²⁴.

cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas Administraciones Públicas en el seno de la respectiva demarcación hidrográfica e impulsar la adopción por las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación de las medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección de esta Ley. 3. Los Comités de Autoridades Competentes de demarcaciones contiguas podrán acordar la realización de transferencias de pequeña cuantía, de hasta 5 hm³, entre los ámbitos territoriales respectivos, determinando las condiciones en que podrán llevarse a cabo. 4. La composición del comité de autoridades competentes se determinará reglamentariamente con sujeción a los siguientes criterios: a) A la Administración General del Estado le corresponderá la mitad más uno del número legal de miembros y el 51% del voto total ponderado. b) Las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la demarcación hidrográfica, tendrán cada una un representante, pero su voto se ponderará, entre 0'10 y 1, en función de la superficie y población comprendida en el ámbito de la demarcación, correspondiéndoles el 45% del voto total ponderado. c) Los entes locales, cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, tendrán un representante, designado por las asociaciones territoriales de municipios y el 4% del voto total ponderado. 5. En el caso de demarcaciones hidrográficas con cuencas intracomunitarias, las Comunidades Autónomas competentes garantizarán el principio de unidad de gestión de la cuenca, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas Administraciones Públicas y, en particular, las que corresponden a la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre, portuario y de marina mercante. Así mismo proporcionarán a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera conforme a la normativa vigente.

24 El nuevo artículo 36, propuesto en la reforma de la Ley de aguas, establece la siguiente composición del Consejo del Agua: 1. La composición del Consejo del Agua se establecerá mediante Real Decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, ajustándose a los siguientes criterios: a) Se incorporarán, con voz pero sin voto, los miembros del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación, los servicios técnicos del organismo de cuenca, así como los servicios periféricos de costas del Ministerio de Medio Ambiente cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, la Autoridad Portuaria y la Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la demarcación hidrográfica. b) Igualmente se incorporarán con voz pero sin voto una representación del mundo científico y técnico asociado al área de conocimiento hidrológico y a la planificación y el uso del agua. c) La representación de los usuarios será de un cincuenta por ciento del total de vocales con derecho a voto y estará integrada por representantes de los sectores de abastecimiento, usos agrarios y pesqueros, uso industrial y uso energético, con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua. En las demarcaciones hidrográficas en las que la utilización de las aguas subterráneas sea significativa, el Real Decreto a que se refiere este apartado otorgará una representación específica y diferenciada en los términos que se fijan reglamentariamente y bajo el principio de la representación mínima de un vocal. d) La representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales con derecho a voto será del veinte por ciento del total de vocales. e) La representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses agrarios relacionados con el agua será de un 15%, con un mínimo de tres miembros con derecho a voto. f) La representación de otras asociaciones de defensa de los intereses generales, sociales y económicos será de un 15% con un mínimo de tres miembros con derecho a voto. 2. La Presidencia del Consejo recaerá en el Presidente del Organismo de Demarcación. 3. En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la Comunidad Autónoma correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones Públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante.

Y la Junta de Gobierno tiene que someter la mayor parte de sus acuerdos y propuestas al Comité de Autoridades Competentes; así ocurre, conforme a la nueva redacción que se pretende dar al artículo 28²⁵, con los planes de actuación del organismo, con la preparación de los asuntos que el Comité de Autoridades haya de someter al Consejo del Agua, con las propuestas de designación de masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico y las medidas para corregir las tendencias que pongan en peligro el buen estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterránea, con la propuesta de designación de zonas de protección de las captaciones de agua destinada a consumo humano, con la promoción de iniciativas sobre zonas húmedas y con la propuesta de revisión del plan hidrológico correspondiente.

Como ven, el Comité de Autoridades Competentes, ideado inicialmente para resolver los conflictos que pudieran plantearse en materia de aguas costeras y de transición, por la aplicación de la Directiva Marco del Agua, se convierte con la reforma de la Ley de Aguas en el Órgano de control de casi toda la actividad de las Demarcaciones de cuencas intercomunitarias.

25 La redacción del artículo 28 reformado, sobre atribuciones de la Junta de Gobierno, es la siguiente: Corresponde a la Junta de Gobierno: a) Aprobar la propuesta de presupuesto, conocer su liquidación y someter al Comité de Autoridades Competentes, para su aprobación, los planes de actuación del organismo. b) Acordar, en su caso, las operaciones de crédito necesarias para finalidades concretas relativas a su gestión, así como para financiar las actuaciones incluidas en los planes de actuación, con los límites que reglamentariamente se determinen. c) Adoptar los acuerdos que correspondan en el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 23 de la presente Ley, así como los relativos a los actos de disposición sobre el patrimonio de los Organismos de demarcación. d) Preparar los asuntos que se hayan de someter al Consejo del Agua de la demarcación por el Comité de Autoridades Competentes. e) Aprobar, previo informe del Consejo del Agua de la demarcación, las modificaciones sobre la anchura de las zonas de servidumbre y de policía previstas en el artículo 6 de esta Ley. f) Proponer al Comité de Autoridades Competentes la designación de masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico y las medidas para corregir las tendencias que pongan en peligro el buen estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterránea sin perjuicio de las que puedan corresponder a otras Administraciones Públicas. f bis) Proponer al Comité de Autoridades Competentes la designación de zonas de protección de las captaciones de agua destinada a consumo humano previa audiencia o a solicitud de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo y de las entidades locales afectadas. g) Adoptar las decisiones sobre Comunidades de Usuarios a las que se refieren los artículos 81.4 y 82.4. h) Promover ante el Comité de Autoridades Competentes las iniciativas sobre zonas húmedas a las que se refieren los apartados 5 y 6 del artículo 111. i) Informar, a iniciativa del Presidente, las propuestas de sanción por infracciones graves o muy graves cuando los hechos de que se trate sean de una especial trascendencia para la buena gestión del recurso en el ámbito de la demarcación hidrográfica. j) Aprobar, en su caso, criterios generales para la determinación de las indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, de acuerdo con el artículo 118 de la presente Ley. k) Proponer al Comité de Autoridades Competentes la revisión del plan hidrológico correspondiente. l) Y, en general, deliberar sobre aquellos asuntos que sean sometidos a su consideración por su Presidente o por cualquiera de sus miembros

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN MUY PERSONAL

Cuando hace unos días estaba intentando analizar las nuevas normas en materia de aguas que he procurado exponerles, tuve un sueño extraño: había ido a una ciudad desconocida y dejé mi coche aparcado en el parking de un hotel; cuando al final del día volví al hotel, me encontré el coche estacionado sobre un tramo alto de las escaleras. Busqué al empleado que me había atendido antes, esperando alguna explicación, pero no lo encontré. Intenté sacar mi coche de aquella situación extraña, pero ni entonces supe cómo hacerlo ni después, ya en completa vigilia, he sido capaz de encontrar otra solución que no sea desguazarlo.

No pude menos que relacionar mi sueño con mi situación personal ante el cambio que se está produciendo en la legislación, administración y gestión del agua en España, porque también en esto no acierto a encontrar una solución viable. No quiero perder la esperanza, pero no sé qué rumbo se puede tomar en la compleja situación que estamos viviendo.

En todo caso, procuro unirme a aquellas personas que considero bien formadas e informadas y que confían en que terminará prevaleciendo la racionalidad y se impondrá el interés común (que es el interés de la comunidad de toda la nación española) sobre los intereses partidistas. Quienes dedicamos buena parte de nuestras vidas al estudio del Derecho, como instrumento de servicio a la comunidad, no podemos dejar de tener siempre presente que la ley es *«la ordenación de la razón dirigida al bien común, dictada por el que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad y solemnemente promulgada»*²⁶.

²⁶ El bien común es mucho más que la mejora de la calidad de vida e, incluso, más que el interés general. La consecución del bien común busca la verdadera realización de la comunidad nacional española y es ésta la que se encuentra en crisis porque el Derecho Español está en crisis. De hecho, se están imponiendo las decisiones del actual Poder Ejecutivo que, mediante acuerdos con minorías muy poco representativas, reciben un respaldo parlamentario que podrá considerarse «legal» pero no parece «legítimo».