

EL TRASVASE TAJO-SEGURA Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

Wendy Pena González

Graduada en Derecho y politóloga

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Francisco MONTERDE FERRER, don Fernando CALANCHA MARZANA, doña Silvia Díez SASTRE, don Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA, don Luis MEDINA ALCOZ y don José Vicente MOROTE SARRIÓN.

EXTRACTO

Este trabajo desarrolla una memoria explicativa del régimen jurídico propio del Trasvase Tajo-Segura, que es el trasvase más importante de España tanto por su magnitud como por la conflictividad que desencadena. Un análisis del régimen jurídico del Trasvase es esencial para comprender lo que está en juego y por qué se producen los conflictos. La normativa desarrollada al respecto es prolija y técnica. Ser la obra hidráulica más importante de la historia de España lleva consigo que las opiniones y críticas se polaricen, y desencadena conflictos tanto jurídicos como políticos. Lo curioso del Trasvase es que no enfrenta ideologías, sino territorios. Quizá por ello el Memorándum Tajo-Segura se ha introducido dos veces por medio de una tramitación extraordinaria (por medio de enmiendas en el Senado a la Ley de Evaluación Ambiental y a la Ley de Montes).

Palabras clave: Trasvase Tajo-Segura; derecho al agua; Memorándum Tajo-Segura; conflicto inter-regional.

Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017

THE TAJO-SEGURA INTERBASIN WATER TRANSFER AND ITS LEGAL REGULATION

Wendy Pena González

ABSTRACT

This essay develops an explanatory memory of the Tajo-Segura interbasin water transfer's legal framework, which is the most important interbasin transfer in Spain, because of its magnitude and the level of conflict that it provokes. An analysis of the interbasin transfer's legal framework is essential in order to understand what is at stake and why the conflict is taking place. The developed regulation on this subject is prolix and technical. Being the most important hydraulic work in the history of Spain implies that opinions and critics are polarised, and it sets off conflicts both legal and politic. The interesting thing of the Tajo-Segura transfer is that it does not confront ideologies but territories. Maybe this is the reason why the Tajo-Segura Memorandum has been introduced twice by means of an extraordinary processing (through amendments to the Environmental Assessment Act and to the Forestry Act at the Senate).

Keywords: Tajo-Segura interbasin water transfer, right to water, Memorandum Tajo-Segura, interregional conflict.

Sumario

- I. Introducción
- II. El agua y los trasvases en España. Una breve referencia
 - 1. El «derecho» al agua
 - 2. El agua en España: Un bien de dominio público
 - 3. Los trasvases en España
 - 4. El Traspase Tajo-Segura. Breve introducción e historia
- III. Marco normativo
 - A) Antecedentes normativos
 - B) El régimen jurídico propio del Traspase
 - C) La planificación relativa al Traspase
 - D) La organización administrativa y de los usuarios del Traspase Tajo-Segura
 - E) Relaciones internacionales
 - F) El Traspase Tajo-Segura y la sequía. La derivación de caudales al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel
 - G) El régimen tarifario del Traspase
 - H) Otras normas relativas al Traspase
- IV. La jurisprudencia en relación con el Traspase Tajo-Segura
 - 1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo
 - 2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: La STC 13/2015
- V. Conclusiones

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es realizar una memoria explicativa del régimen jurídico propio del Trasvase Tajo-Segura, en la que se desarrolla un estudio y recopilación de la normativa que ha venido conformando el régimen jurídico propio del Trasvase desde sus inicios, y se analiza sintéticamente la jurisprudencia que afecta al Trasvase.

El Trasvase Tajo-Segura es el trasvase más importante de España. Ello se debe, sin duda, a su considerable magnitud, pero principalmente es consecuencia de los enormes conflictos políticos y territoriales que ha desencadenado («la guerra del agua»). Un análisis del régimen jurídico del Trasvase no solo es apropiado, sino esencial para comprender lo que está en juego y por qué se producen los conflictos.

El trabajo se estructura como sigue: en primer lugar, tras hacer una breve introducción acerca del «derecho al agua», se explicará la situación del «agua» y los trasvases en España (los trasvases en general y el Trasvase Tajo-Segura); en segundo lugar, se pasará a analizar el Trasvase Tajo-Segura, tanto desde el punto de vista normativo como jurisprudencial.

II. EL AGUA Y LOS TRASVASES EN ESPAÑA. UNA BREVE REFERENCIA

En este apartado, tras realizar una explicación sucinta del «derecho» al agua, se analizará la situación del agua y de los trasvases en España.

1. EL «DERECHO» AL AGUA

El *derecho al agua* se fundamenta, en Derecho Internacional, en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, si bien estos artículos no se refieren a este derecho específicamente, aunque el Comité de Dere-

chos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su 29.^a sesión, interpretó que el derecho al agua se encontraba implícito en tales artículos¹.

Además, en la Resolución 64/292, de 28 de julio, de la Asamblea General de Naciones Unidas², se reconoce que el derecho al agua es un «derecho humano esencial», y exhorta a los Estados a que intensifiquen los esfuerzos «por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento».

Este carácter de derecho humano esencial convierte al agua en un recurso intrínsecamente singular, ligado al derecho a la vida, al derecho a la protección de la salud y al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

2. EL AGUA EN ESPAÑA: UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO

En el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, se dispone, en el artículo 1.3, que «las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, 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».

De esta forma, la Ley de Aguas viene a declarar de dominio público estatal todas las aguas superficiales y las subterráneas renovables (no excluyendo la existencia de distintos regímenes jurídicos en función de las distintas modalidades de utilización).

Como señala MENÉNDEZ REXACH³, la declaración de las aguas como demanial no impide el mantenimiento de los derechos adquiridos con anterioridad (así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988).

El agua en España es, por tanto, un bien de dominio público estatal que no pertenece a ningún territorio, sino al conjunto del Estado, al servicio del interés general. Además, la Constitución Española, en su artículo 149.1.22, dispone que en el caso de las cuencas intercomunitarias la competencia reguladora es exclusiva del Estado.

La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 (así como el texto refundido de 2001) entiende que el agua es un recurso unitario que se renueva a través del ciclo hidrológico «y que conserva, a efectos

¹ EMBID IRUJO, A. y DOMÍNGUEZ SERRANO, J. *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. Un estudio comparado de la situación de España y México*. Editorial Iustel, 2011.

² Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 64/292, de 28 de julio.

³ MENÉNDEZ REXACH, Á. *El agua como bien jurídico global: El derecho humano al agua*. Universidad Autónoma de Madrid, 2012.

prácticos, una magnitud casi constante dentro de cada una de las cuencas hidrográficas del país»⁴. Se impone, de esta forma, una calificación jurídica para las aguas, como bien de dominio público estatal.

3. LOS TRASVASES EN ESPAÑA

Las transferencias de recursos hidráulicos permiten superar desequilibrios hídricos territoriales mediante la interconexión de sistemas. Los antecedentes de los trasvases en España se llegan a remontar hasta el siglo XVI.

La Ley de Aguas de 1985 reguló los planes hidrológicos de cuenca, y, por encima de ellos, el Plan Hidrológico Nacional, con una función coordinadora de aquellos y con la decisión de las transferencias de recursos entre distintas cuencas. Fue la primera norma que utilizó la expresión «transferencias de recursos hidráulicos»⁵, si bien no la definió. El concepto de «transferencia» fue definido posteriormente en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, distinguiéndolo del concepto «trasvase». Así, se definió «transferencia» como «la norma específica que autorizase el traspaso de recursos hídricos de un ámbito territorial de planificación hidrológica a otro distinto», y el «trasvase» se define como «la autorización concreta de volúmenes que se acuerde transferir cada año en cada situación concreta». Como consecuencia⁶ la transferencia es la norma de autorización y el trasvase es el acto concreto de aplicación de esa norma.

La importancia de los trasvases en España es tal que los abastecimientos de algunas de las principales ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao) y numerosas zonas de riego obtienen una parte importante de su suministro de aquellos. Los más destacables (por su escala) son el Trasvase Tajo-Segura, (que es el trasvase más importante por su magnitud y repercusiones), los trasvases del Ebro a Tarragona, al Nervión y al Besaya, y los trasvases Guadiaro-Guadalete, y Negratín-Cuevas de Almanzora.

4. EL TRASVASE TAJO-SEGURA. BREVE INTRODUCCIÓN E HISTORIA

Los antecedentes del Trasvase Tajo-Segura se sitúan en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, durante la II República. Manuel Pardo Lorenzo, un trabajador del Ministerio de Obras Públicas, propuso al ministro Indalecio Prieto la realización del Trasvase Tajo-Segura para mejorar el uso y la gestión del agua en España en el año 1933, propuesta que fue recogida en el Plan de Mejora y Ampliación de los Riegos de Levante.

⁴ ROMÁN BARREIRO, E. *El principio de legalidad en la gestión del agua en España: garantía de seguridad jurídica*. Marca Agua España (*iAgu*a), 2016.

⁵ GALLEGO CÓRCOLES, M.^a I. *Régimen jurídico de los trasvases*. Civitas ediciones, 2009.

⁶ MENÉNDEZ REXACH, Á. «¿A quién pertenece el agua? A vueltas con los trasvases». *Encuentros Multidisciplinares*, 2008, vol. 10, n.º 19, pp. 21-29.

El agua para abastecimiento es gestionada fundamentalmente a través de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. El agua destinada al regadío permite el suministro a unas 150.000 hectáreas distribuidas en las vegas del Segura, Mula y su comarca, Lorca y valle del Guadalentín, riegos de Levante, saladares de Alicante, Campos de Cartagena y valle del Almanzora en Almería.

El impacto del trasvase en la zona de destino de las aguas ha sido considerable, estimándose que las actividades relacionadas con la agricultura de la zona del trasvase aportan 2.364 millones de euros al PIB y sostienen más de 100.000 empleos⁷, según datos de la Dirección General del Agua.

Con importantes apoyos y detractores, no puede negarse la importancia del conflictivo trasvase en las cinco comunidades autónomas a las que afecta (Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Valencia y Murcia) y la trascendencia de su regulación. Desde sus inicios y a lo largo de toda su historia, hasta llegar al día de hoy, se pueden apreciar conflictos interterritoriales, fundamentalmente entre la Comunidad Valenciana y Castilla La-Mancha. Así lo reflejó, por ejemplo, la parte expositiva del Real Decreto-Ley 8/1995, de 4 de agosto y la declaración del entonces presidente de Castilla-La Mancha, José Bono: «No me van a doblegar defendiendo el derecho de la población de mi región a beber»⁸, y así se puede ver todavía a día de hoy⁹ (*vid.*, por ejemplo, G. SEVILLANO, 2015). Claver Valderas (el que era, hasta su reciente fallecimiento, presidente del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura) dijo al respecto¹⁰ en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente celebrada el 19 de noviembre de 2013:

«En cualquier caso, no puede ignorarse que el Trasvase Tajo-Segura ha sido y es una obra generadora de gran conflictividad política que ha derivado al ámbito social y también al jurídico. Es uno de los escasísimos asuntos en que las posturas se aglutinan no en función de la ideología política, sino de los territorios».

III. MARCO NORMATIVO

A continuación se exponen las normas (y acuerdos del Consejo de Ministros) que conforman o han conformado el marco jurídico del Trasvase Tajo-Segura.

⁷ Dirección General del Agua. *Transferencias de recursos hídricos. El Trasvase Tajo-Segura*. Recuperado de: <http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/17transferenciasderecursoshidricoseltrasvasetajo-segura_tcm7-379812.pdf>

⁸ R. AIZPEOLEA, L. [1994]: «Fracasa el intento mediador del ministro Borrell en la guerra del agua». *El País*.

⁹ *Vid.* G. SEVILLANO, E. [2015]: «El trasvase Tajo-Segura abre un foco de conflicto entre comunidades». *El País*.

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Comisión de agricultura, alimentación y medio ambiente. Celebrada el 19 de noviembre de 2013.

A) ANTECEDENTES NORMATIVOS

Como se ha dicho, los antecedentes del trasvase se remontan a 1933, con la aprobación del Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Sin embargo, las circunstancias propiciaron que no se comenzaran a realizar las obras hasta el año 1970.

En 1960 se consiguió la autorización definitiva para el estudio del proyecto del Traspase Tajo-Segura. A partir de ese momento, se establecen los precedentes normativos que se recogen en la siguiente tabla y se desarrollan posteriormente:

Antecedentes del Traspase Tajo-Segura
1.º Orden Ministerial de 30 de julio de 1966
2.º Orden Ministerial de 2 de agosto de 1968, de aprobación del Anteproyecto General del Acueducto Tajo-Segura
3.º Ley 1/1969, de 11 de febrero, reguladora del II Plan de Desarrollo
4.º Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de febrero de 1970, sobre las zonas de regadío a transformar y las asignaciones de agua
Fuente: elaboración propia.

1. Orden Ministerial de 30 de julio de 1966

Por medio de esta orden se ordena la redacción del «Anteproyecto General del Aprovechamiento Conjunto de los Recursos Hidráulicos del Centro y Sureste de España, Complejo Tajo-Segura», del cual formaba parte el relativo al Acueducto Tajo-Segura.

2. Orden Ministerial de 2 de agosto de 1968, de aprobación del Anteproyecto General del Acueducto Tajo-Segura

Por Orden Ministerial de 2 de agosto de 1968 se realizó la aprobación definitiva del Anteproyecto General del Acueducto Tajo-Segura, para la derivación y conducción al sureste de un volumen máximo de 600 millones de metros cúbicos anuales procedentes del río Tajo. Tal acuerdo fue concluido en noviembre de 1967, y aprobado inicialmente por Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 5 de febrero de 1968. Tras la publicación en el BOE para la efectiva realización del anuncio de información pública, comparecieron 85.000 alegaciones. Una vez informadas estas al Consejo de Estado, se procedió a su aprobación definitiva por medio de la Orden Ministerial de 2 de agosto de 1968, ordenándose la redacción de los respectivos proyectos de construcción de la infraestructura del Traspase Tajo-Segura.

En cumplimiento de ese mandato, los proyectos de ejecución del Trasvase fueron aprobados el 2 de septiembre de 1968, y el 13 de septiembre el Consejo de Ministros aprobó la autorización del gasto y el comienzo de las obras.

3. Ley 1/1969, de 11 de febrero, reguladora del II Plan de Desarrollo

La ley reguladora del II Plan de Desarrollo 1/1969 establece en su artículo 17 una reserva de ley para la ordenación del Trasvase Tajo Segura («el aprovechamiento conjunto del sistema hidráulico Tajo-Segura se regulará por medio de una Ley»).

4. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de febrero de 1970, sobre las zonas de regadío a transformar y las asignaciones de agua

En este acto administrativo se concretaron las áreas geográficas que debían ser transformadas en regadío, y las asignaciones de volúmenes de cada una de las zonas para la primera fase, en la que se cuenta con una dotación de 600 hm³, de los cuales 385 hm³/año se destinarían a riego.

B) EL RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO DEL TRASVASE

La siguiente tabla recoge el régimen jurídico propio del trasvase (las normas que lo regulan con carácter fundamental), que se desarrollarán a continuación.

Régimen jurídico del Trasvase Tajo-Segura
1.º La Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura
2.º Ley 52/1980, de regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura
3.º Real Decreto 2530/1985, de 27 de diciembre, sobre régimen de explotación y distribución de funciones en la gestión técnica y económica del acueducto Tajo-Segura
4.º Real Decreto-Ley 8/1999, de 7 de mayo, por el que se modifica el artículo 10 de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura
5.º Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
6.º Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura
7.º Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
Fuente: elaboración propia.

1. La Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura

Es la primera norma fundamental en la materia. Autoriza, en una primera fase (art. 1.1) el trasvase, por razones de interés nacional, a la cuenca del Segura de caudales regulados excedentes procedentes de la cuenca del Tajo, hasta un máximo de 600 hm³ anuales. De esta forma, las considera *ex lege* aguas reguladas excedentarias, de manera que estarían disponibles inmediatamente una vez concluya la obra. Además, establece que en una segunda fase, y una vez realizadas las necesarias obras de regulación en el Tajo que permitieran la existencia de nuevos excedentes de agua, podría ampliarse la derivación hasta un máximo de 1.000 hm³ anuales. El resto de los preceptos de la norma contemplan las obras de compensación a realizar en la cuenca del Tajo y provincias de tránsito del acueducto.

2. Ley 52/1980, de regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura

Esta ley contiene, en sus disposiciones adicionales, la «norma fundamental sobre el trasvase en general»¹¹, a pesar de que por su objeto se encuentra limitada al régimen económico, al ser concebida para regular la tarifa del trasvase.

El objeto de la tarifa es la disponibilidad o el aprovechamiento del agua conducida por las obras del acueducto Tajo-Segura para regadíos o abastecimientos.

Por otra parte, la disposición adicional primera viene a reproducir lo establecido en los Acuerdos del Consejo de Ministros de 1970 y 1973, de manera que dota de rango legal al otorgamiento de 400 hm³/año para regadíos, y cuantifica la dotación para abastecimiento (110 hm³/ año). De esta forma, el total asignado es de 510 hm³/año. Los 90 hm³/año restantes, hasta alcanzar los 600 hm³ anuales de la dotación de la primera fase, se configuran como pérdidas (en el caso de que sean superiores las pérdidas, serán disminuidas las dotaciones proporcionalmente, y si las pérdidas son inferiores y se producen excedentes, se distribuirán según los porcentajes que establece la disposición: un 70 % para regadío, en proporción a las referidas zonas regable –40 % para la provincia de Murcia y 30 % para la de Alicante–, mientras que el 30 % restante se asignará para abastecimientos de la provincia de Almería).

Además, la misma disposición dispone que se garantizará en el Tajo, antes de su confluencia con el Jarama, un caudal no inferior a 6m³/seg.

La disposición adicional novena, definida por FANLO LORAS¹² como pieza basilar y, a su vez, talón de Aquiles del sistema Tajo-Segura, no figuraba en el Proyecto de Ley remitido por el Go-

¹¹ CLAVER VALDERAS, citado en FANLO LORAS, A. *La ordenación jurídica del Trasvase Tajo-Segura*. Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008, p. 39.

¹² *Ibidem*, p. 40.

bierno al Congreso, y se incorporó mediante un voto particular suscrito por todos los grupos parlamentarios en el Senado, modificación que posteriormente asumió el Congreso de los Diputados.

La disposición adicional novena (1) viene a reafirmar el carácter de excedentarias que deben tener «en todo caso» las aguas trasvasadas (y establece que la Administración adoptará las medidas pertinentes a tal fin), y (2) dispone que el carácter de *excedentarias* de las aguas trasvasadas se determinará en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo.

Esta disposición tiene implicaciones sustanciales. Implica el carácter secundario del aprovechamiento del Segura¹³ y, por ende, una rectificación de lo establecido en la Ley 21/1971, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, pues, en primer lugar, se establece la prioridad de la cuenca del Tajo (implícita en el carácter de *excedentarias* de las aguas trasvasadas), y, por otra parte, se suprime la declaración *ex lege* de aguas excedentarias que hacía la Ley 21/1971. Todo ello ha conducido a una situación de elevada inseguridad jurídica en la determinación de las aguas excedentarias entre 1980 y 1999, pues, al considerarse como meramente indicativas las reglas de explotación, se confirió a los órganos administrativos competentes un alto grado de discrecionalidad.

3. Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la tabla de vigencia a que se refiere el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas

En el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Ley 29/1985 de la Ley de Aguas, se dispone que «el Gobierno antes de la entrada en vigor de esta Ley, mediante Real Decreto, completará la tabla de vigencias de las disposiciones afectadas por la presente Ley».

El Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre vino a cumplir tal mandato. En su artículo 4 (que remite al apartado 4 del Anexo) declara vigentes la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, y la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura.

Además, por STS de 20 de enero de 1989, se declaró la vigencia de la Ley 7 de enero de 1915, de Riegos del Alto Aragón, considerando el tribunal que debía haberse incluido expresamente en la tabla de vigencias.

4. Real Decreto 2530/1985, de 27 de diciembre, sobre régimen de explotación y distribución de funciones en la gestión técnica y económica del acueducto Tajo-Segura

El Real Decreto 2530/1985 completó la regulación de la Comisión Central de Explotación, regulada previamente por el Real Decreto 1982/1978, de 26 de julio, desarrollando sus cometi-

¹³ *Ibidem*, p. 42.

dos. Dispone que le corresponde a la mencionada Comisión la decisión sobre los volúmenes y caudales del trasvase (si bien en circunstancias hidrológicas excepcionales tal decisión será adoptada por el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión). Además, regula algunos aspectos de la gestión técnica y económica.

5. Real Decreto-Ley 8/1999, de 7 de mayo, por el que se modifica el artículo 10 de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura

El Real Decreto-Ley 8/1999 reguló la posibilidad de utilización de las infraestructuras del Trasvase Tajo-Segura para transportar y distribuir los recursos propios de las cuencas del Júcar, Segura o sur, exclusivamente en el ámbito territorial de cada una de ellas, y lo justifica por la escasez de precipitaciones durante el otoño e invierno de ese mismo año, que había creado una situación particularmente grave en determinadas áreas. Estos nuevos usos quedan subordinados a los fines prioritarios fijados en la Ley 52/1980 y sujetos al abono de la tarifa de conducción de agua que les corresponda.

6. El Memorándum Tajo-Segura: Leyes 21/2013 y 21/2015 y Real Decreto 773/2014

6.1. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

Por medio de esta ley (no poco criticada) se introduce el Memorándum Tajo-Segura, incorporando una serie de modificaciones relativas a los trasvases intercuenas, en general, y, en particular, al funcionamiento del Trasvase Tajo-Segura, con el fin, según la exposición de motivos, de adaptarlo a la legislación de aguas nacida en España a partir de 1985 y de otorgarle seguridad jurídica y técnica.

La introducción de la Ley del Memorándum del Trasvase Tajo-Segura se realizó por medio de enmiendas en el Senado. Para ver la magnitud de las controversias que generó solo hay que atender al Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del 28 de noviembre de 2013 (fecha en la que se debatieron las enmiendas introducidas), donde determinados grupos criticaron con fiereza la introducción de las enmiendas (así, por ejemplo, intervenía el señor Baldoví Roda, por el Grupo Mixto)¹⁴:

«Con sus enmiendas a la ley de evaluación ambiental están abriendo una puerta trasera para colar los trasvases. Están cambiando las reglas de juego en materia de agua a traición, sin debate ni participación pública, están modificando el Plan hidrológico

¹⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. Celebrada el 28 de noviembre de 2013.

nacional en el trámite enmiendas de otra ley con una técnica legislativa perversa, chapucera, pero absolutamente mal intencionada. [...] Todo ello sin absolutamente ningún debate ni información pública, eludiendo cualquier participación de las comunidades autónomas que podrían verse afectadas».

Lo que interesa en relación con el Trasvase Tajo-Segura se desarrolla a continuación.

Disposición adicional decimoquinta

En la disposición adicional decimoquinta se establecen las reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura. En el primer apartado se establece que en función de las existencias conjuntas entre Entrepeñas y Buendía a comienzos de cada mes se establecerán determinados niveles mensuales (Nivel 1 cuando sean iguales o mayores que 1.500 hm³, Nivel 2 cuando sean inferiores a 1.500 hm³, y las aportaciones de los últimos 12 meses sean inferiores a 1.000 hm³, Nivel 3, de situaciones hidrológicas excepcionales, cuando las existencias no superen los valores que se determinen en el Plan Hidrológico del Tajo, y Nivel 4, cuando sean inferiores a 400 hm³) con arreglo a los cuales se acordará la realización de los trasvases, con un máximo anual de 650 hm³ (600 para el Segura y 50 para el Guadiana).

Los niveles de trasvase mensual para los niveles 1 y 2 son, respectivamente, 68 hm³ y 38 hm³. Si el nivel establecido es el Nivel 3, el Gobierno establecerá mediante real decreto el trasvase máximo mensual que el órgano competente puede autorizar discrecionalmente y de forma motivada. Mediante real decreto podrán modificarse: a) el volumen de existencias y de aportaciones acumuladas del Nivel 1, b) los volúmenes de trasvase mensual de los Niveles 1, 2 y 3, y c) los volúmenes de existencias mensuales del Nivel 3. Si se da el Nivel 4, no cabe trasvase alguno.

Por otra parte, se dispone que, para favorecer el desarrollo de los municipios ribereños se explotará el sistema de forma que el volumen de trasvase se mantenga preferentemente en los embalses de cabecera, antes que en otros.

También se dispone que, si no se han trasvasado en plazo los volúmenes aprobados de niveles 1 y 2, se podrán transferir en los 3 meses siguientes al final del periodo, salvo en situaciones catastróficas o que se produzca un cambio de nivel.

Por último, dispone que los volúmenes cuyo trasvase se haya autorizado se distribuirán en proporción de un 25 % para abastecimiento y un 75 % para regadíos, asegurando 7,5 hm³/mes para abastecimientos urbanos.

En el apartado segundo establece quién autorizará los trasvases: a) si concurren las condiciones de los Niveles 1 y 2, la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, b) si concurren las del Nivel 3, el ministro competente. En el apartado tercero se establece que la Dirección General del Agua elaborará un informe en los niveles 1 y 2, que se deberá actualizar semestralmente.

Disposición transitoria segunda

La disposición transitoria segunda regula el régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional. Dispone que el nuevo nivel de referencia de 400 hm³ para la definición de excedentes se alcanzará en un plazo máximo de 5 años, a la fecha de entrada en vigor del nuevo Plan Hidrológico, de acuerdo con el procedimiento que ahí se regula.

Disposición derogatoria única

Deroga la disposición adicional primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional.

Disposiciones finales segunda y tercera

En ellas se modifica la Ley 52/1980, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, y la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Disposición final quinta

Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional sexta de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. La nueva redacción ordena, en primer lugar, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la publicación y actualización de la información relativa a las transferencias ordinarias entre las distintas demarcaciones hidrográficas, con las concreciones que determina la disposición. Asimismo, pide que, previo informe de la Dirección General del Agua, se definan los valores mensuales de los consumos de referencia de aguas trasvasadas por usos y zonas de riego en la demarcación de destino y sus porcentajes admisibles de desviación máxima ocasional; así como los valores mensuales de desembalses de referencia en la demarcación de origen, sus porcentajes admisibles de desviación máxima ocasional y cuantas circunstancias específicas deban ser consideradas para su completa definición. Por último, establece que, mediante real decreto, se determinarán la periodicidad de la actualización de datos y su intervalo temporal, los formatos de presentación, el alcance mínimo de los valores históricos y los datos estadísticos que habrán de incorporarse.

Como se verá, la STC 13/2015, de 13 de febrero, declaró que la disposición adicional 15.^a, la disposición transitoria 2.^a, el apartado tercero de la disposición derogatoria única y las disposiciones finales 2.^a y 3.^a eran inconstitucionales, al infringir el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón que dispone: «Para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas».

6.2. *Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura*

Por medio del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, se vienen a desarrollar, como se expone en el texto, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, y la disposición final quinta de la misma ley.

El artículo 1 desarrolla la disposición adicional decimoquinta de la Ley de evaluación ambiental (las reglas de explotación del trasvase). En el artículo 2 se regula el procedimiento de predicción de aportaciones mensuales. En el artículo 3 se definen los valores mensuales de los consumos de referencia en destino de las aguas trasvasadas, por usos y zonas de riego, y en el artículo 4 se regulan los desembalses de referencia.

En el artículo 5 se regulan los informes de seguimiento, disponiendo que los datos relativos a consumos y desembalses producidos se publicarán por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para todos los elementos para los que se han definido condiciones de referencia (los datos se deben publicar en la página web). El intervalo temporal será mensual, de forma que se publicarán las series mensuales desde el inicio del trasvase hasta el último año hidrológico transcurrido, siendo la actualización de las series anual.

6.3. *La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*

Tras la ya mencionada declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional 15.^a, la disposición transitoria 2.^a, el apartado tercero de la disposición derogatoria única y las disposiciones finales 2.^a y 3.^a de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental (que configuraban la llamada Ley del Memorándum del acueducto Tajo-Segura), se reprodujo la estrategia llevada a cabo en 2013, y se introdujo de nuevo el Memorándum como enmiendas, esta vez al proyecto de ley de modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. De nuevo no faltaron las críticas (véase, por ejemplo, la realizada por el señor Pérez Moya del Grupo Izquierda Plural en el Pleno del Congreso de 8 de julio de 2015: «¿Qué tiene que ver la Ley de montes con el trasvase Tajo-Segura? Es una burla a la tramitación parlamentaria»)¹⁵. Por su parte, la diputada socialista Seara Sobrado, la criticó por evadir de nuevo el trámite del informe preceptivo de las Cortes de Aragón¹⁶ –lo que determinó la inconstitucionalidad de las ya mencionadas disposiciones de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental–:

«Por otro lado, esta es una ley de montes que va a regular el Traspase Tajo-Segura, una técnica legislativa de la que ustedes han abusado hasta la extenuación. En este caso, estamos además –y permítame que se lo diga– ante una insolencia política. El Gobierno

¹⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los diputados. Pleno y diputación permanente. Celebrada el 8 de julio de 2015.

¹⁶ *Idem.*

aprobó el memorándum del Tajo en 2013, justo después de aquel acuerdo de la calle Génova, aquello que no fue un acuerdo de país, señorías, que fue un acuerdo de partido, un acuerdo del PP, pero el pequeño detalle es que, aunque en Aragón gobernaba el PP, lo dejaron fuera también y sus Cortes recurrieron al Tribunal Constitucional que les dio la razón y se la dio no solo porque se tendría que haber tenido en cuenta a esta comunidad, sino por no ser admisible una gestión fragmentada de las aguas de una misma cuenca. Pero les ha dado igual, ahí está su insolencia, retan de nuevo al Constitucional y alegan que aquella sentencia generó incertidumbre. Por eso hoy quiero dejar constancia de que el informe solicitado a las Cortes no ha aparecido, no hay informe, no existe; sin embargo, esa ley la van a aprobar igual. Era preceptivo ese informe porque tengo aquí el informe de ponencia donde se deja claro de forma visual –cualquiera que sepa leer lo podrá ver– que el informe es preceptivo. Es preceptivo, y se lo han vuelto a saltar a la torera. Les ha dado igual, y ahí está su insolencia. Retan al Constitucional, alegan además que aquella sentencia generó incertidumbre y esto lo quería dejar hoy muy claro. Es una osadía que pone de manifiesto más si cabe su necesidad a la hora de defender los intereses propios que curiosamente siempre entran en colisión con el interés común o con el interés general».

La regulación referente al Trasvase Tajo-Segura que se introduce es prácticamente idéntica a la que se introdujo mediante la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. La siguiente tabla muestra las equivalencias entre las distintas disposiciones de ambas leyes (me remito al apartado III.B.6.a), en el que se desarrolla su contenido).

Tabla de equivalencias de disposiciones relativas al Trasvase Tajo-Segura en las Leyes 21/2013 y 21/2015	
Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental	Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
Disposición adicional decimoquinta. Reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura	Disposición adicional quinta. Reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura
Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional	Disposición transitoria única. Régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional
Apartado 3.º de la disposición derogatoria única. Derogación normativa	Apartado 1.º de la disposición derogatoria
Disposición final segunda. Modificación de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura	Disposición final primera. Modificación de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura
Disposición final tercera. Modificación de la Ley 10/2011, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional	Disposición final segunda. Modificación de la Ley 10/2011, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional
Fuente: elaboración propia.	

Frente a las disposiciones de la Ley del Memorándum integradas en la Ley 21/2015 se ha planteado recurso de inconstitucionalidad, de nuevo por el Gobierno de Aragón (rec. núm. 2192/2016) y que ya ha sido admitido por el tribunal¹⁷.

Por último, la Ley 21/2015 añade una precisión en el apartado 2.º de su disposición derogatoria, al disponer que «se mantendrá en vigor el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura».

7. Órdenes ministeriales dictadas por situaciones hidrológicas excepcionales¹⁸

Entre diciembre de 2014 y marzo de 2016 se aprobaron veintiuna órdenes ministeriales por las cuales se autorizó un trasvase desde los embalses de Entrepeñas-Buendía, a través del acueducto Tajo-Segura, para los meses de diciembre de 2014, todos los meses de 2015 a excepción del mes de abril, los meses de enero a mayo y julio a diciembre de 2016, y los meses de enero a mayo de 2017.

Las aprobadas entre diciembre de 2014 y septiembre de 2015 se motivan con base en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental (a pesar de que, como ya se ha dicho y se verá en el apartado III, la STC 13/2015 anuló la mencionada disposición por considerarla inconstitucional, pues la nulidad se difirió un año por razones de interés general). Las aprobadas a partir de octubre de 2015 se fundaron en la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015 de modificación de la Ley de Montes.

Todas ellas se dictaron al constatarse la situación de Nivel 3 de situaciones hidrológicas excepcionales regulado primero en la Ley de evaluación ambiental y después en la Ley de modificación de la Ley de Montes, de forma que corresponde al ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la autorización del trasvase. Por ello, en todas ellas se autoriza un trasvase de hasta 20 hm³ mensuales para los meses que señala (salvo en el caso de la Orden APM de 3 de octubre, donde se autorizan 60 hm³ para el trimestre), desde los embalses de Entrepeñas-Buendía, a través del acueducto Tajo-Segura.

¹⁷ Providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 10 de mayo de 2016.

¹⁸ Son las órdenes excepcionales AAA/2367/2014, de 5 de diciembre; AAA/148/2015, de 27 de enero; AAA/311/2015, de 4 de febrero; AAA/421/2015, de 5 de marzo; AAA/975/2015, de 5 de mayo; AAA/1188/2015, de 3 de junio; AAA/1566/2015, de 27 de julio; AAA/1750/2015, de 21 de agosto; AAA/1869/2015, de 10 de septiembre; AAA/2252/2015, de 27 de octubre; AAA/2499/2015, de 25 de noviembre; AAA/2787/2015, de 18 de diciembre; AAA/145/2016, de 9 de febrero; AAA/289/2016, de 3 de marzo; AAA/1099/2016, de 6 de julio; AAA/1589/2016, de 3 de octubre; APM/18/2017, de 17 de enero; APM/156/2017, de 24 de febrero; APM/222/2017, de 9 de marzo; APM/319/2017, de 7 de abril; y APM/403/2017, de 8 de mayo; por las que se autoriza un trasvase desde los embalses de Entrepeñas-Buendía, a través del acueducto Tajo-Segura, para diciembre de 2014, el año 2015 (a excepción del mes de abril), el año 2016 (a excepción de los meses de abril, mayo y junio) y los meses de enero a mayo de 2017, a razón de 20 hm³/mes, excepto los meses de abril y mayo de 2017, que se autorizan 15 hm³ y 7,5 hm³ respectivamente (y el trimestre de octubre de 2016, en el que se autorizan –para los 3 meses– 60 hm³).

C) LA PLANIFICACIÓN RELATIVA AL TRASVASE

Las normas de planificación que tienen incidencia en el Trasvase Tajo-Segura tienen una gran relevancia. Tal importancia se refleja en dos cuestiones: 1) en el preámbulo de la Ley 29/1985, de Aguas, se califica la planificación hidrológica como «imprescindible», y 2) la disposición adicional novena de la Ley 52/1980 encomienda al Plan Hidrológico del Tajo la determinación de las aguas que tienen el carácter de excedentarias (y que, por tanto, son trasvasables).

La normativa esencial se recoge en la siguiente tabla y se desarrolla *infra*:

Normativa de planificación relativa al Trasvase
1.º Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueba los Planes Hidrológicos de cuenca
2.º Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional
3.º Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, convertido posteriormente en la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional
4.º Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo
5.º Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro
Fuente: elaboración propia.

1. El Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca y Orden Ministerial de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Tajo

El Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, aprobó los planes hidrológicos de cuenca (incluido, entre ellos, el de la cuenca del Tajo). Su disposición final única tenía por objeto un mandato al Ministerio de Medio Ambiente para la elaboración de un texto único en el que se recogieran de manera sistemática y homogénea las determinaciones de contenido normativo incluidas en los diferentes planes.

A consecuencia de este mandato se aprobó la Orden Ministerial de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los distintos planes, entre ellas, las del Plan Hidrológico de Cuenca del Tajo.

El artículo 23 regula el acueducto Tajo-Segura, recordando, en primer lugar, que la disposición 9.1 de la Ley 52/1980 ordena a la Administración adoptar las medidas pertinentes para que las aguas trasvasadas sean, en todo caso, excedentarias de la cuenca del Tajo, y encomienda al Plan Hidrológico del Tajo la determinación de tales excedentes. Además, dispone que se ha tenido en cuenta el criterio de seguridad técnica que establece el artículo 9.2 de la misma ley. Establece que son trasvasables, por excedentarias, las aguas que superen los 240 hm³ regulados en los embalses de Entrepeñas y Buendía. Además, establece que la Comisión Central de Explotación debe evitar alcanzar las condiciones hidrológicas excepcionales que define el propio artículo (se está en tales condiciones cuando están plenamente garantizados los consumos del Tajo pero no se puede garantizar el volumen mínimo necesario para abastecimiento y riego de socorro en la cuenca del Segura y la derivación para abastecimiento a la cuenca del Guadiana), y que, en caso de que se alcancen, corresponden al Consejo de Ministros las decisiones de trasvase. Por último, dispone que los volúmenes de existencias se revisarán al alza.

2. Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional

Tras la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca se aprueba el Plan Hidrológico Nacional (en adelante, PHN). Como reza la exposición de motivos, la planificación adquiere un nuevo significado con la Ley de Aguas de 1985, que se ve reflejado en el texto del PHN «Aunque la planificación es una técnica que goza de gran arraigo en nuestro ordenamiento jurídico, la misma alcanza un significado nuevo con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que le da rango legal y concibe como instrumento de racionalización y de garantía de la disponibilidad del agua para satisfacer las diferentes demandas, pero también como objeto para alcanzar un buen estado ecológico de las aguas».

El PHN se concibe como un instrumento de resolución de los desequilibrios hídricos de España («se impone como una necesidad» según la ley, para resolverlos). Además, la ley no es ajena a la gran trascendencia de la regulación del agua, y señala:

«Porque el agua es símbolo y expresión de vida y de prosperidad, da lugar, con frecuencia, a situaciones polémicas en extremo y por ello la decisión que este proponga para solucionar los desequilibrios existentes nunca podrá ser inocua siendo su trascendencia social y económica de primer orden».

En lo que aquí interesa, el PHN tiene una relevancia patente en relación con el Trasvase Tajo-Segura. En el artículo 13, el Plan autoriza «nuevas transferencias ordinarias» con origen en la cuenca del Ebro y destino a los ámbitos territoriales de los planes hidrológicos del sur, Segura, Júcar, y las cuencas internas de Cataluña. Esto supone un cambio esencial, ya que el Tajo deja de ser la única fuente de esas transferencias.

Además, en la disposición adicional tercera, regula el Trasvase Tajo-Segura, ratificando lo establecido en el artículo 23 de su Plan Hidrológico de cuenca: «Se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm³. Por debajo de esa cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso». Añade que el

volumen mínimo podrá revisarse en el futuro, conforme a las variaciones efectivas que experimenten las demandas de la cuenca del Tajo, garantizándose, en todo caso, su carácter preferente.

3. Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, convertido posteriormente en la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional

En 2004, tras el cambio de Gobierno, se aprobó el Real Decreto-Ley 2/2004, que modificó significativamente el PHN. Comienza la exposición de motivos diciendo que las previsiones del PHN ligadas a las transferencias de agua entre el Bajo Ebro y las cuencas hidrológicas internas de Cataluña, del Júcar, del Segura y del sur, se hicieron bajo unos supuestos de racionalidad, eficiencia socio-económica y ambiental que se han puesto en entredicho por distintos informes técnicos. Añade, literalmente, que «carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se va a llevar a cabo», pues estaríamos ante un «evidente despilfarro de recursos públicos». Así se justifica la derogación de los preceptos que regulan el trasvase.

En lo que se refiere al Trasvase Tajo-Segura, la disposición adicional primera recuerda la prioridad de la cuenca del Tajo como cuenca cedente, y establece que en su virtud se llevarán a cabo las obras previstas en el Anexo al PHN que permitan que Castilla-La Mancha pueda utilizar también el agua y la infraestructura del acueducto Tajo-Segura. Además, establece que en aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley del PHN, el volumen trasvasable desde la cabecera del Tajo se revisará en el futuro, oídas las comunidades autónomas afectadas y a medida que el Gobierno realice las inversiones precisas para satisfacer las necesidades de la cuenca del Segura. Como se verá, esta disposición fue derogada por el apartado tercero de la disposición derogatoria única de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental –disposición que fue considerada inconstitucional posteriormente en la STC 13/2015–.

Por último, el apartado primero de la disposición adicional sexta contiene un mandato al Ministerio de Medio Ambiente, disponiendo que este informará anualmente a las comisiones correspondientes de las Cortes Generales del volumen y destino de los caudales transportados por el acueducto Tajo-Segura, de los ingresos que genere, y costes derivados de su utilización y explotación.

Este decreto-ley fue considerado conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional en las sentencias 237/2012 y 51/2013.

4. Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo

En el artículo 26 se regula el acueducto Tajo-Segura, con una redacción prácticamente idéntica a la dada por el Plan Hidrológico del Tajo de 1998.

En primer lugar, recuerda que la disposición 9.^a 1 de la Ley 52/1980 ordena a la Administración adoptar las medidas pertinentes para que las aguas trasvasadas sean, en todo caso, excedentarias de la cuenca del Tajo, y encomienda al Plan Hidrológico del Tajo la determinación de tales excedentes. Además, establece que se ha tenido en cuenta el artículo 9.2 de la misma ley, que establece el criterio de seguridad técnica.

Por otra parte, establece que son trasvasables, por excedentarias, las aguas que superen los 400 hm³ regulados en los embalses de Entrepeñas y Buendía.

Define las condiciones hidrológicas excepcionales como aquellas que se alcanzan cuando, estando plenamente garantizados los consumos del Tajo sin ninguna restricción, no se pueda garantizar el volumen mínimo necesario para el abastecimiento y riego de socorro en la cuenca del Segura y la derivación para abastecimiento a la cuenca del Guadiana. Añade que compete a la Comisión Central de Explotación evitar alcanzar tales circunstancias, y que, en caso de que se alcancen, corresponden al Consejo de Ministros las decisiones de trasvase.

Por último, dispone que las determinaciones anteriores deben revisarse si se observa la aparición de circunstancias que así lo aconsejen (expresamente, cuando la evolución de las demandas de las cuencas del Tajo y Guadiana así lo requieran, dando prioridad al abastecimiento de la Llanura manchega y la derivación al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel). No establece que la revisión deba ser necesariamente al alza, como se preveía en el Plan de 1998.

5. Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro

En la disposición final primera establece la adaptación de los planes de sequía a las disposiciones de la Ley 21/2015, disponiendo que «a los efectos de garantizar la coherencia entre los objetivos ambientales establecidos en el correspondiente plan hidrológico [...] se modifican los planes de sequía correspondientes a las siguientes demarcaciones: [...] b) Demarcación hidrográfica del Tajo: Los indicadores y umbrales de funcionamiento en el sistema Cabecera, definido en el artículo 2 del Plan Hidrológico, aplicables en el Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía de la cuenca hidrográfica del Tajo, serán concordantes con los establecidos en la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y en el artículo 1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. De esta forma, los estados de normalidad, prealerta, alerta y emergencia en el sistema de explotación de Cabecera del Tajo corresponderán con los Niveles 1, 2, 3 y 4, definidos en las mencionadas normas».

D) LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LOS USUARIOS DEL TRASVASE TAJO-SEGURA

El Traspase Tajo-Segura se asienta sobre dos pilares organizativos principales: por una parte, las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Segura, y, por otra parte, la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura. Además, un elemento organizativo fundamental lo constituye el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, Junta Central de Usuarios que ostenta el carácter de corporación de derecho público.

Las normas principales se recogen en la siguiente tabla:

Normas relativas a la organización del Traspase
1.º Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1973 sobre el aprovechamiento de los recursos propios y de los trasvasados a la cuenca del Segura
2.º Real Decreto 1982/1978, de 26 de julio, sobre la organización de los servicios encargados de gestionar la explotación de la infraestructura hidráulica «Traspase Tajo-Segura»
3.º Real Decreto-Ley 2747/1981, de 30 de octubre, por la que se adoptan diversas medidas relativas a la organización y funcionamiento de los Servicios del trasvase Tajo-Segura en la Confederación Hidrográfica del Segura
4.º Orden Ministerial, de 30 de abril de 1982, del Ministerio de Obras Públicas, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para la reserva de dotación y la disponibilidad o el aprovechamiento del agua del acueducto Tajo-Segura
Fuente: elaboración propia.

1. Normas relativas a la organización administrativa

1.1. *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de febrero de 1973, sobre el aprovechamiento de los recursos propios y de los trasvasados a la cuenca del Segura*

En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1973 se dispone, en primer lugar, que los recursos propios de la cuenca del Segura se aprovecharán íntegramente.

Además, dispone que los recursos del trasvase establecidos para riego deben ser utilizados en las comarcas delimitadas para la actuación del IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario) y distribuidos conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros de 1970. En cumplimiento a ello, el IRYDA comenzó a delimitar el perímetro de las Zonas Regables con aguas del trasvase, declarando de Alto Interés Nacional su actuación en las mismas, e inició la elaboración de los correspondientes Planes Generales de Transformación, y consiguientes Planes Coordinados de Obras.

1.2. *Real Decreto 1982/1978, de 26 de julio, sobre la organización de los servicios encargados de gestionar la explotación de la infraestructura hidráulica «Trasvase Tajo-Segura»*

Establece la organización de los servicios encargados de gestionar la explotación del trasvase, ante la proximidad de la terminación las obras de la infraestructura hidráulica. Dispone (art. 1 que la Confederación Hidrográfica del Tajo se encargará de la gestión técnica y económica de la explotación de la infraestructura en el tramo de conducción, desde la toma en el río Tajo hasta su desagüe en el embalse de Talave. La Confederación Hidrográfica del Segura tomará a su cargo las mismas tareas correspondientes a la explotación de las aguas recibidas en dicho embalse, de conformidad con las disposiciones que regulen su aplicación a los diferentes usos.

Posteriormente, por medio del Real Decreto 2747/1981, de 30 de octubre, por el que se adoptan diversas medidas relativas a la organización y funcionamiento de los servicios del Trasvase Tajo-Segura en la Confederación Hidrográfica del Segura, se creó el depósito de gestión del acueducto Tajo-Segura, que ejercerá las tareas de gestión técnica y económica de la explotación de la infraestructura hidráulica, a partir del embalse de Talave hasta la toma de agua de los distintos usuarios.

Por último, el Real Decreto 1982/1978 constituye la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, órgano colegiado dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, que supervisará el régimen de explotación, los estudios y propuestas relacionados, y el control y coordinación de las confederaciones hidrográficas en relación con las tareas que les son encomendadas, así como la propuesta de las bases y tipos de tarifas y cánones consecuentes de la explotación económica.

1.3. *Orden Ministerial, de 30 de abril de 1982, del Ministerio de Obras Públicas, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para la reserva de dotación y la disponibilidad o el aprovechamiento del agua del acueducto Tajo-Segura*

La Orden Ministerial de 30 de abril de 1982 del Ministerio de Obras Públicas se aprueba «habida cuenta de la necesidad de disponer de los pertinentes compromisos de reserva de dotación de agua y de conocer las condiciones administrativas, técnicas y económicas en que debe realizar tal compromiso y la posterior disponibilidad del agua trasvasada y su aprovechamiento en regadíos». En ella se aprueba el Pliego de condiciones generales para la reserva de dotación y la disponibilidad o el aprovechamiento del agua del acueducto.

En las disposiciones generales del Pliego se dispone que las personas físicas o jurídicas que, en posesión de un título concesional o autorización provisional, puedan material y legalmente recibir las aguas trasvasadas desde la cuenca del Tajo a la del Segura por medio del acueducto Tajo-Segura, deben suscribir un compromiso de reserva de dotación de agua por cada punto de toma que concierten con la Confederación Hidrográfica del Segura. El compromiso está subordinado a la demostración documental de los títulos concesionales o autorizaciones provisionales, por parte de los usuarios.

2. Normas relativas a la organización de los usuarios: La Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 6 de noviembre de 1982

Mediante tal orden se creó el SCRATS (Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura) y se aprobaron sus ordenanzas iniciales, modificadas por Resoluciones de Presidencia de Confederación Hidrográfica del Segura de 6 de febrero y 3 de junio de 1998.

Se constituye como una Junta Central de Usuarios de las previstas en la Ley de Aguas de 1985, ostentando, en consecuencia, la naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público, tal y como se prevé en la citada norma.

Son miembros originarios del SCRATS todas las comunidades de regantes, comunidades generales y usuarios individuales, titulares de derecho al uso para riego de las aguas trasvasadas a través del acueducto Tajo-Segura, con independencia del título jurídico con base en el cual se haya adquirido dicho derecho. También son miembros del SCRATS las comunidades de regantes o usuarios individuales con derecho de uso o aprovechamiento para riego de recursos propios de la cuenca del Segura, cuya conducción a tales zonas regables solo pueda efectuarse mediante el uso de la infraestructura del postrasvase, y ostenten una autorización permanente a tal efecto. Además, previa aprobación de la Junta General del Sindicato, podrán formar parte las entidades o usuarios individuales con derecho al uso o aprovechamiento distinto del regadío de aguas conducidas a través del acueducto Tajo-Segura o el postrasvase, previa solicitud de tales entidades o usuarios.

En otro orden de cosas, el SCRATS se define como único representante de la colectividad que agrupa, y que tiene como fin primordial defender los derechos e intereses generales de todos sus miembros, así como ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos, entendiéndose que la integración en el sindicato viene exigida por el interés general.

Entre sus numerosas funciones, reguladas en el artículo 7 de sus ordenanzas, el SCRATS ostenta las funciones de promover la obtención de nuevos recursos con los que complementar las dotaciones insuficientes de agua que padezcan sus miembros; promover la construcción y llevar la explotación de cuantas obras e instalaciones hidráulicas estime convenientes, en los términos que por la Administración competente le pueda ello ser concedido o encomendado; asignar entre sus miembros las dotaciones de agua cuyo aprovechamiento pueda tener concedido o autorizado, previa conformidad del órgano correspondiente de la administración hidráulica; participar en todas las cuestiones derivadas de la aplicación de la Ley 52/80, y disposiciones reglamentarias que la pudieran desarrollar, como titular legítimo de derechos e intereses dimanantes de la misma; y propiciar y colaborar en la mayor difusión y conocimiento del Trasvase Tajo-Segura.

E) RELACIONES INTERNACIONALES

El Trasvase Tajo-Segura también tiene incidencia en el ámbito de la cooperación internacional, fundamentalmente en las relaciones de España con Portugal, al tener el Tajo una cuenca

transfronteriza. Ello ha motivado que se hayan sucedido convenios entre ambos países en relación con el trasvase, recogidos en la siguiente tabla:

El Trasvase Tajo-Segura y la cooperación internacional
1.º Convenio y Protocolo adicional entre España y Portugal para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza y de sus afluentes, firmado en Madrid, el 29 de mayo de 1968
2.º Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas hecho <i>ad referendum</i> en Albufeira el 30 de noviembre de 1998
3.º Protocolo de revisión del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el Protocolo adicional, suscrita en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, hecho en Madrid y Lisboa el 4 de abril de 2008
Fuente: elaboración propia.

El Convenio de Albufeira, firmado entre España y Portugal el 30 de noviembre de 1998, se aprobó con objeto de definir el marco de cooperación entre ambos países para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana.

Además de establecer sistemas de coordinación interpartes, sistemas de intercambio de información, alertas, programas conjuntos de seguridad de las infraestructuras, de prevención y control de la contaminación y regular el control de la calidad de las aguas, en el artículo 16 se dispone que las partes en el seno de la Comisión definirán para cada cuenca hidrográfica el régimen de caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas y los usos actuales y previsibles. Para ello, en el Anexo se establece que para el río Tajo «el régimen del Convenio de 1968 contempla ya la facultad de la transferencia por parte de España de aguas del río Tajo y sus afluentes hacia otras cuencas hidrográficas hasta el valor de 1.000 hm³/año».

F) EL TRASVASE TAJO-SEGURA Y LA SEQUÍA. LA DERIVACIÓN DE CAUDALES AL PARQUE NACIONAL DE LAS TABLAS DE DAIMIEL

La irregularidad del régimen hidrológico español es particularmente notable, más si se pone en comparación con otros países europeos. Una de sus consecuencias es la sucesión de sequías, que aparecen como un problema estructural y recurrente en España y que conlleva importantes problemas (problemas de abastecimiento de poblaciones, regadío, etc.). Las sequías pueden llegar a convertirse en desastre natural si no se gestionan adecuadamente los recursos hidráulicos, por

ello, durante las sequías se aprueban numerosas normas para evitar tales consecuencias. Muestra de ello son las aprobadas solo en relación con el Trasvase Tajo-Segura:

Normas relativas a la sequía y la derivación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel
1.º Ley 13/1987, de 17 de julio, de derivación de volúmenes de agua de la cuenca del Tajo, a través del acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel
2.º Real Decreto 798/1989, de 30 de junio, por el que se adoptan medidas excepcionales para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos en determinadas cuencas hidrográficas, al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas
3.º Real Decreto-Ley 6/1990, de 28 de diciembre, por el que se dispone la aplicación, por un nuevo periodo de tres años, del Régimen de Derivación de Aguas con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, establecido en la Ley 13/1987, de 17 de julio
4.º Real Decreto-Ley 5/1993, de 16 de abril, por el que se autorizan determinadas actuaciones en relación con las cuencas del Tajo y el Segura
5.ª Real Decreto-Ley 6/1995, de 14 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía
6.º Real Decreto-Ley 7/1995, de 4 de agosto
7.º Real Decreto-Ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del Trasvase Tajo-Segura
8.º Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía
9.º Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua, prorrogado por los Reales Decretos-Ley 9/2006, de 15 de septiembre; 9/2007, de 5 de octubre, y 8/2008, de 4 de octubre
Fuente: elaboración propia.

1. Ley 13/1987, de 17 de julio, de derivación de volúmenes de agua de la cuenca del Tajo, a través del acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel

Según reza la propia ley, la conservación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel constituye un compromiso ineludible del Estado español, y su degradación es creciente, como consecuencia de las acciones antrópicas que han roto los equilibrios naturales del ecosistema. Se considera necesario restituir las aportaciones hídricas necesarias y aportar con la mayor urgencia caudales precisos que eviten la repetición de incendios que puedan causar efectos irreversibles en el ecosistema. Como consecuencia, se establece con «carácter inmediato y experimental» la de-

rivación de caudales de la cuenca alta del Tajo, a través del acueducto Tajo-Segura, y su conducción por los cauces de los ríos de la cuenca alta del Guadiana hasta el Parque Nacional. Además, se dispone que, dado el carácter experimental de la operación y su objetivo de interés general, sin beneficiarios concretos, no procede aplicar el régimen de tarifas establecido por la Ley 52/1980, siendo asumidos estos gastos por las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Guadiana.

2. Real Decreto 798/1989, de 30 de junio, por el que se adoptan medidas excepcionales para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos en determinadas cuencas hidrográficas, al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas

Por medio de este reglamento se aprobaron, al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas 29/1985, medidas excepcionales por la situación de sequía. De esta forma, en su artículo 3 se autorizaba un incremento en el volumen destinado a abastecimientos para los años 1989 y 1990. Sin embargo, este precepto fue declarado nulo por el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de septiembre de 1996, en estimación de un recurso interpuesto por el SCRATS, al entender que el artículo 56 de la Ley de Aguas se refería a medidas a adoptar en relación con una cuenca, no pudiendo dar cobertura a trasvases de aguas entre el Tajo y el Segura, que tienen su propia regulación. Así, se entiende que por medio del Real Decreto 798/1989 se está infringiendo, por una norma de rango inferior a ley, la regulación dada por la Ley 52/1980.

3. Real Decreto-Ley 6/1990, de 28 de diciembre, por el que se dispone la aplicación, por un nuevo periodo de tres años, del Régimen de Derivación de Aguas con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y Real Decreto-Ley 5/1993, de 16 de abril, por el que se autorizan determinadas actuaciones en relación con las cuencas del Tajo y el Segura

Ambos reales decretos-ley prorrogaron la vigencia de la Ley 13/1987 por la que se autorizaba la derivación de volúmenes de agua con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. De esta forma, se extendió la autorización hasta el ejercicio de 1996, para fines medioambientales del Parque Nacional y para el abastecimiento de Ciudad Real y otras poblaciones afectadas por la grave situación de sequía entonces existente.

Como se verá, las normas aprobadas para paliar la sequía que tuvo lugar entre los años 1990 y 1995 no son pocas, si bien no se aprobaron sin razón. La sequía constituye un riesgo natural al que se enfrentan los sistemas hídricos, con importantes repercusiones de carácter socioeconómico, y, según el Libro Blanco del Agua¹⁹, esta sequía fue una de las más graves (y la más aguda en intensidad) en el periodo entre 1940 y 1996.

¹⁹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Recurrencia y efectos de las sequías*. Recuperado de: <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/rec_ef_sequia_tcm7-18356.pdf>

4. Real Decreto-Ley 6/1995, de 14 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía

Por medio de esta norma con rango de ley se autoriza la reducción temporal y provisional del caudal establecido por la Ley 52/1980 para el río Tajo a su paso por Aranjuez, para poder reducir los desembalses de Entrepeñas-Buendía y garantizar un uso más racional de los recursos hídricos de la cuenca del Tajo.

Además, se autorizan medidas extraordinarias para una eficaz gestión de los recursos hídricos: por una parte, la posibilidad de sanciones consistentes en la caducidad de las concesiones a quienes persistan en la comisión de infracciones muy graves, y, por otra, la posibilidad de revisión de las concesiones para un mejor aprovechamiento de los recursos.

5. Real Decreto-Ley 7/1995, de 4 de agosto

Por medio de este real decreto-ley se autoriza el trasvase de 55 hm³ a la Cuenca del Segura para su uso en regadío y se conceden suplementos de crédito por importe de 15.000.000.000 de pesetas al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, al objeto de financiar determinadas obras para hacer frente a la situación de gravísima sequía.

Al tratarse de una autorización de trasvase, como recuerda la parte expositiva del mencionado real decreto-ley, y al no ser una norma de aplicación de una ley previa, era preciso que la norma que autorizase el trasvase tuviese rango de ley.

6. Real Decreto-Ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del Traspase Tajo-Segura

De nuevo se aprueba un real decreto-ley ante la situación gravísima y persistente de sequía, que, según reza la parte expositiva del texto, es fuente de problemas territoriales que pueden y deben evitarse mediante la adopción de determinadas medidas de mejora en el régimen de uso del trasvase.

Además, a ello se añade la demora de la aprobación definitiva del PHN, debido a la complejidad del proceso de planificación hidrológica y las prescripciones contenidas en las mociones aprobadas por los acuerdos del Congreso y del Senado el 22 de marzo y el 28 de septiembre de 1994. Este retraso en la promulgación de la norma legal hacía necesario afrontar con carácter de urgencia determinadas actuaciones y medidas de mejora de utilización del acueducto.

Como consecuencia de lo anterior se aprueba este real decreto-ley, tanto para paliar la situación de sequía como el problema estructural del desequilibrio hídrico. Se buscaba incrementar el rendimiento de las infraestructuras para resolver los problemas de abastecimiento urbano y mejorar el sistema de aporte a las Tablas de Daimiel. Por ello, se posibilitó el trasvase de hasta 50 hm³

anuales (de volumen medio computado sobre un periodo máximo de 10 años), y se creó una reserva de hasta 3 hm³/año para atender demandas de abastecimiento menores en las inmediaciones del acueducto (todo ello sin alterar los 600 hm³ de volumen máximo anual trasvasable entre cuencas).

Además, incluye en el volumen máximo trasvasable de 50 hm³ las dotaciones destinadas al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (art. 1.2 del real decreto-ley) previstas en la Ley 13/1987, de 17 de julio, y en los Reales Decretos-leyes 6/1990, de 28 de diciembre, y 5/1993, de 16 de abril, dotaciones que en lo sucesivo «pasarán a tener carácter permanente».

7. Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía

La persistencia de la sequía (que, como se ha dicho, es la más aguda en intensidad en el periodo 1940-1996) justifica, de nuevo, la adopción de una norma: la Ley 9/1996 por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes de abastecimiento de aguas como consecuencia de la persistencia de la sequía. Los años 1994 y 1995 fueron especialmente secos, de forma que, en gran parte de las regiones meridionales y centrales, así como en los archipiélagos canario y balear, las precipitaciones habidas hasta el momento habían sido de 200 milímetros (el límite de pluviosidad que define el desierto), aportando, esas precipitaciones, unos recursos hídricos que oscilaban en torno al 10% de las aportaciones de un año normal en las cuencas hidrográficas correspondientes.

Era necesario, por tanto, adoptar medidas extraordinarias «si no se quiere comprometer gravemente el abastecimiento en 1996 de una población próxima a los 10.000.000 de habitantes».

A consecuencia de lo anterior, se autorizó, con carácter extraordinario y validez limitada hasta el 30 de septiembre de 1996, la reducción temporal y provisional del caudal establecido por la Ley 52/1980 para el río Tajo a su paso por Aranjuez a 3m³/seg., como forma de poder reducir sin afecciones significativas los desembalses de Entrepeñas-Buendía y de garantizar un uso más racional de los recursos hídricos efectivamente existentes en la cuenca del Tajo.

Sin embargo, como consecuencia del sustancial cambio climático experimentado, se restableció, por resolución ministerial, el caudal de 6 m³/seg. en Aranjuez a partir del 21 de febrero de 1996.

8. Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua, prorrogado por los Reales Decretos-Ley 9/2006, de 15 de septiembre; 9/2007, de 5 de octubre, y 8/2008, de 4 de octubre

Esta norma tiene por objeto regular determinados aspectos relacionados con las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua, con el fin de promover y facilitar la realización de las mismas, para combatir la intensa sequía que se padeció durante el año 2004 y cuyos efectos persistían.

Se trata fundamentalmente de dos medidas concretas:

- a) En primer lugar, en el artículo 2 del proyecto se habilita a los titulares de derechos al uso de agua pertenecientes a zonas regables de iniciativa pública para la celebración de los contratos de cesión de derechos de uso de agua a los que se refiere el artículo 67.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. La redacción del artículo 67.1 determina la posibilidad de otorgar los contratos de cesión a los «concesionarios y otros titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas». El Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, dictado en desarrollo de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, ciñe a «los concesionarios de aguas superficiales y subterráneas y a los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas inscritos en el Registro de Aguas conforme a las disposiciones transitorias segunda y tercera del texto refundido de la Ley de Aguas» la posibilidad de celebrar dichos contratos. Por tanto, y dado que los títulos que poseen los usuarios de las zonas regables de iniciativa pública no pueden encuadrarse estrictamente en ninguna de las dos categorías que menciona el Reglamento (ya que, según reza el propio real decreto-ley, son títulos administrativos *sui generis*), es necesario especificar el ámbito de aplicación del artículo 67.1 del texto refundido de la Ley de Aguas para habilitar a dichos titulares para ser parte en los contratos de cesión, en calidad de cedentes o de cesionarios. De acuerdo con lo anterior, y entendiendo el real decreto-ley que el título citado es equivalente a la concesión, se declara el carácter inscribible de dichos títulos.
- b) El artículo 3 del proyecto establece que las infraestructuras de conexión intercuenca entre el embalse del Negratín y el de las Cuevas de Almanzora, y el acueducto Tajo-Segura, podrán ser utilizadas para las transacciones reguladas en los artículos 67 a 70 del texto refundido de la Ley de Aguas.

El artículo 72 del texto refundido de la Ley de Aguas establece que el uso de las infraestructuras de conexión intercuenca para las transacciones reguladas en aquella sección se limitará a los supuestos en que se prevea por las leyes reguladoras del trasvase o el PHN. Al no existir esa previsión, se precisa de una norma con rango legal que le confiera la cobertura precisa. En la disposición adicional primera se extiende la aplicación de las previsiones del artículo 2 a las zonas servidas con el agua procedente del acueducto Tajo-Segura y la Mancomunidad de los Canales de Taibilla.

La vigencia de este real decreto-ley, aprobado por razón de la sequía, estaba limitada hasta el 30 de noviembre de 2006 (disp. final tercera). Sin embargo, su vigencia fue prorrogada, en primer lugar, hasta el 30 de noviembre de 2007, por Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre; en segundo lugar, hasta el 30 de noviembre de 2008, por Real Decreto-Ley 9/2007, de 5 de octubre; y, en tercer lugar, hasta el 30 de noviembre de 2009, por Real Decreto-Ley 8/2008, de 4 de octubre.

G) EL RÉGIMEN TARIFARIO DEL TRASVASE

Diversas normas han venido a introducir especificaciones más allá de lo ya regulado en la Ley 52/1980, de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, que, como ya se ha expuesto, tenía como objeto la regulación de la tarifa del trasvase:

1. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de abril de 1986, sobre las recaudaciones obtenidas en el trasvase Tajo-Segura correspondientes al concepto de aportación por el coste de las obras

En tal Acuerdo se aprueba que la parte de la tarifa del trasvase, correspondiente al apartado a), fuese remitida por la Confederación Hidrográfica del Segura, directamente, a las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Madrid y Extremadura, en la proporción respectiva de 4/9, 3/9 y 2/9 partes, siendo dichas cantidades las previstas por la Ley 52/1980 para efectuar las obras de compensación.

2. Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1985, sobre la actualización del valor de las obras para el cálculo de la tarifa

Mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1985 se aprobó la fórmula económica de actualización de las inversiones efectuadas por el Estado para sufragar las obras del trasvase, remitiéndose al efecto al cuadro de fórmulas tipo generales de revisión de precios, aprobado por Real Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre.

3. Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

La Ley 24/2001 modifica diversos preceptos de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura y del Real Decreto-ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del Trasvase Tajo-Segura, introduciendo el concepto de amortización en la tarifa de conducción.

H) OTRAS NORMAS RELATIVAS AL TRASVASE

1. El Real Decreto-Ley 3/1986, de 30 de diciembre, sobre medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura

El Real Decreto-Ley 3/1986, de 30 de diciembre, se aprueba, según se establece en su parte expositiva, por razones de extrema urgencia, debido a la existencia de una grave sobreexplota-

ción de numerosos acuíferos de la Cuenca del Segura, lo que origina un déficit muy importante en muchas zonas regables (por lo cual los interesados buscaban nuevas vías de suministro, lo que tendría como consecuencia inmediata «la desordenada explotación de los pocos recursos subterráneos que aún puedan existir»). Se establece, además, que si bien la reserva de agua a favor del Estado y las posibles y subsiguientes asignaciones de caudales para procurar salvaguardar la riqueza creada en esos regadíos tendrían que realizarse, en principio, en el primer Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura, no parece conveniente esperar a la aprobación de dicho Plan (que se deberá elaborar por el Consejo del Agua de la Cuenca, órgano cuya constitución precisa el desarrollo reglamentario de la Ley de Aguas, que todavía no se había realizado), pues ello desencadenaría, probablemente, el agravamiento de la situación ya expuesta.

Como consecuencia, el real decreto-ley establece, en primer lugar, la reserva a favor del Estado de «los potenciales recursos de aguas subterráneas y superficiales de la misma cuenca [del Segura]». Por otra parte, dispone que «la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Segura podrá autorizar provisionalmente, en tanto no se proceda a otorgar concesiones conforme al Plan Hidrológico, la aplicación de 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 presente real decreto-ley, de acuerdo con las normas que resultasen aplicables en cada supuesto. Tales autorizaciones no crearán en ningún caso derechos ni expectativas que deban ser objeto de indemnización».

Además, establece que las comisiones técnicas encargadas de la elaboración de los diferentes planes coordinados de obras o las designadas para redactar los planes de actuación conjunta en las zonas regables del Trasvase Tajo-Segura formularán las propuestas de delimitación definitiva de los perímetros y de las superficies de aplicación del agua en las zonas regables del Trasvase Tajo-Segura y de 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. Cuando no se alcancen los máximos establecidos para esta distribución, la cuantía de los volúmenes aplicables a cada zona se reducirá proporcionalmente.

Estas propuestas serán informadas por la Junta de Gobierno de la Confederación y elevadas por la misma Junta a los ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, y de Agricultura, Pesca y Alimentación para su aprobación por el Gobierno, si procede.

2. El Real Decreto 1241/2012, de 24 de agosto, por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales de gestión de los recursos hidráulicos para superar los efectos de la interrupción parcial del suministro mediante la infraestructura del trasvase Tajo-Segura en la cuenca hidrográfica del Segura

El Real Decreto 1241/2012 se aprueba en el momento del año de mayor demanda hídrica, como consecuencia del derrumbe de un túnel bajo la Sierra de Ulea (en uno de los dos canales principales de distribución en el río Segura), que dejó a determinados usuarios de la provincia

de Murcia y de Alicante en una grave situación de desabastecimiento. Su finalidad fue dotar a la Confederación Hidrográfica del Segura de los instrumentos legales que faculta el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que le permitan proceder a la ordenación de los recursos en la forma más conveniente para el interés general y acometer las actuaciones de emergencia que sean necesarias.

IV. LA JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON EL TRASVASE TAJO-SEGURA

1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1.1. Caudales excedentarios

En la STS 1369/1996, de 4 de marzo, se anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de mayo de 1994 por el que se autorizaba el trasvase de 35 hm³ de la cuenca del Tajo al Segura, al no tratarse de aguas excedentarias. El Tribunal Supremo recuerda la exposición de motivos de la Ley 21/1971, que deja claro que, «como consecuencia del trasvase, los distintos usuarios de la cuenca del Tajo no han de ver mermadas sus posibilidades de desarrollo». En todo caso, en el artículo 1 de la mencionada ley se establece que «en una primera fase podrán ser trasvasados a la cuenca del Segura, y hasta un máximo anual de seiscientos millones de metros cúbicos, caudales regulados excedentes procedentes del Tajo». Por tanto, de aquí se extraen dos requisitos *sine qua non*: se puede aprobar el trasvase mientras esté vigente el precepto de que (1) las aguas han de ser declaradas excedentes, y que (2) aun siendo excedentes, el volumen no podrá superar los 600 millones de metros cúbicos.

Añade el tribunal que, si bien el artículo 1 del Real Decreto 2530/1985 confiere al Consejo de Ministros las competencias sobre volúmenes y caudales de trasvase en circunstancias hidrológicas excepcionales, en ningún momento se establece que se pueda hacer sobre recursos no excedentarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 21/1971.

Además, según el Supremo, el Acuerdo tampoco tiene cobertura en el artículo 56 de la Ley de Aguas de 1985 (como se había alegado), que permite que en circunstancias de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas excepcionales, el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, pueda adoptar «las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiesen sido objeto de concesión». El artículo hay que entenderlo en referencia a las medidas a adoptar en relación con los recursos de una cuenca hidrográfica, no al trasvase entre dos de ellas.

La misma doctrina se siguió en las SSTS de 18 de septiembre de 1996 y de 26 de mayo de 1999. En la STS de 18 de septiembre de 1996, en la que se anuló el artículo 3 del Real Decre-

to 798/1989, de medidas excepcionales para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos en determinadas cuencas hidrográficas, al amparo del artículo 56 de la Ley de Aguas. El artículo 3 autorizaba para los años 1989 y 1990 un incremento de hasta 25 hm³ del volumen establecido en la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, con destino a abastecimiento. En la STS 3681/1999 se desestimó el recurso contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de febrero de 1996 al ser las aguas, respecto de las cuales se autorizaba el trasvase, aguas excedentarias.

¿Cuáles son los caudales excedentarios? La jurisprudencia (STS 3681/1999, de 26 de mayo) –considerando que, hasta la fecha, no se había aprobado todavía la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional ni se había publicado el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo– dispuso que «no contamos con una determinación legal o de cuándo considerar, en concreto, como excedentarias en la cabecera del Tajo las aguas disponibles» (determinación que deberá constar en el Plan Hidrológico de Cuenca del Tajo, a tenor de la disposición adicional novena de la Ley 52/1980). A falta de tal concreción «pueden reputarse excedentarias –en condiciones normales– aquellas aguas de la cabecera del Tajo sobrantes una vez respetados todos los usos o consumos prioritarios de la cuenca de aquel río. [...] Para llegar a tal conclusión hay que tener en cuenta no solo la situación existente a finales de enero de 1996, sino también todos los demás factores que aquellos órganos técnicos valoraron respecto del estado de la cuenca, como son el relativo a los niveles freáticos y las reservas de nieve, además de la previsible evolución climatológica y el momento del año hidrológico en que se autorizó el trasvase». De ello se deduce que hay que tener en cuenta todas las circunstancias que concurren en el caso concreto, y justificar de forma exhaustiva la consideración del caudal como excedentario.

1.2. Reserva de ley

La STS 1392/1996, de 5 de marzo, anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de julio de 1993, en el que se acordó el trasvase de 5 hm³ de agua del embalse de Alarcón (embalse situado en el Júcar que funciona como mero elemento de conducción del agua del Tajo al Segura), al Segura, al entender que se trata de un trasvase nuevo, para cuya autorización es precisa una norma con rango de ley en virtud del artículo 43 c) de la Ley de Aguas de 1985. El Acuerdo se fundamentó en el artículo 1 del Real Decreto 2530/1985, si bien tal fundamentación es errónea, además de porque el artículo 1 del mencionado real decreto se refiere a transferencias de aguas entre el Tajo y el Segura, como por la exigencia de rango de ley para autorizar un trasvase nuevo. Por último, se reconoce el derecho de la entidad recurrente (la Unión Sindical de Usuarios del Júcar) a, bien la devolución de los caudales indebidamente trasvasados, bien una indemnización por los perjuicios derivados del trasvase en caso de que no sea posible tal devolución.

En la STS de 28 de abril de 1997 se anulan los restantes contenidos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de julio de 1993 (entre ellos, la autorización de un trasvase de aguas de 25 hm³ de la Cabecera del Tajo, para riegos de emergencia en las zonas regadas con aguas del acueducto Tajo-Segura), en virtud de los mismos fundamentos expuestos en la STS de 4 de marzo de 1996, a la que se remite.

1.3. El SCRATS como organización representativa de los intereses de los usuarios afectados

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido reconociendo sin inconvenientes la consideración del SCRATS como organización representativa de los intereses de los usuarios afectados, lo que determina que sea titular de los intereses legítimos colectivos que se establecen en la ley (ha reconocido la legitimación *ad processum* del sindicato en repetidas ocasiones en las que ha comparecido como recurrente en casación, por ejemplo, en las SSTs de 14 de diciembre de 2006 –casación 4454/2003– y 20 de junio de 2007 –casación 8930/2003–).

Sin embargo, en relación con los acuerdos sobre tarifas, entiende el tribunal que, si bien el sindicato tiene derecho de participación, tal derecho de participación no es un derecho de participación directo (en la aprobación de los acuerdos sobre tarifas), sino de forma mediata (en una posible posterior impugnación) –SSTs de 13 de febrero de 1999, de 25 de septiembre de 2000, 25 de noviembre de 2002, entre otras–.

También el Tribunal Constitucional ha reconocido al SCRATS como organización representativa de los intereses de los usuarios afectados (STC 62/2000, de 13 de marzo), entendiéndolo, además, que, como Corporación de Derecho Público, tiene un especial deber de diligencia en relación con las cuestiones que le conciernen.

1.4. La inexistencia de un «derecho al trasvase»

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la posible titularidad de los regantes del acueducto Tajo-Segura de un «derecho» al aprovechamiento de las aguas excedentarias, y no una simple expectativa, lo que implicaría que la Administración estaría obligada a trasvasar las aguas excedentarias de conformidad con la normativa aplicable.

Pues bien, el Tribunal Supremo se ha pronunciado claramente en contra de la existencia de tal derecho (sentencias de 20 de junio de 2007, de 15 de enero de 2009, de 19 de enero de 2009, de 27 de enero de 2009, de 28 de julio de 2009, de 12 de abril de 2011 y 22 de septiembre de 2011). Ha negado tajantemente que exista un derecho adquirido al trasvase para riego, ni, menos aún, al trasvase de una cantidad determinada para esa finalidad. Ese derecho no resulta ni de la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el Aprovechamiento Conjunto Tajo-Segura, ni de la Ley 52/1980, de regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura, ni del Plan Hidrológico del Tajo. Dichas disposiciones –expone el tribunal– establecen determinados criterios de prioridad y los umbrales mínimos del agua embalsada (por debajo de los cuales no puede haber trasvase), pero no establecen ni un derecho para los regantes ni una obligación para la Administración hidráulica de trasvasar. Tampoco ordenan el trasvase de manera directa, ni determinan que todas las aguas excedentarias deban ser objeto de trasvase.

Corresponde a la Comisión Central de Explotación o al Consejo de Ministros adoptar la decisión que proceda en función de los datos e informes previamente recabados, teniendo en cuenta el carácter preferente del trasvase destinado al abastecimiento de poblaciones.

En la STS de 22 de septiembre de 2011 se analiza también la posibilidad de que tal derecho al trasvase venga establecido por el Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, en línea con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en cuanto dispone que los trasvases de aguas entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos anteriores a la entrada en vigor se regirán por lo dispuesto en «el título habitual vigente». Como expone el Tribunal Supremo, el citado real decreto-ley contempla contratos de cesión de derechos al uso del agua, pero ello es ajeno a la cuestión, porque los usuarios de aguas trasvasadas carecen de un derecho subjetivo al trasvase y un derecho *ex lege* sobre dichas aguas.

Por tanto, las leyes que regulan el Trasvase Tajo-Segura no crean derechos subjetivos al aprovechamiento de las aguas a favor de sus usuarios, no configuran aprovechamientos *ex lege* sobre el dominio público. Para que estos existan, deben estar declarados en forma clara y expresa en una ley, que debe definir su contenido y alcance.

1.5. Usos del agua trasvasada. La no exigencia de proporcionalidad entre regadíos y abastecimientos y el principio de preferencia del abastecimiento

El artículo 1 de la Ley 21/1971, de 19 de junio, contempló el trasvase, en una primera fase, de «hasta un máximo anual de 600 millones de metros cúbicos, caudales reuclados excedentes procedentes del río Tajo». Por otra parte, la disposición adicional 1.^a de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, procedió a la distribución de los volúmenes de agua trasvasados, distinguiendo dos destinos: el abastecimiento y el regadío. Para el abastecimiento contempló la cifra de 110 hm³ y para regadíos la de 400 hm³. Tales cifras eran máximos trasvasables para cada uno de los dos usos. Al sumar ambos 510 hm³, se calculaban unas pérdidas previsibles de 90 hm³. En el párrafo segundo, se determinaba que, en el caso de que el volumen total anual trasvasable fuese inferior a 510 hm³, como consecuencia de unas pérdidas superiores a las previstas (90 hm³), las dotaciones serán disminuidas proporcionalmente.

El SCRATS interpuso recurso (rec. núm. 4454/2003) contra los acuerdos de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, por medio de los cuales se acordó el trasvase de 140 hm³ de agua destinados solo a abastecimiento. El sindicato entendía que existía una regla de proporcionalidad en el destino de las aguas trasvasadas derivada de la disposición adicional 1.^a de la Ley 52/1980 –a razón de 21,57 % para abastecimiento y 78,34 % para regadíos–. La STS 8182/2006 tumbó esa pretensión del SCRATS: según el tribunal, no se puede deducir de la disposición adicional mencionada que se establezca una regla de proporcionalidad, sino solo unos límites máximos que se han de respetar en todo caso, y que, junto con los límites que establece el artículo 1 de la Ley 21/1971, configuran el marco en el que se puede mover la Administración en ejercicio de la discrecionalidad que, a tal efecto, le otorgan las disposiciones mencionadas. Si existe una regla de proporcionalidad para el caso de que existan pérdidas superiores a las previstas, pero no es un principio extrapolable a lo que sucede con carácter general. Por tanto, la decisión de la Comisión Central de Explotación de establecer únicamente un trasvase con destino a regadíos entra en su margen de discrecionalidad.

Además, recuerda el Tribunal que la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, establece, en su artículo 58.3 (hoy art. 60 del texto refundido), el principio de preferencia de abastecimiento: «El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los planes hidrológicos de cuenca deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1.º de la precedente enumeración [es decir, del abastecimiento de población]». Tal principio funciona también como un límite a la actuación discrecional de la Administración para determinar el destino del agua.

1.6. Las tarifas. La inexistencia de reserva de ley en materia tarifaria

La Ley 52/1980 dispone, en su artículo 1, que la tarifa de conducción de las aguas trasvasadas se ajustará a lo dispuesto en la mencionada ley. El artículo 4 dispone que la obligación de satisfacer la tarifa tiene carácter periódico y nace en el momento en que puedan explotarse las instalaciones, conducirse el agua o suministrarse a las zonas o usuarios afectados, una vez establecido el compromiso o asignadas las dotaciones a los distintos terrenos y usos. Además, añade que la liquidación se efectuará anualmente. La tarifa debe incluir, según el artículo 7, las aportaciones motivadas por los siguientes conceptos: el coste de las obras, los gastos fijos de funcionamiento y los gastos variables de funcionamiento. Por otra parte, la tarifa será revisada cada dos años según el artículo 14.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en relación con las tarifas aplicables a la conducción de agua por el Trasvase Tajo-Segura, considerando que tales tarifas tienen la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público, y tienen naturaleza de tasa. De esta forma, se somete a la reserva de ley que es aplicable a los tributos según la Constitución. Como consecuencia, en determinadas ocasiones el tribunal anuló las tarifas aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros (por ejemplo, en la STS 8519/1999 se anularon las tarifas aprobadas para las derivaciones a la cuenca alta del Guadiana aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 1997), si bien, en otras ocasiones, consideró que las tarifas aprobadas eran conformes a derecho al ser fruto de un mandato legal (recuérdese que la reserva de ley no excluye la colaboración reglamentaria).

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LA STC 13/2015

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 13/2015, de 4 de febrero (de la que ya se habló de forma sucinta al exponer la normativa relativa al trasvase), resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las cortes de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Como ya se ha explicado, en la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, se introdujo la Ley del Memorándum del Trasvase Tajo-Segura, y se introdujo en forma de enmiendas del Senado, lo que conllevó no pocas críticas²⁰.

²⁰ *Vid. supra* p. 10.

Pues bien, las Cortes de Aragón vinieron a denunciar la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única (el apartado tercero) y las disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta de la mencionada ley. Las tachas de inconstitucionalidad de las disposiciones finales cuarta y quinta se desestiman por el tribunal. En relación con las demás disposiciones, con carácter general, se alegan tres motivos:

1. **Se cuestiona el origen parlamentario de las disposiciones**, entendiéndose que hay una reserva de procedimiento para la aprobación del PHN, establecida por el artículo 45 del texto refundido de la Ley de Aguas. Sin embargo el tribunal desestima tal motivo, pues significaría la atribución al texto refundido de la condición de norma integrante del bloque de constitucionalidad, lo que la doctrina constitucional ya ha descartado reiteradamente (SSTS 237/2012 y 19/2013), e implicaría, además, una petrificación del ordenamiento estatal en materia de aguas.
2. **La omisión del informe del Consejo Nacional del Agua, que venía exigido por el texto refundido.** También este motivo es desestimado, pues dicha intervención es aplicable a la fase de tramitación prelegislativa, pero no a la decisión de las Cámaras, que no puede venir condicionada por lo dispuesto en la legislación ordinaria.
3. **Omisión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón dispuesto en el artículo 72.3 de su Estatuto de Autonomía**, que debe emitirse en relación con cualquier propuesta de transferencia u obra hidráulica que afecte a su territorio. Este motivo es el *quid* de la cuestión y la razón por la que se estima el recurso.

El informe cuestionado, según el Tribunal Constitucional, es un razonable mecanismo de colaboración entre la comunidad autónoma y el Estado, en una materia en que resultan afectados e implicadas las competencias e intereses de ambos (razonable porque, además, aunque es preceptivo no es vinculante). Por otra parte, el informe vincula al Estado (frente a lo que defendía el Abogado del Estado), pues es a quien corresponden las competencias de las materias del artículo 72.3 del EAAR.

El hecho de que las disposiciones impugnadas afectan a la Comunidad Autónoma de Aragón es incuestionable, según el tribunal: por una parte, se refieren al régimen de aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos más de diez términos municipales del territorio aragonés. Además, del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica se deriva que los usos y aprovechamientos en el territorio de cada comunidad autónoma por la que discurren las aguas de una misma cuenca condicionan a las restantes comunidades autónomas por las que transcurren. Por último, la transferencia se refiere a aquellos caudales que sean necesariamente excedentarios de la cuenca del Tajo: esta regulación parte del presupuesto previo de la satisfacción y garantía de las demandas actuales y futuras de los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente (en la que se integra Aragón), por lo que es claro que afectan a tal comunidad.

Por tanto, y en conclusión, la omisión de tal trámite contraviene lo previsto en el Estatuto de Autonomía aragonés, por lo que, al ser este una norma integrante del

bloque de constitucionalidad, ello determina la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Por último, a fecha de 10 de mayo de 2016, el Tribunal Constitucional admitió a trámite un nuevo recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Gobierno de Aragón (rec. núm. 2192/2016), de nuevo contra el texto de la Ley del Memorándum, esta vez incorporado en la Ley de Montes.

V. CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a lo largo de este análisis, el Trasvase Tajo-Segura no es una infraestructura cualquiera. Ser la obra hidráulica más importante de la historia de España lleva consigo que las opiniones y críticas se polaricen. Lo curioso del Trasvase es que no enfrenta posiciones ideológicas, enfrenta territorios.

La controversia del Trasvase se debe, fundamentalmente, al objeto del debate: el agua. Es un recurso esencial. Quien tiene no la quiere perder, y quien no tiene la quiere. El agua permite el abastecimiento de la población, y trae consigo riego, plantaciones, ventas y riqueza. La cuenca del Segura, caracterizada por la sequía, se ha convertido en una zona que se sirve del regadío para sostener su economía, por lo que es innegable el dinero que el Trasvase lleva a la cuenca. El hecho de que no exista un «derecho» al trasvase, como ha señalado el Tribunal Supremo, implica, por tanto, un conflicto inevitable entre regiones.

Quizá por ello la elaboración del Memorándum Tajo-Segura fue llevada a cabo con tanto secretismo. Entonces se ensalzó su firma como un acuerdo histórico que iba a solucionar los conflictos territoriales del Trasvase. Sin embargo, no parece que haya conseguido ponerles fin. Hoy, muchas críticas no se reducen a opiniones acerca del Trasvase. En su lugar, se centran en denunciar la opacidad y la elusión de la tramitación parlamentaria normal²¹ (pues, como se ha visto, se ha aprobado las dos veces introduciéndolo en otra ley por medio de enmiendas en el Senado). Una tramitación «normal» probablemente no habría rodeado al Memorándum de tantas críticas. A la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Memorándum, cuyos preceptos se encuentran ahora en la Ley de Montes, parece interesante preguntarse si una tercera vez se volvería a aprobar de la misma forma. Su contenido es razonable, y si se aprobase con una tramitación normal, abierta y transparente, es posible que sí se convirtiese en el punto de inflexión que pusiese fin a los conflictos territoriales del trasvase.

²¹ Incluso la Defensora del Pueblo ha criticado la aprobación, al considerar que se hizo mediante un proceso demasiado opaco, y que debía haberse sometido a participación pública: «El Memorando es un acuerdo que afecta a los recursos hídricos y debe ser accesible a quienes lo soliciten». Recuperado de: <<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/suministro-al-interesado-de-una-copia-del-memorandum-de-entendimiento-sobre-las-aguas-excedentarias-del-trasvase-tajo-segura-2/>>

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Resolución 64/292. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_302garesolution64-292_es.pdf>

Boletín Oficial del Estado. Recuperado de: <<http://www.boe.es>>

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. Celebrada el 8 de julio de 2015. Recuperado de: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-296.PDF>

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Celebrada el 19 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-460.PDF>

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. Celebrada el 28 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-162.PDF>

DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA. *Transferencias de recursos hídricos. El Traspase Tajo-Segura*. Recuperado de: <http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/17transferenciasderecurshidricoseltrasvasetajo-segura_tcm7-379812.pdf>

EMBID IRUJO, A. y DOMÍNGUEZ SERRANO, J. *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. Un estudio comparado de la situación de España y México*. Editorial Iustel, 2011.

FANLO LORAS, A. *La ordenación jurídica del Traspase Tajo-Segura*. Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008.

GALLEGO CÓRCOLES, M.^a I. *Régimen jurídico de los trasvases*. Civitas ediciones, 2009.

G. SEVILLANO, E. «El trasvase Tajo-Segura abre un foco de conflicto entre comunidades». *El País*, 2015. Recuperado de: <http://politica.elpais.com/politica/2015/08/14/actualidad/1439579972_676774.html>

INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA: *Sequía (1991-1995)*. Recuperado de: <<http://info.igme.es/eventos/Sequ%C3%ADa%201991-1995>>

MENÉNDEZ REXACH, Á. «¿A quién pertenece el agua? A vueltas con los trasvases». *Encuentros Multidisciplinares*, 2008, vol. 10, n.º 19, pp. 21-29.

- «El derecho al agua en la legislación española». *ADUC*, 2011, n.º 15, pp. 55-86.
- *El agua como bien jurídico global: El derecho humano al agua*. Universidad Autónoma de Madrid, 2012.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. *Recurrancia y efectos de las sequías*. Recuperado de: <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/rec_ef_sequia_tcm7-18356.pdf>

MUÑOZ, M. J. «Medio siglo ya del trasvase Tajo-Segura». *ABC*, 2017. Recuperado de: <http://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/toledo/ciudad/abci-medio-siglo-traspase-tajo-segura-201702161404_noticia.html>

OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: *Sugerencias a la Secretaría de Estado de la Defensora del Pueblo sobre el Memorandum de entendimiento*, 2015. Recuperado de: <<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/suministro-al-interesado-de-una-copia-del-memorandum-de-entendimiento-sobre-las-aguas-excedentarias-del-trasvase-tajo-segura-2/>>

RODRÍGUEZ AIZPEOLEA, L. «Fracasa el intento mediador del ministro Borrell en la guerra del agua». *El País*, 1994. Recuperado de: <http://elpais.com/diario/1994/07/20/espasa/774655224_850215.html>

ROMÁN BARREIRO, E. *El principio de legalidad en la gestión del agua en España: garantía de seguridad jurídica*. Marca Agua España (*iAgua*), 2016. Recuperado de: <<http://www.iagua.es/noticias/espasa/marca-agua-espasa/16/04/28/principio-legalidad-gestion-agua-espasa-garantia>>

SINDICATO CENTRAL DE REGANTES DEL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA (página web). Recuperado de: <<http://www.scrats.es/> y <http://www.scrats.com/>>

Trasvase Tajo-Segura (página web). Recuperado de: <<http://www.trasvasetajosegura.com/>>