

LA DETERMINACIÓN DE EXCEDENTES TRASVASABLES. EL CASO DEL TRASVASE TAJO-SEGURA

GALLEGO BERNAD, María Soledad

Fundación Nueva Cultura del Agua

Resumen: Las reglas para la determinación de excedentes en el trasvase Tajo-Segura supuestamente garantizan al 100 por 100 y permanentemente todas las demandas de la cuenca del Tajo, con carácter prioritario. Sin embargo, es frecuente contemplar el río Tajo en ciudades como Aranjuez o Talavera de la Reina sin apenas caudal. Esta paradójica situación se produce porque el cálculo de excedentes se realiza “a la carta” sin haberse fijado el régimen de caudales ambientales en el río tal y como establecía el plan hidrológico de 1998.

Palabras clave: trasvase Tajo-Segura, aguas excedentarias, regla de explotación, usos prioritarios, caudales ecológicos.

1. Introducción

La regulación básica del trasvase Tajo-Segura se contiene en una norma preconstitucional, aprobada por las Cortes franquistas en 1971 y en una Ley de 1980, aprobada durante la transición, para regular el régimen económico del trasvase ya construido y en funcionamiento.

La Ley 21/1971, establece en base a unos cálculos realizados en un anteproyecto de 1967, que en una primera fase pueden derivarse por el trasvase hasta un máximo anual de *600 hm³ de caudales regulados excedentes*. En una segunda fase podían trasvasarse otros 400 hm³, previa regulación, y teniendo en cuenta las necesidades de la cuenca del Tajo. Sin embargo no definía lo que se consideraban recursos “excedentes”.

Posteriormente la Ley 52/1980 que establece el régimen económico del trasvase, tampoco concretó la definición de aguas “excedentarias”, pero estableció en su disposición adicional novena que tal carácter se determinaría en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo, teniéndose en cuenta los aprovechamientos potenciales de la cuenca del Tajo (obras de abastecimiento, regadío y depuración, que se denominaron de “compensación”) establecidos en la Ley del 71 y los que fueran consecuencia del desarrollo natural de las provincias de la cuenca del Tajo. Al mismo tiempo la Ley de 1980 estableció en la disposición adicional primera que se garantizaría en el Tajo, antes de su confluencia con el Jarama (en Aranjuez), un caudal no inferior a 6 m³/segundo. Posteriormente y mediante una norma reglamentaria se estableció que en caso de “circunstancias hidrológicas excepcionales” (tampoco definidas) la decisión final del trasvase la realizaría el Consejo de Ministros (Decreto 2.530/1985).

Esta grave indefinición no impidió que durante dieciocho años, hasta la aprobación del Plan Hidrológico del Tajo, se realizaran trimestralmente derivaciones de aguas del trasvase sin la certeza legal de que fueran excedentarias.

Finalmente, tras el enconamiento en la década de los 90 de los conflictos territoriales entre las regiones del interior y las litorales por el uso del agua de un río Tajo, que claramente no daba para satisfacer las demandas de todos, se introdujo en el artículo 23 del Plan de Cuenca del Tajo aprobado por Real Decreto 1664/98, una regla de explotación y de determinación de excedentes que objetivizaba dichos cálculos, y que daba cumplimiento, con dieciocho años de retraso, a lo establecido en la disposición adicional novena de la Ley 52/80.

Pero como veremos, en los diez años de vigencia de esta regla, la sobreexplotación y el deterioro del tramo del Tajo desde Cabecera hasta Talavera de la Reina, se han intensificado,

habiéndose llegado a secar el cauce principal del río a su paso por esa ciudad en septiembre del año 2006, al mismo tiempo que la tubería del trasvase iba rebosante de agua - más de 20 m³/s- para beber y regar en el litoral. La pregunta que tratamos de responder en el presente trabajo es: *¿Cuáles son las reglas para que teóricamente a un río le sobre agua para trasvasar y al mismo tiempo el cauce de ese río pueda secarse?*

2. Las reglas hasta 1998. La definición de “aguas excedentarias”.

Durante dieciocho años, hasta la aprobación del plan de cuenca del Tajo, la forma de cálculo de los “excedentes” no estuvo definida legalmente. En dicho periodo, y hasta 1998, la Comisión de explotación del trasvase utilizó el criterio que le pareció más oportuno para decidir trimestralmente el agua a trasvasar: básicamente la Confederación del Tajo realizaba una “curva anual de reservas estratégicas”, la Confederación del Segura pedía siempre, cada tres meses, el envío del máximo de agua posible, fuera cual fuera el estado de reservas de la cuenca del Segura, y finalmente, la Comisión del Trasvase decidía, enviando siempre, salvo en circunstancias excepcionales de sequía, el máximo solicitado. En ningún momento se ha aplicado la Orden ministerial de 30 de abril de 1982 que establece un procedimiento detallado para realizar la solicitud de agua para riego. En este periodo, se multiplicaron los regadíos y roturaciones ilegales en Murcia, sin apenas control por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura.

Ante el sorprendente vacío de regulación, en un tema que podía dar lugar a tantos conflictos, la Jurisprudencia¹, en los numerosos recursos planteados contra las decisiones de trasvase, consideraba aguas excedentarias las aguas sobrantes reguladas en Entrepeñas y Buendía, una vez respetados *todos* los usos o consumos prioritarios en la cuenca del Tajo. Recursos excedentarios serían, por tanto, los que teniendo en cuenta las reservas embalsadas existentes, y las aportaciones mínimas técnicamente previsibles, superarían el volumen necesario para satisfacer las necesidades prioritarias a cubrir con esas aguas en la cuenca del Tajo.

Como vemos, es una ecuación con distintas variables y conceptos no claramente determinados, que pueden interpretarse con mayor o menor rigor, provocando una variación importante en lo que se considera o no recursos “excedentarios”, que se transforman así en recursos excedentes “a la carta”. Analicemos brevemente dichas variables:

1. Reservas embalsadas en Entrepeñas y Buendía. Es el único concepto determinado. Aunque siempre han sido notablemente inferiores a lo previsto por la ley franquista de 1971, que calculó unas aportaciones anuales en Entrepeñas y Buendía de 1.424 Hm³/año, cuando la realidad de los últimos años ha demostrado que esas reservas apenas han sobrepasado los 800 Hm³ anuales (Flores, 2004).
2. Usos o consumos prioritarios en la cuenca del Tajo. Es un concepto cuya interpretación se hace variar, a conveniencia de los gestores del trasvase, según se plasme o no en demandas establecidas en el propio plan de cuenca, y en cómo se exploten los sistemas². Parece claro que los usos son los de *toda* la cuenca del Tajo

¹ Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 26 de mayo de 1999. STS 4 marzo 1996 y 28 abril 1997. STS 16 mayo 2003; Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid 12 de junio 2003.

² Las Normas del Plan Hidrológico del Tajo de 1998 definen en su artículo 3 los siguientes cinco sistemas de explotación de recursos: 1. Macrosistema, (que se constituye por los subsistemas de Cabecera, Tajuña, Henares, Jarama-Guadarrama, Alberche y Tajo medio hasta Azután), 2. Sistema Tiétar, 3. Sistema Alagón, 4. Sistema Árrago, 5. Sistema Bajo Tajo-Extremadura.

que puedan recibir el agua de los embalses de cabecera como recurso principal o complementario. En todo caso, el régimen de caudales ambientales de todo el curso principal del río al menos hasta Talavera de la Reina, puede satisfacerse y regularse, en caso de disminución de otros recursos (como los del Jarama o Alberche), desde cabecera.

3. Aportaciones mínimas técnicamente previsibles. Es otro concepto indeterminado y que se ha sobrevalorado en muchas ocasiones, llevando a trasvasar aguas no excedentarias al errar en esta “previsión” y considerar que iba a haber más aportaciones en cabecera de lo que luego hubo, imposibilitando así, en muchas ocasiones, el mantener reservas para el caso de sequías.

Dado el mecanismo de toma de decisiones del trasvase y la presión de los beneficiarios del agua trasvasada, que cada año pretendían aproximarse al tope, irreal, de 600 hm³ trasvasables, no se tenía en cuenta que para satisfacer las demandas de la cuenca cedente es preciso que al final de cada año quedaran en los embalses reservas suficientes para garantizar los suministros de las siguientes campañas, incluso en épocas de escasez de lluvias.

Pero la solidaridad que tanto se exige a los demás, no se estaba demasiado dispuesto a aplicársela a uno mismo y así, a pesar de que las decisiones del agua máxima a trasvasar se dejaba a riesgo de los usuarios del trasvase, que siempre pedían el máximo, finalmente ese riesgo siempre acababa y acaba soportándolo la cuenca del Tajo. Es decir, pido el máximo y si al hacerlo así no dejo reservas suficientes para cuando llueva menos, vuelvo a pedir más y a exigir la “solidaridad”, ya que finalmente, con la suficiente presión, me enviarán siempre el máximo posible.

Esto ha sido especialmente grave si se tiene en cuenta que una parte importante del agua trasvasada se destina a abastecimiento a poblaciones, que es prioritario al regadío y que exige una elevada garantía de suministro y la necesidad de establecer unas reservas mínimas en Entrepeñas y Buendía. De esta manera se suministraba siempre el máximo posible para regadío, aun cuando las aportaciones en Cabecera fueran claramente inferiores a lo previsto, con fuertes críticas de los regantes si se enviaba menos de lo solicitado. Luego si no había reservas para abastecimiento, se invocaba la solidaridad y el interés general, para enviar más agua no excedentaria de la cuenca del Tajo, ya que era “agua para beber”.

Además hay que tener en cuenta que el trasvase planteado en los años sesenta preveía que tras la detracción de aguas de cabecera, el Jarama debía aportar nuevos volúmenes, procedentes del abastecimiento de Madrid (2.171 hm³/año, en el 2000) (Sandoval, 1989), en su confluencia con el Tajo, siendo esta el agua prevista para su tramo medio. Pero esta previsión, al igual que la de las aportaciones de Cabecera, erró también estrepitosamente: a pesar del crecimiento de población las cantidades necesarias para el abastecimiento a Madrid han sido muy inferiores a lo previsto (aproximadamente 600 hm³/año) y además el agua que llega está muy contaminada. Las aguas que recibe el Tajo son las aguas residuales, mal depuradas, de la capital de España, que encuentran el caudal enormemente disminuido de un río Tajo, al que se han distraído por el trasvase casi las dos terceras partes del agua que debería llevar, y que por tanto, no tiene ninguna capacidad de dilución.

La confluencia de todos estos factores ha hecho que la gestión del trasvase haya sido muy conflictiva, con enfrentamiento entre las regiones a las que pertenecen las provincias más perjudicadas o beneficiadas por el mismo, principalmente Castilla-La Mancha (provincias de

Cuenca, Guadalajara y Toledo), que contemplaba como en Cabecera y tramo medio del río Tajo, este apenas llevaba caudal y lo poco que llevaba, estaba enormemente contaminado, mientras la mayoría de las aguas limpias de Cabecera, que supuestamente sobraban, se enviaban por el canal del trasvase. Al mismo tiempo, las provincias y regiones beneficiadas, principalmente Murcia, se quejaban de que no se les enviaba toda el agua “calculada” por el franquismo, y tachaban de insolidarios a los que intentaban argumentar que las aportaciones eran casi la mitad de las previstas, y que para satisfacer sus demandas, debían dejar de satisfacerse usos prioritarios en la cuenca del Tajo, y dejar al río prácticamente sin agua en Cabecera y tramo medio.

Esta situación de enfrentamiento fue especialmente intensa en la sequía de primeros de los 90. La grave sequía, unida a la agresiva explotación de los embalses de Cabecera, tratando de enviar por el trasvase un agua que el río realmente no tenía, hizo que en el año 1995 Entrepeñas y Buendía alcanzaran el volumen de embalse muerto, es decir, se quedaron solo con el barro. En la cuenca del Tajo hubo importantes problemas para el abastecimiento de la población. Y eso en una cuenca teóricamente “excedentaria” a la que sobraba tanta agua, que se había permitido el lujo de trasvasarla para regar en los años inmediatamente anteriores, en vez de dejar reservas para hacer frente a la situación de sequía. Cuando llegaron las vacas flacas, no había agua para nadie, ni para los que les “sobraba”, ni para los que les “faltaba”. Quedó claro que el mito de la España Húmeda y la España Seca, utilizado para justificar el trasvase, era en realidad el de repartir la escasez de la España Seca, para satisfacer la demanda, siempre creciente, de las zonas litorales.

3. Los excedentes en el Plan de Cuenca del Tajo y en el Plan Hidrológico nacional.

En este contexto de conflicto y enfrentamiento se introdujo en el artículo 23 del Plan de Cuenca del Tajo aprobado por Real Decreto 1664/98, una regla de explotación y de determinación de excedentes que objetivizaba dichos cálculos, dando cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional novena de la Ley 52/80. Las nuevas reglas eran las siguientes:

1º. En primer lugar, el criterio básico para determinar los volúmenes de aguas excedentarias, se basa, a partir de 1998, en *proporcionar la máxima seguridad técnica al suministro de caudales con destino a los usuarios del Tajo, garantizando su atención, sin restricción alguna, con garantía temporal y volumétrica del 100 por 100.*

Esto es lo que habían ya declarado los Tribunales, basándose en el puro sentido común: no podía hablarse de que “sobrara” agua en la cuenca del Tajo si “faltaba” para alguno de los usos de la cuenca cedente, que tenían que estar garantizados al 100 por 100 antes de trasvasar. Pero esto que podía parecer tan lógico, había sido discutido sistemáticamente por los usuarios del trasvase, que incluso habían presentado informes técnicos y jurídicos alegando que para determinar los excedentes solo podían tenerse en cuenta los usos de la cuenca hasta el Jarama, y que tras la Ley del trasvase de 1971, los usuarios de Murcia y de Alicante eran preferentes, hasta un máximo de 600 Hm³, incluso a cualquier nuevo uso posterior para abastecimiento y regadío en la cuenca del Tajo (Flores, 2004). Esto significaba, según ellos, que a partir de 1971, si no había agua suficiente para todos los usos en las dos cuencas, como así sucedió, la prioridad era para los usuarios de Murcia y Alicante frente a los de Guadalajara, Madrid, Toledo o Cáceres.

Estos argumentos no fueron recogidos formalmente, porque jurídicamente eran inviables, y sobre todo tremendamente insolidarios con la cuenca del Tajo, ya que lo que se pedía claramente, es que las necesidades de agua para nuevos desarrollos en la cuenca cedente se “congelaran” en los derechos y usos anteriores a 1971, pues a partir de esa fecha, los regantes y usuarios del Segura se consideraban preferentes a los de la propia cuenca del Tajo. Pero aunque formalmente estos argumentos no fueron plasmados en la legislación, en la práctica, las fórmulas de gestión y decisiones de aguas trasvasadas, junto con la falta de realización de las obras de compensación e inversiones para el aprovechamiento del agua en la propia cuenca del Tajo por parte del Estado, contribuyeron a que los resultados obtenidos por los usuarios del trasvase, se acercaran bastante a su consideración como usuarios prioritarios frente a los nuevos desarrollos y usos del agua en la cuenca del Tajo.

Este criterio básico de garantizar al 100 por 100 los usos de la cuenca del Tajo, antes de realizar cualquier trasvase, no era por tanto una novedad en 1998, ya que en teoría era aplicable desde 1971, y estaba en la base de la filosofía del trasvase, que siempre se había justificado en una transferencia del agua que “sobraba en el Tajo” allí donde era más rentable. La clave, seguía estando, por tanto, en las demandas del Tajo y la forma de explotar los sistemas para atenderlas. Y la pregunta fundamental seguía siendo: *¿qué demandas de la cuenca del Tajo se consideraban vinculadas a la cabecera del río ¿sólo las demandas hasta el Jarama o también las de tramos posteriores, incluidos los caudales ambientales exigidos por la ley?* Aunque en teoría, y con este criterio básico y la ley en la mano, la respuesta no puede ser otra que: *“el caudal ambiental del Tajo y todas las demandas de la cuenca del Tajo al 100 por 100, que puedan recibir como recurso principal o complementario las aguas de Cabecera”*, la respuesta real, las demandas cuya satisfacción se garantiza en la práctica, y el agua que en realidad se deja circular por el río Tajo tras el trasvase, está regulado en el apartado 2 del artículo 23 del Plan de cuenca del Tajo. Y su contenido no deja de ser sorprendente y contradictorio con el apartado primero que considera prioritarios todos los usos de la cuenca del Tajo, sin distinción.

2º. Supuestamente en base al criterio anterior, de garantizar al 100 por 100 los usos de la cuenca del Tajo, la regla de explotación que se establece en el artículo 23.2 del Plan de Cuenca de 1998, consiste en atender permanentemente las demandas del Tajo, sin limitación alguna, y determinar en cualquier momento el agua excedentaria disponible restando 240 hm³ a las existencias en Entrepeñas y Buendía en ese momento. En consecuencia, no se podrán efectuar trasvases, en ningún caso, cuando las existencias en dichos embalses no superen los 240 hm³, ni aún en las condiciones hidrológicas excepcionales previstas en el punto siguiente. Tal agua excedentaria puede ser trasvasada, comprobando que en ningún caso se excede el total anual acumulado para las cuencas del Segura y del Guadiana de 650 hm³, y con propuesta de programación a cuenta y riesgo del usuario de aguas trasvasadas.

Es decir,

- a) A pesar de que los 20 años de explotación del trasvase habían demostrado: (1) que las aportaciones en la cabecera del Tajo eran prácticamente un 50% inferiores a las que se habían utilizado para determinar la existencia de 600 hm³ de excedentes, (2) que las demandas y desarrollo del Tajo se habían infravalorado, y (3) que el Jarama no aportaba al tramo medio tanta agua como se había previsto, y que la que aportaba estaba tremendamente contaminada; a pesar de lo anterior, se sigue reiterando que al Tajo le sobran hasta 600 Hm³ en cabecera y además se le añade un trasvase adicional de 50 hm³ a la cuenca del Guadiana.

- b) Se establece la raya del trasvase en 240 hm³ de agua existente en Entrepeñas y Buendía, ya que se supone que con esta agua se garantiza, incluso en época de sequía en la cuenca del Tajo, TODOS los usos de la cuenca al 100 por 100. Pero si sumamos la cifra correspondiente al volumen “muerto” de los embalses (118,8 hm³), con las demandas propias de la cuenca existentes sólo hasta Aranjuez (354.12 hm³/año), vemos que las cifras difícilmente pueden cuadrar para poder satisfacer usos posteriores y caudales ambientales en el cauce principal del río. De hecho, y como veremos en los apartados siguientes, esta cifra de 240 hm³ se ha demostrado en la práctica como claramente insuficiente para poder mantener todos los usos posteriores que en un momento dado hubieran podido suministrarse con agua de Cabecera, y sobre todo los caudales ambientales.

3°. En cuanto a las condiciones hidrológicas excepcionales previstas en el Real Decreto 2530/1985 para la elevación por la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura al Consejo de Ministros de las decisiones de trasvase, se considera que se está en tales condiciones 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. Técnicamente, esta situación se identificará cuando, a primeros de mes, las existencias embalsadas en Entrepeñas y Buendía, se encuentren por debajo del valor indicado en la tabla adjunta para ese mes:

Tabla 1
Volúmenes límite (hm³) en Entrepeñas y Buendía

Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
456	467	476	493	495	496	504	541	564	554	514	472

Fuente. Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo. 1998.

4°. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Central de Explotación establecerá las reglas de explotación de los embalses, con el fin de procurar que no se llegue a las circunstancias excepcionales anteriormente citadas. En base a este mandato, se utilizó un estudio técnico, que con el título “*Una regla de explotación para la programación de trasvases del Acueducto Tajo-Segura*”, había aprobado la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura con fecha 28 de noviembre de 1997. Esta regla, tiene carácter indicativo o recomendatorio. Establece cuatro situaciones diferentes, denominadas:

Nivel 1: Existencias mayores de 1.500 hm³ o aportaciones acumuladas en los últimos doce meses superiores a 1.000 hm³, los trasvases mensuales serían de 68 hm³. Es decir, podría llegarse al máximo de 600 hm³ anuales trasvasables.

Nivel 2: Existencias menores de 1.500 hm³ y aportaciones en los últimos doce meses inferiores a 1.000 hm³; los trasvases mensuales no podrán superar el valor de 38 hm³ (456 hm³ anuales).

Nivel 3: situación hidrológica excepcional en la que las existencias de Entrepeñas y Buendía se sitúan entre 450 y 550 hm³, en la que el Plan de Cuenca ordena que la decisión se eleve al Consejo de Ministros y el trasvase puede ser de 23 hm³ mensuales (276 hm³ anuales, es decir, hasta la mitad de las existencias).

Nivel 4: Existencias inferiores a 240 hm³, se considera que no hay aguas excedentarias y el trasvase sería de 0 hm³.

Pero la regla de explotación, automática, por la que se decide mensualmente o como mucho anualmente la cantidad de agua a trasvasar, (siempre el máximo permitido), prácticamente no tiene en cuenta a la hora de abordar la capacidad de embalse conjunta de Entrepeñas y Buendía, su carácter hiperanual. Con las aportaciones medias anuales (853,62 hm³) de los ocho años hidrológicos (1998/99-2005/06), harían falta cerca de 4 años para llenar los embalses de Entrepeñas y Buendía, sin desaguar nada hacia el Tajo ni hacia el trasvase.

Sin embargo, el agua trasvasada hasta septiembre de 2005 superó los 500 hm³ anuales de media. Cuando se presentó el siguiente episodio de sequía hidrológica desde el año 2004-05 hasta la actualidad, no había apenas agua en los embalses de cabecera, ya que a pesar de requerir una gestión plurianual, habían sido explotados al máximo anualmente con el objetivo de enviar siempre la mayor cantidad de agua posible rumbo al trasvase, lo que imposibilita cualquier medida seria de prevención y gestión de sequías en la cabecera y cuenca media del Tajo.

El resultado de esta gestión, es que en el año 2005/06, con los embalses bajo mínimos, no solo por la sequía, sino por la sobreexplotación previa realizada, solo pudieron trasvasarse 186,5 hm³, de los que 138,8 fueron para abastecimiento y tan solo 38 hm³ para regadío. Las críticas y protestas de los regantes del trasvase y de los gobiernos de las regiones receptoras arreciaron porque “se les negaba el agua” para los cultivos, e invocaban a la “solidaridad” y al “interés general” para que se les enviara más agua. Mientras tanto, el Tajo era un canal ínfimo a su paso por Aranjuez, por debajo incluso de 1 o 2 m³/sg y se secó literalmente en Talavera de la Reina (0 m³/sg). Los regantes del Canal Bajo del Alberche, vieron como sus equipos de bombeo se quemaban y no pudieron regar porque el río Tajo no llevaba ni el caudal de 7 m³/sg suficiente para bombear el agua.

¿Cómo es posible, que con una regla de explotación que supuestamente garantiza al 100 por 100 y permanentemente todas las demandas de la cuenca del Tajo, tal situación pudiera producirse?

La respuesta es muy sencilla. Porque, como hemos dicho, el cálculo de excedentes se realiza “a la carta” y porque no se han establecido ni se respetan los caudales ambientales en la cuenca del Tajo. Veamos a continuación con detalle estos dos factores.

4. El cálculo de excedentes “a la carta” y el incumplimiento de los caudales ambientales

Los usos del agua en la cuenca del Tajo deben tener en cuenta, lo establecido tanto en el Plan Hidrológico del Tajo, como en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA, 2001), y el Plan Hidrológico Nacional (PHN, 2001, reformado por Ley 11/2005):

1º. Los caudales ecológicos (art. 59.7 TRLA), son una restricción que se impone con carácter general a cualquier uso. Están sin definir, aunque la Confederación Hidrográfica del Tajo debería haberlos fijado hace ya años (desde 1998) en base a estudios específicos. Según el art. 42.c del TRLA son “*los que mantienen como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera*”.

2º. Abastecimiento de poblaciones. Desde el punto de vista de explotación, y en épocas de escasez, este uso será preferente a los caudales ambientales. Los usos propios de la cuenca del Tajo son 7 millones de personas en España y 3 millones en Portugal.

3°. Después, y por este orden de preferencia, los usos que se atenderán serán: regadíos, producción hidroeléctrica, industrial, acuicultura y usos recreativos. Entendemos que en ningún caso el caudal ecológico se podrá reducir simultáneamente con estos usos. El art. 26 del PHN, redactado conforme a la Ley 11/05 es claro al indicar que la única preferencia es la de abastecimiento. Es decir, primero se reducirán estos usos, y en último lugar, si no hay caudal suficiente, el caudal ecológico.

4°. Tras satisfacer TODOS estos usos al 100% y sin ningún tipo de restricción en todas las zonas de la cuenca que en un momento dado puedan recibir agua de los embalses de Cabecera, incluido el caudal ecológico del río Tajo al menos hasta Talavera de la Reina, se podrían entonces realizar derivaciones de agua por el trasvase Tajo-Segura. En el momento en que exista la más mínima restricción en cualquiera de estos usos en la zona indicada, debe paralizarse cualquier trasvase de agua (ya sea para abastecimiento o para regadío), ya que no existirían aguas excedentarias para trasvasar.

Como reconoce la Confederación Hidrográfica del Tajo³ *“el concepto de excedentes supone que debería cortarse el suministro al Trasvase antes de admitir que fallen las demandas propias”*. Para a continuación admitir que *“El concepto de “excedente” es relativo, puesto que depende en gran medida de cómo se explote el sistema”*.

¿Y como reconoce la Confederación que explota el sistema de cabecera para considerar que hay excedentes incluso en época de sequía en el Tajo? Muy sencillo, la Confederación admite que en *“la estrategia de explotación que se sigue en la actualidad, muy variable de año en año, los excedentes se deciden sobre la marcha al comienzo de cada campaña.”*

Contraviniendo lo establecido en la regulación legal del trasvase, que implica que lo que se trasvasan son aguas “sobrantes” en toda la cuenca y no solo en Cabecera, la confederación señala que: *“El Sistema está condicionado fuertemente por la demanda del Trasvase Tajo-Segura. Dado que las aportaciones intermedias en el Tajo entre Bolarque y la confluencia con el Jarama son muy escasas, las demandas de riegos del Tajo aguas arriba del Jarama deben atenderse desde Bolarque, compartiendo recursos con el Trasvase. Las demandas situadas más aguas abajo pueden tener ya suministro alternativo, utilizando los retornos de Madrid, y no dependen de Bolarque de manera crítica. Y así reconoce que en el Plan de sequía de 2007, reiterando las fórmulas de gestión anteriores:*

“En cuanto a la satisfacción de demandas aguas abajo de la confluencia con el Jarama, no se ha introducido ninguna limitación explícita, puesto que en la simulación histórica realizada se ha asignado a la Cabecera la misión de garantizar el caudal ecológico en Aranjuez.”

Y a pesar que el Tribunal Supremo ha reiterado que las demandas del trasvase no pueden considerarse demandas de la cuenca del Tajo, ya que no existe ninguna obligación legal de asignar al trasvase una determinada cantidad de agua, pues solo pueden trasvasarse las aguas consideradas excedentarias, la Confederación reconoce que *“La política de explotación seguida en cabecera consiste en tratar el Trasvase como una demanda más de la cuenca, que se atiende compartiendo los recursos con las demandas propias”*.

³ Pág. 66 del anejo VI. Plan Especial de Sequía de la Cuenca del Tajo. 2007.

Por tanto, los motivos por los que puede secarse el Tajo a su paso por Talavera de la Reina, o tener un caudal ínfimo en Aranjuez, a pesar de que en teoría y legalmente “sobra” agua en el río para trasvasar e incluso permitir su venta al Segura por regantes de Madrid, son dos, como hemos apuntado anteriormente:

1. El cálculo de los “excedentes” se hace a la carta, y se tienen en cuenta básicamente solo las demandas de Cabecera y supuestamente el caudal legal hasta Aranjuez, no las del resto de subsistemas que podrían recibir agua de él. De esta manera, la gestión integrada de la cuenca del Tajo, se transforma en una pura falacia, ya que las normas de explotación del trasvase consideran que es un “desperdicio” cualquier cantidad de agua que lleve el cauce del Tajo que sobrepase el caudal de 6 m³/s en Aranjuez. Independientemente de cual sea la situación y necesidades del resto de la cuenca e incumpliendo la normativa que obliga a garantizar todos los usos, incluida la restricción ambiental al 100%. Así, por ejemplo, el tramo medio del río puede recibir en época de sequía muchas menos aportaciones del Jarama o de otros afluentes, pero dará igual, sea época de sequía o de lluvias abundantes en Cabecera: jamás circularán poco más de 6 m³/s por el caudal natural del río (y eso, en el mejor de los casos, ya que los usos solo hasta Aranjuez son de 354.12 hm³/año y el agua desembalsada por el cauce del río desde 1996 apenas supera los 300 hm³ anuales). Cualquier ahorro de los usuarios de la cuenca del Tajo en regadío, abastecimiento, etc. en ese tramo, no repercutirá en que el río lleve más agua, al contrario, llevará menos, ya que ese agua ahorrada no se desembalsará al río desde Cabecera y se irá por el trasvase, perdiendo la cuenca del Tajo los retornos que al menos tenía cuando el agua se usaba en la propia cuenca.
2. Además, no se han establecido los caudales ambientales en la cuenca del Tajo, que *mantienen como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera*. Desde hace ya casi 10 años, la Confederación incumple sistemáticamente este deber y no fija, en base a los estudios oportunos estos caudales. Las leyes del trasvase de 1971 y 1980, no tienen en cuenta ningún criterio ambiental, ni consideraron la existencia de caudales ecológicos (como hemos dicho, los 6 m³/s de Aranjuez no son un caudal ecológico). Desde que comenzó el trasvase se redujo drásticamente el flujo aguas abajo de Bolarque, desde Entrepeñas y Buendía, de tal manera que Aranjuez ha perdido desde el año 1980 más del 80% del caudal anterior a la derivación, Toledo un 50% y Talavera de la Reina un 40%. Pero incluso el caudal no inferior a 6m³/sg que según la Ley de 1980 debe circular por el río Tajo antes de su confluencia con el Jarama en Aranjuez, se incumple reiteradamente. Y ese incumplimiento es más grave si consideramos que ese ínfimo caudal de 6 m³/sg, ni siquiera cumple los criterios orientativos (50% del caudal de los meses de verano), que fijó el plan de cuenca del Tajo en 1998, hasta que se realizaran los estudios pertinentes y se fijaran los caudales ambientales. Incluso aplicándose tal regla, que no cumple ningún tipo de criterio o garantía ambiental, ni se basa en criterios científicos o técnicos, se obtendrían valores superiores a los 6 m³/sg en Aranjuez. El plan de cuenca establece que, a falta de los estudios específicos, estos criterios orientativos se aplicarán siempre que la demanda medioambiental no esté fijada por otra normativa, por lo que dado que el caudal no inferior a 6m³/sg fijado por la Ley de 1980 no es una demanda medioambiental, y en todo caso, es un mínimo que no impide que se aplique otro valor superior, desde la aprobación del plan de cuenca del Tajo, en 1998, la Confederación Hidrográfica debería haber velado para que se cumplieran al menos los caudales mínimos derivados de la regla orientativa del artículo 11 del plan de cuenca, en todo el cauce del río Tajo, incluido Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, considerando los desembalses a realizar para

este fin, con carácter principal o complementario, desde los embalses reguladores de Cabecera. Lo que hubiera obligado a calcular los “excedentes” trasvasables teniendo en cuenta esta restricción previa prioritaria junto con el resto de demandas en la cuenca del Tajo. En todo caso, reiteramos que esos caudales, aún siendo superiores a los que han circulado y circulan por el río Tajo, ni siquiera pueden considerarse caudales ambientales. Por lo que es ineludible la realización de los estudios específicos y el establecimiento de tales caudales de forma seria y rigurosa en toda la cuenca. Esta dejación de funciones e inactividad de la administración gestora de la cuenca del Tajo respecto a los caudales ambientales que mantienen la vida de los ríos, contrasta enormemente con la diligencia y permisividad en el envío constante y periódico de caudales por el trasvase, sin garantizar y vigilar previamente la adecuada gestión y cumplimiento de todas las obligaciones ambientales en la propia cuenca.

5. Conclusión

Las reglas para la determinación de excedentes en el trasvase Tajo-Segura supuestamente garantizan al 100 por 100 y permanentemente todas las demandas de la cuenca del Tajo, con carácter prioritario. Sin embargo, es frecuente contemplar el río Tajo en ciudades como Aranjuez o Talavera de la Reina sin apenas caudal. Los embalses de cabecera prácticamente se han vaciado en los últimos años, causando importantes perjuicios socioeconómicos a esa zona. En época de sequía, la cuenca del Tajo, supuestamente excedentaria se ve obligada a restringir usos de regadío y somete a una presión cada vez mayor a ríos como el Alberche, el Jarama, el Henares o el Sorbe, para garantizar el abastecimiento a Madrid, mientras por el trasvase sigue derivando agua que “le sobra” a otras cuencas.

Esta paradójica situación se produce porque el cálculo de excedentes se realiza “a la carta” y a pesar de lo que dice la Ley, en el cómputo de demandas se tienen solo en cuenta las de la Cabecera del Tajo. Tampoco se han establecido ni se respetan los caudales ambientales en la cuenca del Tajo. Lo anterior conlleva que en la práctica, la Cabecera se desgaje en su gestión del resto de la cuenca, y que se estén trasvasando aguas difícilmente considerables como excedentarias. Puede afirmarse por tanto, que no se están garantizando al 100 por 100 todos los usos prioritarios de la cuenca del Tajo, ni la restricción previa que suponen los caudales ecológicos.

El marco normativo actual en esta materia, establecido en el plan de cuenca de 1998, aunque claramente mejorable, ni siquiera se cumple adecuadamente por la administración gestora. Y todo ello, sin haberse tenido en cuenta todavía los requisitos en esta materia de la Directiva Marco del Agua, que son mucho más exigentes, y que deberán recogerse ineludiblemente en el nuevo plan de cuenca a establecer en el 2009.

Referencias bibliográficas

- Confederación Hidrográfica del Tajo (1997): *Plan Hidrológico del Tajo*, Madrid.
-- (2004): *50 años de la Confederación Hidrográfica del Tajo*.
-- (2007) *Plan especial de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía de la cuenca hidrográfica del Tajo*.
Flores, F.J. (2004): “La Confederación Hidrográfica del Tajo y el Trasvase Tajo-Segura”, en Ministerio de Medio Ambiente: *50 años de la Confederación Hidrográfica del Tajo*, Confederación Hidrográfica del Tajo, Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente (1997): *Una regla de explotación para la programación de trasvases del acueducto Tajo-Segura*. Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

-- (2000) *Tres casos de Planificación Hidrológica*.

-- (2000) *El Libro Blanco del Agua en España*

Sandoval, J.M (1989) “ *El trasvase Tajo-Segura. Solución al desequilibrio hidrológico*”,
Madrid.