



# **INFORME RELATIVO A LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN EL PROYECTO DE LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

## **RESUMEN**

### **VERSIÓN INICIAL**

Este informe ha sido elaborado en la tramitación de las enmiendas al proyecto de Ley de Evaluación Ambiental y será objeto de una versión final una vez concluida la tramitación de dicho proyecto de Ley.

Abel La Calle Marcos  
Fundación  
Nueva Cultura del Agua

María Soledad Gallego Bernad  
Fundación  
Nueva Cultura del Agua

Pedro Brufao Curiel  
Universidad de Extremadura

29 de octubre de 2013

## Contenido

Conclusiones.....	2
Introducción.....	4
Antecedentes .....	4
Razonamientos jurídicos.....	8
<b>La pretensión de modificar el Traspase Tajo-Segura .....</b>	<b>8</b>
<b>La inexistencia del derecho al traspase.....</b>	<b>11</b>
<b>La pretensión de una convalidación legislativa del derecho al traspase.....</b>	<b>13</b>
<b>La «mitigación» de las limitaciones del Plan Hidrológico del Tajo .....</b>	<b>14</b>
– La pretensión de eludir el régimen de caudales ecológicos.....	14
– La pretensión de eludir la condicionalidad de la planificación del Tajo ..	15
– La pretensión de generar un derecho al traspase indemnizable .....	19

## Conclusiones

La modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura prevista en las enmiendas al proyecto de Ley de Evaluación Ambiental presentadas por el Partido Popular el 15 de octubre de 2013 constituye una alteración sin precedentes del régimen de los trasvases de graves consecuencias.

El Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura ha mantenido en numerosos litigios que tiene un «derecho al trasvase» de hasta 600 hm<sup>3</sup>/año establecido en la Ley 21/1971 y que la Administración está obligada a trasvasar dentro de los umbrales cuantitativos establecidos, pues no cuenta con margen de discrecionalidad para decidir sobre si autoriza o no el trasvase.

Por el contrario la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado hasta la saciedad que **no existe un derecho al trasvase** sino, tan solo, una posibilidad y que la Administración tiene una potestad discrecional que está condicionada por la disponibilidad de caudales establecida en la planificación hidrológica de la cuenca del Tajo.

Cuando el Plan hidrológico del Tajo se encuentra en los últimos pasos para su aprobación y ante la probable reducción de caudales a trasvasar, el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Murcia y Valencia junto al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente han firmado un Memorándum con objeto de mitigar los efectos del citado Plan.

Los acuerdos adoptados por el sesgado Grupo de trabajo MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS y las enmiendas que los aplican, pretenden **suprimir el margen de discrecionalidad de la Administración en la autorización ordinaria de los trasvases del Tajo-Segura** (nivel 1 y 2) y **eliminar las condiciones de disponibilidad que establezca el Plan hidrológico de la cuenca cedente.**

Las consecuencias de la modificación propuesta no sólo afectan a los problemas de forma y contenido que se detallan, sino que según como se adopte definitivamente **tienen un extraordinario alcance económico que enfrentará al Gobierno a una disyuntiva de incumplimientos.** La situación abocaría a incumplir la obligación automática del trasvase o a incumplir el Derecho de la Unión Europea (objetivos medioambientales y el régimen ecológico de caudales) y el Derecho interno (prioridad de abastecimiento). Y en cualquiera de los dos casos puede enfrentarse a graves consecuencias, con indudable contenido económico. Recuérdese que, de un lado, los estudios auspiciados por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura estiman que la inviabilidad del trasvase generaría una indemnización de diez mil millones de euros y, de otro lado, el incumplimiento del Derecho de la

Unión Europea puede bloquear la recepción de ayudas u ocasionar la imposición de importantes sanciones coercitivas.

La forma en la que se ha elaborado esta propuesta de modificación adolece de falta de objetividad ya que sólo han participado las instituciones e interesados beneficiarios del Trasvase; de falta de transparencia ya que sólo se han conocido sus resultados con la presentación de las enmiendas; de ausencia de lealtad parlamentaria ya que se introduce por el partido en el Gobierno por vía de enmienda cercenando el debate y el derecho la enmienda; de deslealtad institucional al pretender la convalidación singular por vía legislativa de una pretensión denegada reiteradamente por el máximo órgano jurisdiccional del Estado; y de falta de coherencia con la planificación hidrológica al aprobar contenidos propios del Plan Hidrológico Nacional fuera del mismo, y antes de aprobar los planes hidrológicos de cuenca, así como por dotar de un injustificado rango de ley las normas de explotación de unas obras hidráulicas públicas.

El contenido de la propuesta de modificación es contrario al Derecho de la Unión Europea y al Derecho interno por pretender una gestión del trasvase excluida de la consecución de los objetivos medioambientales, el régimen ecológico de caudales y el resto de determinaciones del Plan hidrológico de cuenca, debido a la supresión de la discrecionalidad y condicionalidad del citado Plan; y por quebrar la unidad de gestión de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo al excluir de facto del mismo las infraestructuras básicas del sistema de explotación de Cabecera del Tajo.

## Introducción

El presente informe pretende expresar la opinión de sus autores sobre la modificación del régimen jurídico y reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura prevista en las enmiendas en el Congreso al proyecto de Ley de Evaluación Ambiental.

Para la correcta comprensión del asunto se recoge a continuación un recorrido breve por los antecedentes legislativos del caso para continuar con los razonamientos jurídicos que determinan las conclusiones con las que se termina.

En el presente informe se ha optado por utilizar la consolidada expresión «trasvase Tajo-Segura» en vez de «transferencia Tajo-Segura» que se ajustaría más a las definiciones establecidas en la vigente Ley del Plan Hidrológico Nacional<sup>1</sup>.

## Antecedentes

En 1967 se concluyó la redacción del «Anteproyecto general de aprovechamiento conjunto de los recursos hidráulicos del Centro y Sudeste de España. Complejo Tajo-Segura»<sup>2</sup>. Este estudio estimó que en el momento en que se terminaran las obras del acueducto (1976-1979), la cabecera del Tajo tendría unos excedentes de hasta 600 hm<sup>3</sup>/año que se podrían trasvasar a la cuenca del Segura sin afectar a los usuarios del Tajo<sup>3</sup>.

Este documento se redactó bajo una concepción decimonónica, partiendo de las siguientes ideas: a) las diferencias climáticas de la península constituían el denominado «desequilibrio hidráulico peninsular» (cuencas abundantes y deficitarias)<sup>4</sup>; b) la vertiente mediterránea tenía mejores condiciones para el desarrollo como indicaban los factores «hidro-demográfico»<sup>5</sup> (menos agua por habitante) y haber desarrollado regadíos en un grado superior a sus máximas posibilidades<sup>6</sup>; c) la «técnica y planificación hidráulica» debían<sup>7</sup> y podían «corregir» de forma satisfactoria dicho desequilibrio (embalses y transferencias)<sup>8</sup>; d) había de

---

<sup>1</sup> Artículo 3.b de la Ley 10/2001.

<sup>2</sup> La redacción del anteproyecto se acometió por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 30-07-1966 y la llevaron a cabo los ingenieros José María Martín Mendiluce y José María Pliego Gutiérrez, concluyó en 17-11-1967, fue aprobado técnicamente el 05-02-1969 y de modo definitivo el 02-08-1969.

<sup>3</sup> Página 63, 71 y 91 del tomo I.

<sup>4</sup> Dedicatoria y capítulo I, tomo I, pp. 1-28.

<sup>5</sup> Página 2 del tomo I.

<sup>6</sup> Página 70 del tomo I.

<sup>7</sup> Los autores del Anteproyecto afirmaron que «es un deber comunitario utilizar los recursos naturales allí donde resulten de mayor provecho para el país» página 3 del tomo I.

<sup>8</sup> Capítulo II, tomo I, pp. 30-45.

considerarse como límite la afección a los usos de la parte española de la cuenca cedente<sup>9</sup> incluyendo los hidroeléctricos<sup>10</sup>; y e) debía ser financiado por el Estado<sup>11</sup>.

En 1969 las llamadas Cortes Españolas<sup>12</sup> aprobaron el II Plan de Desarrollo Económico y Social de la dictadura que establecía entre otras medidas que «el aprovechamiento conjunto del sistema hidráulico Tajo-Segura se **regulará por medio de una Ley**»<sup>13</sup>.

En 1971 las citadas Cortes Españolas aprobaron la Ley 21/1971 de «aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura» que otorgó una autorización condicionada según la cual «**podrán ser trasvasados** a la cuenca del Segura, y hasta un máximo anual de seiscientos millones de metros cúbicos caudales regulados **excedentes** procedentes del río Tajo»<sup>14</sup>. Desde la perspectiva de la Administración, se trata de una autorización condicionada y limitada. Condicionada a que los distintos usuarios de la cuenca cedente «no han de ver mermadas sus **posibilidades de desarrollo**»<sup>15</sup>, por lo que se insistió en que sólo sería posible transvasar aguas del Tajo cuando existieran recursos «excedentes»<sup>16</sup>. Luego «nunca será posible jurídicamente, mientras permanezca vigente aquel precepto, trasvasar aguas no declaradas excedentes»<sup>17</sup>. Igualmente, la autorización para trasvasar se limitó a un umbral **máximo** de 600 hm<sup>3</sup> al año<sup>18</sup>. Desde la perspectiva de los beneficiarios la autorización es una posibilidad no un derecho<sup>19</sup>.

En 1980 las Cortes Generales aprobaron la Ley 52/1980 con la finalidad de establecer el régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, a través una «tarifa de conducción»<sup>20</sup>. Además, esta Ley 52/1980 reiteró la necesidad de que «la Administración adoptará las medidas pertinentes a fin de que, mediante la regulación adecuada, las aguas que se trasvasen sean, **en todo momento, excedentarias** de la cuenca del Tajo», teniendo en cuenta «tanto los

---

<sup>9</sup> Páginas 60 y siguientes del tomo I.

<sup>10</sup> Páginas 82 y siguientes del tomo I.

<sup>11</sup> Página 45 del tomo I.

<sup>12</sup> Las Cortes Españolas fueron creadas por Francisco Franco a través de la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas, BOE 19-07-1942. El carácter parlamentario de esta institución era solo aparente ya que entre 1939 y 1975, el dictador Francisco Franco detentó una Jefatura de Estado hecha por él y a su medida con capacidad de dictar normas sin ningún condicionante. Fueron sustituidas por las Cortes Generales democráticas en 1977.

<sup>13</sup> Artículo 17 de la Ley 11/1969, BOE 12-02-1969.

<sup>14</sup> Artículo 1 de la Ley 21/1971, de 19 junio, de aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura, BOE 22-06-1971.

<sup>15</sup> Segundo párrafo de la exposición de motivos de la Ley 21/1971.

<sup>16</sup> Segundo párrafo de la exposición de motivos, artículo 1 y 3 de la Ley 21/1971

<sup>17</sup> STS 4-03-1996, Ponente Óscar González,

<sup>18</sup> Segundo párrafo de la exposición de motivos y artículo 1 de la Ley 21/1971

<sup>19</sup> STS 27-01-2009, recurso 245/2005, Ponente Rafael Fernández Valverde , FJ4.

<sup>20</sup> Artículo 1 de la Ley 52/1980, BOE 24-10-1980.

aprovechamientos potenciales a que se refieren los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 21/1971 , como los que resulten por virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de esta Ley **y los que sean consecuencia del desarrollo natural** de las provincias de la cuenca del Tajo»<sup>21</sup>.

En 1985 se aprueba la Ley de aguas que establece como principios la unidad de gestión y la unidad de la cuenca hidrográfica<sup>22</sup> lo que implica que un transvase constituye una **excepción** que debía ser interpretada de forma restrictiva, como ya ha hecho el Tribunal Supremo<sup>23</sup>.

En 1986 el Gobierno constató «la existencia de una grave sobreexplotación en numerosos acuíferos»<sup>24</sup> de la cuenca del Segura y adopta diversas medidas urgentes entre las que se encuentra la de facultar a la Confederación de dicha cuenca para otorgar «autorizaciones provisionales» y no indemnizables de aplicación de las aguas trasvasadas del Tajo<sup>25</sup>. En el debate parlamentario sobre la convalidación o derogación del citado Real Decreto-Ley 3/1986, el Ministro reconoció que los regadíos en cuestión se habían realizado «al margen de la ordenación» y «con carácter de riegos abusivos», pero que no obstante constituían «una gran riqueza».<sup>26</sup>

En 1999 cuando se publica el contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo<sup>27</sup> que establece un conjunto de requisitos para la determinación de los excedentes que parten de «el criterio básico de 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**, y con la adopción de los criterios de seguridad oportunos»<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Disposición Adicional Novena de la Ley 52/1980.

<sup>22</sup> Artículo 13 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, BOE 8-8-1985.

<sup>23</sup> STS 25-11-2002, Ponente Francisco Trujillo Mamely, RJ 2002\10627, FJ 6.

<sup>24</sup> Párrafo segundo de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/1986, de 30 diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura, BOE 16-01-1987.

<sup>25</sup> Artículo 4 del Real Decreto-ley 3/1986, de 30 diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura, BOE 16-01-1987. Esta norma se aprobó por el Gobierno del PSOE seis meses después del ganar las elecciones generales en la Comunidad Autónoma de Murcia.

<sup>26</sup> Intervención del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, señor Sáez Cosculluela en la convalidación del Real Decreto-Ley 3/1986, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, n. 30, 12-02-1987, p. 1675.

<sup>27</sup> Orden 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, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, BOE 30-08-1999

<sup>28</sup> Artículo 23.1 de la Orden Ministerial de 13-08-1999.

En 2000 la aprobación de la Directiva marco del agua<sup>29</sup> y la obligación de adaptar el Derecho interno a sus mandatos en el 2003<sup>30</sup>, ha supuesto la necesidad de revisar los conceptos y determinaciones hoy obsoletas sobre las que se basa esta obra hidráulica. Especialmente en la necesidad de cumplimiento de los **objetivos ambientales**<sup>31</sup>, entre los que se encuentra en el Derecho español los caudales ecológicos<sup>32</sup>, inexistentes en los cálculos sobre los que se basó la cuestionada obra hidráulica. Igualmente, debe tomarse en consideración que el río no termina en la frontera de Portugal, sino que se trata de cooperar con dicho país para gestionar «la Demarcación Hidrográfica Internacional del Tajo»<sup>33</sup>

En 2001 las Cortes Generales aprobaron el Plan Hidrológico Nacional. En lo que se refiere a las transferencias entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, establece principios generales entre lo que se recogen: «los principios de garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, **incluidas las restricciones medioambientales**, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias»<sup>34</sup>, y que «deberán someterse igualmente al principio de **recuperación de costes**, de acuerdo con los principios de la Ley de Aguas y de la normativa comunitaria»<sup>35</sup>. De manera concreta, respecto del Tajo-Segura, se estableció un segundo umbral: «conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de su Plan hidrológico de cuenca, se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm<sup>3</sup>. Por debajo de esta cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso»<sup>36</sup>. Se trata de un límite mínimo de existencias revisable «conforme a las variaciones efectivas que experimenten las demandas de la cuenca del Tajo, de forma que se garantice en todo caso su carácter preferente, y se asegure que las transferencias desde cabecera nunca puedan suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca».

El 24 de julio de 2008 la Subdirección General de Planificación y Uso Sostenible del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino sometió a información pública los documentos de Esquema provisional de temas importantes

---

<sup>29</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L327, 22-12-2000.

<sup>30</sup> Artículo 24 de la Directiva 2000/60.

<sup>31</sup> Artículos 1 y 4 de la Directiva 2000/60.

<sup>32</sup> Artículos 42.1.b.c', 59.7 y 98 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>33</sup> El artículo 3 de la Directiva 2000/60 exige que se gestionen en cooperación las Demarcaciones internacionales.

<sup>34</sup> Artículo 12.2 de la Ley 10/2001.

<sup>35</sup> Artículo 12.3 de la Ley 10/2001.

<sup>36</sup> Disposición adicional tercera. trasvase Tajo-Segura de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, BOE 06-07-2001



de la Demarcación hidrográfica del Tajo, entre otras<sup>37</sup>. En dichos documentos aprobados el 3 de noviembre de 2010 se realiza una estimación de caudales ecológicos mínimos por trimestres que incluyen valores para los tramos del río Tajo en Almoquera, Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina<sup>38</sup>.

El 6 de febrero de 2013 mediante resolución de la Subdirección General de Planificación y Uso Sostenible del Agua se sometió a información y consulta pública la Propuesta de Proyecto de plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo<sup>39</sup>. El documento propuesto establece un volumen mínimo no trasvasable de 400 hm<sup>3</sup> al año en Entrepeñas-Buendía, así como un caudal mínimo circulante de 10 m<sup>3</sup>/s en Talavera de la Reina. De facto ha reducido las estimaciones del régimen ecológico de caudales respecto del Esquema de temas importantes sin que haya ofrecido hasta ahora justificación alguna.

El 15 de octubre de 2013, de forma inesperada entre las enmiendas al articulado del Proyecto de ley de Evaluación Ambiental (iniciativa 121/59) el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó las identificadas con los números 295 a 326 que pretenden la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura.

### **Razonamientos jurídicos**

Una vez realizado el anterior recorrido por la regulación legal de la transferencia Tajo-Segura, procede tratar los argumentos que fundamentan las conclusiones.

### **La pretensión de modificar el Trasvase Tajo-Segura**

Entre las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental (iniciativa 121/59) el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó el 15 de octubre de 2013, las identificadas con los números 295 a 326 que pretenden la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura.

#### *El momento e instrumento para realizar la modificación*

En el texto de las enmiendas no se han expuesto las razones que llevan al Partido en el Gobierno a promover a través de su Grupo Parlamentario la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura en este momento concreto y a través de una disposición adicional en una ley distinta a la del Plan Hidrológico Nacional.

---

<sup>37</sup> BOE 183, 30 de julio de 2008.

<sup>38</sup> Confederación Hidrográfica del Tajo, *Esquema de temas importantes. Parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo*, noviembre de 2010, p. 23.

<sup>39</sup> BOE 68 de 20 de marzo de 2013.

Conforme a la legislación de aguas «las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca» es el contenido propio y obligado del Plan Hidrológico Nacional<sup>40</sup>. Además el Plan Hidrológico Nacional tiene un procedimiento administrativo previo a la tramitación del Proyecto de Ley<sup>41</sup>.

Por tanto lo correcto jurídicamente es promover la modificación de dicho régimen jurídico en la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, no sólo porque lo dice la Ley, sino porque el desarrollo racional de la planificación hidrológica es que estén aprobados definitivamente todos los planes hidrológicos antes de plantear los cambios relativos a las transferencias de recursos entre distintas demarcaciones hidrográficas. La razón indica que sin conocer de forma definitiva las circunstancias y necesidades de todas las demarcaciones hidrográficas difícilmente se pueden adoptar decisiones adecuadas sobre transferencias de recursos entre ellas.

Regular contenidos propios del Plan Hidrológico Nacional sin la correspondiente tramitación de este instrumento de planificación, supone un incumplimiento del artículo 45.1.c del Real Decreto Legislativo 1/2001. También supone el incumplimiento, entre otros, de los artículos 13, 14 y 15 de la Directiva marco del agua relativos al contenido y procedimiento que deben seguir no solo los planes hidrológicos de cuenca sino también los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a cuestiones específicas, o que traten aspectos esenciales de la gestión hidrológica, que deben cumplir todas las disposiciones de dicha Directiva.

El hecho de que el trasvase Tajo-Segura fuera autorizado en Ley 21/1971 anterior a la Ley 29/1985 no exime a una modificación actual de su régimen jurídico de cumplir los requisitos de forma y contenido establecidos en la actual legislación de aguas. Defender esta exención supondría entre otros efectos indeseados el incumplimiento directo y automático del Derecho de la Unión Europea en materia de aguas.

#### *La forma de realizar la modificación*

La modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura podría haberse incluido en el texto del Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental cuya aprobación por el Consejo de Ministros se realizó el 30 de agosto de 2013<sup>42</sup>. Haciéndolo así habría posibilitado un mínimo debate parlamentario y la posibilidad de ejercer el derecho a introducir enmiendas que pudieran mejorar el texto.

---

<sup>40</sup> Artículo 45.1.c del Real Decreto Legislativo 1/2001 y 67.1.c) y 69.1 del Real Decreto 907/2007.

<sup>41</sup> Artículo 45.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001

<sup>42</sup> [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/300813enlace\\_evaluacionambiental.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/300813enlace_evaluacionambiental.htm)

Consultada a las 18:01 del 24 de octubre de 2013.

Sin embargo, el Partido en el Gobierno ha optado por hacerlo precedido de secreto y presentarlo de manera sorpresiva a través del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso impidiendo así un debate parlamentario suficiente y el ejercicio del derecho a la enmienda.

Se trata de un uso del derecho a la enmienda que no se ajusta a la buena fe y sobrepasa manifiestamente los límites normales de su ejercicio conforme a las razones expuestas y que se exponen a continuación, por lo que no está amparado en la Ley conforme a lo establecido en el artículo 7 del título preliminar del Código civil.

#### *La justificación de la enmiendas*

Aunque el Reglamento del Congreso de Diputados no exige que las enmiendas se justifiquen<sup>43</sup> constituye un uso común y razonable de la Cámara la justificación de las enmiendas. Sin embargo, en este caso el apartado de «justificación» de cada una de las enmiendas se recoge siempre el mismo texto indicando que «se incorporan los acuerdos adoptados en el seno del grupo de trabajo del Memorándum Tajo-Segura».

El citado Grupo de trabajo (MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS) fue creado el 20 de marzo de 2013 por acuerdo del Secretario de Estado de Medio Ambiente, el Conseller de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Generalitat Valenciana y el Consejero de Agricultura y Agua del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia en el denominado «Memorándum de entendimiento entre el MAGRAMA, la Región de Murcia y la Comunitat de Valencia sobre las aguas excedentarias del trasvase Tajo-Segura».

El objetivo de dicho Grupo de trabajo fue estudiar acciones para mitigar las limitaciones de la nueva planificación hidrológica del Tajo en los aprovechamientos dependientes del Acueducto Tajo-Segura.

La constitución del citado Grupo de trabajo tuvo lugar el 8 de mayo de 2013 en la sede del Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente, asistiendo a ella doña Liana Ardiles López, Directora General del Agua, don Francisco Cabezas Calvo-Rubio, Director del Instituto EuroMediterráneo del Agua, don Antonio Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la Rioja, don José Alberto Comos y don Joaquín Griñán García, Directores Generales del Agua de Valencia y Murcia, respectivamente y don José Manuel Claver junto a otras personas del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Artículo 110.4 del Reglamento del Congreso de Diputados.

<sup>44</sup> <http://www.scrats.es/se-constituye-la-comision-sobre-el-trasvase-tajo-segura/> Consultada a las 13:20 del 23 de octubre de 2013.

Resulta extraño a los usos y la transparencia parlamentaria que se pretenda justificar unas enmiendas en los acuerdos de un Grupo de trabajo totalmente ajeno al funcionamiento de las Cortes.

Si se tiene en cuenta además la trascendencia de los acuerdos de este Grupo de trabajo es claro que resulta improcedente apreciar legitimación alguna por su composición parcial y su funcionamiento secreto. La composición no se ajusta a los principios de lealtad institucional ya que el trasvase Tajo-Segura no sólo comporta intereses institucionales para el MAGRAMA y las Comunidades Autónomas de Murcia y Valencia, sino para Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, así como para Portugal por su carácter de Demarcación hidrográfica internacional. Tampoco se ajusta al principio de igualdad en la participación pública ya que los únicos interesados convocados son los regantes de la cuenca beneficiaria del Trasvase. El funcionamiento de dicho Grupo de trabajo puede calificarse sin temor a equivocación de secreto o confidencial ya que no se ha dado a conocer públicamente ni el acuerdo de creación, ni las actas de sus sesiones, ni los acuerdos adoptados.

Por tanto, no debe otorgarse legitimidad democrática suficiente para justificar unas enmiendas legislativas en sede parlamentaria a los acuerdos de un Grupo de trabajo ajeno al Parlamento, de composición institucional desleal y sesgada por el interés de los beneficiarios del trasvase Tajo-Segura, y de carácter injustificadamente secreto.

### **La inexistencia del derecho al trasvase**

Los usuarios de la Demarcación Hidrográfica del Segura que reciben aguas del Acueducto Tajo-Segura han venido afirmando en los últimos años que ostentan un **derecho al trasvase** de diversas maneras:

- «tienen un derecho a disfrutar de 600 hm<sup>3</sup> de agua declarados excedentarios “ex lege”»<sup>45</sup>
- «existiendo aguas excedentarias (por superar los 240 hm<sup>3</sup>), y hasta el máximo legalmente establecido de 600 hm<sup>3</sup>, existe el derecho al trasvase»<sup>46</sup>
- «el régimen jurídico del trasvase Tajo Segura establece un derecho al trasvase para el riego cuando las dotaciones lo permitan si se dispone de

---

<sup>45</sup> 16-05-2003, Ponente Ricardo Enríquez Sancho, RJ 4057, FJ 1.

<sup>46</sup> STS 20-06-2007, Ponente Rafael Fernández Valverde, RJ 2007/4873, FJ 4; y STS 27-01-2009, Ponente Rafael Fernández Valverde, JUR 2009\140554, FJ4.

recursos excedentarios, por tratarse de una actividad reglada y no discrecional»<sup>47</sup>

No obstante, el Tribunal Supremo ha rechazado esta afirmación en todos y cada uno de los casos que se le ha presentado. Así, de manera terminante ha afirmado y reiterado:

«Para resolver la cuestión conviene –como hemos llevado a cabo en pronunciamientos anteriores– que hagamos un breve –pero clarificador– recorrido por la sucesiva normativa reguladora de los trasvases Tajo-Segura con la finalidad, entre otros extremos, de contrastar la discutida legalidad de la citada reserva excedentaria, con base en las denominadas Reglas de Explotación, debiendo dejarse claro, desde ahora, que, **en ningún momento, la normativa que examinamos consagra el "derecho al trasvase"**»<sup>48</sup> y que «no existe, para la Cuenca del Segura, un derecho al trasvase de toda el agua que supere el mínimo excedentario de 240 hm<sup>3</sup> en los pantanos de Entrepeñas y Buendía»<sup>49</sup>.

Los argumentos que fundamentan el rechazo de un derecho al trasvase también han sido reiterados en dichas sentencias. El mandato de la Ley 21/1971 es, desde la perspectiva de los beneficiarios, «**una posibilidad -que no un derecho-**»<sup>50</sup>, condicionada y limitada a que los distintos usuarios de la cuenca del Tajo «no han de ver mermadas sus **posibilidades de desarrollo** por escasez de recursos hidráulicos, como consecuencia del trasvase»<sup>51</sup>. Para garantizar la no afección a dichas posibilidades de desarrollo, «La Administración adoptará las medidas pertinentes a fin de que, mediante la regulación adecuada, las aguas que se trasvasen sean, **en todo momento, excedentarias** de la cuenca del Tajo» y «el carácter de excedentarias se determinará en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo, a cuyo efecto tendrá en cuenta tanto los aprovechamientos potenciales a que se refieren los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 21/1971, como los que resulten por virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de esta Ley y los que sean consecuencia del **desarrollo natural** de las provincias de la cuenca del Tajo»<sup>52</sup>. En cuanto a los criterios para la determinación de las aguas excedentarias se concreta aún más afirmando en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo que «la regla de

---

<sup>47</sup> STS 15-01-2009, Ponente María del Pilar Teso Gamella, RJ 2009\467, FJ 1.

<sup>48</sup> STS 20-06-2007, Ponente Rafael Fernández Valverde, RJ 2007/4873, FJ 4; STS 15-01-2009, Ponente María del Pilar Teso Gamella, RJ 2009\467, FJ 5; STS 27-01-2009, recurso 245/2005, Ponente Rafael Fernández Valverde, FJ4.

<sup>49</sup> STS 27-01-2009, recurso 245/2005, Ponente Rafael Fernández Valverde, Aranzadi, FJ5.

<sup>50</sup> STS 27-01-2009, recurso 245/2005, Ponente Rafael Fernández Valverde, FJ4.

<sup>51</sup> Exposición de motivos de la Ley 21/1971.

<sup>52</sup> Disposición Adicional 9ª.1 y 2 de la Ley 52/1980.

explotación que se formula consiste en **atender permanentemente las demandas del Tajo, sin limitación alguna**»<sup>53</sup>.

Además esta «posibilidad» de excedentes se vuelve menos probable en la actualidad si se toman en consideración las obligaciones de establecer caudales ecológicos adecuados a la consecución del buen estado de todas las masas de aguas en el año 2015<sup>54</sup> y la reducción de aportaciones naturales debidas al cambio climático<sup>55</sup>. La concepción y cálculo de excedentes que se ha aplicado hasta ahora, es incompatible con el cumplimiento de los objetivos ambientales<sup>56</sup> exigidos por la Directiva marco del agua.

En suma, la Ley 21/1971 no estableció un derecho al trasvase –como ha declarado el Tribunal Supremo–, pues los trasvases del Tajo-Segura son desde la perspectiva de los beneficiarios una «posibilidad», no un derecho de trasvase o un derecho concesional sobre sus aguas.

### **La pretensión de una convalidación legislativa del derecho al trasvase**

Como ya se ha señalado la jurisprudencia es clara, reiteradísima y contundente en cuanto a la inexistencia de un derecho subjetivo al trasvase de determinados volúmenes de agua y la inexistencia de la preferencia del regadío frente al abastecimiento del segura.

El uso de la vía de la reforma de la Ley de Evaluación Ambiental no es sino un modo conocido de recurso a la ley singular. Estas nuevas normas, ya sean de caso único o singulares o las que reforman leyes generales más amplias, pero de contenido diferente, no se limitan a mostrarse como un pésimo ejemplo de técnica legislativa, sino que alcanzan al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, la intangibilidad de las sentencias y, por tanto, la separación de poderes, cuestiones ambas que alcanzan ya el campo constitucional y no el meramente legislativo.

El denominado «Memorándum de entendimiento entre el MAGRAMA, la Región de Murcia y la Comunitat de Valencia sobre las aguas excedentarias del trasvase Tajo-Segura» y las enmiendas surgidas del Grupo de trabajo MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS, son un paradigma de lo que la doctrina denomina la «captura del regulador».

---

<sup>53</sup> Artículo 23.2 de la Orden 13-08-1999.

<sup>54</sup> Artículos 1 y 4 de la Directiva 2000/60.

<sup>55</sup> Artículo 11.4 del Real Decreto 907/2007.

<sup>56</sup> Artículos 1 y 4 de la Directiva 2000/60.

## **La «mitigación» de las limitaciones del Plan Hidrológico del Tajo**

El expresado objetivo de mitigar las limitaciones de la nueva planificación hidrológica del Tajo en los aprovechamientos dependientes del Acueducto Tajo-Segura resulta en sí mismo contrario a la ley.

De un lado, el Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo cuando se apruebe y publique será conforme a la Ley de aguas una norma jurídica de carácter general vinculante para todas las Autoridades públicas y la ciudadanía<sup>57</sup>. Conforme a nuestra Constitución, la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho<sup>58</sup>.

De otro lado, el mencionado Plan hidrológico constituye una norma de Derecho interno que aplica el Derecho de la Unión Europea y conforme al Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión<sup>59</sup>.

Por todo ello, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Murcia y Valencia, no sólo deben acatar y cumplir en toda su extensión el citado Plan hidrológico, sino que deben abstenerse de toda medida que pueda disminuir la eficacia de las limitaciones establecidas en él.

### **– La pretensión de eludir el régimen de caudales ecológicos**

Los objetivos medioambientales que se establezcan o puedan establecerse en la planificación hidrológica así como las medidas para conseguirlos como son los regímenes ecológicos de caudales son las «limitaciones» de la nueva planificación del Tajo que tiene como objetivo «mitigar» el denominado «Memorándum de entendimiento entre el MAGRAMA, la Región de Murcia y la Comunitat de Valencia sobre las aguas excedentarias del trasvase Tajo-Segura» de 20 de marzo de 2013.

La confirmación de ello puede encontrarse en las manifestaciones de don Ramón Luis Valcárcel, Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia en la sesión del 17 de abril de 2013 en la Asamblea Regional de Murcia. En relación al

---

<sup>57</sup> Artículo 40.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>58</sup> Artículo 103.1 de la Constitución.

<sup>59</sup> Artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea

Memorándum MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS afirmó «...porque si hay algo que realmente terminaba con el trasvase no era la fecha de caducidad del año 2015, con ser preocupante, no era el incremento de los 600 hectómetros cúbicos, de los que poco saben, ni tan siquiera de los 400, de los que saben menos, el problema no es ese, **el problema es el de los caudales ecológicos** (negrita añadida)»<sup>60</sup>. En dicha intervención se hacía referencia al régimen de caudales ecológicos aprobados oficialmente por la Confederación Hidrográfica del Tajo en el Esquema de Temas Importantes de 2010, para el río Tajo en Almoquera, Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, y su injustificada disminución en los caudales mínimos circulantes propuestos para estos puntos en el borrador del Proyecto de Plan Hidrológico de marzo de 2013. Este cambio no ha sido justificado, lo que indica la influencia de las presiones políticas e intereses económicos de los beneficiados por el trasvase. Esta falta de rigor y el incumplimiento de las normas comunitarias hace prever que las Instituciones comunitarias acaben exigiendo al Estado español un aumento de los caudales mínimos que se pretenden establecer.

La forma en la que la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura pretende eludir los objetivos medioambientales es estableciendo unas reglas de explotación que **omiten toda referencia a la necesidad de respetar la prioridad del régimen ecológico de caudales**.

Esta pretensión de eludir los objetivos medioambientales de la nueva planificación hidrológica supone un incumplimiento del Derecho interno, pues conforme al vigente Plan Hidrológico Nacional «toda transferencia se basará en los principios de garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, **incluidas las restricciones medioambientales** (negrita añadida)»<sup>61</sup>.

Igualmente es contraria al Reglamento de Planificación hidrológica que establece que las «condiciones de las transferencias (...), **no podrán producir como resultado el incumplimiento de los objetivos medioambientales** (negrita añadida)».

También suponen un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ya que la Directiva marco del agua exigen la obligación cumplir los objetivos medioambientales en todas las masas de agua, lo que incluye aquellas de las que se nutre el trasvase Tajo-Segura<sup>62</sup>.

#### – **La pretensión de eludir la condicionalidad de la planificación del Tajo**

---

<sup>60</sup> Diario de sesiones del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, número 53 de 2013, p. 2953.

<sup>61</sup> Artículo 12.2 de la Ley 10/2001.

<sup>62</sup> Artículo 1 y 4 de la Directiva 2000/60/CE.



Como se ha señalado más arriba la doctrina del Tribunal Supremo ha señalado que el trasvase Tajo-Segura se autorizó por la Ley 21/1971 como «**una posibilidad -que no un derecho-**»<sup>63</sup> de los beneficiarios, condicionada y limitada a que los distintos usuarios de la cuenca del Tajo «no han de ver mermadas sus **posibilidades de desarrollo** por escasez de recursos hidráulicos, como consecuencia del trasvase»<sup>64</sup>.

La garantía de esta condicionalidad se concreta con un mandato según el cual «la Administración adoptará las medidas pertinentes a fin de que, mediante la regulación adecuada, las aguas que se trasvasen sean, **en todo momento, excedentarias** de la cuenca del Tajo» y «el carácter de excedentarias se determinará en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo, a cuyo efecto tendrá en cuenta tanto los aprovechamientos potenciales a que se refieren los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 21/1971, como los que resulten por virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de esta Ley y los que sean consecuencia del **desarrollo natural** de las provincias de la cuenca del Tajo»<sup>65</sup>.

Esta condicionalidad de las necesidades de la Demarcación hidrográfica del Tajo establecida en la Ley 21/1971 y reiterada en la Ley 52/1980 es lo que ahora se pretende eludir con la modificación cuestionada.

Según lo expresado por el profesor Fanlo Loras, miembro del Grupo de trabajo MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS, el problema está en la fijación de las aguas excedentarias por la planificación del Tajo, operación clave que ha sido motivo de conflicto y alta litigiosidad, lo que se muestra en la actual propuesta de un umbral de 400 hectómetros cúbicos que limitará la operatividad del Acueducto Tajo-Segura<sup>66</sup>.

La solución para el Grupo de trabajo MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS conforme a la enmienda «Nº 303 ENMIENDA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEXTA (NUEVA) DE ADICIÓN» es **eliminar la fijación de las aguas excedentarias por la planificación del Tajo**, es decir suprimir la calificada como operación clave.

La forma en la que se pretende materializar esa solución es establecer unas reglas de explotación caracterizadas por las siguientes notas y consecuencias:

*Establecimiento incoherente en una norma con rango de ley*

Las nuevas reglas de explotación del Tajo-Segura se pretenden introducir de forma pormenorizada en una norma con rango de ley (Ley de Evaluación Ambiental). Ello

---

<sup>63</sup> STS 27-01-2009, recurso 245/2005, Ponente Rafael Fernández Valverde, FJ4.

<sup>64</sup> Exposición de motivos de la Ley 21/1971.

<sup>65</sup> Disposición Adicional 9ª.1 y 2 de la Ley 52/1980.

<sup>66</sup> Antonio Fanlo Loras, «El futuro del Tajo-Segura», *Las Provincias*, 9 de junio de 2013, p. 35.

implica que se sitúan en un orden jerárquico superior al Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo que se aprueba por Real Decreto.

Esta elevación del rango jerárquico de las reglas de explotación de una concreta obra hidráulica pública por encima del Plan Hidrológico es contraria a la coherencia y la unidad de gestión y planificación hidrológica.

Las «reglas de explotación» se configuran en la planificación hidrológica como un instrumento normativo que tiene por objeto regular un determinado «sistema de explotación». La legislación de aguas establece que cada Plan hidrológico definirá un «sistema de explotación único» de toda la Demarcación hidrográfica en el que se incluirán de forma simplificada todos y cada uno de los «sistemas de explotación parciales», con lo que se posibilita el análisis y gestión global del plan<sup>67</sup>.

Así las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura son unas reglas de explotación de carácter parcial de unas obras hidráulicas públicas integradas en el Sistema de explotación parcial de Cabecera del Tajo, que a su vez está integrado en el Sistema integrado de la cuenca alta del Tajo y también a su vez en el Sistema de explotación único de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo.

Esta estructura de sistemas de explotación anidados dentro del marco jurídico que las engloba y regula en el Plan hidrológico, dan cuenta de la incoherencia jurídica que supone atribuir a un instrumento de gestión de un obra (reglas de explotación de una obra hidráulica pública) un rango jerárquico superior al instrumento de planificación que la coordina (Plan hidrológico de cuenca).

Esta incoherencia permite que unas reglas de explotación no sometidas al proceso de estudio, elaboración, participación y evaluación ambiental se impongan sobre un Plan hidrológico cuya tramitación y función coordinadora lo sitúan en un orden jerárquico superior. A su vez impide que el Plan hidrológico pueda desplegar todos los efectos necesarios para la consecución de los objetivos propuestos en el sistema de explotación correspondiente y en el conjunto de la Demarcación, no ha de olvidarse que el Sistema de explotación parcial de la Cabecera comprende infraestructuras de carácter básico<sup>68</sup> en la Demarcación hidrográfica del Tajo.

#### *Cambio en la naturaleza de la autorización ordinaria de trasvases*

La naturaleza de la autorización de los trasvases de aguas de la Demarcación hidrográfica del Tajo ha sido desde el principio y hasta la actualidad de carácter discrecional y no reglado. Ello en razón de la condicionalidad de la cuenca cedente establecida en la Ley 21/1971 y reiterada en la Ley 52/1980, y como respuesta

---

<sup>67</sup> Artículo 42.b).d') del Real Decreto Legislativo 1/2001, artículo 19 del Real Decreto 907/2007 y epígrafe 3.5 de la ORDEN ARM/2656/2008.

<sup>68</sup> Artículo 60.1 del Real Decreto 907/2007.

lógica a las incertidumbres que acompañan a una decisión sobre recursos hídricos y la complejidad que comporta la gestión de toda una Demarcación hidrográfica que además es la más poblada del país.

La enmienda referida (303) rompe esta lógica y razonable caracterización y pretende convertir la naturaleza de la decisión de trasvasar en reglada en la gestión ordinaria o no excepcional. Para ello configura la autorización en los denominados nivel 1 y 2 como una obligación incondicional utilizando la expresión «autorizará» y no «podrá autorizar» como sería lo adecuado a una decisión de estas características.

Así las facultades de la Autoridad competente en las situaciones ordinarias se reducen a comprobar si se da el presupuesto de hecho establecido que, además, tiene un marcado carácter cuantitativo (umbrales) y ajeno al respeto del régimen de caudales ecológicos y los objetivos medioambientales.

#### *Quiebra en la unidad de gestión de la Demarcación hidrográfica*

La Confederación Hidrográfica del Tajo es el organismo de cuenca y por tanto quien tiene encomendada por Ley el principal papel en la gestión hidrológica de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo<sup>69</sup>.

Conforme a las facultades otorgadas a la Confederación Hidrográfica del Tajo para el seguimiento del Plan hidrológico de cuenca<sup>70</sup> y la explotación de la red de infraestructuras básicas de la parte española de la Demarcación hidrográfica<sup>71</sup>, es el organismo que tiene que velar por la consecución de los objetivos medioambientales en la gestión ordinaria del trasvase Tajo-Segura. Los embalses de Entrepeñas y Buendía forman parte de la red de «infraestructuras básicas»<sup>72</sup> de la Demarcación.

A pesar de esta realidad jurídica la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura no sólo suprime toda remisión al Plan hidrológico de cuenca, sino que minimiza el papel del «órgano competente» en la gestión ordinaria (nivel 1 y 2) ya que se reduce a constatar los umbrales cuantitativos y autorizar, sin que pueda intervenir la Confederación Hidrográfica en su función de adecuar la gestión cuantitativa de los recursos hídricos para el cumplimiento de los objetivos de la planificación hidrográfica, incluidos los medioambientales.

#### *Incumplimiento de integración de los objetivos medioambientales*

La Instrucción de planificación hidrológica configura las «reglas de explotación» como un instrumento normativo de carácter reglamentario cuya finalidad es

---

<sup>69</sup> Artículos 21 a 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>70</sup> Artículos 23.1.a) del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>71</sup> Artículo 23.b) del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>72</sup> Artículo 85.1 del Real Decreto 907/2007

«establecer los suministros de agua que configuran la oferta de recursos disponibles del sistema de explotación, cumpliendo los objetivos medioambientales»<sup>73</sup>.

Esta obligación de integrar los objetivos medioambientales en las reglas de explotación constituye una adaptación directa del Derecho interno al artículo 4 de la Directiva marco del agua.

Las «reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura» deberían por tanto estar sometidas de forma expresa al cumplimiento de los objetivos medioambientales.

Sin embargo, las reglas de explotación propuestas por la enmienda cuestionada (303) no sólo omiten cualquier referencia expresa al obligado cumplimiento de los objetivos medioambientales, sino que al suprimir la remisión al Plan hidrológico de cuenca y automatizar las autorizaciones ordinarias de trasvase en base a predeterminados umbrales cuantitativos, excluyen toda posibilidad de integrar el cumplimiento de dichos objetivos medioambientales.

#### – **La pretensión de generar un derecho al trasvase indemnizable**

Lo que ahora se presenta como enmienda de la Ley de Evaluación Ambiental es una reiterada pretensión del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura de obtener el derecho al trasvase y/o la indemnización en caso de que no se produzca.

##### *Planteamiento jurídico del derecho indemnización*

El planteamiento jurídico de esta pretensión defendida por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura se ha expuesta por el profesor Fanlo Loras quien mantiene que la Ley 21/1971 declaró trasvasables hasta un máximo de 600 hm<sup>3</sup>/año de caudales regulados excedentarios «ex lege», aunque reconoce que no se plasmó de forma rotunda y eso -según dicho autor- es lo que ha dado lugar a que la jurisprudencia los considere tan sólo una posibilidad. Si se plasmara de forma clara «como aprovechamiento *ex lege* es un derecho real administrativo de idéntico contenido que la concesión administrativa, es un derecho patrimonializado con la transformación de las tierras en regadío y su desconocimiento y reducción, existiendo aguas excedentarias, debe llevar aparejada la correspondiente indemnización»<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Epígrafe 3.5.1 de la ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, BOE 229, 22 de septiembre de 2008.

<sup>74</sup> Antonio Fanlo Loras, «El trasvase Tajo-Segura y su instrumentación jurídica: naturaleza, significado y alcance del título legal de reconocimiento», ponencia en las Jornadas *La ordenación Jurídica del trasvase*

En la hipótesis de que se aprobara una «ley de convalidación» que lograra afianzar el pretendido derecho al trasvase del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, este tendría que ser indemnizado en cualquiera de los siguientes supuestos:

- **La concurrencia de trasvases sobre las mismas aguas excedentarias de la cabecera del Tajo** a favor de la cuenca del Segura (600 hm<sup>3</sup>/año) y a favor de la cuenca del Guadiana (50 Hm<sup>3</sup>/año). Considera dicho autor que el primer trasvase es primero en el tiempo y por tanto prioritario, y si en algún momento no existe dotación suficiente para ambos y no se aplica dicha prioridad debe compensarse económicamente al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. Esta consecuencia supondría la quiebra de la compatibilidad de estos trasvases sentada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>75</sup>.

- **La concurrencia entre usos de aguas trasvasadas a la misma cuenca (abastecimiento y regadíos del Segura)**. Según el repetido autor hasta ahora ante la inexistencia suficiente de aguas excedentarias se ha dado preferencia a uno de los usos (abastecimiento) en favor de otro (riego) de la misma cuenca receptora del Segura, sin atenerse a la regla de proporcionalidad entre uno y otro, ya que la Ley de 1980 establecía unos volúmenes concretos (110 abastecimiento, 400 regadío y 90 de pérdidas). Esta consecuencia también supondría la ruptura de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha venido rechazando que haya que mantener una distribución proporcional, al no establecerse en la Ley de 1980, pudiendo asignar la Comisión Central de Explotación, en uso de la discrecionalidad que la legislación le otorgaba, toda el agua a las necesidades de abastecimiento en el Segura, si era necesario, sin necesidad de indemnizar a los regantes<sup>76</sup>.

- **La modificación o extinción del título legal de aprovechamiento**. Considera el profesor Fanlo que conforme a la defendida naturaleza de derecho *ex lege* del aprovechamiento del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, los derechos adquiridos por «disposición legal»<sup>77</sup> pueden perderse «según lo establecido en la norma que los regule o, en su defecto, por disposición normativa del mismo rango»<sup>78</sup>, pero si están patrimonializados generan derecho a indemnización. El referido profesor considera que los regantes del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura han patrimonializado ese derecho al trasvase como consecuencia de la transformación de sus propiedades tras la «puesta en riego». Por tanto, el vaciamiento o la limitación sustancial de dichos derechos por el legislador

---

*Tajo-Segura*, organizadas por la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua los días 13 y 14 de noviembre de 2007.

<sup>75</sup> STS 20 junio 2007, Ar. 4873

<sup>76</sup> STS 14 diciembre 2006

<sup>77</sup> Artículo 52 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>78</sup> Artículo 53.5 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

puede generar supuestos de responsabilidad patrimonial que no cabe desconocer, con independencia del instrumento legal que se utilice. Ya sea en una ley ordinaria derogatoria de las leyes del trasvase Tajo-Segura, modificaciones legales que incrementen el régimen de caudales ambientales en la cuenca cedente que reduzcan en proporción las aguas excedentarias, modificaciones legales que afecten a elementos esenciales del aprovechamiento (dotaciones y asignaciones) en beneficio de otros usuarios, como los del abastecimiento de la propia cuenca del Segura, etc. Según la tesis del profesor Fanlo ha de reconocerse el deber de indemnización por expropiación de derechos e intereses legítimos, así como por infracción de los principios constitucionales de seguridad jurídica y confianza legítima.

#### *Medidas con las que se pretende obtener el derecho a indemnización*

El Memorándum Tajo-Segura, y las enmiendas propuestas para dar rango legal a los acuerdos adoptados por su Grupo de trabajo MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS pretenden configurar una ordenación del trasvase Tajo-Segura que garanticen el derecho a indemnización a los regantes del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura en dos de los casos contemplados más arriba.

En el caso de la concurrencia con el trasvase del Guadiana no se pretende que se produzca el derecho a indemnización. Todo apunta a que se trata de una probable aunque reducida concesión a los intereses de Comunidad de Castilla-La Mancha.

En el supuesto de concurrencia con los usos de abastecimiento de la Demarcación del Segura las enmiendas pretenden garantizar la preferencia del regadío y por tanto el derecho a la indemnización del abastecimiento del Segura al regadío en caso de privación de esta proporción, al otorgarse por Ley al regadío un porcentaje fijo del 75% sobre dichas aguas trasvasadas, así como de las menores pérdidas (enmiendas 303 y 304).

En el caso de concurrencia con las necesidades de la Demarcación del Tajo las enmiendas tratan de garantizar también el derecho de indemnización de los regantes del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. Las medidas que pretenden contribuir a ello son las siguientes: a) desaparecer la discrecionalidad de la regla de explotación en los niveles 1 y 2 y establecerse una obligación automática de trasvasar (enmienda 303); b) se pretenden considerar excedentarias *ex lege* todas aquellas existencias embalsadas en Entrepeñas y Buendía que superen los 400 hm<sup>3</sup>; c) se suprime la remisión que la Disposición final tercera del PHN hacía al artículo 23 del Plan Hidrológico de cuenca del Tajo y por tanto al criterio básico de proporcionar la máxima seguridad técnica a los usuarios de la cuenca del Tajo, garantizando su atención, sin restricción alguna y garantía temporal y volumétrica del 100%, con la adopción de los criterios de seguridad oportunos (enmienda 305).

Todas estas medidas tienen como objetivo limitar de forma taxativa la prioridad de la cuenca cedente establecida en la Ley 21/1971 y ratificada en la Ley 1980, y blindar el trasvase de forma que en términos ordinarios sea automático o en caso de denegación comporte la indemnización.

Las enmiendas no realizan el reconocimiento de manera directa y expresa del «derecho legal» o «ex lege» al trasvase que no les otorgó la Ley ni la jurisprudencia, pero altera el régimen jurídico del Trasvase para posibilitarlo.

Así el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se ha prestado con las citadas enmiendas a intentar lo que ningún Gobierno de la historia de España había intentado por las graves consecuencias que puede acarrear.

El Gobierno del Estado, en tanto que Autoridad que gestiona el reparto del agua en una Demarcación hidrográfica intercomunitaria e internacional, está sometido a la incertidumbre de la disponibilidad del agua por el clima, a la prioridad de los objetivos medioambientales por el Derecho de la Unión Europea y a la prioridad del abastecimiento por el Derecho interno. Tomando en consideración todo ello, establecer unos compromisos gubernamentales de reparto automático, ajeno a estas prioridades, contradice el sentido común porque aboca necesariamente al incumplimiento y a las responsabilidades patrimoniales ya sean en sanciones de la Unión Europea o en indemnizaciones a los perjudicados por dicho incumplimiento.

Téngase en cuenta que el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura ha pretendido durante décadas que se les otorgue el derecho al trasvase, que se les asegure la disponibilidad del agua de forma automática, con independencia de cualquier otra prioridad. Con la misma insistencia el Tribunal Supremo ha rechazado dicho derecho, ha mantenido la prioridad de la cuenca cedente y del abastecimiento, impidiendo así las consecuencias indemnizatorias que de aquello pudieran derivarse.

La reducción de las aportaciones de caudales del Tajo que nadie niega, las exigencias europeas de caudales ecológicos que sólo ciertos interesados intentan olvidar y el aumento de necesidades de abastecimiento de Madrid, mayor núcleo de población de España que depende del Tajo, de la Mancomunidad de Taibilla o de Almería, pueden fácilmente exigir un cambio en el reparto ordinario del trasvase (nivel 1 y 2). Ante un escenario tan probable y cercano como este, la Autoridad competente no podría recurrir a su facultad discrecional para un reparto más adecuado a la situación, sino que se vería sometida a un reparto automático cuya denegación abriría la puerta a importantes indemnizaciones.

El Derecho de aguas de la Unión Europea ha dado lugar a un considerable número de condenas de España, incluida una sanción coercitiva y la Directiva marco del agua ha merecido ya dos, camino de tres, condenas. El régimen ecológico de caudales del Tajo y el incumplimiento de objetivos ambientales puede estar en ese

horizonte y entonces el Estado se encontraría ante la amenaza de sanciones de la Unión Europea si se incumple el Derecho de la Unión y amenazas de los beneficiarios del Trasvase si se incumple el Derecho interno que ahora se quiere adoptar con las enmiendas al Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental.

Es muy significativo, que por ejemplo, Perez Crespo, uno de los defensores a ultranza del derecho «ex lege» al trasvase haya preconizado que existe responsabilidad patrimonial de la Administración, y por tanto, obligación de indemnizar a los beneficiarios del trasvase, por derivar al abastecimiento de poblaciones del Segura volúmenes de agua destinados al regadío, o por situaciones como la ocurrida en la central nuclear de Zorita, antes de su cierre. Para el citado autor, en este último caso el Estado debería haber obligado a construir una torre de refrigeración a la Central, que obligara a desembalsar hacia el Tajo menos agua de la que se estaba enviando para refrigerar la central nuclear, por lo que habría incurrido en responsabilidad patrimonial por el correlativo detrimento de los caudales excedentarios a trasvasar. Ejemplos de reclamaciones indemnizatorias que antes de la modificación legal derivada del Memorándum no tenían posibilidad alguna de prosperar, pero que actualmente con la regulación pretendida, pueden aumentar sus posibilidades. El profesor Fanlo Loras opina que la modificación de 1980 dio lugar a litigiosidad, pero conforme estamos analizando las enmiendas criticadas estimamos que la litigiosidad, lejos de reducirse, se incrementará en busca de condenas pecuniarias a un Estado de discrecionalidad limitada.

Recuérdese que según informes recientes (2009) dichos beneficiarios han estimado que el Estado, en base a ese supuesto derecho "ex lege", tendría que indemnizar con 10 000 millones de euros a los agricultores de Murcia, Alicante, y Almería si se aprobase cualquier normativa que hiciera inviable el trasvase. Cantidades a las que habría que sumar, según ellos, el lucro cesante agrícola, estimado en otros 1.000 millones de euros, además de las pérdidas de otros sectores económicos en el Levante, como la industria la construcción y el turismo. Todo ello a indemnizar por el Estado.

Siendo muy significativo que tras la presentación de las enmiendas legislativas derivadas del Memorándum en el Congreso, el presidente del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, y uno de los mayores defensores, durante años, de la existencia del derecho "ex lege" al trasvase, haya reconocido su satisfacción en prensa indicando «hemos pasado de tener meras expectativas de recibir agua, a tener un trasvase con seguridad jurídica»<sup>79</sup>.

Seguridad jurídica que la nueva regulación legal incrementa para los regantes del trasvase, desde un punto de vista patrimonial, pero que correlativamente, disminuye para los usuarios de la cuenca del Tajo (e incluso usuarios de abastecimiento del

---

<sup>79</sup> Diario El País, edición valenciana, 23 octubre 2013.



Segura y Almería), con posibilidad de un grave quebranto para el erario público por las responsabilidades patrimoniales e indemnizaciones que esta nueva regulación legal, pactada y tramitada en secreto, y sin valorar ni estudiar todas las consecuencias jurídicas, económicas, ambientales, etc., derivadas de la misma, puede en un futuro acarrear. A lo que hay que unir la gran probabilidad de que el Reino de España sea en un futuro condenado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la clara vulneración del derecho comunitario de aguas y medioambiental, que esta regulación legislativa supone. En nuestra opinión, la litigiosidad y conflictividad se multiplicará con esta nueva regulación legal.

En octubre de dos mil trece.

Abel La Calle Marcos  
Fundación  
Nueva Cultura del Agua

María Soledad Gallego Bernad  
Fundación  
Nueva Cultura del Agua

Pedro Brufao Curiel  
Universidad de Extremadura