



INFORME RELATIVO A LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS TRASVASES DENTRO DEL 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

14 de noviembre de 2013

Contenido

Conclusiones	2
Introducción	4
Antecedentes	4
- <i>Pacto de Estado versus Memorándum de interesados</i>	4
- <i>Planificación hidrológica versus mercados de agua</i>	6
- <i>Descentralización y control parlamentario versus mera centralización</i>	8
Razonamientos jurídicos	9
La pretensión de modificar el régimen de los trasvases de cesiones	10
La pretensión de modificar el régimen de los trasvases eliminando la intervención de las Cortes Generales y desplazando las incertidumbres de la demarcación receptora a la cedente	13

Conclusiones

La modificación del régimen jurídico de los trasvases prevista en las enmiendas 306 y 307 al proyecto de Ley de Evaluación Ambiental constituye una ruptura del equilibrio institucional y territorial establecido en la Ley de aguas y la Ley del Plan Hidrológico Nacional que puede tener graves consecuencias para las demarcaciones cedentes, sus usuarios y la sostenibilidad.

En la enmienda 306 se pretende suprimir la autorización de las Cortes Generales en el trasvase de cesiones de derechos o ventas de agua intercuenca, sustituyéndola por la mera autorización de la Dirección General del Agua. Estas cesiones intercuenca que se prevenían como algo excepcional, podrán generalizarse con la supresión del control previo de las Cortes Generales. Esta sustitución quiebra una garantía esencial del equilibrio interterritorial de la Ley de aguas. Vulnera el principio de unidad de cuenca que hasta ahora estaba garantizado atribuyendo la autorización de sus excepciones a las Cortes Generales. Contradice el principio de planificación hidrológica al pretender excluir del control del Plan Hidrológico Nacional las cesiones de aguas entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca. Rompe los controles institucionales y sociales sobre los trasvases de cesiones que tendría la autorización por Plan Hidrológico Nacional. Y omite los controles de evaluación ambiental ya que no es objeto de evaluación de impacto ambiental, ni está amparada en la evaluación ambiental estratégica de la planificación hidrológica.

Estas cesiones de derechos de agua entre cuencas, cuya autorización se pretende ahora generalizar, son de facto trasvases o ampliaciones de trasvases, con el problema añadido de que la ciudadanía no las identifica como trasvases, se realizan sin evaluación de impacto ambiental, sin el control de la Confederación, ni participación de los usuarios de la demarcación cedente, sin participación pública e impulsadas por un mero pacto entre particulares que negocian con un bien público.

En la enmienda 307 se pretende el establecimiento de una limitación a priori de la disponibilidad del agua en la demarcación cedente con el fin de dar seguridad a la fijación de supuestos excedentes trasvasables. Con ello, las operaciones de desembalse para satisfacer las necesidades propias de la cuenca cedente, que hasta ahora residían en la Comisión de desembalse y la Presidencia de la Confederación, pasa a limitarse por el Gobierno mediante una fijación a priori de límites máximos anuales. La enmienda altera sustancialmente el sistema actual de gestión de los desembalses en la cuenca cedente de un trasvase porque fuerza una fijación incierta de necesidades en la demarcación cedente, para dar certeza a las expectativas de trasvase de los beneficiarios de la demarcación receptora. Con ello se vulnera la preferencia o condicionalidad de las necesidades de la demarcación cedente y la unidad de gestión, ya que impide que el sistema de explotación afectado por el trasvase responda, al igual que el resto de las infraestructuras básicas de la

demarcación cedente, en las situaciones de escasez sobrevenidas que pudieran producirse una vez fijados los desembalses máximos anuales, interfiriendo a su vez en la gestión global y asignación de recursos de la demarcación en que dicho sistema se incardina. También vulnera los derechos de las instituciones y los usuarios de dicha cuenca cedente a participar en la gestión y disponer de todos los recursos hídricos necesarios para lograr un uso sostenible de la demarcación a la que pertenecen.

Se trata de una modificación del régimen general de los trasvases que afecta a todas las cuencas hidrográficas y por lo tanto con vocación de implantarse en trasvases presentes y futuros.

VERSIÓN INICIAL

Introducción

El presente informe pretende expresar la opinión de sus autores sobre la modificación del régimen jurídico de las cesiones de derechos del uso privativo de aguas a través de infraestructuras para trasvases, prevista en las enmiendas en el Congreso al proyecto de Ley de Evaluación Ambiental.

Es el segundo informe que se realiza sobre las modificaciones de la legislación de aguas en el citado proyecto de ley y cuya lectura previa se recomienda para la comprensión completa de la trascendencia que tienen estas propuestas¹.

Antecedentes

Hay dos tipos de antecedentes que se han de considerar en el presente caso, los antecedentes relativos a los pactos políticos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación al agua y los relacionados con las cesiones de derechos.

- Pacto de Estado versus Memorándum de interesados

El 1 de noviembre de 2011 el Partido Popular dio a conocer su Programa electoral *Lo que España necesita*, en cuyo apartado «las infraestructuras que necesitamos» decía: «Promoveremos un gran pacto nacional basado, entre otros criterios, en los de unidad de cuenca, sostenibilidad medioambiental, prioridad de uso en la propia cuenca con garantía de las necesidades presentes y futuras de la misma, y solidaridad interterritorial».

El 20 de noviembre de 2011 el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta del Congreso de Diputados y el 20 de diciembre de 2011, Mariano Rajoy Brey fue investido Presidente del Gobierno sin que en su discurso se hiciera ninguna consideración respecto de la política del agua.

El ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Miguel Arias Cañete, ha reiterado de forma periódica parte de la promesa electoral, pero eliminando toda referencia a la «unidad de cuenca» y la «prioridad de uso en la propia cuenca con garantía de las necesidades presentes y futuras de la misma». Al presentar las 66 propuestas de su programa de trabajo mencionó el pacto nacional como la base de la nueva programación nacional de inversiones²; lo calificó de «ambiciosa política

¹ http://www.fnca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/20131030_informe_modifica_tajo-segura.pdf

² http://www.magrama.gob.es/es/prensa/Propuestas%20de%20Miguel%20Arias%20Ca%C3%B1ete_tcm-7-190188.pdf

hidráulica»³; afirmó que el principio que les orientaba es «la racionalización, la coherencia y la eficiencia del sector público [...] perseguimos la finalización del proceso de planificación hidrológica, y la consecución de un gran pacto nacional del agua»⁴; vaticinó que «a mediados de 2013 tendremos que lanzar ese nuevo Pacto Nacional del Agua»⁵; aseguró que «el Gobierno confía en abordar un gran Pacto Nacional del Agua que se fundamente sobre una base científica»⁶ y que «antes de redactar el Plan Hidrológico Nacional habrá un gran Pacto Nacional sobre el Agua los técnicos harán su trabajo, buscaremos el consenso político y armonizaremos consejo técnico con viabilidad política para hacer un plan que sea bueno para todo el mundo»⁷.

A mediados de 2013 el Gobierno no lanzó el nuevo Pacto Nacional del Agua como había previsto el ministro, lo que si lanzó fue un Memorándum de interesados en los trasvases.

El 20 de marzo de 2013 el 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 firmaron 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».

En el citado acuerdo tripartito se decide crear un Grupo de trabajo cuatripartito incorporando al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS). El objetivo formal de dicho Grupo de trabajo era 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

³ <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/noticias/arias-ca%3%B1ete-anuncia-que-el-gobierno-%E2%80%9Cprepara-una-bater%3ADa-de-medidas%E2%80%9D-por-si-no-se-corrige-la-sequ%3ADa/tcm7-196571-16>

⁴ <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/noticias/-arias-ca%3%B1ete-%E2%80%9Cel-gobierno-impulsar%3%A1-la-innovaci%3%B3n-en-el-sector-del-agua%E2%80%9D-/tcm7-209889-16>

⁵ http://www.magrama.gob.es/es/prensa/12.09.21%20A%20Ca%3%B1ete%20to%20ma%20posesi%3%B3n%20DG%20Agua_tcm7-220717.pdf

⁶ http://www.magrama.gob.es/es/prensa/12.11.22%20CH%20Guadiana%20Plan%20Hidrol%3%B3gico_tcm7-232650.pdf

⁷ http://www.magrama.gob.es/es/prensa/13.09.03%20Arias%20Ca%3%B1ete%20Pacto%20Agua%20Arg%3%B3n%20ok_tcm7-293841_noticia.pdf

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-Segura⁸.

El 17 de setiembre de 2013 el ministro afirmó que «el Gobierno apuesta por el trasvase Tajo-Segura, apuesta por el memorándum que hemos pactado con los regantes y las comunidades autónomas, y apuesta por que las agriculturas más competitivas tengan siempre el agua necesaria para desarrollar sus proyectos empresariales»⁹.

El 15 de octubre de 2013 los acuerdos adoptados en el Grupo de trabajo (MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS) dieron lugar a un conjunto de enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental (iniciativa 121/59) que el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó, las identificadas con los números 295 a 326 que pretenden entre otras cosas la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura y la introducción de cambios en el régimen jurídico de los trasvases en general.

- Planificación hidrológica versus mercados de agua

La Ley de aguas de 1985 reguló lo que con anterioridad podría calificarse como un incipiente sistema de planificación hidrológica y con ello trató de racionalizar la acción gubernamental española en materia de aguas¹⁰.

El sistema de planificación se basó en la unidad de gestión y de planificación de la cuenca hidrográfica¹¹. Este principio de unidad de cuenca sólo tiene sentido lógico si se parte del criterio general de que las cuencas hidrográficas deben ser autosuficientes, es decir cada cuenca debe tratar de adaptarse a la disponibilidad del agua que tiene. Así sólo en circunstancias excepcionales puede contradecirse dicho principio y autorizarse un trasvase entre dos ámbitos distintos de planificación hidrológica.

Conforme a este principio se estableció una garantía jurídica, un control público reforzado cuando en las decisiones se superaba el umbral de la unidad de cuenca, este mecanismo consistía en elevar las necesidades de legitimación democrática

⁸ <http://www.scrats.es/se-constituye-la-comision-sobre-el-trasvase-tajo-segura/> Consultada a las 13:20 del 23 de octubre de 2013.

⁹ http://www.magrama.gob.es/es/prensa/13.09.17%20A%20Ca%C3%B1ete%20inaugura%20SEPOR_tcm_7-296717_noticia.pdf

¹⁰ Artículos 38 y siguientes de la Ley 29/1985, actualmente artículo 40 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2001.

¹¹ Artículo 13 de la Ley 29/1985, actualmente artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

atribuyendo dichas decisiones sobre los trasvases al Parlamento y reforzando los controles administrativos, técnicos y sociales a través de un proceso de planificación previo. El instrumento establecido para ello fue la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

El Plan Hidrológico Nacional se consolidó así como la cúspide de la planificación hidrológica en la que se coordinaban los diferentes planes hidrológicos de cuenca y en caso necesario se establecían las transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos planes¹².

La planificación hidrológica tenía en aquellos momentos un marcado contenido de programación pública de obras hidráulicas y por tanto existía una convergencia entre los objetivos de la Ley y los objetivos de los grupos de interés en la proyección, construcción y funcionamiento de grandes obras hidráulicas de carácter público.

El problema se suscitó ya en la tramitación de la Directiva marco del agua cuya propuesta se presentó en 1997, pues este nuevo marco jurídico de la planificación hidrológica priorizaría la protección de las aguas y sus ecosistemas asociados frente a los intereses económicos, salvo contadas excepciones. Esto hizo que la citada convergencia se redujera y que los grupos de interés señalados dejaran de percibir la planificación como un aliado para convertirse en una amenaza, en un laberinto del que había que salir.

En 1999 el sistema de gestión del agua creado por la Ley de 1985 se modificó introduciendo los llamados mercados de aguas¹³, aunque la denominación no se ajusta con propiedad a las figuras jurídicas de los contratos de cesión de derechos y los centros de intercambios, identifica el aspecto más relevante de estas medidas, la mercantilización del uso del recurso, aunque sea limitada. Hay unas particularidades del contrato de cesión de derechos que han determinado su desarrollo, el papel que se otorga al usuario frente a la Administración (la iniciativa de reasignación es del usuario y la Administración tiene una capacidad limitada de actuación), la posibilidad de beneficio privado de un bien público (se autoriza una compensación económica por la cesión) y que no aparezca expresamente condicionado por la planificación hidrológica.

La evolución de los contratos de cesión por influencia del citado grupo de interés ha sido objeto de una serie de leyes singulares que nacidas de la urgencia han ido convirtiendo lo extraordinario en ordinario, vaciando de contenido real las limitaciones propias de una excepción para permitir su uso recurrente.

¹² Artículo 43 de la Ley 29/1985, actualmente artículo 45 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

¹³ Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, actualmente artículos 67 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2001.

La sequía de 2004-2005 fue la ocasión para que apelando a una extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno autorizara contratos de cesión masiva de aguas a través de las infraestructuras del Tajo-Segura y, en menor medida, del Negrátin-Almanzora para el período 2005-2006¹⁴. Un año después se acudió de nuevo a la extraordinaria y urgente necesidad para prorrogar la autorización de los contratos para el período 2006-2007¹⁵. Dos años después se retoma la extraordinaria y urgente necesidad y se prorrogó la autorización para el período 2007-2008¹⁶. Tres años después por las consabidas razones de extraordinaria y urgente necesidad se reitera la prórroga de la autorización de contratos para el período 2008-2009¹⁷. Y cuatro años después se vuelve a considerar que existen razones de extraordinaria y urgente necesidad que motivaron una nueva prórroga de la autorización para el período 2009-2010¹⁸.

La inercia creada con esa sucesión de excepciones parece que ha dado pábulo a la idea de que la obtención de las aguas de otra cuenca no depende de la planificación hidrológica, sino de ganar la voluntad política del gobernante para que dicte una ley singular y del acuerdo económico con los otros usuarios.

Con esta perspectiva no es de extrañar que se prevea la ampliación general de estos contratos y se presione para lograr reducir o eliminar las limitaciones legales que puedan obstaculizarlos.

La previsión de nuevas autorizaciones se evidencia en que el 24 de marzo de 2011 se firmó un “Acuerdo Marco para la cesión futura de derechos al uso de aguas de la Cuenca del Tajo” entre la Comunidad de Regantes de Illana-Leganiel (Guadalajara y Cuenca) y el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, por el que la primera se comprometía a vender a esta última por 10 años, parte o la totalidad de su volumen concesional de 10,2 hm³/año procedente de Entrepeñas y Buendía.

- Descentralización y control parlamentario versus mera centralización

¹⁴ Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua.

¹⁵ Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas.

¹⁶ Real Decreto-Ley 9/2007, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas.

¹⁷ Real Decreto-Ley 8/2008, de 24 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinados ámbitos de las cuencas hidrográficas.

¹⁸ Real Decreto-Ley 14/2009, de 4 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas.

La política del agua diseñada por el modelo de la Ley de aguas de 1985 establecía una descentralización del poder de decisión en los organismos de cuenca, y cuando se trataba de decisiones que afectaban a territorios de distintos planes hidrológicos de cuenca, como es el caso de los trasvases, una función de árbitro a las Cortes Generales.

Sin embargo, los grupos de interés representados en el citado Grupo de trabajo (MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS) tratan de influir para cambiar el modelo señalado y retornar a un modelo centralizado en el que «**el Gobierno de España asuma el liderazgo en materia hídrica** con una doble finalidad: acabar con los problemas de déficit estructural que padecen varias regiones de España, especialmente las de la cuenca mediterránea y eliminar el agua del debate partidista» (la negrita en el original)¹⁹.

Para comprender lo que se entiende en ese contexto por liderazgo resultan clarificadoras las reflexiones del documento citado en el que ante la «falta de liderazgo de la Administración central» consideran que «es necesario que alguien resuelva con criterios y perspectivas globales lo que mejor convenga al conjunto del Estado»; o en el que entienden que «la pérdida de liderazgo de la Administración central ha ido al compás de un mayor protagonismo de las Autonomías» y que «es necesario que la Administración central recupere el liderazgo que ha ido perdiendo en los últimos años» y así «las competencias autonómicas deben ser complementarias a las de la Administración central». Como puede comprobarse el término liderazgo bien puede sustituirse por «poder de decisión» y por tanto interpretarse la recomendación como la necesidad de reducir las facultades de participación y decisión de los organismos de cuenca y especialmente de las Comunidades Autónomas, y retornar a un poder central de decisión en materia de aguas. Parece añorarse un modelo centralizado en el que el resto de actores sólo puedan opinar pero no tomar parte decisiva en las decisiones.

En suma, los acuerdos del Grupo de trabajo (MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS) se dirigen a concentrar en el Gobierno todo el poder que sea posible en relación a los trasvases, incluidas las decisiones de gestión más importantes en las cuencas cedentes, en detrimento de sus propias confederaciones hidrográficas y del principio de participación de sus usuarios en las mismas. Ese grupo de interés desea tener como interlocutor un sólo poder central.

Razonamientos jurídicos

¹⁹ Francisco Cabezas Calvo-Rubio, Enrique Cabrera Marcet e Ignacio Morell Evangelista, *El laberinto del agua. Reflexiones para el pacto necesario*, Asociación Valenciana de Empresarios, 2013.

Una vez realizado el anterior recorrido por los antecedentes relevantes procede centrarse en la modificación del régimen jurídico de las cesiones de derechos en los trasvases que pretenden las enmiendas cuestionadas.

Antes de entrar en dicho análisis recuérdese lo concluido en el informe sobre la modificación del régimen jurídico del Traspase Tajo Segura, es decir que 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 Traspase; de falta de transparencia ya que sólo se han conocido sus resultados con la presentación de las enmiendas; y 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 a la enmienda en el Congreso.

Además, en el caso de la modificación del régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura también se produce una deslealtad institucional al pretender la convalidación singular por vía legislativa de una pretensión denegada reiteradamente por el máximo órgano jurisdiccional del Estado, y una 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 a las normas de explotación de unas obras hidráulicas públicas.

La pretensión de modificar el régimen de los trasvases de cesiones

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.

En la enmienda número 306 del Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental presentada por el Partido en el Gobierno se produce un nuevo paso en los antecedentes que se han recogido más arriba.

Real Decreto Legislativo 1/2001	Enmienda número 306
<p>Artículo 72. Infraestructuras de conexión intercuencas.</p> <p>Sólo se podrán usar infraestructuras que interconecten territorios de distintos Planes Hidrológicos de cuenca para transacciones reguladas en esta sección si el Plan Hidrológico Nacional o las</p>	<p>Artículo 72. Infraestructuras de conexión intercuencas.</p> <p>1. La Dirección General del Agua podrá autorizar la cesión de derechos, a que se refiere esta sección, que implique el uso de infraestructuras que interconectan territorios de distintos Planes</p>

<p>leyes singulares reguladoras de cada trasvase así lo han previsto. En este caso, la competencia para autorizar el uso de estas infraestructuras y el contrato de cesión corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente, entendiéndose desestimadas las solicitudes de cesión una vez transcurridos los plazos previstos sin haberse notificado resolución administrativa.</p>	<p>Hidrológicos de cuenca, esta autorización conlleva la de uso de las infraestructuras de interconexión. Se entenderán desestimadas las solicitudes de cesión una vez transcurridos los plazos previstos sin haberse notificado la resolución administrativa.</p> <p>2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 69.3, el régimen económico-financiero aplicable a estas transacciones será el establecido en las normas singulares que regulen el régimen de explotación de las correspondientes infraestructuras.</p> <p>3. La autorización de las cesiones que regula el presente artículo no podrán alterar lo establecido en las reglas de explotación de cada uno de los trasvases.</p>
---	--

Lo más significativo de esta modificación es que suprime la mención a la autorización previa de las Cortes Generales para el uso de las infraestructuras de conexión intercuenas en la cesión de derechos de aguas.

La modificación legislativa que introdujo la figura de las cesiones de derechos en la Ley de aguas y la posibilidad de que se realicen entre territorios de planes hidrológicos distintos, exige la autorización previa de las Cortes Generales, al establecer como requisito del uso de las infraestructuras que esté previsto en el Plan Hidrológico Nacional, cuya aprobación se realiza necesariamente a través de ley, o en la ley singular reguladora del trasvase de que se trate.

Es evidente que la enmienda pretende suprimir esta exigencia de autorización previa de las Cortes Generales y sustituirla por una simple autorización de la Dirección General del Agua, pero ni en la exposición de motivos, ni en la justificación de la enmienda, ni en ningún debate parlamentario o público se ha explicitado los motivos para ello, salvo que la medida nace de un acuerdo quadripartito MAGRAMA-Murcia-Valencia-SCRATS.

La trascendencia de esta pretensión de suprimir la autorización previa de las Cortes Generales es muy importante por, al menos, las razones que a continuación se sintetizan.

Quiebra el mecanismo de equilibrio interterritorial en el que se sostiene la Ley de aguas de 1985. Como se ha señalado más arriba, para que el territorio de un plan hidrológico de cuenca pudiera verse perjudicado por el traslado de caudales al territorio de otro plan hidrológico, es necesario un plus de legitimidad, no basta con una decisión del Gobierno de turno, es necesario que esté previamente legitimado por las Cortes Generales. Este filtro de legitimidad es una regla básica en materias de especial sensibilidad como el reparto del agua, pero también una pieza clave en el equilibrio territorial de un Estado de Autonomías como el Español.

Vulnera el principio de unidad de cuenca pues la autorización previa de las Cortes Generales constituye un mecanismo de garantía para su respeto. Sólo las Cortes Generales pueden autorizar la excepción de este principio. Téngase en cuenta la importancia del principio de unidad de cuenca en el que se basa actualmente el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por otra parte no debe olvidarse tampoco que incluso en la dictadura de Franco se demandó la exigencia de que un trasvase se autorizara por una ley, aunque las Cortes creadas por el dictador no pudieran añadir legitimidad a la decisión.

Contradice el principio de planificación hidrológica al pretender excluir del control del Plan Hidrológico Nacional y de los planes hidrológicos de las cuencas cedentes, las cesiones de aguas entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca. El sistema de planificación hidrológica tiene entre sus objetivos realizar una ordenación pública de la asignación de los recursos del dominio público, basada en estudios científicos previos, análisis económicos, participación pública y objetivos de sostenibilidad, compartidos en la Unión Europea. Sin embargo los contratos de cesión son una iniciativa privada que reporta beneficios económicos al cedente con unos derechos del dominio público que se obtuvieron gratuitamente y con una finalidad distinta a esta obtención de beneficios.

Rompen los controles institucionales y sociales sobre los trasvases de cesiones que tendría la autorización por Plan Hidrológico Nacional. Tómese en consideración que las confederaciones hidrográficas, otros organismos del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales y el control social de las partes interesadas y del público en general se involucran en la planificación hidrológica, y pueden intervenir en la decisión sobre los trasvases de aguas cedidas entre distintas cuencas hidrográficas.

Por último, también se omiten los controles de evaluación ambiental, ya que las cesiones intercuenas no han sido objeto de evaluación de impacto ambiental, ni están amparadas en la evaluación ambiental estratégica de la planificación hidrológica.

Esta enmienda, tiende por tanto a generalizar los mercados del agua intercuenas en nuestro país, y facilitará que comunidades de regantes del Ebro, Guadalquivir, Tajo,

Júcar, etc. puedan vender sus derechos a los usuarios de otras cuencas siempre que haya una conducción o un conjunto de conducciones por donde se pueda trasportar. Esto puede impulsar la interconexión pública o privada entre las demarcaciones hidrográficas con las expectativas de la generalización de un mercados de aguas hasta ahora excepcional. Como se centralizan las competencias, las Comunidades Autónomas tendrían una escasa o nula participación en estas transacciones. El papel de las Confederaciones cuyos usuarios cedan sus derechos a otra demarcación, quedaría debilitado para la gestión y planificación de su propia cuenca, al centralizarse la autorización de las transacciones en la Dirección General del Agua. De forma paralela se debilita o suprime la participación en estas operaciones del resto de usuarios y administraciones públicas (autonómicas o locales) de la demarcación cedente, que tienen su ámbito de participación en las Confederaciones Hidrográficas. En el caso de demarcaciones que soporten ya un trasvase de sus aguas a otras cuencas, las cantidades transferidas por cesiones privadas de derechos podrán sumarse a las trasvasadas de forma ordinaria.

Esta gestión estatal, que se hace relegando a las Confederaciones Hidrográficas, Comunidades Autónomas, usuarios de las cuencas cedentes, y la participación pública podría integrar también, tras el correspondiente desarrollo reglamentario, un sistema nacional de cesión de derechos o banco público nacional del agua, bajo la supervisión de la Administración General del Estado, que vienen anunciando en los últimos meses los responsables del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, al establecerse la base legal para el mismo con esta enmienda.

La pretensión de modificar el régimen de los trasvases eliminando la intervención de las Cortes Generales y desplazando las incertidumbres de la demarcación receptora a la cedente

En las repetidas enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental (iniciativa 121/59) presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, se incluye la enmienda número 307 con la que se pretende modificar la Disposición adicional sexta de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Ley 11/2005	Enmienda
Disposición adicional sexta.	Disposición adicional sexta.
1. El Ministerio de Medio Ambiente informará anualmente a las Comisiones correspondientes del Congreso de los Diputados y del Senado del volumen y destino	1. En aplicación del principio de transparencia, y para una completa información pública y seguridad jurídica de todos los afectados, el Ministerio de

<p>de los caudales transportados por el acueducto Tajo-Segura, de los ingresos y costes derivados de su explotación y utilización, con especial mención de los caudales transportados que no han generado ingresos, y de la distribución entre las Comunidades Autónomas y provincias beneficiarias de la recaudación obtenida por la tarifa de conducción del agua.</p>	<p>Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente publicará y actualizará la información relativa a las transferencias ordinarias entre distintas demarcaciones hidrográficas en los términos siguientes:</p> <p>En la demarcación receptora, se establecerán unos valores de referencia para los consumos mensuales de las aguas trasvasadas por usos y zonas de riego.</p> <p>Los suministros a estas demandas no superarán los valores de referencia fijados, admitiéndose desviaciones ocasionales respecto a estos valores siempre que la media interanual de desviaciones no supere el total anual señalado.</p> <p>Con respeto al principio de preferencia de la cuenca cedente y a las determinaciones de la planificación hidrológica, se establecerán unos valores mensuales de referencia de los desembalses en la demarcación cedente para satisfacer sus requerimientos propios.</p> <p>Los desembalses mensuales no superarán los valores de referencia fijados, admitiéndose desviaciones ocasionales respecto a estos valores siempre que la media interanual de desviaciones no supere el total anual señalado.</p> <p>Previo informe de la Dirección General del Agua, y en un plazo máximo de 3 meses, mediante real decreto se definirán los valores mensuales de los consumos de referencia de aguas trasvasadas por usos y zonas de riego en la demarcación de destino y sus porcentajes admisibles de desviación máxima ocasional, así como los valores mensuales de desembalses de referencia en la demarcación de origen, sus porcentajes admisibles de desviación máxima ocasional, y cuantas circunstancias específicas deban ser consideradas para su completa definición. Para ello se considerará la información hidrológica disponible y se respetarán las determinaciones de la planificación hidrológica de las diferentes demarcaciones.</p>
--	--

	<p>La Dirección General del Agua supervisará tanto los suministros mensuales a los usos y zonas de riego del trasvase como los desembalses de referencia, pudiendo solicitar al efecto las comprobaciones y justificaciones que estime oportunas, así como ordenar la ejecución de los medios técnicos que se requieran para ello.</p> <p>Mediante real decreto se determinarán la periodicidad de la actualización de datos y su intervalo temporal, los formatos de presentación, el alcance mínimo de los valores históricos, y los datos estadísticos que habrán de incorporarse.</p>
--	---

Como en la enmienda 306 analizada más arriba, tan significativo es lo que se dice expresamente como lo que se suprime.

También como en la comentada enmienda de los trasvases de cesiones en este caso se pretende cercenar la función de árbitro legitimado que ejercen las Cortes Generales en los trasvases. Si en la enmienda anterior se pretendía suprimir el requisito de la previa autorización del Parlamento español, en esta se pretende eliminar la obligación del Gobierno de dar cuenta anualmente ante las Cortes Generales sobre lo efectivamente realizado en el trasvase Tajo-Segura.

Podría argumentarse que se sustituye una transparencia limitada a un trasvase específico y al ámbito de las Cortes Generales, por una transparencia pública general y que por tanto el cambio supone más garantías de control público. Sin embargo si se observa el sistema vigente en su conjunto y las dos enmiendas relativas a la función que cumplen las Cortes Generales en materia de trasvases, ha de concluirse que aunque se amplíe el ámbito de difusión de la información se pretende cambiar sustancialmente el mecanismo de equilibrio institucional, interterritorial y de las Autonomías que creó la Ley de 1985. Lo que se pretende es reducir la intervención de las Cortes Generales en el modelo de la vigente política del agua y centralizar en el Gobierno las decisiones y gestión de los trasvases.

Además de la supresión comentada, también se incorpora una novedad significativa en el régimen de los trasvases consistente en el establecimiento de una limitación a priori de la disponibilidad del agua en la demarcación cedente, con el fin de dar seguridad a la fijación de supuestos excedentes trasvasables. Esta limitación se materializa con la fijación previa por el Gobierno a través de Real Decreto, de un volumen máximo anual de desembalse para necesidades propias de la demarcación hidrográfica cedente. Con ello, las operaciones de desembalse para satisfacer las

necesidades propias de la cuenca cedente, que hasta ahora residían en la Comisión de desembalse y la Presidencia de la Confederación, pasa a limitarse por el Gobierno mediante una fijación a priori de límites máximos anuales.

La actual gestión de los desembalses se basa en un sistema de decisión discrecional, participado por los usuarios de cada cuenca y adaptativo al régimen natural de disponibilidad, de tal forma que se encomienda a la Comisión de desembalse de cada Confederación hidrográfica la deliberación y propuesta adecuada para satisfacer las necesidades de la demarcación, atribuyendo la decisión al Presidente del organismo que existiendo unanimidad debe respetar lo acordado en la citada Comisión²⁰. Estas decisiones se refieren no solo a la cantidad de agua que se envía desde los embalses de la propia cuenca para satisfacer sus necesidades, sino también desde qué embalses concretos se satisfarán los requerimientos de abastecimiento, regadío, caudales ambientales, etc., de distintos ámbitos, siendo esta decisión de especial importancia para concretar la procedencia de los caudales circulantes por el río principal de una cuenca, hasta su desembocadura

La enmienda altera sustancialmente el sistema actual de gestión de los desembalses en la cuenca cedente de un trasvase porque fuerza una fijación incierta de necesidades en la demarcación cedente, para dar certeza a las expectativas de trasvase de los beneficiarios de la demarcación receptora.

Esta alteración del sistema de gestión de desembalse en la demarcación cedente comporta una vulneración de la preferencia o condicionalidad de las necesidades de la demarcación cedente, pues pretende favorecer la seguridad de los beneficiarios del trasvase frente a la seguridad de los usuarios de la propia demarcación.

Igualmente, quiebra la unidad de gestión, ya que impide que el sistema de explotación afectado por el trasvase responda al igual que el resto de las infraestructuras básicas de la demarcación cedente, en las situaciones de escasez sobrevenidas que pudieran producirse una vez fijados los desembalses máximos anuales, interfiriendo a su vez en la gestión global y asignación de recursos de la demarcación en que dicho sistema se incardina.

En la medida en que el sistema de gestión de desembalses en la cuenca cedente se ve limitado de manera injustificada y contraria al principio de preferencia de la demarcación cedente, también quedan vulnerados los derechos de las instituciones y los usuarios de dicha cuenca a disponer de todos los recursos hídricos necesarios para lograr un uso sostenible de la demarcación a la que pertenecen, perdiendo así capacidad de participación en la gestión de su demarcación.

²⁰ Artículo 33 del Real Decreto Legislativo 1/2001 y artículo 45 del Real Decreto 927/1988.

Esta regulación se inserta, vía enmiendas, en el régimen general de los trasvases establecido en el Plan Hidrológico Nacional y por lo tanto con vocación de implantarse en trasvases presentes y futuros.

Al igual que en las cesiones de derechos intercuenas, esta enmienda pone las bases legales para poder desarrollar la implantación del “gran gestor de infraestructuras hidráulicas a gran escala”, que vienen preconizando, y anunciando en los últimos meses las regiones beneficiarias de los trasvases y los representantes del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente.

A catorce de noviembre 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