

EL RECURSO HÍDRICO EN ESPAÑA: ANTECEDENTES Y GESTACIÓN DE LOS TRASVASES DE AGUA¹

WATER RESOURCES IN SPAIN: BACKGROUND AND DEVELOPMENT OF WATER TRANSFERS

Ignacio Sotelo Pérez²

María Sotelo Pérez³

José Antonio Sotelo Navalpotro⁴

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la trascendencia del agua como un recurso natural, inherente a cualquier acción humana relacionada con todo tipo de ámbitos social, económico, político y recientemente medioambiental, el recurso líquido se ha ido configurando como un elemento de carácter productivo imprescindible para el desarrollo de las diversas actividades económicas como por ejemplo el riego para las labores agrícolas, la minería, la obtención de energía eléctrica, la acuicultura, la industria, etc.; sin dejar a un lado la imperativa necesidad biológica que el recurso agua tiene que cubrir para su uso en el consumo directo por parte de cada uno de los ciudadanos.

Contra la creencia de considerar al elemento líquido como un recurso caracterizado por su relativa escasez (principalmente por la limitación de su dotación física en comparación con las innumerables utilizaciones, funciones y

¹ La presente investigación se enmarca en el Proyecto de Investigación y Desarrollo PID2023-148597NB-I00. Proyecto Nacional del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (España), para su ejecución en la Universidad Complutense de Madrid.

² Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. Universidad Complutense de Madrid. ignaciosotelopez@ucm.es <http://orcid.org/0000-0003-0619-7732>

³ Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. maria.sotelo.perez@urjc.es <http://orcid.org/0000-0002-5541-7941>

⁴ Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. Universidad Complutense de Madrid. jasotelo@ghis.ucm.es <http://orcid.org/0000-0002-5541-7941>

empleos que desempeñan en la vida diaria de las personas), en España nos encontramos con que el agua como recurso natural fundamental para el desarrollo del conjunto social, se caracteriza, más que por su escasez dotacional por habitante, por la singular y particular distribución irregular tanto espacial como temporal que presenta en el conjunto del territorio peninsular. Pese a esta circunstancia para que podamos considerar que en España el agua pueda ser apreciada en términos económicos como un recurso escaso, tenemos que valorar si las oscilaciones respecto a la demanda del recurso superan considerablemente a las de la oferta. Pues bien, la verdadera situación actual del agua en España, se encuentra condicionada (principalmente), a la desigual distribución geográfica de los elementos y bienes hídricos (tan solo hay que apreciar como en algunas cuencas hidrográficas los recursos disponibles de bienes hídricos superan a las demandas de los mismos, mientras que en otras cuencas la situación varía, siendo irremediablemente inevitable la necesidad de acudir a la construcción de grandes obras hidráulicas para trasvasar agua de una cuenca a otra, o la posibilidad de poner en uso práctico los acuíferos con la inevitable sobreexplotación que suele acarrear dichos usos), conformándose históricamente, como una de las finalidades y propósitos esenciales de la política de agua en nuestro territorio, la de enmendar esta peculiar irregularidad distributiva espacio temporal del recurso hídrico por medio de formidables obras de trasvases e infraestructuras hidráulicas como los embalses que orientaron la tendencia de la política de aguas, casi en exclusiva, desde la panorámica de las obras de carácter público (centrándose en las medidas destinadas a incrementar las cantidades disponibles de agua mediante el modelo fundamentado únicamente en la oferta). No obstante, los cambios socioeconómicos de estos últimos años (como las transformaciones que ha experimentado nuestro país en estas últimas décadas, en el que los enfoques o modelos y sistemas económicos practicados, han relegado la relevancia de sectores como la agricultura, o el advenimiento de las preocupaciones ciudadanas por la preservación y cuidado del medio ambiente), han estimulado al desarrollo de los aspectos vinculados a la gestión del recurso líquido, considerando las perspectivas de los parámetros de «*eficacia*» en las cuestiones que repercuten sobre los elementos económicos y «*sostenibilidad*» en los ámbitos del medio ambiente.

Podemos por lo tanto deducir (teniendo en cuenta el lapso que engloba desde siglo XIX, hasta las postrimerías del pasado siglo), que los esfuerzos de la política de aguas en España, se han ido dirigiendo a la consecución de dos objetivos esenciales; de un lado compensar, de la mejor forma posible la irregular distribución (tanto territorial como temporal) del recurso hídrico en nuestro país; y del otro consolidar el suministro del recurso agua (como bien

considerado de primera necesidad que se valora como un componente natural que constituye las diversas organizaciones ambientales)⁵. De hecho, para tener una visión en conjunto de la cuestión es importante discernir aspectos que influyen en la gestión del recurso hídrico y que tal como se nos muestra en este trabajo conforman un auténtico «modelo organizativo» dirigido a gestionar el agua en nuestro territorio. La puesta en vigor de la anterior Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (cuya vigencia perduro hasta el 25 de julio del 2001; y que sería derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas), se instaura un «modelo organizativo para la gestión del agua», configurado por las ya existentes por Real Decreto Ley desde 1926, Confederaciones Hidrográficas, y en el que en sus órganos de gobierno y de planificación (es decir la Junta de Gobierno y el Consejo del Agua respectivamente), serían incorporados los usuarios, las Entidades Locales, y las Comunidades Autónomas. Por su parte, la Ley 46/1999, de 13 de diciembre de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, tenemos que aclarar que esta modificación del año 1999, sería por un lado consecuencia de los inconvenientes originados a causa de la aplicación del «modelo organizativo de gestión del agua» y por el otro lado, de los conflictos competenciales acaecidos en esos momentos, dirimidos por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, en la que en su literalidad se establece que *«De los arts. 149.1.22.ª y 148.1.10.ª de la Constitución se deduce que las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas se determinan con arreglo al criterio de territorialidad. Es decir, el Estado ostenta la competencia exclusiva para legislar, ordenar y hacer concesiones de recursos y aprovechamientos hidráulicos “cuando las aguas discurren, o su explotación y aprovechamiento afecte a territorio de más de una Comunidad Autónoma”; a sensu contrario y como se deduce de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva, que comprende las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en los restantes supuestos. El art. 149.3 de la Constitución establece la prevalencia de las normas estatales en caso de conflicto, es decir, en aquellos supuestos –“zonas fronterizas” o “zona de encuadramiento”– en que por la propia naturaleza de las cosas sea difícil en la práctica el deslinde competencial. Pero ello no habilita al Estado para atribuirse por ley, ni siquiera por leyes de armonización, nuevas competencias, ni mucho menos, como se deriva de la Ley examinada, que estabiliza y demanializa la*

⁵ SÁNCHEZ GARCÍA, V. E. (2014). *El agua que bebemos. La necesidad de un nuevo sistema de tarifas en España*. Dykinson, S. L.

casi totalidad de las aguas, las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución y de sus Estatutos de Autonomía».

La Ley de Aguas parte de la hipótesis de que «el agua es un recurso natural escaso que se integra en un ciclo unitario de renovación», de lo que se deriva la necesidad de un tratamiento general, común y coordinado de la materia. Pero este principio es compatible con el criterio de la territorialidad como sustrato de la distribución de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas » (antecedente 1). De igual modo en el articulado de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, se estableció que «*La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las entidades locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan*» (art.117.1). Siendo por lo tanto la finalidad de esta modificación, la de impulsar los dispositivos de colaboración eficaz (por medio de los mecanismos de informe que precedían de manera mutua entre las Comunidades Autónomas y las Confederaciones Hidrográficas), así como los métodos de cooperación estructural y organizada que faciliten la rectificación de las disfunciones del modelo organizativo de la gestión del agua y posibiliten la necesaria cooperación esencial para la correcta gestión del recurso hídrico (con el correspondiente impulso de los desempeños de las respectivas Juntas de Gobierno).

2. ANTECEDENTES: DE LA PREOCUPACIÓN A LA PRAXIS

La resolución de las necesidades señaladas no ha sido una labor que se haya realizado durante un periodo concreto y delimitado en el tiempo, sino que se ha ido desarrollando a lo largo de los años, supeditándose al albor de los acontecimientos históricos que se han ido desarrollando en nuestro territorio nacional en el devenir de los tiempos. De este modo y siguiendo los trabajos del profesor J. L. Moreu Ballonga (2010) «Una reflexión sobre la política y legislación hidráulicas y sobre los trasvases». Revista de administración pública., N.º 182. pp. 39-83). los antecedentes de los trasvases de agua en España (como remedio y satisfacción a los diversos contratiempos ocasionados por la dispar y peculiar disparidad espacio temporal hídrica del territorio peninsu-

lar), los podemos encontrar en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, periodo comprendido dentro de la dictadura del General Primo de Rivera y que se caracterizaría por la transformación en la percepción de la política de aguas en España. El mencionado Plan Nacional de Obras Hidráulicas sería concebido por el ingeniero y político Manuel Lorenzo Pardo, y elaborado por el Centro de Estudios Hidrográfico instituido por Indalecio Prieto en el mes de febrero de 1933, y que posteriormente las Cortes Generales aprobaría en el mes de mayo de ese mismo año. El Plan examinaba los alcances de aquellas actuaciones engendradas durante las primeras décadas del pasado siglo xx, las deficiencias de todos aquellos planes posteriores al realizado por Gasset en 1902, y la estimación del conjunto de obras iniciadas durante el año de 1933⁶.

Asimismo, centrándonos en la llegada del periodo autárquico en España (circunstancia que se distribuiría en el tiempo desde la finalización de la guerra civil en el año 1939 hasta los años correspondientes a 1950) permanecería y se practicaría lo que don Joaquín Bosque Maurel calificaría como «*la política hidráulica del regeneracionismo*», conformando un verdadero fundamento esencial en el que se desenvolvería la «*política de regadíos y bosque*» (cuyos esbozos encuentran su procedencia en los magníficos postulados del ministro Conde de Guadalhorce de 1923-responsable de implantar el soporte elemental que duraría hasta el año 1959, del desarrollo del riego en nuestro país- y que posteriormente seguiría el ingeniero Manuel Lorenzo Pardo en el mencionado Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933). Considerando la política económica de esta etapa, destaca las medidas establecidas por los gobiernos acaecidos durante el periodo franquista, cuya preocupación se centró en dar un cierto impulso a los sectores agrícolas, acudiendo para la consecución de dichas medidas al establecimiento de una serie de proyectos de construcción de pantanos y embalses, y a la regularización de los recursos hídricos de los ríos (cuestión que se vería alterada tras los cambios de gobierno producidos por los aires renovadores de los denominados «tecnócratas», que dirigirían la nueva política hacia el desarrollo industrial, la estabilización y liberalización de la economía, orientándose hacia un mayor aperturismo al exterior, realidad que se materializaría a través del Plan de Estabilización de 1959 –comprendido desde 1957 a 1960– y que supondría una considerable ruptura y separación con la citada autarquía del franquismo, y un intento por conseguir una mejora de la economía). Establecidas y configuradas las bases del desarrollo de la economía para los años venideros, estas se verían reforzadas mediante la pro-

⁶ BOSQUE MAUREL, J. (2011). «El Agua, Razón de Estado. Un siglo de Regeneracionismo». *En Agua y Territorio. La Cooperación Hídrica en España*. Real Sociedad Geográfica.

longación de la Planificación por medio de la denominada planificación de la economía nacional indicativa, aplicada a través de una serie de Planes repartidos durante los sucesivos años 1964 a 1968 (I Plan: prorrogado durante un año), 1968 a 1971 (II Plan: en el que se aprobaría la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre aprovechamiento conjunto Tajo-Segura⁷, que sería posteriormente ultimadas por las Leyes 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura⁸ y por la Ley 13/1987, de 17 de julio, de Derivación de Volúmenes de Agua de la Cuenca Alta del Tajo, a través del Acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel⁹—estas dos últimas ya en la época democrática—), la planificación de 1972 a 1975 (III Plan: siendo casi por completo desdeñado en 1973, debido al advenimiento de la crisis de la economía española, y por el atentado terrorista que pondría fin a la vida del Almirante Carrero Blanco —entonces Vicepresidente del Gobierno—), y la de 1975 a 1978 (IV Plan: siendo este último inefectivo, a falta de su correspondiente entrada en vigor), planificación que sería impulsada notablemente gracias a la intervención de Laureano López Rodó (como Comisario del Plan de Desarrollo en 1962, y que destacaría consecutivamente además de por encabezar la dirección y puesta en práctica de los tres planes de desarrollo Económico y Social, por su cargo como ministro).

Teniendo en cuenta esta fase de planificación (en el contexto de la correspondiente dejación del tercero de los Planes de Desarrollo y del preludio de una preocupante crisis de la economía española de esos años), no podemos olvidar alguna de las inexactitudes administrativas que se tradujeron en ciertas intervenciones, que aunque destacables por su calificación jurídica irregular, se encaminarían a la creación de un Anteproyecto aplicable al Ebro-Pirineo Oriental, aprobado para dar suministro a la ciudad de Barcelona (mejor dicho a su área metropolitana, trasladando cantidades importantes de aguas del río Ebro —aproximadamente unos 1400 hectómetros cúbicos—, por un canal que se extendía en el terreno unos 160 Kilómetros, y que se localizaba alrededor de una elevación de unos 240 metros). Intención (la de trasvasar cantidades considerables del recurso hídrico) que pronto chocaría con los intereses (y por lo tanto causando fuerte focos de desacuerdo por parte de ciertos sectores de la ciudadanía) de algunas fuerzas opositoras de los territorios concernientes a la

⁷ Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre aprovechamiento conjunto Tajo-Segura.

⁸ La Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura.

⁹ Ley 13/1987, de 17 de julio, de Derivación de Volúmenes de Agua de la Cuenca Alta del Tajo, a través del Acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental, con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.

cuenca del Ebro (sobre todo en las regiones de Zaragoza y en Teruel)¹⁰. La síntesis de la experiencia de planificadora del régimen franquista, alumbró aspectos positivos (como puedan ser la actualización modernizadora de la economía, o la intensificación de las actividades industriales), y otros no tanto (ya que se pusieron de relieve ciertas cuestiones negativas como los excesivos costes para la sociedad que se tradujeron en la desigualdad tanto social como económica de numerosos sectores de la población y de los territorios españoles).

3. HECHOS, CIRCUNSTANCIAS Y REGULACIONES HISTÓRICAS DE LOS TRASVASES EN ESPAÑA

Tras lo anteriormente expuesto, podemos apreciar las enormes polémicas sociales, políticas, e incluso económicas, que han ido suscitando las cuestiones relacionadas con los trasvases, en todos los niveles de la realidad institucional de nuestro estado. Desde la primera vez que se decidió abordar los problemas de algunas regiones ocasionados por la disponibilidad (o falta de ella) de los recursos hídricos, mediante la ejecución de trasvases de aguas entre determinadas cuencas (situación que fue anunciada por vez primera en nuestro país, en el Plan de Obras Hidráulicas de 1933, y cuya máxima dirección se plasmaría en la figura de Manuel Lorenzo Pardo, exponente pionero en reflejar las transformaciones acaecidas a favor de las consideraciones hacia la zona del mediterráneo), y que harían posible que se dispusieran y disfrutaran de los caudales que fueran precisos para cubrir las necesidades de las áreas comprendidas dentro del mediterráneo, se planteó la posibilidad de *los trasvases* de recursos hídricos (procedentes del Guadiana y el Tajo) hacia el sureste peninsular, dando origen a una amplia amalgama de conflictos y polémicas de diversa índole. Ya en los prolegómenos del siglo xx, Manuel Lorenzo Pardo apuntaría las deficiencias del cumplimiento del Plan Gasset de 1902, manifestando su disconformidad con la falta de progresos respecto a los objetivos a cumplir de las etapas anteriores, exceptuándose los casos puntuales del Duero, Ebro o Guadalquivir. En este panorama en el que la aplicación del Plan de obras Hidráulicas de 1933 se efectuaría a través de tres distinguidas etapas (destacando la primera de las fases en las que se intentaría cumplimentar la ampliación de los riegos y la renovación de los ya existentes.), surgiría y deli-

¹⁰ MOREU BALLONGA, J. L.(2009). *Los Trasvases de Recursos Hidráulicos entre Cuencas y el Caso Particular de los Trasvases del Ebro*.

berarían ciertas y controvertidas polémicas, que concernían a la aplicación del mencionado Plan de 1933. Promulgado el mencionado Plan (a través de una serie de volúmenes-concretamente tres-de suma relevancia), sería acogido con enorme reticencia especialmente por ciertas parcelas de la cuenca del Duero, y algunos grupos de advenedizos abanderados por la persona de José Nicolau Sabater (persona elogiada por la enorme y encomiable tarea realizada a través de los Congresos Nacionales de Riego, en los que divulgó la política hidráulica, destacando los inicios de los Congresos Nacionales de Riego en la capital aragonesa de Zaragoza del año 1913 y posteriormente en los Congresos de Sevilla de 1918 y Valladolid en 1921), personaje a su vez ilustre que dedicaría sus últimos años de vida a luchar contra la propuesta de Manuel Lorenzo Pardo encarnada en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas, y en apoyo del Alto Aragón y los riegos de esas tierras. Por lo tanto la postura de Manuel Lorenzo Pardo reflejada en el Plan de 1933 no llegó a tener un oportuno calado dentro de nuestra tradición hídrica, debido a las enormes controversias y polémicas que ocasionó en su aplicación (quizá porque el citado Plan, nunca se le dio la debida oportunidad -ni temporal, ni personal- para que pudiera prosperar como es debido), ya que no llegó a persuadir ni siquiera a aquellos que apreciaban con rigor las enormes posibilidades que ofrecían los distintos territorios regionales de España, ni tampoco fue capaz de convencer a aquellos que interpretaban la planificación hidráulica desde una perspectiva, podíamos denominar de igualdad¹¹.

La etapa del Anteproyecto aplicable al acueducto Ebro-Pirineo Oriental, en la que se pretendía trasvasar unas cantidades equivalentes a 1400 hectómetros cúbicos al año a la región de Tarragona y al área metropolitana de Barcelona, en un entorno político social de desatención al tercero de los Planes previstos para los años comprendidos de 1972 a 1975, y de advenimiento de una fuerte crisis económica, dio paso a una considerable fuerza de oposición, instigada por algunos expertos, técnicos, políticos y profesionales de todo tipo, que a través de medios de difusión dispares (artículos periodísticos, artículos de investigación, textos recopilados en distintas obras,...), crearon una opinión contraria a que se produjera el anunciado trasvase, llegándose incluso a relacionar estos hechos de repulsa al trasvase con el surgimiento de una «evocada consciencia colectiva» de carácter regional, con la correspondiente tendencia a considerar las posturas contrarias a trasvasar las aguas del río Ebro, como una cuestión independiente de cualquier ideario político, y que

¹¹ FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (2004). «De la utopía de Joaquín Costa a la intervención del Estado: un siglo de obras hidráulicas en España». *Contribuciones a la Economía*. Mayo 2004. <http://www.eumed.net/ce/>.

necesariamente tendría que ser aceptado por el conjunto social de los pobladores de las deferentes Comunidades Autónoma de nuestro país. La presión ciudadana (exhibida públicamente en algunas manifestaciones populares), los numerosísimos problemas e interrogantes políticos que asolaban la realidad social del momento, junto con una profunda crisis económica, provocarían (entre otras cuestiones), que el Gobierno del momento (dirigido por el jurista Carlos Arias Navarro), desgastado por la delicada salud del entonces Jefe del Estado, decidiera poner punto y final a los hipotético trasvase del Ebro-Pirineo Oriental.

El acontecimiento del trasvase del Ebro 1973-1974, puso de manifiesto una serie de dificultades y contratiempos que han perdurado hasta nuestros días. Ante el resquemor de entender el trasvase del Ebro al Pirineo Oriental como una decisión exclusivamente política, lo que José Lostao Camón describiría como *«el Trasvase del Ebro en cuanto tal, y también por lo que significaría como procedimiento y precedente en la aplicación operativa de unos principios básicos sobre el desarrollo y el porvenir de la nación, es mucho más que la asignación más o menos justa y acertada de unos recursos hidráulicos a ésta o aquella zona; es también mucho más que lo que pueda suponer hacer más o menos regadíos. El trasvase es ni más ni menos que una operación con repercusiones trascendentales sobre el desarrollo integral del Valle, que son de tal calibre, que este objetivo irrenunciable podría ser frenado, o incluso verse comprometido para el futuro. Por eso el Trasvase del Ebro, no es en absoluto un asunto técnico de conducción de aguas, es rotundamente una decisión política en relación al desarrollo integral del Valle»*¹², ha conllevado a afirmar (siguiendo este enfoque) que el interés del trasvase por el desarrollo y progreso económico y social, de las actividades y relaciones humanas del conjunto poblacional del Valle, supone asumir por parte de estos que esta posibilidad de transferencias de aguas, es simple y llanamente una decisión de carácter político, una elección política (de ahí que pueda a llegar a considerarse que previa a toda discusión, hay que ponerse de acuerdo en cuanto a esta perspectiva. Proceder a comprender el trasvase como una «decisión política» posibilita que el modo de actuar ante las dificultades y enigmas ocasionados por la ejecución de los trasvases, sean abordados con el rigor suficiente que permita, favorezca y propicie un conglomerado de propuestas enfocadas a solucionar de manera integral con el conjunto de la nación, todos y cada uno de los problemas que puedan llegar a producirse por los trasvases de aguas de

¹² LOSTAO CAMÓN, J. (1976). *La opción política del trasvase del Ebro*. Cuadernos de Aragón. Número de publicación 637. Edición IFC.

unas zonas a otras). Quizá esta fue la manera de pensar y proceder de alguna de las personalidades políticas más relevantes del partido Regionalista aragonés, que no dudaron en difundir sus opiniones contrarias al trasvase, que, con el paso de los años, seguirían manteniendo posturas enfrentadas a la posibilidad de que se transfirieran aguas del Ebro (sirviéndonos de ejemplo los hechos polémicos ocasionados entre los aparatos políticos –Partido Socialista Obrero Español, y el Partido Aragonés Regionalista– debido a la tramitación que precedió a lo que sería aprobado como la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas)¹³. Entretanto entre la vigencia y promulgación de las Leyes de Agua (la Ley de 1866, la de 1879 –esencialmente análogas– y la Ley de Aguas de 1985), van a ir proyectándose sobre el terreno una serie de trasvases de agua (de menor trascendencia e importancia que los mostrados anteriormente), que van a sustanciarse durante el desarrollo temporal del pasado siglo xx, transfiriéndose una considerable cantidad de recursos hídricos de la cuenca del río Ebro a determinadas subcomarcas del norte peninsular.

En este sentido, es de gran relevancia lo dispuesto en la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 1.367/1987. Promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña en cuanto que *«El art. 21 de la Ley de Aguas sólo asigna a los organismos de cuenca la administración y control de los “aprovechamientos” (distintos del “recurso”) de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, lo que ha de ser interpretado de conformidad con su art. 44, lo que reconoce indirectamente que el Estado carece de competencia en relación a todos los aprovechamientos en cuencas intercomunitarias. Por otra parte, la Generalidad no carece de competencias para la protección, control y defensa de los recursos hidráulicos sitos en su territorio, porque la inclusión de un bien en el dominio público estatal no comporta un monopolio competencial y porque la competencia sobre el aprovechamiento ha de llevar aparejada la atribución de determinadas facultades con respecto a la protección y control de los recursos aprovechados, pues aunque distintos, los conceptos de recurso y aprovechamiento están íntimamente interrelacionados»* (antecedentes de hecho), para continuar fundamentando que *«La competencia asumida por la Generalidad en este campo se cifra en dos preceptos de su Estatuto de Autonomía. Según el primero, le corresponde competencia exclusiva sobre “aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las*

¹³ MOREU BALLONGA, J. L.(2009). *Los Trasvases de Recursos Hidráulicos entre Cuencas y el Caso Particular de los Trasvases del Ebro*.

aguas discurran íntegramente dentro de Cataluña”. Según el segundo, asume igual competencia sobre “obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma” (arts. 9.16 y 9.13 E. A. C.). Ha de advertirse, sin embargo, respecto de este segundo de los títulos competenciales (art. 9.13 E. A. C.) aducidos por la Generalidad de Cataluña en defensa de su competencia, que no resulta relevante en este caso, dado el objeto y la finalidad de la Ley controvertida que no es otra que la regulación de la Administración Hidráulica de Cataluña mediante el establecimiento de un sistema organizativo que *articula la prestación de los servicios hidráulicos de la Generalidad en el ejercicio de sus competencias. Por tanto, no juega aquí el “criterio del interés comunitario” sobre proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, no necesariamente coincidente con el “criterio territorial de la cuenca hidrográfica” (STC 227/1988, fundamento jurídico 15, in fine), para enjuiciar la conformidad al orden constitucional de la competencia ejercida en el presente caso*». (Fundamento Jurídico tercero).

Entre esas zonas podemos destacar los siguientes trasvases (comprendidos desde los años cincuenta hasta finales de los ochenta):

1. El trasvase de aguas (de los años cincuenta) de la cuenca del río Ebro (y afluentes del mismo como Zadorra) a un ámbito «comarcal» de Vizcaya denominada con el término de el Gran Bilbao (geográficamente conformado por los términos municipales de la Villa de Bilbao, Portugalete, Alonsótegui, Baracaldo, Santurce, y Sestao; Guecho, Erandio, Berango, y Lejona; Ortuella, Valle de Trápaga, Ciérvana, Abanto y Ciérvana, y Musques; subcomarca del Valle de Asuá constituida por los municipios de Derio, Zamudio, Lezama, Sondica, Larrabezúa, y Lujua. También por los municipios que conforman la subcomarca del Alto Nervión, como son Galdácano, Echévarri, Basauri, Zarátamo, y Arrigorriaga).
2. El trasvase de aguas del río Ebro al municipio cántabro de Torrelavega (ciudad, no obstante, que destaca por su enorme riqueza hidrográfica con ríos como el Besaya, el Saja, o algunos arroyos como Sorravides, Viar, o el Indiana).
3. El trasvase del río Ebro a Tarragona y a la ciudad del Reus (durante la década que transcurrió de los años setenta a los años ochenta se proyectó un acueducto (que uniría dos localidades pertenecientes a la cuenca del Ebro), que se prolongaría desde Tarragona (villa de Cherta) a la provincia de Castellón (municipio de Calig). Igualmente conocido es el aspecto de la regulación recogida por la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones

en materia de aguas en Tarragona¹⁴, mediante el cual se efectuaría un trasvase (de dimensiones reducidas), de alguno de los recursos de agua del Ebro, que llegaría hasta el campo de Tarragona (aspecto definido dentro del Plan Territorial General de Cataluña)¹⁵.

Llegados a este punto, podemos afirmar que la superación de los acontecimientos acaecidos durante los años comprendidos entre mil novecientos noventa hasta finalizar el pasado siglo xx, influirían el desarrollo posterior de los trasvases de agua en nuestro país. Durante el desarrollo temporal de esta etapa la ciudadanía tuvo que soportar el advenimiento de una fuerte y pertinaz sequía que perjudicaría a más de un tercio de la población española con fuertes restricciones en los suministros de agua de ciudades, pueblos, y sectores dispares de la economía (a los que habría que sumarse la falta de vigencia de unos Planes de Cuenca que aunque dispuestos en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, aún no habían sido aprobados). Esta circunstancia propició los avances en el ámbito jurídico social, de una serie de cuerpos legales y proyectos políticos destinados a solucionar esta realidad (el anteproyecto en el año 1994, de la Ley de el Plan Hidrológico Nacional, sería uno de los ejemplos más notables, dictaminándose en su parte concerniente a la Exposición de Motivos, la necesidad de hacer frente a *–una situación deficitaria del recurso que además de provocar la insatisfacción de las demandas, degrada la calidad y el entorno–*)¹⁶. Sin embargo aunque los hechos acaecidos supusieran un reto que deberían de haberse abordado con una adecuada planificación, finalmente por parte de las fuerzas parlamentaria, así como por el Consejo Nacional del Agua, peso más los razonamientos que defendían la posición argumental de que el Plan Hidrológico, debería de ser precedido por una adecuada planificación de las cuencas correctamente aprobada, y en vigor, lo que finalmente ocasionó que el Plan Hidrológico Nacional, no viera la luz durante esta etapa. El «Plan Borrel»(que así es como sería conocido el Plan Hidrológico) se distinguiría por abordar los trasvases de aguas, a través de unas directrices realmente ambiciosas para aquellos años y que se resumían en Inversiones dirigidas a la ejecución de grandes obras hidráulicas y en la creación de nuevas infraestructuras para transferir el recurso líquido de unas cuencas a otras. Las inversiones previstas para la creación de nuevas infraestructuras contarían con unos balances presupuestarios que ascendían a la increíble cantidad de

¹⁴ Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona.

¹⁵ Este Plan sería aprobado mediante la Ley 1/1995 del 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.

¹⁶ MENÉNDEZ PRIETO, M.(2012). «El Agua en España. Política del Agua en España: Principales Actuaciones desde 1996». Conferencia III. Colegio Libre de Eméritos.

21.600 millones de euros repartidos entre las distintas actuaciones a realizar, tales como la producción de nuevas estructuras dedicadas al regadío con una asignación de unos 3000 millones de euros, el levantamiento de presas de nueva planta con una cuota equivalente a los 4200 millones de euros, la progresión al alza por el establecimiento de nuevos trasvases con una cantidad de 4500 millones de euro para su realización, y la cimentación de proyectos dedicados a la depuración y al saneamiento cuyo balance presupuestario se le dedicaría una cantidad de unos 200 millones de euros (todo ello en un tiempo estimado de casi diez años de 1994 hasta 2012). Tampoco se quedarían cortos los propósitos regulados en el «Plan Borrel», para materializar enormes cantidades de trasvases en el territorio, principalmente en lo concerniente al Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico nacional (SIEHNA), que asumía el pronóstico para el año 2012 de una transferencia de aguas de unos tres mil hectómetros cúbicos al año (alrededor de unos quinientos hectómetros cúbicos al año en la parte de la desembocadura del río Ebro hacia regiones de Cataluña y en dirección a Murcia, Almería y Valencia-éstas últimas- con un volumen de agua traspasada de mil cuatrocientos hectómetros cúbicos al año, trasvases como los del Sur-Guadalete-Barbate o los de Guadiana-Guadalquivir ambos con unas cantidades de cien hectómetros cúbicos al año. También sobresalen los del Duero y el Norte llegando a la cabecera del río Tajo con unos índices de novecientos hectómetros cúbicos al año)¹⁷.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN ABIERTA

A lo largo de nuestra breve disertación científica sin prueba explícita, es decir ensayo para José Ortega y Gasset, se ha puesto de manifiesto que la procedencia de los trasvases hídricos en España, su trascendencia social, económica, y política, al intentar convertirlos en el posible remedio a los problemas del agua que han ido surgiendo a lo largo de los años, condicionados a menudo por la realidad física del territorio peninsular; puede afirmarse que a menudo los planteamientos realizados respecto a los trasvases, se han convertido en fuente y germen de un gran número de controversias, discusiones y polémicas, en definitiva en el punto de partida de los «conflictos de agua» en España, enfrentamientos y disputas que nos han ido apartando en nuestra tradición hídrica, del estudio y la observación de los verdaderos problemas; Más aún, cuando las Comunidades Autónomas asignadas según sus cuencas y por sus respecti-

¹⁷ MENÉNDEZ PRIETO, M. (2012). «El Agua en España. Política del Agua en España: Principales Actuaciones desde 1996». Conferencia III. Colegio Libre de Eméritos.

vas circunstancias podríamos decir «de excedentarias en cuanto a su disponibilidad de recursos hídricos» van a considerar que en sus territorios no podía plantearse esta situación de que contaban con excedentes de aguas suficientes para poder ser trasvasados a otras distintas debido a que no contaban con los suficientes niveles de agua disponible para cubrir provechosamente sus necesidades de suministro, ni las exigencias de ampliación de sus regadíos; de esta forma, por lo que según ellas, las Comunidades Autónomas que cuentan con excedentes de aguas en sus cuencas, son las encargadas de calificar si presentan o no excedentes de agua para trasvasar, una vez cubiertas sus necesidades, solicitando, en todo caso, se les recompense con un canon suficiente que compense la pérdida de agua provocado por los trasvases que han que soportar. En definitiva el agua ha pasado en el caso de los trasvases de ser un bien libre a convertirse en un bien económico, por lo que el análisis e interpretación de los trasvases en nuestro país, desde esos años hasta la actualidad, es otra historia.

RESUMEN

EL RECURSO HÍDRICO EN ESPAÑA: ANTECEDENTES Y GESTACIÓN DE LOS TRASVASES DE AGUA

A lo largo de nuestro breve estudio nos aproximamos, al recurso hídrico en España, desde la perspectiva histórica contemporánea de la gestación de los trasvases de agua. En el mismo nos encontramos con una soterrada idea: «el rechazo generalizado que los trasvases crean», así como los inconvenientes provocados por las transferencias planteadas en cualquier proyecto, mostrándonos las dificultades de todo tipo (sociales, económicas, legislativas,...), en un país en el que permanece desde hace décadas, hasta la actualidad, el modelo político-territorial conocido como «modelo de las autonomías». Este ha acrecentado los problemas con los que hay que enfrentarse, poniéndose de manifiesto la difícil situación de gobernabilidad en la que se encuentra España, respecto a los recursos hídricos.

Palabras Clave: Recurso hídrico, Traslase, antecedentes, gobernabilidad.

ABSTRACT

WATER RESOURCES IN SPAIN: BACKGROUND AND DEVELOPMENT OF WATER TRANSFERS

Throughout our brief study we approach water resources in Spain from the contemporary historical perspective of the creation of water transfers. In it we find a

hidden idea: «the general rejection that transfers create», as well as the inconveniences caused by the transfers proposed in any project, showing us the difficulties of all kinds (social, economic, legislative,...), in a country where the political-territorial model known as the «autonomy model» has remained in place for decades, up to the present day. This has increased the problems that must be faced, highlighting the difficult situation of governance in Spain with regard to water resources.

Keywords: Water resources, transfer, background, governance.