

EL TRASVASE DESDE LA CUENCA DEL EBRO A LAS  
CUENCAS MEDITERRÁNEAS COMO DECISIÓN DEL PLAN  
HIDROLÓGICO NACIONAL (2001). PRINCIPALES  
PROBLEMAS PLANTEADOS.

ANTONIO EMBID

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Zaragoza. (España).

## **SUMARIO:**

I) INTRODUCCIÓN. POLÍTICA Y DERECHO EN LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS HIDRÁULICOS ENTRE DISTINTAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS. LOS LÍMITES DE UN RAZONAMIENTO JURÍDICO Y EL VALOR, A SU VEZ, DEL AVANCE EN LOS CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS.

II) LOS HITOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: LA GESTIÓN BASADA EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.

III) PRINCIPIOS A OBSERVAR EN UNA MODERNA POLÍTICA DE AGUAS: LA INSERCIÓN DE LAS ACTUACIONES DENTRO DE UNA PLANIFICACIÓN GLOBAL. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES Y REPERCUSIÓN DEL COSTE SOBRE LOS BENEFICIADOS. CONSIDERACIÓN AMBIENTAL DE LOS EFECTOS DE LAS ACTUACIONES.

IV) CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL TRASVASE DEL EBRO PREVISTO EN EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. EXCEDENTES Y DÉFICITS. NECESIDAD DE INTRODUCIR PRECISIONES EN ESTOS CONCEPTOS.

V) LAS IMPRECISIONES DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL: A) EL VALOR DEL PRINCIPIO DE REPERCUSIÓN DE COSTES: LA TEORÍA Y LA REALIDAD: NO ESTÁ ASEGURADO ESE PRINCIPIO EN LA CONCEPCIÓN DEL TRASVASE DEL EBRO. UNA REFERENCIA A LOS COSTES DEL TRASVASE.

VI) LAS IMPRECISIONES DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL: B) LA UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS. ¿PARA QUÉ SE USARÁN LAS AGUAS DEL TRASVASE DEL EBRO?.

VII) ALGUNAS REFERENCIAS DE CORTE AMBIENTAL: INEXISTENCIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA PREVIA. LA LLAMADA CUOTA AMBIENTAL. LA PROTECCIÓN DEL DELTA DEL EBRO.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

I) INTRODUCCIÓN. POLÍTICA Y DERECHO EN LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS HIDRÁULICOS ENTRE DISTINTAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS. LOS LÍMITES DE UN RAZONAMIENTO JURÍDICO Y EL VALOR, A SU VEZ, DEL AVANCE EN LOS CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS.

Un punto previo debe quedar claramente fijado en un planteamiento inicial y en abstracto antes de que comencemos el análisis concreto de la cuestión planteada. Pese a todos los razonamientos que puedan llevarse a cabo y, además, con exhaustividad en relación a las ventajas –o a los inconvenientes- de realizar una transferencia de aguas entre distintas cuencas hidrográficas, la decisión final tendrá siempre un contenido político. Es tan importante la decisión de alterar el devenir de los recursos naturales, son siempre tan significativos los impactos territoriales, hay tanta necesidad de medir el evidente impacto ambiental que los trasvases producen, suelen suscitar en la mayor parte de las ocasiones emociones tan intensas entre los beneficiados y los presuntamente perjudicados por una actuación de este tipo, que las decisiones que se toman en este ámbito responden sustancialmente, al menos en su inicio, a criterios de oportunidad política. Y, a otros niveles, ese mismo papel preponderante de la política sucede en obras hidráulicas distintas de los trasvases. No es extraño, por lo tanto, que en España y en algunos otros países se haya acuñado desde hace mucho tiempo la expresión “política hidráulica” como comprensiva de un conjunto de decisiones relativas al agua y a su aprovechamiento, incluyendo en esa expresión las decisiones que se adoptan sobre la realización de obras hidráulicas y, dentro de ellas, las más significativas como son las de transferencia de recursos entre cuencas hidrográficas distintas.

Este es un dato con el que hay que contar en cualquier tipo de razonamiento que se haga sobre el particular y se engañará profundamente quien no tenga perfectamente asimilado este presupuesto. Pero no basta contentarse con esta explicación sino que se debe profundizar un poco más en las características de la situación en la actualidad para convenir en que en el ámbito de la ciencia y de la técnica se ha producido en las últimas décadas un avance ciertamente espectacular en el conocimiento de una serie de datos relativos al aprovechamiento del agua. Han crecido considerablemente, así, nuestros saberes para medir el impacto ambiental de las distintas actuaciones que se proyectan y existen también

sofisticados métodos para conocer los costes de las infraestructuras, incluyendo los costes ambientales aun cuando en este ámbito puedan existir dudas acerca de los conceptos computables. Es también relativamente segura la posibilidad de medir las demandas de agua y de relacionar éstas con los precios del recurso. Se han producido, paralelamente, avances muy significativos en las técnicas de desalación que han abaratado muy notablemente sus costes y los avances técnicos en la depuración de las aguas residuales permiten en muchos supuestos una reutilización de las mismas.

Esta es una situación general al estado de la ciencia en el mundo pero, obviamente, tiene un valor y unas posibilidades de aplicación singular en el ámbito de los países económicamente desarrollados y que, al tiempo, han alcanzado un cierto estado de madurez hídrica. Es en estos países, también, donde existen suficientes científicos y expertos en estas materias y donde se da un grado de concienciación ambiental en la sociedad que permite un relativamente fácil discurso sobre estas cuestiones y facilita, al tiempo, la relación dialéctica entre mundo científico y sociedad.

España pertenece, sin duda, a esos países económicamente desarrollados y en donde, por lo tanto, existe un conocimiento científico avanzado sobre cuestiones de aprovechamiento de aguas lo que es facilitado, a su vez, por el hecho de que España es un país “maduro” desde el punto de vista hídrico. Es en ese contexto básico en el que debe realizarse el discurso sobre el Plan Hidrológico Nacional (2001) y su decisión más importante y significativa: el trasvase de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a distintas cuencas hidrográficas mediterráneas.

## II) LOS HITOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: LA GESTIÓN BASADA EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.

Esta afirmación de la “madurez” de España desde el punto de vista hídrico merece algún razonamiento adicional para indicar qué entiendo por tal estado de madurez. En ese

sentido creo que se dan cuatro rasgos en España que permiten un fácil sustento de esa básica afirmación:

- a) En primer lugar una larga tradición en la ordenación de los aprovechamientos que hace muy fácil encontrar textos jurídicos históricos relativos a la problemática de la utilización de las aguas, incluso de dos mil años de antigüedad. Y hay que convenir en que el razonamiento y la expresión jurídica de los problemas denota siempre una capacidad de racionalización social muy estimable. En este plano de la regulación, tiene que destacarse que ya en la segunda mitad del siglo XIX España tiene una moderna regulación de aguas (Leyes de 1866-1879) que por su perfección técnica ha tenido una evidente capacidad expansiva, sobre todo en el ámbito de muchos países latinoamericanos.
- b) Esa ordenación jurídica es propia de un país complejo desde el punto de vista hídrico y con indisimulables problemas de aridez en buena parte de su territorio. El irregular clima de lluvias en términos tanto temporales como espaciales, ha animado desde muy antiguo a la realización de obras hidráulicas contándose hoy con más de 1.300 presas de regulación, algunas en servicio desde hace dos mil años.
- c) España es probablemente el primer país que organiza la gestión de las aguas sobre la base territorial “natural” de las cuencas hidrográficas incorporándose, además, a ese modelo de gestión un principio de participación de los usuarios. En 1926 se crean las Confederaciones Hidrográficas, que es el nombre que recibe en España la organización pública a la que se atribuye inicialmente la realización de obras hidráulicas y, más tarde, la gestión de los recursos hídricos. Y en los órganos de gobierno de esas Confederaciones aparecen incorporados los usuarios y hoy están presentes, además, representaciones ciudadanas y de organizaciones no gubernamentales interesadas en la gestión de las aguas.

- d) Finalmente España formula desde antiguo instrumentos que reciben el nombre de Planes Hidrológicos. Originalmente su contenido es una mera agregación de obras hidráulicas a realizar en función de la existencia de recursos presupuestarios. Pero con el devenir del tiempo se incorporarán a estos Planes análisis sobre la problemática social y económica a la que servirá la realización de Obras Hidráulicas (esto sucede claramente con el proyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1933). La actual Planificación hidrológica, creada por la Ley de Aguas de 1985, es un complejo instrumento de contenido sustancialmente jurídico donde la previsión de realización de obras hidráulicas aparece al lado de principios vinculantes para la propia Administración sobre la utilización de las aguas.

Debe constatarse cómo esa Planificación hidrológica opera en España a dos niveles: al nivel primario de cuenca hidrográfica (Planes Hidrológicos de Cuenca) y al del territorio nacional (Plan Hidrológico Nacional). En ese contexto se dispone que el Plan Hidrológico Nacional –que deberá aprobarse por Ley- es el que deberá decidir sobre la realización de transferencias entre ámbitos territoriales de distintos Planes hidrológicos de cuenca.

En el marco de todos estos presupuestos se aprueban por el Gobierno los Planes Hidrológicos de Cuenca en 1998 y, finalmente, aparece la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. En este texto legal es en el que se contiene la regulación del trasvase del Ebro a distintas cuencas mediterráneas cuya consideración es el principal objetivo de estas páginas.

III) PRINCIPIOS A OBSERVAR EN UNA MODERNA POLÍTICA DE AGUAS:  
LA INSERCIÓN DE LAS ACTUACIONES DENTRO DE UNA PLANIFICACIÓN  
GLOBAL. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES Y REPERCUSIÓN  
DEL COSTE SOBRE LOS BENEFICIADOS. CONSIDERACIÓN AMBIENTAL DE  
LOS EFECTOS DE LAS ACTUACIONES.

Pero antes de seguir con la narración del contenido del derecho interno español conviene que hagamos un alto en el camino para referirnos a una significativa evolución en el plano general mundial sobre la política de gestión de recursos hídricos que enmarca, obviamente, la evolución del derecho y de la política hídrica española. A través de diversas Conferencias Internacionales, Declaraciones, Tratados o Convenios internacionales sean éstos bi o multilaterales, múltiples foros científicos etc..., en las dos o tres últimas décadas del siglo XX se ha transformado radicalmente el mundo de conceptos que gira en torno a la gestión de los recursos hídricos. Los conceptos de planificación hidrológica, la idea de gestión de los recursos por cuencas hidrográficas, la necesaria valoración de los impactos ambientales de las actuaciones más significativas antes de la adopción de decisiones, la repercusión de costes sobre los beneficiados, el papel, en general, de los instrumentos económicos (precios y mercados) para conseguir una más eficaz gestión de los recursos hídricos, son los principales resultados de esa reflexión que tiene lugar, insisto en ello, a nivel mundial. La consecuencia es bastante clara: políticas hidráulicas que hace solo veinte o treinta años gozaban de una aceptación relativamente generalizada, hoy son cuestionadas en sus mismos cimientos conceptuales y, fundamentalmente, desde presupuestos ambientales.

Es, efectivamente, en el ámbito ambiental donde tiene lugar la mayor parte del discurrir científico y técnico sobre la cuestión sin olvidar, ni por un momento, los innegables avances en el ámbito de las valoraciones económicas. Esa discusión también tiene contenido político, pues no puede considerarse ajeno el mundo de la protección ambiental a la Política en sentido amplio. Los principios de prevención, lucha contra la contaminación en origen, la atención a los conocimientos técnicos y a su evolución como forma de enfrentarse a la solución de los problemas hídricos, una rigurosa evaluación ambiental de todas las actuaciones, la necesidad de configurar políticas hídricas que permitan un mantenimiento adecuado de la calidad de las aguas y de los ecosistemas en las que éstas se encuentran..., están en la base de todos los planteamientos ambientales.

No es necesario hacer un recuerdo pormenorizado del desarrollo de todos estos acontecimientos pero parece evidente que la Carta del Agua de Estrasburgo (propiciada por el Consejo de Europa en 1968), el concepto de desarrollo sostenible del informe Brundtland



de 1987 (encargado por Naciones Unidas), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Conferencia sobre Agua y medio ambiente celebrada en Dublin en marzo de 1992 y también organizada por Naciones Unidas, la Conferencia de La Haya de 2000 (Segundo Foro Mundial del Agua), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible (Johanesburgo 2002)..., forman un entramado sucesivo de ocasiones para discutir y aprobar declaraciones de amplia trascendencia que se continuarán, sin duda, con esta reunión del Tercer Foro Mundial del Agua en Kyoto 2003.

No quiere decir ello que sean solamente reflexiones y acontecimientos de orden medioambiental los que hayan ocasionado los evidentes cambios que hoy son perceptibles en la política de recursos hídricos. Sería injusto y, sobre todo, desconocedor de la realidad no recordar aquí, al mismo tiempo, los movimientos de privatización o globalización que refuerzan el papel de los instrumentos económicos en la gestión de los recursos naturales, entre ellos el agua, y que tienen distintos vectores y campos de actuación que los anteriormente narrados. Y muy distintas consideraciones también.

Pero, en todo caso, me parece que las preocupaciones ambientales tienen una fuerza expansiva incontenible y que son y serán la causa de los mayores cambios normativos relativos a las políticas hídricas en todos los países, no solo en los países desarrollados o en los “maduros hídricamente”, por recordar el concepto que he utilizado en este lugar.

En particular y en este marco quiero recordar aquí el valor de la 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. Es éste un texto de un contenido medioambiental innegable, válido y vinculante para los quince países que actualmente forman parte de la Unión Europea, entre ellos España. Su objetivo de promover un uso sostenible del agua con la consiguiente reducción progresiva de la contaminación, se alcanza por múltiples técnicas como la planificación hidrológica, el establecimiento de demarcaciones hidrográficas, realización de análisis económicos, aprobación de programas de medidas... y, entre ellas, por un principio matizado de recuperación de costes económicos (art. 9).

Este precepto, en particular, ha sido uno de los más discutidos en el largo camino de elaboración de la Directiva que comenzó más de tres años antes, en febrero de 1997. El resultado final es una suerte de compromiso inestable en el que la afirmación básica es la de la repercusión de costes y la formulación por los distintos países de políticas de precios del agua que proporcionen incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la Directiva, pero acompañado todo ello de una posibilidad de excepcionar tal repercusión en función de decisiones motivadas por parte de los Estados que, en todo caso, no habrán de comprometer ni los fines ni el logro de los objetivos de la Directiva.

Todas las medidas indicadas y, en particular, la relativa a la repercusión –aun cuando ésta sea matizada de la forma que he indicado- de los costes de los servicios del agua sobre los usuarios, están llamadas a tener un amplio impacto en los países miembros de la Unión Europea y, en general, estoy seguro de que son y serán observadas atentamente en cualesquiera foros de interesados y expertos por constituir una concreción relevante de estas ideas que, insisto en ello, hoy enmarcan y deben presidir cualquier actuación en el ámbito del aprovechamiento del agua.

Y en segundo lugar creo que hoy también hay que prestar una merecida atención a la reciente modificación de la Ley Fundamental de Bonn que ha tenido lugar el 26 de julio de 2002 y que tiene un contenido ambiental innegable y hasta sorprendente, si se contempla con la necesaria perspectiva histórica. Se ha introducido en la “Constitución” alemana, así, un nuevo art. 20 a) con el siguiente contenido:

“El Estado asume su responsabilidad en relación a las generaciones futuras protegiendo los fundamentos naturales de la vida y a los animales por medio del ejercicio del poder legislativo, en el marco del poder constitucional, y por los poderes ejecutivo y judicial, en las condiciones fijadas por la Ley y el derecho<sup>1</sup>”.

---

<sup>1</sup> Prefiero poner el texto original en alemán para que pueda juzgarse perfectamente de lo adecuado de la traducción que realizo: “Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Massgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung”.

Este texto es, sin duda, singular<sup>2</sup> y llamado a ser objeto de múltiple consideración en los tiempos actuales desde foros jurídicos, desde luego, pero también desde cualesquiera otros. En lo que conozco, la mención a las generaciones futuras es la primera vez que tiene lugar en un texto constitucional y, de la misma forma, tiene mucho valor la mención específica a la protección de los animales. En lo que nos afecta, debe vincularse a todo lo anterior la referencia a la protección de los “fundamentos naturales de la vida”, dentro de los cuáles tiene que ocupar un lugar preferente el agua, como recurso natural que es. Nótese además que se trata de la Constitución de un país nada intrascendente sino muy significativo por su potencia económica y su consiguiente capacidad tecnológica y científica, como es la República Federal Alemana. Esta va a llevar a cabo este tipo de protección a través de la actividad de todos los poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y todo ello, además, respondiendo a una tradición específica alemana que arranca de la misma Ley Fundamental de Bonn en 1949, a través de la “Ley y el Derecho”.

En este marco de desarrollo de una determinada cultura ambiental con su trascendencia específica en el agua, es en el que aparece y debe desarrollarse el Plan Hidrológico Nacional 2001 y, dentro de él, su decisión más relevante: el trasvase del Ebro a determinadas cuencas del arco mediterráneo.

#### IV) CARACTERISTICAS BASICAS DEL TRASVASE DEL EBRO PREVISTO EN EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. EXCEDENTES Y DÉFICITS. NECESIDAD DE INTRODUCIR PRECISIONES EN ESTOS CONCEPTOS.

La regulación del trasvase del Ebro se produce en los arts. 13 y ss. de la Ley 10/2001. Comienzo por resaltar que se autoriza en estos preceptos a realizar unas transferencias de recursos hídricos con las siguientes cuantías.

---

<sup>2</sup> En relación a estas cuestiones tengo noticia de la constitución en Israel de una Oficina Parlamentaria del Ombudsman para revisar la legislación proyectada desde el punto de vista de su efecto en las futuras generaciones. Igualmente en Hungría se está tramitando en la actualidad la instauración de un Ombudsman para la protección de las futuras generaciones.

CUENCA DE DESTINO	APORTACION NETA (hm <sup>3</sup> /año)	APORTACIÓN BRUTA (hm <sup>3</sup> /año)
Cuencas internas de Cataluña	180	190
Júcar	300	315
Segura	430	450
Sur	90	95
<b>TOTAL</b>	<b>1.000</b>	<b>1.050</b>

La siguiente figura representa gráficamente esas transferencias proyectadas sumándose en la misma representación gráfica, además, una transferencia ya en servicio y de significativa importancia, como es la relativa al trasvase Ebro-Cuencas internas de Cataluña (Ley de 1981) y que importa un total de 120 Hm<sup>3</sup> anuales.



Esto se pretende realizar en la Ley de 2001 con la construcción de unas infraestructuras cuyas principales características se resumen a continuación:

#### TRASVASE SUR

-Desde la cuenca del Ebro a las Cuencas del Júcar, Segura y Sur.

-Longitud de 746 Kilómetros, de ellos 391 de canal a cielo abierto. Volumen de transporte total de 860 Hm<sup>3</sup>/año.

-Caudal de diseño considerado para dimensionar la infraestructura de toma es de 50 m<sup>3</sup>/s en régimen continuo para prescindir de grandes balsas de regulación, al menos diaria.

#### TRASVASE NORTE

-Desde la cuenca del Ebro a las Cuencas Internas de Cataluña.

-Longitud de 168 Km. Para transportar un total de 190 Hm<sup>3</sup>/año.

-Caudal de diseño considerado para dimensionar la infraestructura de toma es de 11 m<sup>3</sup>/s.

Conforme a un mandato específico del derecho español (cfr. art. 45 de la Ley de Aguas de 2001) la regulación no se refiere solo a la autorización de un volumen de transferencias sino que también se contiene una pormenorizada regulación de “condiciones” de esas transferencias. Esas condiciones son ambientales, técnicas, de previsión de destinos de las aguas trasvasadas, condiciones de organización de los usuarios, de gestión, de ejecución y explotación. Igualmente existe una regulación del régimen económico-financiero del trasvase y una referencia a las compensaciones de carácter ambiental a las cuencas cedentes.

Esta regulación es muy amplia, tiene una evidente “densidad” que responde a un viejo debate en el derecho de aguas español basado en la idea del perjuicio e impacto que, en principio, tiene toda transferencia que rompe el ciclo natural del agua en la cuenca. Hace tiempo que se concluyó ya en España en que la regulación de los trasvases no podía consistir en una mera autorización al Poder ejecutivo para realizar las infraestructuras, sino que tenía que ir acompañada dicha autorización de una serie de elementos garantizadores a los que responden las grandes rúbricas que he proporcionado algunas de las cuales estudiaré con más profundidad en los siguientes epígrafes de este trabajo.

Pero en general querría comenzar expresando algunas ideas no explicitadas legalmente pero que forman el substrato de la decisión de trasvasar. Es la primera que si se decide trasvasar es porque en la cuenca de origen existen “excedentes” hídricos mientras que en las de destino existen “déficits”. Como si de un problema matemático se tratara, el planificador opta por una suerte de “compensación” entre figurados vasos comunicantes previendo la construcción de infraestructuras desde el lugar en donde se dan esos excedentes a aquél otro en el que son computables déficits hídricos. Todo ello puede ir acompañado –como sucede en la documentación técnica que precedió a la aprobación del Plan Hidrológico Nacional español de 2001- de un discurso que desde el punto de vista de la ingeniería puede resultar irreprochable.

Y, sin embargo, suele producirse un defecto de origen en este modo de discurrir puesto que la deducción de lo que se considere excedentes o déficits se hace con ciertos puntos de partida que guían, irremisiblemente, a concluir en determinado resultado.

Por ejemplo y desde el punto de vista de los presuntos “déficits” suele hacerse omisión –como se ha hecho omisión en el caso concreto del Plan Hidrológico Nacional- del dato del precio al que se suministraría el agua. La ciencia económica ha profundizado muchísimo en la confección de curvas de elasticidad de la demanda (diferenciando en urbanas, agrícolas e industriales) en relación a los precios. Es fácil advertir en todos los estudios teóricos la incidencia que en determinados usos tiene una variación de los precios del agua. Muy importante en el ámbito del regadío y algo menor en los abastecimientos urbanos por la absoluta necesidad de determinados consumos. No es ocioso recordar cómo en España –al igual que sucede en los países áridos- el mayor porcentaje del consumo del

agua se produce en el ámbito del regadío, hasta el punto de que puede establecerse –con las lógicas variaciones según los territorios- que un 70% del agua consumida se destina a usos agrarios. Pues bien, la capacidad de demandar agua del regadío es muy sensible a una variación del precio del agua estando en España el agua para el regadío muy fuertemente subvencionada. Basta con recortar esa subvención, para que sean irracionales económicamente gran parte de los volúmenes de utilización de agua para regadío como han puesto de manifiesto múltiples estudios económicos.

Siguiendo con la forma de computar los déficits un principio de planificación elemental debe partir de que con el trasvase del Ebro regulado en la Ley del Plan Hidrológico Nacional 2001 se trata de suministrar agua a zonas áridas. Quiere ello decir que las dotaciones de los abastecimientos o de los regadíos deben ser congruentes con ese principio de aridez. Si, por ejemplo, se fija como objetivo conseguir unas dotaciones semejantes a las de territorios sin problemas de suministros hídricos, es seguro que van a originarse unos déficits importantes. El planificador, por el contrario, debe tomar como punto de partida las características particulares del territorio que contempla y, por tanto, partir de dotaciones propias de esos territorios y, en todo caso, estimular previsiones de ahorro de recursos, desalación y reutilización de aguas residuales.

El siguiente cuadro relativo a demandas urbanas explica claramente lo que se indica

<b>AMBITO</b>	<b>DEMANDA URBANA (m<sup>3</sup>/año)</b>	<b>POBLACIÓN<sup>(1)</sup> 1995 (hab.)</b>	<b>DOTACIÓN BRUTA (l/hab.día)</b>
Norte I	77	860.731	245
Norte II	214	1.611.380	364
Norte III	269	1.860.656	396
Duero	214	2.188.134	268
Tajo	768	6.094.487	345
Guadiana I	119	1.322.404	247
Guadiana II	38	376.806	276
Guadalquivir	532	4.753.689	307
Sur	248	1.996.661	340
Segura	172	1.387.440	340
Júcar	563	4.095.923	377
Ebro	313	2.752.928	311
C.I.C.	682	5.562.877	336

<b>AMBITO</b>	<b>DEMANDA URBANA (m<sup>3</sup>/año)</b>	<b>POBLACIÓN<sup>(1)</sup> 1995 (hab.)</b>	<b>DOTACIÓN BRUTA (l/hab.día)</b>
Galicia Costa	210	1.961.496	293
Península	4.419	36.825.622	329
Baleares	95	727.553	358
Canarias	153	1.556.329	269
España	4.667	39.109.504	327

(Fuente: Libro Blanco del Agua, 1998).

Como se puede observar la dotación urbana en la cuenca hidrográfica del Júcar (una de las receptoras) es de 377 l/hab.día y en la del Segura (otra de las receptoras) de 340 l/hab.día, en los dos casos superiores a la de la cuenca del Ebro que es de 311 l/hab.día y, desde luego, muy superior a la de las Islas Canarias –territorio suministrado fundamentalmente con agua desalada- que es de 269 l/hab.día.

Y lo mismo se puede decir en relación a las demandas y dotaciones medias sobre el regadío como puede observarse con el siguiente cuadro:

<b>AMBITO</b>	<b>DEMANDAS (hm<sup>3</sup>/año)</b>	<b>DOTACIÓN MEDIA (m<sup>3</sup>/ha)</b>
Norte (I, II y III)	532	7.589
Duero	3.603	6.547
Tajo	1.875	8.127
Guadiana (I y II)	2.285	6.701
Guadalquivir	3.140	6.499
Sur	1.070	6.704
Segura	1.639	6.162
Júcar	2.284	6.173
Ebro	6.310	8.049
C.I.C	371	5.752
Galicia Costa	532	8.337
Península	23.641	6.988
Baleares	189	7.862
Canarias	264	8.800
España	24.094	7.010

Fuente: Libro Blanco del Agua (1998).



La existencia de unas dotaciones relativamente parecidas en los territorios que deben recibir agua a las existentes en aquellos que deben suministrarla, informa de una relativa inconsecuencia que no se explica en el Plan Hidrológico Nacional. En todo caso sugiere la idea de que sería posible implementar con relativa sencillez políticas de conservación y de ahorro en el recurso en cuanto que las dotaciones actuales son absolutamente homologables con cualesquiera otras (esta es una de las aportaciones más notables del trabajo de SHAMIR cit. en la bibliografía).

Cambiando ahora la perspectiva a los “excedentes”, no debe olvidarse que la previsión de transferencia se realiza desde un río, el Ebro, que desemboca en un Delta que es una zona húmeda que goza, además, de todas las protecciones ambientales que puedan pensarse, tanto desde la perspectiva del derecho interno español (es un Parque Natural) como del Europeo o internacional (es un lugar protegido por el Convenio de Ramsar y Zona Especial de Protección de las Aves, ZEPA). Es del máximo interés, por tanto, la pervivencia de ese lugar para lo que es imprescindible que siga desembocando un flujo constante de agua que evite la intrusión de agua de mar siendo, además, que éste es un fenómeno de singular incidencia en el Delta del Ebro. Pues bien, los cálculos de excedentes se han hecho con la previsión de un caudal ecológico determinado que totalizaría un volumen anual en la desembocadura de 3.154 Hm<sup>3</sup>. Esto son previsiones que fueron juzgadas mínimas y provisionales cuando se aprobó el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (1998) y ahora se están desarrollando otros estudios en el marco del llamado Plan Integral del Delta del Ebro (regulado en la disposición adicional décima de la Ley 10/2001). Bastaría con que se adoptara una política “activa” de protección del Delta del Ebro (evitar la regresión, la intrusión de la lengua salina etc...) con la consiguiente elevación del caudal ecológico reservado para que los llamados “excedentes” desaparecieran sino completamente, sí muy sustancialmente. Sobre eso vuelvo en el último de los puntos de este trabajo.

Finalmente, conviene indicar que una planificación hídrica que pretende desarrollarse en el siglo XXI no puede dejar de considerar los efectos del cambio climático. Existen bastantes estudios sobre el particular que coinciden en una sustancial reducción de los caudales de que dispondrá el Ebro en el horizonte de los años 2050-2060 de tal forma que

en ese momento no sólo no habría excedentes, sino que se producirían déficits en la cuenca del Ebro en relación a las utilizaciones propias de la cuenca.

Es fácil de comprender que el conjunto de cuestiones aquí apuntadas son básicas a la hora de emitir un juicio realista sobre la planificación existente.

Finalmente y desde perspectivas exclusivamente jurídicas señalo que debe distinguirse claramente lo que es previsión teórica y lo que puede ser real. La distinción entre las buenas intenciones de la Ley y algunas letras pequeñas de ésta y, desde luego, de lo que es su práctica a la luz de las experiencias históricas. La Ley 10/2001 está llena de proclamaciones aparentemente ambientales y que conectan con ciertas ideas que he ido desarrollando en este trabajo pero, sin embargo, no se sacan las consecuencias concretas dentro de la misma Ley y, desde luego, no está en absoluto asegurado que eso vaya a presidir la realización en su momento de los correspondientes proyectos técnicos puesto que ha faltado un elemento previo indispensable, previo a la aprobación de la Ley como hubiera sido una evaluación ambiental estratégica del conjunto de las medidas que se pretendían regular en la Ley y, desde luego, del trasvase del Ebro<sup>3</sup>.

En los siguientes puntos voy a ir estudiando lo indicado más pormenorizadamente.

V) LAS IMPRECIIONES DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL: A) EL VALOR DEL PRINCIPIO DE REPERCUSIÓN DE COSTES: LA TEORÍA Y LA REALIDAD: NO ESTÁ ASEGURADO ESE PRINCIPIO EN LA CONCEPCIÓN DEL TRASVASE DEL EBRO. UNA REFERENCIA A LOS COSTES DEL TRASVASE.

En dos lugares se expresa en la Ley 10/2001 el principio de recuperación de costes. El art. 12.3 indica, así, que “las transferencias previstas en esta Ley deberán someterse igualmente al principio de recuperación de costes, de acuerdo con los principios de la Ley

---

<sup>3</sup> La experiencia española en la gestión de los trasvases permite predecir que muchas de las garantías que teóricamente se adoptan en la regulación original, desaparecen en cuanto se pasa a la práctica efectiva. Por ejemplo, en la regulación del trasvase Tajo-Segura se parte de la garantía de un caudal mínimo en Toledo

de Aguas y de la normativa comunitaria” y en la disposición adicional 11ª se ordena la realización de estudios “para la implantación gradual del principio de recuperación de costes y las excepciones justificadas...”. Hemos podido observar, pues, un precepto dedicado específicamente a las transferencias y otro más general, con referencia a una implantación que será “gradual” y a unas “excepciones justificadas”.

Pero no todo en la Ley 10/2001 es congruente con lo que aquí se dice. Cuando el art. 22 regula específicamente el régimen económico-financiero del trasvase del Ebro construyendo un llamado “tributo ecológico”, no ordena que todos los costes de las inversiones se integren en la base imponible de ese tributo sino que, críticamente, se refiere a las “inversiones repercutibles”, como dando a entender que habrá que decidir en su momento cuáles se van a repercutir y cuáles no lo que, probablemente, está muy relacionado con las subvenciones comunitarias que los autores del Plan esperan conseguir para la financiación de las obras. No es cierto, por tanto, que haya un reconocimiento del principio de recuperación de costes en la regulación legal del Plan, que es la que cuenta.

Y debo añadir, además, que ese principio de repercusión es necesario que sea introducido en todas las obras hidráulicas (con las excepciones y matices que se contienen en la normativa comunitaria, claro está) pero la repercusión tiene que tener una mayor incidencia en unas obras singularmente “agresivas” como son las relativas a las transferencias de recursos hídricos entre distintas cuencas hidrográficas dado que en éstas, por definición, se interrumpe un “ciclo natural”. Dicho de otra forma: parece mucho más difícil justificar excepciones al principio de repercusión de costes en las infraestructuras vinculadas a las transferencias hídricas que al resto de obras hidráulicas que afecten exclusivamente a una cuenca hidrográfica.

Naturalmente que todo lo indicado se mueve en el plano jurídico, de los principios, pero deberá relacionarse mucho más con las previsiones de los costes económicos del trasvase del Ebro. Para los estudios que acompañan al Plan existiría un precio medio del agua trasvasada de 0'31 euros/m<sup>3</sup> bien que se reconozca que los costes son distintos en los distintos puntos de entrega también. Estudios posteriores e independientes llegan a cifras

---

de 6 m<sup>3</sup>/s. Cuando ha existido una situación de sequía, ese caudal se ha reducido legalmente a 3 m<sup>3</sup>/s para

muy diferentes. BISWAS y TORTAJADA, por ejemplo, tras constatar la deficiencia de los estudios que sirven de base a la documentación del Plan afirman que el coste real medio estará en torno a 0'50 euros/m<sup>3</sup>. Los trabajos de ALBIAC y HOWITT cit. en la bibliografía elevan incluso por encima de esta cifra los costes medios del trasvase (hasta 0'75 euros/m<sup>3</sup>).

Una crítica absolutamente radical desde el punto de vista económico se contiene en el documento de HORNE y de otros profesores norteamericanos cit. en la bibliografía. El análisis económico de HANEMANN constata la necesidad de realizar múltiples estudios económicos antes de poder concluir en el precio del agua trasvasada pero descalifica, desde luego, la cifra de la que parte el Plan, la metodología que se ha seguido para alcanzarla y la forma que tiene para descartar otras soluciones alternativas.

Obviamente la elevación tan notable de los costes del trasvase convierte en competitivas desde el punto de vista económico otras múltiples soluciones. BISWAS señala la competitividad de aquellas otras (como la desalinización) cuyos costes se muevan en torno a los 0'45 euros/m<sup>3</sup>. Indica, en particular, que es posible que en torno al año 2010 – fecha en la que podría ser operativo el trasvase- los costes del m<sup>3</sup> de agua desalinizada estén en torno a los 0'37-0'41 euros/m<sup>3</sup> dado lo decreciente de los costes en la actualidad debido a los avances tecnológicos.

Obviamente el complemento que también se encuentra en estos trabajos es el de la imposibilidad de que determinados usos agrarios puedan pagar estas cifras, lo que convierte en insolvente la planificación hidrológica y en inútil la infraestructura para la mayor parte de las finalidades que la planificación pretende cumplir. Muchos de los estudios citados recuerdan el ejemplo fallido del Central Arizona Project, en donde también un deficiente cálculo de costes sobrepasado por la realidad, ha hecho prácticamente inútil la infraestructura construída con unos resultados que económicamente son criticables desde cualquier punto de vista. En el ámbito de lo que ya se adivina como realidad económica del trasvase del Ebro proyectado, está bien claro que solo una subvención muy elevada de la inversión y de los costes de funcionamiento (en este caso una subvención permanente) de la

---

permitir que siguiera en funcionamiento el trasvase.

infraestructura permitiría que la mayor parte de los usos agrarios pudiera acceder a la utilización de las aguas del trasvase, pues solo unas pocas actuaciones agrarias muy competitivas podrían pagar los precios del agua que resultarían.

Desde el punto de vista económico los resultados están muy claros, obviamente, pero a ello se suman otras múltiples realidades como las incertidumbres de la evolución de la Política Agraria Comunitaria o del desarrollo de los acuerdos sobre el comercio mundial, los nuevos competidores en los mercados europeos (Turquía y Marruecos, principalmente) y las múltiples exigencias ambientales y de proveer recursos alternativos que se producen continuamente.

No es de extrañar, por tanto, que no haya surgido oficialmente ningún usuario perfectamente identificado que se haya comprometido a consumir el agua transportada por las infraestructuras con independencia de su precio. A ello se une, como vamos a ver a continuación, que no existe una relación de usuarios identificados en la Ley que aprueba el Plan con la correspondiente atribución de un porcentaje de las aguas transportadas por las infraestructuras a construir.

VI) LAS IMPRECISIONES DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL: B) LA UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS. ¿PARA QUÉ SE USARÁN LAS AGUAS DEL TRASVASE DEL EBRO?.

En el art. 17 de la Ley 10/2001 se señalan diversas utilidades para las aguas del trasvase del Ebro. Hay en él referencias a abastecimientos urbanos, a regadíos, a la compensación de los daños ambientales actualmente existentes en los lugares de recepción solucionando los problemas de sobreexplotación de los acuíferos...No obstante lo que no se produce en modo alguno es una identificación de los usuarios en la Ley 10/2001, lo que rompe claramente con la tradición del derecho de aguas español que en todas las ocasiones que ha procedido a la regulación de los trasvases –un ejemplo singular lo constituye la regulación del trasvase Tajo-Segura por las Leyes de 1971 y 1980, ha descrito con absoluta

precisión los usos a los que se iban a destinar las aguas trasvasadas y sus titulares. Nada de eso se encuentra en la Ley 10/2001.

Por el contrario lo que es factible encontrar en el texto legal es una autorización al Gobierno de la Nación para establecer “los distintos usos, zonas y ámbitos de aplicación de los recursos trasvasados, así como su cuantificación precisa” lo que equivale a una remisión legal sin ningún tipo de límites, lo que es criticable desde pautas de seguridad jurídica. Tal indeterminación en la misma Ley que ordena el trasvase es incomprensible, sobre todo desde las enseñanzas consolidadas –insisto en ello- de la tradición del derecho español. Hoy por hoy y con la exclusiva utilización de la Ley 10/2001 –que es el único texto vinculante- nadie puede decir con seguridad para qué se usarán y dónde se usarán las aguas del trasvase del Ebro<sup>4</sup>.

VII) ALGUNAS REFERENCIAS DE CORTE AMBIENTAL: INEXISTENCIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA PREVIA. LA LLAMADA CUOTA AMBIENTAL. LA PROTECCIÓN DEL DELTA DEL EBRO.

Concluyo el trabajo llamando la atención de algunas cuestiones de pura índole ambiental y en línea de congruencia con lo expresado en los inicios de este trabajo en los que he llamado la atención acerca del papel relevante que las consideraciones ambientales tienen en cualquier supuesto de utilización de recursos hídricos en la actualidad.

Ya he indicado con anterioridad cómo no ha tenido lugar antes de la aprobación de la Ley 10/2001 una evaluación ambiental de signo estratégico del conjunto de decisiones incluídas en la Ley. En la actualidad se está desarrollando una evaluación ambiental que, supongo, se realizará con la máxima seriedad posible. No podrá olvidarse en ningún momento, sin embargo, que la Ley ya está aprobada y, por lo tanto, la decisión fundamental

---

<sup>4</sup> Debo añadir que por una Ley de diciembre de 2002 se ha modificado la Ley para prohibir la utilización de las aguas trasvasadas para el riego de campos de golf. No tiene ninguna importancia esta limitación porque en ningún lugar se prohíbe la utilización “indirecta” de las aguas del trasvase para tal finalidad, sustituyendo la funcionalidad de otras aguas ya existentes que se dediquen ahora al riego de campos de golf.

–que es lo que debería haberse sometido a cuestión en esa evaluación ambiental estratégica-adoptada, lo que no es la mejor forma de proceder, precisamente.

En otro orden de cosas y volviendo a las consideraciones económicas, debe recordarse que una de las partes del “tributo ecológico” creado, es la llamada “cuota ambiental”. Esta consiste en una cantidad fija de 0’03 euros/m<sup>3</sup> cuya recaudación se destinará a realizar actuaciones ambientales en las cuencas hidrográficas de origen de las transferencias. Al margen de lo ridículo de la cantidad acordada<sup>5</sup> que en modo alguno cumple la funcionalidad propia de los tributos ambientales, a saber disuadir de la práctica de actuaciones que puedan considerarse contrarias al medio ambiente, lo que debe resaltarse de la mano de la opinión de HANEMANN es que esta cantidad no ha sido calculada con referencia a costes ambientales producidos en las cuencas de origen por lo que en modo alguno puede decirse que sea compensatoria.

Finalmente señalo la existencia de un territorio singularmente afectado por las transferencias como es el Delta del Ebro. Como muestra de la importancia que el mismo tiene, durante la tramitación parlamentaria de la Ley se introdujo la disposición adicional décima que prevé la realización de un Plan Integral del Delta del Ebro “con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las especiales condiciones ecológicas” del Delta. Son múltiples funcionalidades, según la regulación, las que debe cumplir este Plan, de forma congruente con los amplios problemas de intrusión de aguas marinas, regresión y subsidencia que se detectan crecientemente en el Delta. En particular se señala la necesidad de fijar un caudal adicional (caudal ambiental) “que se aportará con la periodicidad y magnitudes que se establezcan de forma que se asegure la correcta satisfacción de los requerimientos ambientales de dicho sistema”. Parece evidente que en tanto en cuanto no se fije este caudal ambiental en la desembocadura del Ebro, no se podrán calcular las aguas que quedarían “excedentes” para un trasvase<sup>6</sup>. Debe señalarse que la Ley 10/2001, de 5 de

---

<sup>5</sup> En alguna ocasión he recordado en trabajos anteriores que doblar el consumo de agua de una familia de tres personas supone el coste de un café en una cafetería desde el punto de vista de la cuota ambiental.

<sup>6</sup> Las normas aplicables señalan un caudal ecológico “provisional” de 100 m<sup>3</sup>/segundo.

julio, fijaba un plazo de un año para la aprobación de este Plan, plazo que ha sido superado con creces.



## ANEXO BIBLIOGRÁFICO.

AAVV Law and sustainable development since Rio. Legal trends in agriculture and natural resource management, Food and agriculture organization of the United Nations, Roma, 2002. En particular, vid. el Capítulo VI, “Water”.

ALBIAC-MURILLO J., TAPIA-BARCONES, MEYER A., UCHE J., “Water Demand Alternatives to the Spanish National Hydrologic Plan”, paper presentado al World Congress of Environmental Economist, Monterey, California, junio 2002.

BISWAS A.K. y TORTAJADA c., “Assessment of Spanish National Hydrological Plan”, noviembre 2002. Edic. Policopiada.

BROWN-WEISS, E., In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity, The United Nations University, Tokyo, 1988. (Ed. en español en 1999, Mundi-Prensa, Madrid).

EMBID IRUJO A., “The Evolution of Water Law and Policy in Spain”, Water Resources Development”, vol. 18, n. 2, 261-283, 2002.

EMBID IRUJO A., “Consideraciones jurídicas generales sobre la Directiva-marco de aguas, con atención especial a las aguas subterráneas”, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, 49, 2003, págs. 3 y ss.

EMBID IRUJO A., “Régimen económico-financiero del trasvase del Ebro en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y consideraciones sobre los aspectos económico-financieros de los trasvases en general”, Revista de Administración Pública 159, 2002, págs.291-313.

GOBIERNO DE ARAGON, Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000, Civitas, Madrid, 2001.

HORNE A.J., DRACUP J., HANEMANN M., RODRIGUEZ-ITURBE I., MEANS E., y ROTH J.C., “A technical review of the Spanish National Hydrological Plan (Ebro river out-of-basin diversion), january 2003.

HOWITT R.E., “A review of Economic Hydrologic Planning Pertaining to the Ebro River Transfer Proposal”, diciembre 2002. Edic. policopiada.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER S., Derecho de aguas, Civitas, Madrid, 1997.

SHAMIR U., “Review and Evaluation of certain aspects of the Spanish National Hydrological Plan (NHP)”, ed. policopiada.

SUMPSI VIÑAS J.M., GARRIDO COLMENERO, A, BLANCO FONSECA M., VARELA ORTEGA C., IGLESIAS MARTINEZ E., Economía y política de gestión del agua en la agricultura, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1998.