



AGUA

# El problemático ámbito territorial del mal llamado Plan Hidrológico del Júcar

*Francisco Delgado Piqueras*

Cincuenta mil ciudadanos de Castilla-La Mancha, convocados por la Plataforma Regional para la Defensa del Júcar, protestaron el pasado 23 de abril en Albacete contra el que muchos consideramos injusto e ilegal “Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana en materia de obras de infraestructura hidráulica”, exigiendo el derecho de esta Región a utilizar el agua de un río que es de todos.

Una vez que el Ministerio, la Generalitat y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha han llegado a un acuerdo sobre el reparto del agua del Júcar (ver cuadro 1), el contenido de dicho Convenio, los debates que entonces se suscitaron y el interés como objeto de análisis se han trasladado al Plan Hidrológico del Júcar (PHJ).

Sin entrar en la valoración política del acuerdo logrado, en sus pros y contras, me gustaría llamar la atención de los lectores sobre el problemático ámbito territorial que el PHJ todavía mantiene.

En concreto, el PHJ comprende —indiferenciadamente— el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca; además, la cuenca endorreica de Pozo-hondo.

A partir de ahí, todo el PHJ está concebido haciendo caso omiso al principio de unidad de cuenca hidrográfica, tergiversando su significado legal (“el territorio en el que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único”) para identificarlo con el de “Confederación hidrográfica” (“entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado...”) (arts. 13.2, 14 y 20.1 Ley de Aguas, LA).

Consecuentemente, el PHJ incurre en tres graves vicios que, en mi modesta opinión jurídica, convendría corregir antes de su aprobación por el Consejo de Ministros.

## Cuadro 1

En cifras, el acuerdo consiste en asignar y reservar los recursos hídricos del Júcar de la siguiente manera (art. 32 PHJ, aprobado por el Consejo del Agua de la Confederación Hidrográfica el 6 de agosto):

### 1.a) Asignaciones de aguas superficiales:

– Riegos tradicionales de la Ribera del Júcar .....	725 Hm <sup>3</sup> /año
– Zona regable del Canal Júcar-Turía .....	95 Hm <sup>3</sup> /año
– Riegos tradicionales y usos preexistentes en la cabecera y tramo medio del Júcar y Cabriel .....	40 Hm <sup>3</sup> /año
– Sustitución de bombeos del acuífero en la Mancha Oriental .....	80 Hm <sup>3</sup> /año
– Refrigeración de la Central Nuclear de Cofrentes .....	20 Hm <sup>3</sup> /año
– Los caudales de las subcuencas Albaida y Magro se asignan en su totalidad (sin cuantificar) a los usos presentes y futuros de las comarcas ribereñas.	

### 1.b) Asignaciones de aguas subterráneas:

– Riegos de la Mancha Oriental .....	320 Hm <sup>3</sup> /año
--------------------------------------	--------------------------

### 2. a) Reservas de aguas superficiales:

– Abastecimiento a Valencia y a su área metropolitana .....	186 Hm <sup>3</sup> /año
– Abastecimiento a Sagunto y su área de influencia .....	31 Hm <sup>3</sup> /año
– Abastecimiento a Albacete y su área de influencia .....	31 Hm <sup>3</sup> /año
– Abastecimientos y pequeños riegos en Cuenca .....	25 Hm <sup>3</sup> /año
– Consolidación de riegos en la Mancha Oriental .....	65 Hm <sup>3</sup> /año
– Abastecimiento al área del Vinalopó-Alacantí y Marina Baja .....	80 Hm <sup>3</sup> /año

### 2.b) Reservas de recurso generados por actuaciones de mejora y modernización:

– Nuevas zonas regables en Castilla-La Mancha (RD 950/1989) .....	120 Hm <sup>3</sup> /año
– Corrección déficit hídrico en la Comunidad Valenciana (Canal Júcar-Turía y Vinalopó-Alacantí) .....	120 Hm <sup>3</sup> /año

### 3.a) Caudales mínimos ecológicos:

– Abajo del embalse de Alarcón .....	2.000 l/s
– Abajo del embalse de Contreras .....	600 l/s
– Abajo del embalse de Tous .....	600 l/s
– Abajo del embalse de Forata .....	200 l/s

3.b) Salidas subterráneas al mar .....	55 Hm <sup>3</sup> /año
--	-------------------------

3.c) Parque Natural de la Albufera .....	100 Hm <sup>3</sup> /año
--	--------------------------

## Inconstitucionalidad del PHJ por invasión de las competencias estatutarias de Castilla-La Mancha y Valencia

La del río Júcar es una cuenca hidrográfica intercomunitaria, ya que fluye por el territorio de tres regiones: Aragón, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana. Por eso su gestión corresponde al Estado (art. 149.1.22ª CE).

Ateniéndose a la Constitución, la Ley de Aguas atribuye a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre el dominio público hidráulico la potestad para elaborar y revisar los planes hidrológicos de las cuencas comprendidas íntegramente en su ámbito territorial (art. 39.1 LA).

Tanto Castilla-La Mancha como la Comunidad Valenciana tienen atribuida esa competencia en sus Estatutos de Autonomía (arts. 31.1.7 EACM y 31.16 EACV). Y la Sentencia 227/1988 del Tribunal Constitucional, al resolver el recurso planteado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 650/1987 (so capa del cuál se ha elaborado el PHJ), dejó meridianamente claro que el territorio de las Confederaciones hidrográficas y de los planes hidrológicos que éstas elaboren no pueden comprender, en ningún caso, las aguas intracomunitarias.

Sin embargo, la mayoría de las cuencas incluidas en el PHJ son intracomunitarias valencianas: barranco Balviquera, río Serval, barranco Agua Oliva, río Cervera, rambla Alcaló, río San Miguel, río Seco, río Veo, río Balcaire, río Palancia, barranco Carraixet, rambla del Poyo, río Jaraca, río Serpis, río Girona, río Gorgos, río Algar, río Amadorio, río Monegre, rambla Zarza (s.e.o.). También una de Castilla-La Mancha: la cuenca endorréica de Pozohondo.

Semejante ámbito territorial determina la inclusión de casi toda la Comunidad Valenciana, lo que comporta una preeminencia absoluta de la representación de intereses de dicha

región sobre los castellano-manchegos en la Confederación Hidrográfica del Júcar (con sede en la “ciudad del Turia”), que no se compadece con el peso de estas regiones en lo que estrictamente es la cuenca del Júcar (ver cuadro 2).

En suma, esta extralimitación competencial vulnera el bloque de la constitucionalidad y traba el equilibrio de los intereses en presencia.

## Ilegalidad del PHJ por exceder a la cuenca del Júcar

Legalmente el ámbito territorial de los “planes hidrológicos de cuenca” —su propio nombre lo indica— es la cuenca hidrográfica (arts. 13 y 14 LA). Como señaló la STC 227/1988, el respeto de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión es el que permite una administración equilibrada de los recursos hídricos que reúne, en atención a la totalidad de intereses afectados, pues las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea.

La Ley prevé que una misma Confederación hidrográfica pueda encargarse de la gestión de varias cuencas (art. 20.3 LA), pero en ningún momento considera un Plan hidrológico para varias cuencas. Es más, el Reglamento de la Planificación Hidrológica dispone que dentro del Consejo del Agua (que es el órgano confederal de planificación) “existirá en todo caso una Comisión de Planificación Hidrológica para cada uno de los planes que se prevean en el ámbito territorial del Organismo de cuenca” (art. 56.1). Por el imperativo legal que suponen los principios enunciados, es obvio que la determinación administrativa del ámbito territorial de cada Plan (art. 38.2 LA) no puede ir más allá de un reconocimiento cartográfico de lo que geográficamente abarque cada cuenca hidrográfica.

Cuadro 2

### CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR

CUENCA HIDROGRÁFICA	MEDIA (Hm <sup>3</sup> /año) APORTACIÓN	SUPERFICIE (Miles de km <sup>2</sup> )					POBLACIÓN (Miles de habitantes)				
		C.Val.	CLM	Aragón	Cataluña	TOTAL	C.Val.	CLM	Aragón	Cataluña	TOTAL
Que afectan a varias CC.AA.											
• Río Cenia	39	0,1	—	—	0,1	0,2	1	—	—	18	19
• Río Mijares	325	2,3	—	1,7	—	4,0	85	—	9	—	94
• Río Turia	455	2,8	0,3	3,3	—	6,4	1.164	2	38	—	1.234
• Río Júcar	2.011	6,0	15,3	0,3	—	21,6	437	330	1	—	768
• Río Vinapoló	8	1,4	0,3	—	—	1,7	389	8	—	—	397
<b>SUMA</b>	<b>2.878</b>	<b>12,6</b>	<b>15,9</b>	<b>5,3</b>	<b>0,1</b>	<b>33,9</b>	<b>2.076</b>	<b>340</b>	<b>48</b>	<b>18</b>	<b>2.462</b>
Que afectan sólo a la C. Valenciana											
• Del Cenia al Mijares		2,0	—	—	—	2,0	206	—	—	—	236
• Del Mijares al Turia		1,9	—	—	—	1,9	279	—	—	—	279
• Del Turia al Júcar		0,5	—	—	—	0,5	228	—	—	—	228
• Del Júcar al Vinapoló		3,6	—	—	—	3,6	753	—	—	—	753
<b>SUMA</b>		<b>8,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>8,0</b>	<b>1.466</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1.466</b>
<b>TOTAL</b>		<b>20,6</b>	<b>15,9</b>	<b>5,3</b>	<b>0,1</b>	<b>41,9</b>	<b>3.542</b>	<b>340</b>	<b>48</b>	<b>18</b>	<b>3.948</b>

Sin embargo, ya lo hemos visto, además del Júcar, el PHJ comprende las cuencas del Mijares, Palancia, Turia, Vinalopó, etcétera. La ausencia de Planes individualizados impide distinguir debidamente los recursos disponibles y las necesidades y demandas actuales y futuras propias de cada cuenca. Esta ceremonia de la confusión culmina con la aprobación de varios trasvases desde el río Júcar a otras cuencas (Turia y Vinalopó, fundamentalmente).

Como en el punto anterior, no se trata de rendir culto estético a las formas jurídicas. Tras ellas está la garantía de los derechos y los legítimos intereses que el aprovechamiento del agua concita. La reunión bajo un mismo Plan de todas esas cuencas es el pretexto para saltarse la reserva de ley existente en materia de trasvases y obras hidráulicas que afectan a más de una Comunidad (arts. 43 y 44 LA).

## Ilegalidad del PHJ por violar la reserva de ley en materia de trasvases

Uno de los contenidos más discutibles del PHJ son los trasvases al Vinalopó y al Turia, que suman en total 481 hm<sup>3</sup>/año. No es exagerado decir que con ello se esfuma cualquier expectativa de nuevos aprovechamientos en la cuenca del Júcar, salvo los que el propio Plan estima. Por consiguiente, el PHJ ha fijado cuál va a ser el tope del desarrollo del regadío en La Mancha Oriental.

Resulta patente que los trasvases rompen la unidad de las cuencas hidrográficas y, por tanto, constituyen una medida excepcional que requiere, primero, una justificación muy profunda (no sólo en términos de rentabilidad económica inmediata) y, segundo, la imposibilidad de otras alternativas viables. Es notorio que un trasvase origina un fuerte contraste de intereses entre la cuenca receptora y la cedente. Cualquier trasvase constituye una decisión política muy delicada, por lo que los autores más prestigiosos recomiendan que se sujete a determinadas condiciones.

La primera es que existan caudales excedentarios tan abundantes en la cuenca cedente que no sea previsible su utilización en un horizonte temporal lejano, ya que el trasvase no debe afectar negativamente a las posibilidades de utilización en la cuenca cedente, salvo graves y urgentes carencias de la cuenca receptora imposibles de subsanar de otra manera.

Es evidente que esta esencial condición no se da en la cuenca del Júcar, pues los proyectos de ampliación de regadíos que el propio PHJ prevé carecen de una dotación segura y suficiente.

Antes de llevar a cabo un trasvase habrá que evaluar sus efectos ambientales y demográficos, valorar costes y beneficios. Habrá que distinguir entre los desequilibrios hídricos naturales y los provocados artificialmente por las tendencias de los agentes económicos. Habrá que apreciar si responde a elementales principios constitucionales de solidaridad, corrección de las desigualdades interregionales y apoyo a los sectores económicos desfavorecidos. Si el trasvase resultara inevitable, debería venir acompañado de compensaciones en favor de la cuenca cedente para mitigar el impacto económico negativo.

Todas estas cuestiones son trascendentales cuando, como ocurre en este caso, se trata de trasvasar recursos hídricos escasos hacia zonas más ricas y, sin embargo, el PHJ es completamente silente al respecto.

En cualquier caso, una operación de tanta envergadura, que afecta a la política económica general, a la ordenación del territorio y supone la construcción de grandes obras de interés general, debe decidirse sólo a través de una Ley previa que lo autorice y regule. Así resulta además de todos los precedentes significativos, antes (Tajo-Segura) y después de la vigente Ley de Aguas (Júcar-Sagunto, Tajo-Tablas de Daimiel, Ebro-Mallorca, etc.), que de manera explícita y clara somete esta cuestión a “reserva de ley” del Estado (arts. 43.1.c y 44).

Por si hubiera alguna duda, el Reglamento de la Planificación Hidrológica establece que la función de los planes de cuenca es señalar los déficits, pero ni siquiera pueden proponer un trasvase que supla esa carencia y menos restar recursos a otra cuenca ni interferir en los planes ajenos (art. 78.2).

La “reserva de ley” es una garantía cuyo significado comprenderán enseguida. En una democracia, hay temas políticos fundamentales que no pueden decidirse por el Poder Ejecutivo y los burócratas, sino sólo por el Legislativo (Código Penal, régimen matrimonial, impuestos, sistema electoral, etc.). Para nuestro sistema, es esencial que ciertas decisiones se tomen por los representantes del pueblo, tras un debate abierto y transparente ante la opinión pública. Los trasvases son una de esas decisiones estratégicas, pues transfieren riqueza de una cuenca a otras y condicionan el futuro de regiones enteras.

Si no se corrige a tiempo, el PHJ será un ejemplo renovado de esa célebre frase del conde de Romanones —“haced vosotros las leyes y dejadme a mí los reglamentos”—, pues una potestad de tan ínfimo grado como delimitar el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas habrá bastado para consagrar tamaño “fraude de ley”. Y además habrá sentado un peligroso antecedente para que el Gobierno de la Nación, por Decreto, pueda aprobar cualquier trasvase e imponer las condiciones. □