



INFORME: EL PHN Y LA REGIÓN

Algunas consideraciones jurídicas sobre el proyecto de Plan Hidrológico Nacional

Nuevo y viejo, español y europeo avance de planificación hidrológica

Francisco Delgado Piqueras

Una de las mayores novedades que reportará a nuestros socios europeos la Directiva marco para la política de aguas, de 23 de octubre de 2000, es que les obligará a elaborar planes hidrológicos para cada cuenca. En ellos se especificarán las características generales de las aguas superficiales y subterráneas, las incidencias de las actividades humanas sobre el estado de las mismas (fuentes de contaminación y extracciones), las zonas protegidas, las redes de control, los objetivos medioambientales y las medidas adoptadas para alcanzarlos y un análisis económico del uso del agua, entre otros detalles. A más tardar, estos planes deberán estar publicados antes del 2010.

Aunque no son idénticos, estos planes guardan un evidente parecido con los planes hidrológicos previstos por la Ley de Aguas española de 1985 y que, tras una laboriosa elaboración y negociación, fueron finalmente aprobados por el Gobierno en 1998.

Lo que ahora está en el candelero del debate político, social y académico es el proyecto de Plan Hidrológico Nacional (en adelante PPHN), que vendría a ser algo así como el broche

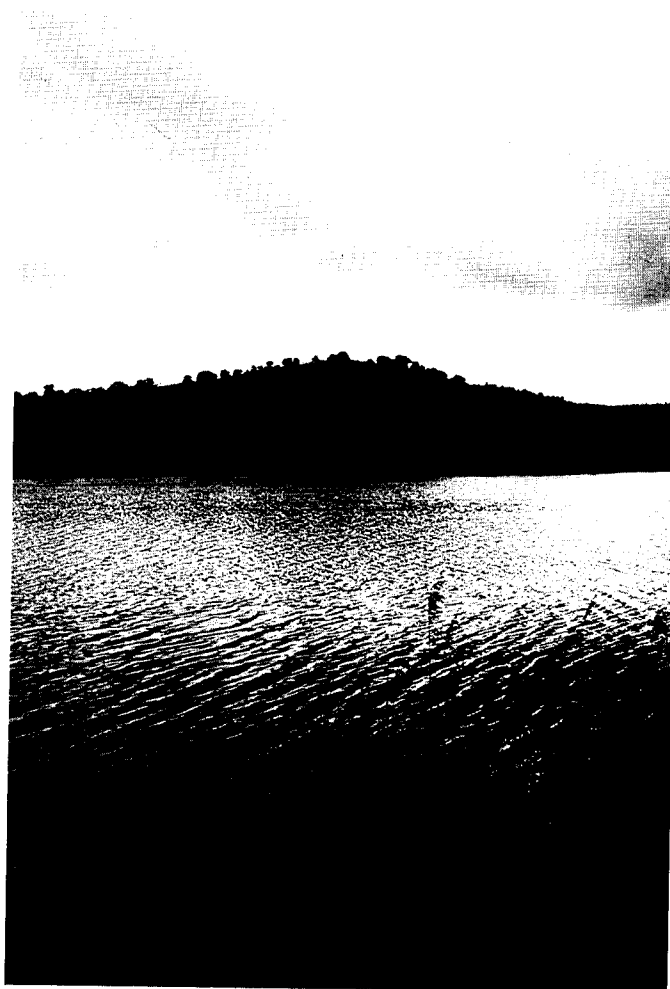


Foto: M.A.S. de la Morena.

que cierra el sistema, como enseguida veremos.

La idea de que la política hidráulica responda a una planificación, casi desconocida en Europa, se remonta en España al año 1902, fecha del denominado Plan Nacional de Obras Hidráulicas, apadrinado por el ministro Rafael Gasset. En total preveía la realización de 205 obras hidráulicas, merced a las cuales se pretendía transformar en regadío un millón y medio de hectáreas y establecer en ellas a doscientas cincuenta mil familias.

Este Plan seguía el pensamiento regeneracionista postulado por Joaquín Costa, según el cual el Estado debía realizar las obras de regulación y distribución necesarias para el regadío, sector al que se confiaba la reactivación económica del país tras el desastre del 98.

Es verdad que, más que un verdadero Plan, era un catálogo

de embalses y canales, carente de informaciones precisas y de previsiones presupuestarias, pero aun así constituyó un intento de racionalización ciertamente innovador. Y, de hecho, sirvió de base a la política hidráulica hasta el Plan del ingeniero Manuel Lorenzo Pardo de 1933, subsecretario de Obras Públicas con Indalecio Prieto.

RESUMEN:

El autor, profesor de Derecho Administrativo en la UCLM, en el campus de Albacete, y antiguo colaborador de *Añil* siempre en temas hidrológicos, esboza en estas páginas unas aportaciones jurídico-políticas a la gestación del -al parecer- último proyecto de ley sobre el PHN que ya ha sido aprobado por el Congreso de Diputados y está pendiente de ser discutido en el Senado. Entre otras carencias señala Delgado que con el actual proyecto de ley "no se puede saber cuál será el precio del agua trasvasada".

Centro de Estudios
de Castilla-La Mancha

Este nuevo Plan Nacional, al servicio de la "Reforma Agraria", perseguía extender el cultivo intensivo familiar y, a la postre, modificar la estructura de la propiedad de la tierra. Pero sería, paradójicamente, la base de los proyectos y planes puestos en práctica por el régimen de Franco, incluido el famoso trasvase Tajo-Segura.

El objetivo común de todos ellos, por encima de cualquier matización ideológica, era conseguir la máxima explotación del agua, evitar que se desperdiciara en el mar y distribuir un recurso escaso con arreglo a criterios de rentabilidad económica.

La planificación hidrológica en la ley de aguas

El planteamiento que de la planificación hace la Ley de Aguas de 1985 es muy diferente. Desde mi óptica, lo más destacable es su alto grado de juridicidad.

Así, los planes de cuenca adquieren valor normativo reglamentario y adecuan a las peculiaridades de cada una de ellas los mandatos generales de la Ley. Su elaboración, tramitación, participación, consulta y demás aspectos preparatorios están regulados al detalle. También sus contenidos, que son ahora mucho más amplios: inventario de recursos y demandas, asignaciones y reservas para usos, ordenación de vertidos, normas sobre regadíos, medidas de protección del entorno, recarga de acuíferos, obras para evitar inundaciones y otras.

Los objetivos generales de la planificación hidrológica, que son sustancialmente distintos a los precedentes, están legalmente determinados: conseguir el buen estado ecológico del dominio hidráulico, satisfacer las demandas de agua, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial e incrementar las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con la naturaleza.

En fin, "toda actuación sobre el dominio público hidráulico deberá someterse a la planificación hidrológica", según reza el artículo primero de la Ley de Aguas. El mismo PPHN será una Ley.

Por ello, no debe extrañar a nadie que, entre tantos hectómetros, hectáreas, billones, votos y demás varas con que se está midiendo el PPHN, los juristas intentemos emplear las del Derecho para analizarlo.

Filosofía y realidad del PPHN

El PPHN se presenta a sí mismo como una ley instrumental, que quiere ceñirse estrictamente al papel que la Ley de Aguas de 1985 le reserva y no modificar el marco general en el que se integra.

Mi opinión es que ese cometido lo cumple sólo parcialmente, pues no termina de regular las cuatro cosas (literal) que la Ley de Aguas le encomienda.

Así, como medidas que efectivamente respondan a una necesidad de coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca (primer contenido), lo único que encontramos es la identificación, gestión y asignación de recursos de los acuíferos compartidos, que son los que se sitúan a caballo del ámbito territorial de dos o más planes. La habilitación para que el Gobierno establezca criterios a tener en cuenta cuando se revisen los planes hidrológicos de cuenca, aunque aparezca bajo la misma rúbrica, ni era necesaria ni coordina propiamente nada.

La solución que se ofrece a las carencias de los planes de cuenca (segundo contenido) son los trasvases pues, según dice el PPHN, es la única alternativa que aquéllos han previsto.

En efecto, el elemento central del PPHN son cuatro trasvases desde el Bajo Ebro al ámbito territorial de los Planes hidrológicos de las cuencas internas de Cataluña (190 hm³/año), del Júcar (315 hm³/año), del Segura (450 hm³/año) y del Sur (95 hm³/año). Hechas estas autorizaciones, el PPHN es poco riguroso a la hora de establecer las condiciones que deben cumplir dichas trasferencias (tercer contenido), pues no especifica en qué lugares, para qué usos y en qué cuantía se van a emplear esos recursos. Esto, que es lo sustancial y, por ello, quedaba muy claro en las leyes aprobatorias de trasvases anteriores (Tajo-Segura, Júcar-Sagunto, Tajo-Tablas de Daimiel, Guadiaro-Guadalete, etc.), queda ahora en manos del Gobierno.

Esta falta de concreción no permite saber, por ejemplo, cuál será el precio del agua trasvasada, si será el mismo para todos o distinto según los usos y la distancia recorrida. Téngase en cuenta que ya de por sí el precio promedio que se calcula para ese agua (52 ptas/m³) está en el límite de lo que pueden soportar los cultivos más rentables del sureste. Para la generalidad de la agricultura resulta prohibitivo. Y, sin embargo, esos aprovechamientos han de someterse al principio de recuperación de costes de los servicios, impuesto por la Directiva marco sobre política de aguas; de modo que deberían evitarse tanto las subvenciones directas del Estado como las cruzadas entre sectores.

Pero no es cuestión de extenderse más aquí acerca de la viabilidad económico-financiera de los trasvases, aunque en absoluto es ajena al Derecho. Recordemos que la Constitución en su artículo 31.2 ordena que la programación y ejecución del gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía.

Finalmente, el PPHN no modifica nada de lo previsto en los planes que pudiera afectar a los abastecimientos urbanos o regadíos (cuarto contenido), limitándose a dictar unas breves normas generales sobre estos usos.

Estos contenidos (que los juristas llamaríamos "típicos"), se acompañan en el PPHN de una miscelánea de "normas complementarias", consistentes básicamente en mandatos y recomendaciones dirigidas a las Administraciones con distintos objetivos: elaborar planes de prevención de la sequía, mejorar la eficacia de los abastecimientos urbanos, educar en el uso sostenible del agua, etc.

La impresión final es que, aunque no derogue nada, sí que da la espalda a las reformas introducidas por la Ley de 13 de diciembre de 1999, que "liberalizaba" para la iniciativa privada la desalación de aguas marinas, la depuración y reutilización de aguas residuales y la transmisión de derechos concesionales. Estas medidas, así se explicó, servirían para mejorar la eficiencia en el uso del agua e incrementar las disponibilidades sin tener que recurrir a tantas obras hidráulicas. El Gobierno parece haberse olvidado de aquella Ley, pues ni siquiera ha sido objeto del mínimo desarrollo reglamentario. Lo mismo que del meticuloso régimen de las obras hidráulicas, reguladas por vez primera en dicha reforma. De una tacada, el listado de inversiones del PPHN contempla cerca de mil obras y actuaciones, valoradas en cuatro billones de pesetas, cuya naturaleza no siempre responde al interés general.

Los guiños del PPHN a Castilla-La Mancha

Una parte de esas obras hidráulicas se ubican en el territorio castellano-manchego, mayormente en las cuencas hidrográficas del Tajo, del Guadiana, del Júcar y del Segura, como es lógico. Mas no se trata de examinar aquí la bondad o maldad de las



Foto: Victoria Montañés

mismas. Lo único que quisiera apuntar, desde un punto de vista jurídico, es que la ejecución del listado de inversiones dependerá de las leyes anuales de presupuestos en cualquier caso, ya que el PPHN carece de asignaciones económicas. Sin perjuicio, eso sí, de que el Gobierno pueda elegir para algunas de ellas la fórmula de concesión de obra y explotación a empresas privadas.

Antes de concluir, debemos hacer mención a algunas disposiciones más, por su especial interés para Castilla-La Mancha.

La primera es la que impide trasvasar aguas embalsadas en el conjunto Entrepeñas-Buendía por debajo de la cifra de 240 hm³. Al trasvase Tajo-Segura se le imponen también ciertos

límites para utilizar el embalse de Alarcón, de manera que no se perjudiquen por ello los usuarios del río Júcar.

Por último, el PPHN compromete al Gobierno para que, antes un año, presente un Plan Integral de mejora de la calidad del río Tajo, sobre la base del control de vertidos y un programa de depuración de aguas residuales. En igual plazo, el Gobierno habrá de aprobar un reglamento que permita aplicar un Plan Especial para mantener el uso sostenible de los acuíferos del Alto Guadiana. La tarea en este caso es jurídicamente compleja, ya que ha de reordenar los derechos de uso de aguas y modificar el régimen de explotación de los pozos, siendo miles de usuarios los afectados. ■

OBRAS HIDRAULICAS PREVISTAS EN EL P.H.N. PARA CASTILLA-LA MANCHA

| CUENCA DEL TAJO | PROVINCIAS BENEFICIADAS |
|--|--------------------------------|
| Carretera de conexión entre ambas márgenes del embalse de Buendía | Guadalajara-Cuenca |
| Modernización de la zona regable del Jarama | Toledo |
| Modernización de la zona regable del canal de Las Aves | Toledo |
| Modernización de la zona regable de Castrejón, margen izquierda | Toledo |
| Rehabilitación y refuerzo del revestimiento de la red de acequias de la zona regable del canal del Henares | Guadalajara |
| Abastecimiento desde el embalse de Picadas a la zona de Torrijos, La Puebla de Montalbán y Fuensalida | Toledo |
| Ampliación y mejora del abastecimiento a la Mancomunidad de Algodor | Toledo |
| Abastecimiento a los municipios del entorno de Entrepeñas y pequeños núcleos de Guadalajara | Guadalajara |
| Ampliación del abastecimiento a Mancomunidad Cabeza del Torcón, Mancomunidad La Milagra, San Martín de Montalbán, Polán y Guadamur | Toledo |
| Ampliación de la ETAP del Sorbe | Guadalajara |
| Ampliación de la ETAP de Talavera | Toledo (Talavera) |
| Colector y depuradora de Guadalajara | Guadalajara |
| Depuración de la cuenca del Alberche | Toledo (Talavera) |
| Ordenación hidráulica del río Tajo entre Bolarque y Talavera (tramo Talavera de la Reina) | Toledo (Talavera) |
| Actuaciones del Plan Hidrológico-Forestal. Protección y regeneración de enclaves naturales | Guadalajara-Cuenca-Toledo |

| | |
|---|---------------------------|
| Diques inundables para el desarrollo recreativo del embalse de Entrepeñas | Guadalajara |
| Programas de control y seguimiento de la calidad de las aguas | Guadalajara-Cuenca-Toledo |
| Delimitación del Dominio Público Hidráulica (LINDE) | Guadalajara-Cuenca-Toledo |

PROPUESTAS DEL GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA INCLUIDAS EN EL PHN

| PROPUESTAS DEL GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA INCLUIDAS EN EL PHN | PROVINCIAS BENEFICIADAS |
|---|--------------------------------|
| Regulación del Alberche | Toledo (Talavera) |
| Modernización de la zona regable del canal de Estremera | Guadalajara |
| Modernización de regadíos del Canal Bajo del Alberche | Toledo (Talavera) |
| Abastecimiento a los municipios del entorno del embalse de Buendía y pequeños núcleos de Cuenca | Cuenca |
| Ampliación y mejora de la depuradora de Santa María de Benquerencia | Toledo |
| Diques inundables para el desarrollo recreativo del embalse de Buendía | Guadalajara-Cuenca |
| Supresión de la construcción del embalse del Pozo de los Ramos en el río Sorbe (Elevado impacto ambiental) | Guadalajara |
| Supresión del trasvase del río Tíetar al embalse de Navalcán (Elevado impacto ambiental) | Toledo (Talavera) |