

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN HIDRÁULICAS Y SOBRE LOS TRASVASES

JOSÉ LUIS MOREU BALLONGA
Director del Instituto de Derecho Agrario
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Zaragoza

I. EL LEGADO DE JOAQUÍN COSTA.—II. LA CLARIVIDENCIA Y EL TESÓN DE LORENZO PARDO.—III. LA REFORMA AGRARIA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ABORTADA POR LA GUERRA CIVIL Y EL FRANQUISMO.—IV. LA POLÍTICA HIDRÁULICA DEL FRANQUISMO Y LA APARICIÓN DE LOS TRASVASES INTERCUENCAS.—V. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982.—VI. LA LEY DE AGUAS DE 1985 Y SU VALOR.—VII. LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985 POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—VIII. EL ANTEPROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 1992-1993 Y EL PACTO DEL AGUA DE 1992.—IX. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1996 Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ARAGONESA DE AGUAS.—X. EL TRASVASE DEL EBRO EN LA LEY DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 2001 Y SU PARCIAL DEROGACIÓN EN EL DECRETO-LEY 2/2004.—XI. LAS BASES DE LA POLÍTICA DEL AGUA DE 2006 EN ARAGÓN Y LAS COMISIONES DE SEGUIMIENTO DEL PACTO DEL AGUA Y ARAGONESA DEL AGUA.—XII. EL PANORAMA DE LA LEGISLACIÓN Y GESTIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE AGUAS, LOS TRASVASES Y LA REFORMA DE ALGUNOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—XIII. EL FRUSTRADO TRASVASE DEL EBRO A BARCELONA DEL DECRETO-LEY 3/2008.—XIV. LA OPINIÓN DEL AUTOR SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS TRASVASES ENTRE CUENCAS DIFERENTES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El trabajo intenta hacer un recorrido o exposición sintética de la política y de la legislación hidráulicas españolas desde la revolución burguesa decimonónica hasta el momento actual. Se busca clarificar los aspectos ideológicos de esa evolución política y legislativa y destacar los orígenes doctrinales de las ideas; los políticos o juristas principales que las encarnaron o que las ejecutaron o intentaron ejecutar; los momentos de mayor interés histórico; y hasta, en lo posible, la influencia real, más o menos beneficiosa, que las diversas ideas han tenido en la misma sociedad y en la organización estatal y en el desarrollo económico del país. El autor compromete también su opinión en temas de gran actualidad, como el de la distribución de las competencias administrativas sobre el agua entre el Estado y las Comunidades Autónomas y sobre la conveniencia o no de realizar trasvases de aguas entre cuencas hidrográficas diferentes.

Palabras clave: Derecho de aguas; obras hidráulicas; competencias administrativas; trasvases entre cuencas diferentes.

ABSTRACT

The present work outlines an evolution of water management policies and legislation in Spain from the 19th century Bourgeois Revolution until today. The paper focuses on such aspects as main ideological currents of the period that gave rise to the specific ideas of water management; outstanding politicians and lawyers personifying these ideas or implementing them; and the milestones of this evolution. The paper attempts explaining positive effects these ideas had not only on the whole society but also on state organization and economic growth. The paper touches upon current controversial topics, for instance sharing responsibilities between the state and the autonomous regions and sustainability of projects of water transfer between different hydrological basins.

Key words: water Law; hydraulic works; administrative responsibilities; water transfer between different hydrological basins.

I. EL LEGADO DE JOAQUÍN COSTA

Dos políticos destacados, Joaquín Costa Martínez y Manuel Lorenzo Pardo, simbolizan como nadie la política de obras hidráulicas y de gestión estatal del agua pública que se ha seguido en España durante todo el siglo xx y hasta hoy.

Lo que caracterizó el pensamiento de Costa no fue, como a veces se sugiere o afirma por los actuales ecologistas radicales, que él defendiera la construcción de embalses y canales de riego, sino su tenaz insistencia en que fuera el Estado quien asumiese tanto la financiación de esas obras como su misma ejecución. En cuanto a la financiación, entendiéndose que defendió no la total y definitiva, sino la inicial y sustancial, recomendando Costa flexibilidad o discrecionalidad de la Administración en el cobro de cánones a los usuarios del agua destinados a restituir la financiación estatal o amortización de las obras hidráulicas¹. Presupuso siempre en sus razonamientos el principio liberal genérico de la gratuidad del agua pública o de las concesiones administrativas de agua pública respecto de los titulares de la concesión. Y no defendió nunca Costa, aunque algunas afirmaciones suyas fueran un tanto equívocas sobre esto, una «nacionalización» de las aguas de propiedad privada. Costa supo muy poco Derecho de aguas, pero tuvo a finales del siglo xix una idea política firme y clara de intervencionismo estatal que se adelantó a lo que de forma masiva iba a venir en el siglo siguiente en muchos ámbitos económicos en toda la Europa capitalista y liberal. En España el intervencionismo estatal hidráulico de Costa creo que fue el primero en aparecer, al adelantarse en pocos años a la Ley Azcárate, de 23 de julio de 1908, de prohibición de los intereses usurarios.

A finales del siglo xix, en España eran evidentes los beneficios enormes de obras como los Canales Imperial de Aragón o el de Castilla, y todos sin excepción admitían la necesidad de nuevos canales y embalses. Pero la ideología liberal imperante, la fe absoluta en la libre empresa y en la «mano invisible» de Adam Smith habían inspirado durante el Sexenio progresista (1868-1874), aparte del triunfo de las ideas librecambistas, una legislación hidráulica ultraliberal (Decreto de 14 de noviembre de 1868; Ley de canales y pantanos de 20 de febrero de 1870,

¹ Cfr. de este autor su *Política hidráulica. Misión social de los riegos en España*, Biblioteca J. Costa, Madrid, 1911, págs. 36, 71-73 y 113.

con reflejo todavía en la Ley de Aguas de 1879) que confiaba sólo en la libre iniciativa privada, suponiendo que los empresarios dueños de los canales o embalses podrían rentabilizar luego sus obras cobrando con plena libertad sustanciosos cánones o exacciones a los regantes o a quienes necesitasen el agua para otros usos. La Restauración de 1874, en la etapa inicial, aunque pronto se inclinó por el proteccionismo patrocinado por Cánovas frente al librecambismo, sólo rectificó levemente, con la Ley Gamazo, de 27 de julio de 1883, ese liberalismo exacerbado de la legislación hidráulica del Sexenio. Se creía, en fin, que el libre mercado resolvería por sí solo los problemas del regadío y de la falta de agua. Eso pensaban sobre todo los conservadores de Cánovas del Castillo, pero inicialmente también los liberales de Sagasta, aunque éstos, y en particular Segismundo Moret, se inclinaron al fin por las tesis intervencionistas en política hidráulica. Otros políticos importantes, como José Canalejas y Méndez o Rafael Gasset y Chinchilla, se acabarían apuntando también a tales tesis intervencionistas en política hidráulica.

Costa, que era liberal conservador, en la política hidráulica se mostró intervencionista, concretando así en esto muy bien su en otros temas difuso y hasta contradictorio «regeneracionismo», y coincidiendo en cierto modo con las ideas socialistas, aunque fueran sus argumentos esenciales siempre de fondo liberal. Lo que no llegó Costa ni a imaginar fue la idea de una planificación hidrológica, ni la gestión unitaria de las cuencas, ni la idea de trasvases intercuenas. En realidad, Costa, como he explicado en otros trabajos, no racionalizó su ideología en términos convencionales o correctos, porque nunca tuvo claras las claves más profundas del Antiguo Régimen ni las de la nueva sociedad liberal y capitalista que precisamente se instaló, costosamente y con abundante derramamiento de sangre, en la España de su tiempo². Costa enfatizó, aunque con el estilo barroco y grandilocuente que le caracterizaba, el fracaso de la legislación ultraliberal del Sexenio sobre obras hidráulicas, lo que es un hecho histórico incontrovertible (el capital privado apenas se interesó por las obras hidráulicas y fracasó

² Para una valoración crítica de las explicaciones de COSTA sobre las fuentes del Derecho y su peculiar teorización jurídica y sobre su influencia, creo que más bien negativa, en el actual Derecho aragonés, así como para la crítica de su ideología, véase mi libro *Mito y realidad en el «standum est chartae»*, Prólogo de Luis DIEZ-PICAZO, Thomson Reuters-Civitas, 2009, págs. 39 y ss. y 271 y ss. Muy certeramente ha criticado o valorado la ideología de Costa, en mi opinión, el profesor Santos JULIÁ, en su libro *Historias de las dos Españas*, 3.^a ed., Editorial Taurus, 2005, en numerosos pasajes (págs. 201-204, por ejemplo), aunque creo que son carencias importantes del libro, en el que valora más de un centenar de figuras de intelectuales y de políticos españoles de los siglos XIX y XX, el no reconocer a COSTA, a quien cita muchísimo, sus certeras ideas concretas sobre política hidráulica, y ni siquiera llega a mencionar JULIÁ en el libro a Manuel LORENZO PARDO.

siempre en ellas cuando lo intentó), e hizo ver a los políticos de su tiempo que la productividad de la agricultura de regadío enriquecería al propio Estado a medio y largo plazo, por la vía del impuesto, intuendo muy bien que el progreso de la agricultura acabaría induciendo progreso también de la industria y de los servicios.

Intentando atraer para los proyectados Canales de Sobrarbe, o de Barbastro, y de Tamarite, o de La Litera, el dinero público y la acción del Estado, explicó como nadie la cuestión crucial de la torrencialidad de nuestros ríos. Mostró que los ríos pirenaicos eran ríos de primavera que en junio, cuando más se necesita el agua, ya se habían deshelado en las cumbres y quedado sin agua, pero señalando la importancia económica de las semanas de más que tardaba en deshelarse la nieve de los picos centrales y más altos del Pirineo aragonés. Señaló la gran cantidad de agua potencial que se contenía en invierno en esas más altas cumbres aragonesas y la posibilidad de aprovecharla, reteniéndola con embalses y haciéndola controlable con canales.

El proyectado Canal de Tamarite, una idea con siglos de antigüedad e innumerables fracasos, se hizo realidad (actual Canal de Aragón y de Cataluña) en diez años (1896-1906) cuando el Estado asumió por ley su construcción³. El proyectado Canal de Sobrarbe, gracias al Estado, ha llegado a ser la sólida realidad actual de los Riegos del Alto Aragón. En ese sentido, quienes vivimos en la cuenca del Ebro algo le debemos a Costa al beneficiarnos de la cuenca española con mayor extensión de regadíos⁴, y por eso cabe afirmar también que toda la política hidráulica española del siglo xx es tributaria de las ideas de Costa⁵.

³ En 2006, con motivo del centenario del Canal de Aragón y de Cataluña, la Comunidad de Regantes de ese Canal editó un libro en dos tomos en el que se explica la historia del desarrollo de la zona de influencia de esa gran obra hidráulica (parte de las provincias de Huesca y de Lérida) y el gran desarrollo experimentado en una zona que hoy tiene también, naturalmente, un considerable desarrollo industrial y de servicios. Se recogen en el libro testimonios de algunas personalidades aragonesas. Véase *Centenario del Canal de Aragón y de Cataluña*, 2006, tomo 1.º, *Historia de una tierra*, 494 págs., y tomo 2.º, *Testimonios y vivencias*, 224 págs.

⁴ A finales del siglo xx, los diversos planes hidrológicos de cuenca hicieron una estimación de las superficies de regadío que en ese momento existían en las diversas cuencas. En el conjunto de España se estimaron las hectáreas de regadío en 3.437.038. En la cuenca del Ebro se estimaron en 783.948 hectáreas. En la del Duero, en 550.326 hectáreas. En la del Guadalquivir, en 483.948 hectáreas. En la del Júcar, en 370.000 hectáreas. En la del Segura, en 265.969 hectáreas. Cfr. *Libro Blanco del Agua* del Ministerio de Medio Ambiente, 2000, pág. 287.

⁵ Cfr. Joaquín COSTA MARTÍNEZ (1911: *in totum*, y 318 a 320) para la gran reserva de agua que representaban las nieves invernales de esos picos centrales del Pirineo y más altos, a que se alude en el texto. Y sobre la significación de COSTA, véase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, págs. 21 y ss. y 34 a 44 y 236.

II. LA CLARIVIDENCIA Y EL TESÓN DE LORENZO PARDO

En cuanto al ingeniero Manuel Lorenzo Pardo, nacido en Madrid (1881), se le considera uno de los ingenieros españoles más destacados y brillantes. Y es bueno recordar aquí que los Ingenieros (de Caminos, inicialmente) existen como cuerpo en España desde principios del siglo XIX y adoptaron muchos de ellos un sacrificado compromiso con los ideales de la Ilustración y con el progresismo, sufriendo algunos persecución o exilio en los periodos de absolutismo u oscurantismo. Lorenzo Pardo desarrolló sus principales trabajos en Aragón, fue el artífice y primer y entusiasta Presidente de la primera Confederación Hidrográfica española, la del Ebro, desde 1926, en la que desempeñó una labor brillante e ingente que en parte explicó en su libro *La conquista del Ebro*⁶, libro escrito, por cierto, en defensa de su obra y actuación, tras haber sido cesado, al principio de la Segunda República, por su primer Ministro de Fomento, Álvaro de Albornoz⁷. Lorenzo Pardo era, como Costa, liberal conservador en general, y un católico partidario del diálogo social, pero en materia hidráulica se apuntó también, siguiendo al famoso polígrafo y creo que con más sólida formación que él, por la senda del intervencionismo estatal, aunque combinando éste con la necesidad de una autonomía funcional de las Confederaciones Hidrográficas y llamando a los usuarios del agua a participar en su gestión. Esta idea de la autonomía funcional de las Confederaciones la tomó Pardo del político riojano, amigo suyo, Félix Martínez Lacuesta. Y la idea de gestionar los ríos por cuencas la tomó del político republicano aragonés, también amigo suyo, Manuel Marraco Ramón⁸.

⁶ Cfr. Manuel LORENZO PARDO, *La conquista del Ebro*, editado por Heraldo de Aragón y dedicado por el autor a don José ORTEGA Y GASSET, 1931, 313 págs.

⁷ Cfr. también el valioso libro biográfico sobre el ilustre ingeniero del periodista José Ramón MARCUELLO, *Manuel Lorenzo Pardo*, editado en Zaragoza, en 1990, por Ibercaja y por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Aragón, 255 págs.

⁸ Cfr. sobre ello el libro citado de José Ramón MARCUELLO (1990: 93 a 100). Juan VELARDE FUERTES ha atribuido la «brillante idea» de gestionar los grandes ríos por cuencas directamente a LORENZO PARDO, quien sin duda, al menos, la representa y la llevó a cabo, aunque advierte bien que la idea surgió del ambiente del «aragonesismo regeneracionista» y del «espíritu de COSTA». Juan VELARDE presenta el principio de unidad de gestión de las cuencas como un logro definitivo y muy beneficioso, y recuerda que luego el Presidente ROOSEVELT la copió en su *New Deal* para los ríos norteamericanos. Incluso analiza VELARDE la etapa de la Dictadura de Miguel PRIMO DE RIVERA, en el rótulo que le pone al epígrafe, como «Una Dictadura Keynesiana antes de la teoría general (1923-1930)». Cfr. del prestigioso economista *Cien años de economía española*, Editorial Encuentro, Madrid, 2009, págs. 159, 164 y 165. Un cuarto de siglo antes que MARRACO RAMÓN y que LORENZO PARDO ya había propuesto, junto a la nacionalización estatalizadora de todas las aguas, la gestión unitaria de las cuencas de los ríos el marxista Karl KAUTSKY, por entonces voz autorizada del socialismo internacional, aunque se acabaría enfrentando con LENIN tras la revolución rusa, en su obra *La cuestión agraria*, traducción de Miguel DE UNAMUNO, Editorial Laia, Barcelona, 1974 (1899), págs. 362 a 365.

Con todo, el nombre de Lorenzo Pardo se asocia siempre, con justicia, al gran logro de la política española que fue gestionar los grandes ríos españoles no por provincias, como en los esquemas generales de la Administración española liberal desde 1833, sino por cuencas hidrográficas. Muchos otros países han imitado posteriormente la sensata fórmula, hoy incorporada también a declaraciones internacionales sobre la gestión del agua y al Derecho comunitario europeo. Hoy, que fuertes presiones políticas nacionalistas periféricas, desde el País Vasco y desde Cataluña, llegan a cuestionar, en algunos casos, la unidad profunda de la Nación española, la obra de Lorenzo Pardo debería ser recordada y revalorizada, precisamente porque fue una obra claramente tanto de construcción y perfeccionamiento de la Nación española como de progreso objetivo en el ámbito de la racionalidad económica y de la racionalización administrativa⁹. Otra de las más importantes realizaciones de Lorenzo Pardo fue el difícil y meritorio proyecto, enviado al Gobierno en 1917, del gran Pantano del Ebro, junto a Reinosa, embalse o hiperembalse que robusteció sustancialmente al río y que ha beneficiado enormemente, una vez que pudo ser terminado (inaugurado por Franco en 1952, aunque prestaba servicios de importancia desde 1945), aguas abajo, a todas las regiones de la cuenca del Ebro, incluida, desde luego, Aragón.

Pero Lorenzo Pardo debe asociarse también a la idea de los trasvases intercuenas, y a la de la planificación, que tanto se han debatido en España las últimas décadas. En efecto, la primera vez que se contemplaron en nuestro país los trasvases como posible solución a los desequilibrios hidráulicos que ofrece el territorio nacional (llueve de forma desigual y, en gran medida, llueve más en los suelos pobres y menos en los ricos) fue en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, del que fue principal mentor precisamente Manuel Lorenzo Pardo, siendo Ministro de Obras Públicas Guerra del Río, sucesor en el Ministerio de Indalecio Prieto, éste socialista e impulsor inicial del mencionado Plan Nacional. Suele considerarse éste un inteligente docu-

⁹ Un jurista aragonés prestigioso, Antonio ROYO VILLANOVA (1869-1958), que, por cierto, fue hijo de un ingeniero de Caminos dedicado vocacionalmente a la política hidráulica, afirmó del Ebro, recordando que atraviesa varias regiones españolas, que el río «*tumba todos los tinglados históricos. Esto es progresivo y nuevo: romper estos tinglados históricos, reaccionarios, regresivos, buscar la amplia solidaridad económica del porvenir y la racionalización de la riqueza española*». Tomo la cita de ROYO VILLANOVA, político muchas veces enfrentado al catalanismo de cualquier matiz, de Francisco SOSA WAGNER, *Juristas en la Segunda República. 1. Los iuspublicistas*, Marcial Pons, 2009, pág. 134. También Juan VELARDE FUERTES señala como una de las consecuencias beneficiosas de la idea de la unidad de gestión de las cuencas hidrográficas la de que alumbraba un «regionalismo diferente», que venía a romper las fronteras de las regiones históricas, y señala la oposición que suscitó, por eso, en algunos sectores del catalanismo más conservador. Cfr. Juan VELARDE FUERTES (2009: 164-165).

mento, que contemplaba ya por vez primera el trasvase al Segura de aguas del Tajo y del Guadiana. El ilustre ingeniero había diseñado, con posterioridad al Plan de 1933, el trasvase Tajo-Segura casi tal como se realizó luego y como existe hoy.

Debemos hoy lamentar, acaso porque la principal labor y protagonismo de Lorenzo Pardo se desarrollaron durante la Dictadura de Primo de Rivera, siendo Ministro de Fomento Rafael Benjumea, Conde de Guadalhorce, que la Segunda República, en su primer bienio, fuera incapaz de comprender los grandes servicios prestados por Lorenzo Pardo a España y le cesara y marginara. Pero pasada esa primera etapa de marginación, la República sí supo recuperar a Lorenzo Pardo, gracias a Indalecio Prieto, Ministro de Obras Públicas desde finales de 1931, quien le nombró jefe de la Sección de Planes Hidráulicos y creó, pensando en su labor futura, un Centro de Estudios Hidrográficos. Y también el siguiente Ministro de Obras Públicas, Rafael Guerra del Río, le nombró Director General de Obras Hidráulicas. Con todo, ni en la etapa de Prieto ni en la de Guerra del Río se llegó a aprobar el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, aunque ambos ministros fueron favorables al mismo.

Con el Frente Popular en el poder, desde febrero de 1936, Lorenzo Pardo se encontró con una persistente hostilidad y hostigamiento desde la prensa de esa tendencia, forzándosele, al inicio de la Guerra Civil, a refugiarse en la Embajada de Chile durante un tiempo, para huir luego clandestinamente a Francia. Además, tuvo que enterarse Lorenzo Pardo de que, en los primeros días de agosto de 1936, su casa de Madrid fue asaltada por revolucionarios extremistas, que destruyeron sus enseres y su magnífica biblioteca¹⁰. El franquismo rehabilitó a Lorenzo Pardo y le llegó a conceder la Gran Cruz del Mérito Civil, que vino a sumarse a otras muchas distinciones que ya poseía y recibidas en las etapas políticas anteriores¹¹.

¹⁰ Cfr. José Ramón MARCELLO (1990: 234 a 237).

¹¹ En una obra que ya puede considerarse clásica de Pascual CARRIÓN, editada en 1973, muy al final del franquismo, y con un elogioso prólogo de Juan VELARDE FUERTES, el autor reconoció expresamente la importancia de las aportaciones a la política hidráulica española de Joaquín COSTA y de Manuel LORENZO PARDO, entre otros políticos, y reproducía ocho décadas después en las conclusiones del libro unas ideas por completo coincidentes con las de COSTA sobre las obras hidráulicas, en el sentido de que debía ser el Estado el que las realizara y que las empresas privadas no son apropiadas para realizarlas, propugnando incluso que fuera el Estado el que asumiera las obras hidráulicas menores como acequias, desagües, nivelaciones, caminos, viviendas y poblados, además de auxiliar a los colonos modestos. Cfr. Pascual CARRIÓN Y CARRIÓN (1973: 255 a 257 y 277).

III. LA REFORMA AGRARIA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ABORTADA POR LA GUERRA CIVIL Y EL FRANQUISMO

Los juristas españoles, con la lógica excepción de los constitucionalistas, se han ocupado poco de la etapa de la Segunda República, aunque por causas comprensibles. Además, por lo que se refiere a la reforma agraria de la República, es tema de gran interés histórico pero menos jurídico, por la breve duración de esa legislación, que el franquismo en buena parte derogó y rectificó en la limitada medida en la que se había llegado a cumplir¹².

En este trabajo no se quieren omitir, con todo, algunas alusiones al fenómeno político de la reforma agraria de la República y a esa aguda problemática política e histórica. Los historiadores nos enseñan que de todas las reformas sociales que se esperaban de la Segunda República la reforma agraria era la más esperada e importante y la más difícil de realizar¹³. La propia Constitución de 1931 muestra ya la preocupación por la agricultura y el regadío y contiene preceptos que parecen contemplar implícitamente la futura reforma agraria. El artículo 47 establecía una serie de metas a favor del campesinado, como el patrimonio familiar inembargable, el crédito agrícola, la indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura, obras para riego y vías rurales de comunicación, con el encargo de que el Estado legislase sobre ello. Y el artículo 44 de la Constitución establecía, entre otras cosas, que: «*La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. / Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. / Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija*».

¹² A un estudiante o jurista joven y despierto que leyerá hoy de un tirón el estupendo libro del profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO *Aguas públicas y obras hidráulicas*, ya citado, de 1966, quizás le extrañaría que un libro que empieza refiriéndose al Sexenio y a la Restauración de 1874, y sigue luego con la evolución de la legislación hidráulica en la Monarquía del primer tercio del siglo XX, dé un salto a la legislación franquista de los años cincuenta sin dedicar ni una línea o ni una nota a pie de página a la Segunda República, su crisis y a la Guerra Civil. A los que hemos vivido una parte de nuestras vidas bajo el régimen de FRANCO esto nos extraña menos. Por cierto que a los juristas con curiosidad por la historia les habrá tenido que agradar la reciente aparición del ambicioso y sugestivo libro de Francisco SOSA WAGNER, *Juristas en la Segunda República. 1. Los iuspublicistas*, Marcial Pons, 2009, 269 págs.

¹³ Cfr., por ejemplo, Julián CASANOVA y Carlos GIL ANDRÉS, explicando bien la complejidad de la reforma agraria en 1931, en su *Historia de España en el siglo XX*, 2.ª ed., Editorial Ariel, 2009, págs. 119-120.

Para preparar la Ley de reforma agraria el Gobierno republicano socialista, presidido por Azaña, y por medio de un Decreto del Ministro de Justicia, Fernando de los Ríos, de 21 de mayo de 1931, nombró una Comisión Técnica Agraria, presidida por el catedrático Felipe Sánchez Román y compuesta por 34 personas, a las que ha calificado Pascual Carrión, que era uno de los miembros de esa Comisión, como personas «muy sensatas y competentes»¹⁴. Las previsiones de esta Comisión Técnica Agraria fueron las de proceder al asentamiento, a partir del primer año, de entre 65.000 y 70.000 familias cada año con tierras para cultivar.

La Ley de reforma agraria de 15 de septiembre de 1932, dictada siendo Ministro de Agricultura Marcelino Domingo¹⁵, se inspiró en las directrices o propuestas de la Comisión Técnica Agraria, aunque con algunas modificaciones importantes, que, según Pascual Carrión, dificultaron muy considerablemente la aplicación de la Ley y sus ritmos, mucho más lentos de lo que se había previsto y de lo que parecía necesario¹⁶. Con alguna excepción, relacionada con tierras sobre las que existiesen derechos señoriales, se previó, no sin tensiones y debate interno¹⁷, y pese al artículo 44 de la Constitución, una expropiación de tierras con indemnización a los propietarios, aunque, según las objeciones de Pascual Carrión, se cometió el gran error de no imponer un impuesto progresivo sobre la renta que había propuesto la Comisión Técnica Agraria y que aspiraba a que contribuyeran a la reforma y a su financiación los grandes propietarios agrarios de la nación, además de que, tal y como se redactó finalmente la Ley, las medidas posibles po-

¹⁴ Cfr. Pascual CARRIÓN Y CARRIÓN (1973: 115).

¹⁵ Juan VELARDE se muestra muy crítico con la gran ignorancia jurídica sobre temas agrarios de Marcelino DOMINGO, lo que acaso no fuera tan importante como da a entender, y también, y temo que algo injustamente, se muestra muy crítico con la reforma agraria de la República en general, que declara basada en el «mito del reparto», como uno de los cuatro mitos en los que resume este autor toda la política económica de la Segunda República. Cfr. Juan VELARDE FUERTES (2009: 178 a 185).

¹⁶ A finales de 1934, aplicando la Ley de 15 de septiembre de 1932, se habían expropiado u ocupado (la mayoría de las veces, expropiado) 116.837 hectáreas, y se habían asentado en ellas 12.260 campesinos con sus familias. O sea, mucho menos del ritmo anual de 60.000 ó 70.000 campesinos asentados que había previsto la Comisión Técnica Agraria. Cfr. Pascual CARRIÓN Y CARRIÓN (1973: 128-129). Conviene recordar también que el paro medio de julio a diciembre de 1933 ascendía a 593.627 trabajadores de todo tipo, de los cuales 382.956 eran trabajadores agrícolas, lo que suponía que el 64% del paro afectaba exclusivamente al sector agrario. En junio de 1932 los desempleados del sector eran sólo 258.570. Cfr. Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y Revolución campesina en la España del siglo XX*, 4.ª ed., Barcelona, 1980, pág. 331.

¹⁷ El gran esfuerzo inicial del PSOE, con muchas tensiones internas, por mantener una línea moderada en este tema de la reforma agraria y de mantener su alianza con los republicanos liberales de Azaña y la final radicalización política del PSOE y de LARGO CABALLERO lo ha estudiado con todo detalle Paloma BIGLINO CAMPOS, en su libro *El socialismo español y la cuestión agraria (1890-1936)*, Prólogo de Antonio ELORZA, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986, págs., sobre todo, 348 y ss. y 383 y ss.

dían afectar a muchos miles de propietarios modestos de toda España, con lo que la Ley se creó muchos enemigos e impopularidad en ciertas capas del propio campesinado. Y tampoco se aprobó el proyecto para un Banco de Crédito Agrícola, lo que también dificultó la financiación de la reforma agraria pretendida¹⁸.

Tras el triunfo de las derechas en las elecciones de noviembre de 1933, todavía el Ministro de Agricultura, Giménez Fernández, demócrata-cristiano, dictó, inspirado en la doctrina del catolicismo social y muy criticado por la mayoría de los dirigentes y militantes de la CEDA, una Ley de Arrendamientos Rústicos, de 15 de marzo 1935, que protegía bastante fuertemente al arrendatario, con prórrogas legales forzosas, idea y legislación que continuaron sustancialmente incluso con el franquismo. Pero pocas semanas después, el 6 de mayo de 1935, Giménez Fernández dejó de ser Ministro de Agricultura¹⁹. Y el 10 de agosto de 1935 se dictó una nueva Ley de reforma agraria mucho más conservadora y tendente a reducir y hasta rectificar los efectos de la Ley de 15 de septiembre de 1932. En esos momentos, además, el PSOE, con Largo Caballero a la cabeza, se había radicalizado ya mucho, como también las derechas por su parte, y había sucedido la sublevación o revolución de Asturias de octubre de 1934, sofocada con gran dureza por el Ejército, ya a las órdenes de Franco para este menester.

Con el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 se recuperó ahora con fuerte impulso la reforma agraria con varios decretos de marzo de 1936 y llegándose el 19 de julio de 1936 a recuperar por las Cortes, siendo Ministro de Agricultura Ruiz Funes, la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, pero con algunas disposiciones nuevas que la radicalizaban. En estos meses se dio una fuerte aceleración al ritmo de implantación de familias campesinas en tierras para cultivar. En algunas zonas, como en la provincia de Badajoz, se ocuparon directamente fincas por campesinos impacientes. Tras el 18 de julio de 1936, y ya en plena Guerra Civil, el nuevo Ministro de Agricultura, Vicente Uribe, dictó un decreto que autorizaba la expropiación sin

¹⁸ Todo esto lo explica Pascual CARRIÓN en su mencionado libro de 1973, donde incluso cuenta que, por esos errores de la Ley de 15 de septiembre de 1932, él se desvinculó de la Junta Central de Reforma Agraria (págs. 123 a 129). Pascual CARRIÓN, que siguió trabajando en España con el franquismo, creo que nos aparece hoy como un técnico muy competente y lúcido y pragmático, pero también progresista, que estaba a favor de la reforma agraria en España y de la redistribución de la propiedad de la tierra, muy consciente del lastre que representaban para el país los latifundios, de importancia entonces económica y política enorme.

¹⁹ Cfr., para este viraje a la derecha en el Gobierno de la República de 1935, Julián CASANOVA y Carlos GIL ANDRÉS (2009: 145-146). La interesante figura de GIMÉNEZ FERNÁNDEZ ha sido estudiada con agudeza por Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR como un ejemplo perfecto de persona moderada e inteligente que fue bruscamente apartada de toda responsabilidad política en ese contexto histórico de brutal polarización previo al estallido de la Guerra Civil. Cfr. del autor *Los perdedores de la Historia de España*, Editorial Planeta, 2007, págs. 519 a 526.

indemnización o incautación de las fincas de todos aquellos que hubieran intervenido directa o indirectamente en el movimiento contra la República. Se creaban unas Juntas locales y provinciales que habrían de determinar cuáles habían sido esas personas y esas fincas y las entregarían éstas luego a las organizaciones obreras. Las expropiaciones o incautaciones realizadas tras la Guerra Civil fueron anuladas al terminar ésta.

En conclusión, puede afirmarse que la reforma agraria de la Segunda República respondía a unas indudables necesidades de justicia y de progreso y se hizo en un principio con cierta moderación y contención, y que el régimen republicano se esforzó por mantener las formas y esa moderación, aunque en un contexto de muchos jornaleros en paro y de gran miseria campesina y de presión y de ambiente revolucionarios crecientes, y que encontró también una oposición muy dura y radical de la derecha y de los terratenientes, no pudiéndose evitar la creciente polarización política y, finalmente, la Guerra Civil con un fuerte aspecto de lucha de clases. En la zona republicana o «roja» la revolución social se llevó al extremo en algunos lugares, como en el Aragón oriental por los anarquistas, aunque fueran tales experiencias efímeras²⁰. La victoria de los franquistas en la Guerra Civil benefició, entre otros muchos, a los terratenientes, clase social que ha ayudado en muchos países a sostener regímenes autoritarios, como hizo también con el franquismo, aunque la propia dinámica social les fuera restando lentamente poder, lo que iba dejando crecientes espacios a fuerzas burguesas de sentido más liberal y progresista²¹.

IV. LA POLÍTICA HIDRÁULICA DEL FRANQUISMO Y LA APARICIÓN DE LOS TRASVASES INTERCUENCAS

El franquismo continuó, cuando el país se pudo recuperar un poco de la devastación sufrida en la Guerra Civil, la anterior política de obras hidráulicas y de aspiración a los trasvases²². En España, como se

²⁰ Sostiene Edward MALEFAKIS que la revolución social en el campo fue mucho más complicada de lo que generalmente se cree y que generó, con su enfrentamiento, en líneas generales, entre los anarquistas y los comunistas, profundos conflictos dentro de la República. Sostiene que, más que Cataluña, es Aragón, pese a ser región entonces pobre y poco poblada, la región legendaria durante la Guerra Civil para los anarquistas españoles y que esta región está en el foco central de la mitología anarquista del mundo entero, acaso como reflejo de la tendencia arcádica que subyace al movimiento. Cfr. del autor el capítulo 15, «La revolución social», de la obra colectiva, dirigida por él, *La guerra civil española*, Editorial Taurus, 2006, págs. 412 a 420.

²¹ Cfr. en dicho sentido Julián CASANOVA y Carlos GIL ANDRÉS (2009: 272).

²² Cfr. mi trabajo «Los trasvases de recursos hidráulicos entre cuencas y el caso particular de los trasvases del Ebro», en la *Revista Jurídica de Navarra*, enero-junio 1993, núm. 15, págs.184 a 186.

sabe, durante la inicial etapa autárquica, los Gobiernos del General Franco siguieron una política económica de apoyo a la agricultura recurriendo, entre otras medidas, a la construcción de embalses o pantanos, a la «regulación» («regularización», había preferido, con buen sentido idiomático, denominarla Lorenzo Pardo) de aguas de los ríos. Se realizó también una cierta labor de colonización incluso con la creación de tres centenares de pueblos nuevos²³. En esa época las naranjas eran casi la única exportación española importante.

El Plan de Estabilización de 1957-1960 supuso un cierto frenazo a esta política de la dictadura franquista de construcción de embalses. En el Gobierno formado el 25 de febrero de 1957 habían entrado los «tecnócratas» del *Opus Dei* (Ullastres en Comercio, Navarro Rubio en Hacienda) que orientarían la política del régimen franquista hacia una liberalización económica, una apertura al exterior y una mayor preocupación por la industrialización. Se abandonó el amplio proteccionismo que había caracterizado el capitalismo español desde Cánovas. Esta política, con la dura contrapartida social de una emigración masiva desde España al extranjero y desde el campo a la ciudad, sentó las bases del desarrollo económico posterior de las décadas siguientes²⁴ y tuvo su continuación, a partir de 1964, en la planificación general e «indicativa» de la economía nacional, impulsada desde que Laureano López Rodó ocupó en 1962 la Comisaría del Plan de Desarrollo²⁵.

Durante el segundo Plan de Desarrollo, que duró desde 1968 hasta

²³ Pueblos situados sobre todo en Andalucía, Extremadura y Aragón, en los que el franquismo logró instalar unos 60.000 colonos. Para los historiadores críticos con el franquismo, la colonización fue una mera cortina de humo para tapar los enormes problemas e injusticias del campo español. En Aragón intervino en esta labor de colonización mucho tiempo y muy activamente, y ganándose el respeto de todos o de casi todos, el ingeniero don Francisco DE LOS RÍOS ROMERO, que escribió durante años en el *Heraldo de Aragón* sobre la problemática de la agricultura y de los riegos, y cuya obra puede conocerse, aparte de en otros trabajos suyos publicados, en el libro recopilatorio *Cuarenta años de testimonio público de las gentes del campo*, editado por la Cátedra de Hidrogeología, en la Facultad de Ciencias de la Universidad de Zaragoza, s.f. (es de 1990), Zaragoza, 234 págs. Los regadíos en el Ebro a lo largo del siglo XX han sido estudiados por numerosos economistas en la obra colectiva *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX*, Ed. Vicente PINILLA NAVARRO, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, 759 págs.

²⁴ Cfr. sobre este decisivo viraje de nuestra política económica Juan VELARDE FUERTES (2009: 240 a 249). Durante la década de los sesenta, más de cuatro millones y medio de personas cambiaron de residencia dentro de España, casi siempre desplazados del campo a la ciudad, y entre 1960 y 1975 tuvieron que irse a trabajar al extranjero, sobre todo a Europa, remitiendo sustanciosas remesas a España, tres millones de españoles. Cfr. Julián CASANOVA y Carlos GIL ANDRÉS (2009: 270 y 271).

²⁵ Es muy conocida la ascensión fulminante de Laureano LÓPEZ RODÓ a la política, a raíz de haber escuchado el Almirante CARRERO BLANCO una conferencia suya sobre la reforma de la Administración española. Cfr., por ejemplo, la narración sobre esto de Santos JULIÁ (2005: 393 a 396), no exenta de cierta admiración por LÓPEZ RODÓ. Los Planes de Desarrollo franquistas, con todo, son valorados críticamente por VELARDE, por ir contra la lógica del mercado. Cfr. Juan VELARDE FUERTES (2009: 249 y 251).

1971, se aprobó la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre «aprovechamiento conjunto» de los ríos Tajo-Segura, Ley luego completada con las Leyes 52/1980, de 16 de octubre, y 13/1987, de 17 de julio²⁶. Pero el tercer Plan de Desarrollo, previsto para los años 1972 a 1975, se abandonó prácticamente a finales de 1973, como consecuencia del inicio de una fuerte crisis económica y de la muerte en atentado del Vicepresidente del Gobierno, el Almirante Carrero Blanco.

En esa etapa de práctico abandono del tercer Plan de Desarrollo y de inicio de la crisis económica se conocieron actuaciones administrativas de alto nivel, aunque irregulares jurídicamente (disposiciones administrativas de bajo rango o no publicadas), dirigidas a aprobar la realización de un Anteproyecto del Acueducto Ebro-Pirineo Oriental, que habría de servir para transportar a la zona metropolitana de Barcelona, por una conducción de 160 kilómetros, y tras una elevación de 240 metros, 1.400 hectómetros cúbicos de aguas del Ebro²⁷.

Este intento de trasvasar caudales cuantitativamente importantes de agua del Ebro, estando en el Ministerio de Obras Públicas Gonzalo Fernández de la Mora, provocó una fuerte reacción opositora en los territorios de la cuenca del Ebro. La mencionada oposición aragonesa y de otras regiones de la cuenca del Ebro al trasvase de sus aguas intentado en 1974 debió contribuir, junto a la incipiente crisis económica y a los problemas que se acumulaban al Gobierno ante la decadencia física y próxima muerte del General Franco, a que el Gobierno presidido por Carlos Arias Navarro frenara primero, y olvidara después, el tema del posible trasvase Ebro-Pirineo Oriental.

²⁶ Cfr. sobre el trasvase Tajo-Segura, y en su justa defensa, el libro jurídico y colectivo, dirigido por Antonio FANLO LORAS, titulado *La ordenación jurídica del trasvase Tajo-Segura*, editado por la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua (IEA), Murcia, 2008, 416 págs. También la obra colectiva, de visión técnica y económica, *El trasvase Tajo-Segura*, José María SANDOVAL RODRÍGUEZ *et al.*, Ediciones Nuevos Enfoques, Madrid, 1989, 167 págs. Y, finalmente, también de contenido sobre todo económico y técnico, la obra colectiva *Planificación hidráulica en España*, edición de Antonio GIL OLCINA y Alfredo MORALES GIL, Fundación Caja del Mediterráneo, Murcia, 1995, 430 págs.

²⁷ Cuatro juristas aragoneses o vinculados a Aragón escribieron un libro colectivo con muy razonables objeciones concretas de carácter jurídico a ese concreto intento de trasvase del Ebro de 1973, sin cuestionar ninguno de ellos en dicho libro la idea de los trasvases intercuenas en sí misma. Cfr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, José BERMEJO VERA, Luis MARTÍN REBOLLO y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 1975, 193 págs. También otro jurista aragonés de prestigio, Luis JORDANA DE POZAS, presentó una ponencia en mayo de 1974 ante el Pleno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, titulada «Trasvase del Ebro», muy crítica, en las 14 páginas de su texto (he manejado una separata), con ese concreto intento de trasvase del Ebro, y hasta un tanto crítica, aunque de forma más tangencial, con la idea de los trasvases intercuenas en general.

V. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982

Los pactos autonómicos entre UCD y PSOE de 1981 dejaron a Aragón entre las Comunidades Autónomas de segundo nivel o del artículo 143 de la Constitución (CE en adelante), y no entre las de primer nivel o del artículo 151 de la CE y asimiladas. El Estatuto, que se aprobó por la Ley 8/1982, de 10 de agosto, recogió competencias, entre las que denominaba no siempre con razón «*exclusivas*», sobre instalaciones de navegación y deporte en aguas interiores, agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, zonas de montaña, montes y espacios naturales protegidos o protección de ecosistemas fluviales o lacustres en los que se practicara caza o pesca (art. 35.1.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º y 12.º) y sobre aprovechamientos hidráulicos y recursos hidráulicos, en el artículo 35.1.º, regla 11.ª, regla que era la decisiva a nuestros efectos. Además, en el artículo 36.2.º, letra c), se recogió la competencia para «*ejecutar la legislación del Estado*» en materia del medio ambiente.

El texto de ese decisivo artículo 35.1.º.11.º, relativo a una de las competencias pretendidamente «*exclusivas*», fue el siguiente: «*Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma. Aguas minerales, termales y subterráneas*».

«*La ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, incluidos los hidroeléctricos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón*».

El precepto reproducía el doble criterio de la Constitución de aludir al «*interés de la Comunidad*» y al territorio (arts. 148.1.10.º y 149.1.22.º), y, vigente todavía entonces la Ley de Aguas de 1879, podría conducir a consecuencias muy distintas según se entendiese por cuenca la del «*curso fluvial concreto*», criterio que sostenían los nacionalistas catalanes, vascos y gallegos y, en Aragón, el Partido Aragonés Regionalista (PAR, en adelante), o se entendiese por cuenca, para los grandes ríos intercomunitarios, como el Ebro, la correspondiente al conjunto del gran río.

Con motivo de la tramitación parlamentaria de la que llegaría a ser Ley de Aguas de 1985, el PAR intentó infructuosamente conseguir, sin convencer al PSOE, entonces gobernante tanto en Aragón como en España, que se modificara el proyecto de Ley de Aguas en el sentido de admitir competencias legislativas y ejecutivas a la Comunidad Autónoma sobre las aguas de afluentes del Ebro que discurrieran íntegramente por territorio aragonés. «*Si no gestionamos nuestros ríos habremos engañado a nuestro pueblo*», llegó a decir Hipólito Gómez de las Rocas, fundador

y entonces Presidente del PAR²⁸. Gómez de las Rocas es Abogado del Estado, pero no tiene publicaciones ni especial autoridad científica en Derecho de aguas, pese a lo cual esta peculiar y criticable idea suya ha sido mantenida siempre hasta hoy por el PAR.

Sin embargo, las cosas no iban a ir por ahí. Ya vigente la Ley de 1985, el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO publicó un importante Dictamen²⁹ en el que defendió, convincentemente, el criterio amplio de cuenca hidrográfica y que, no habiendo en Aragón aguas intracomunitarias (salvo acaso algún ibón aislado, especificaba), el párrafo 2.º del artículo 35.1.11.º del Estatuto era un precepto casi sin contenido real, y que, además, su párrafo primero se había excedido al atribuir a Aragón, sin base en el artículo 148.1.10.º CE, las aguas subterráneas, aguas que entendió el autor que, debiéndose entender integradas entre los «recursos» a los que aludía el artículo 149.1.22.º CE, ni siquiera los Estatutos fundamentados en el artículo 151 de la CE podrían haber arrebatado a la competencia del Estado. Menos aún el Estatuto de Aragón de 1982.

VI. LA LEY DE AGUAS DE 1985 Y SU VALOR

Toda la doctrina jurídica sería está de acuerdo en la gran calidad que tuvieron las leyes liberales de aguas de 1866 y de 1879, prácticamente idénticas en lo sustancial, por lo demás. El profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO explicó muy bien cómo el valor de esas leyes provenía, entre otras razones, de haber dotado de un *sistema* claro y coherente al conjunto normativo relativo a las aguas. Omitieron esas leyes, con gran acierto, explicaba, lo relativo a la actividad de la Administración, hasta el punto de que se podía afirmar que no era tanto una ley *administrativa*, una ley de acción, sino una ley *institucional*, con reconocimiento de una serie de situaciones que *institucionalmente* fueron recogidas, y con atención a las profundas raíces sociológicas, legalizando el derecho vivido. De ahí se pudo derivar una gran pureza de los principios y de los enunciados de juicio, que permitieron que la *validez* de esas leyes (lo afirmaba de la de 1866, pero lo extendía luego a la de 1879) *quedara en cierto modo perpetuada*³⁰. Sólo le faltó decir al prestigioso jurista, en tan certera descripción, que esas características eran,

²⁸ Esta tajante declaración de GÓMEZ DE LAS ROCES puede consultarse en un reportaje del periódico aragonés, hoy ya no existente, *El Día* de 20 de marzo de 1985.

²⁹ Cfr. del profesor MARTÍN-RETORTILLO su trabajo «Aguas subterráneas» y «Aguas que discurren íntegramente dentro del territorio», núm. 113 de esta REVISTA, 1987, págs. 401 a 424.

³⁰ Cfr. del autor «La elaboración de la Ley de Aguas de 1866», núm. 32 de esta REVISTA, 1961, págs. 50 a 54.

precisamente, las de las buenas leyes codificadoras, como lo fueron las de Aguas de 1866-1879, y que la pureza de principios de las mismas debía mucho a que eran conscientemente herederas y tributarias de la gran tradición del Derecho romano. Conviene recordar, además, la gran estatura intelectual de algunos de los conocidos autores de esas Leyes de Aguas de 1866-1879: Cirilo Franquet y Bertrand, Antonio Rodríguez de Cepeda y Manuel Alonso Martínez.

De la vigente Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, hoy recogida, con varias reformas posteriores, en el Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que contiene su Texto Refundido, se podría afirmar, lamentablemente, y pese al acierto de su orientación genéricamente publicadora, justo lo contrario que lo antes recogido respecto de las soberbias Leyes de 1866-1879. Fue dictada, la Ley de 1985 y todas sus reformas posteriores, desde un considerable desconocimiento del derecho vivido y anterior y de la realidad social. Ha sido una Ley casi exclusivamente administrativa, con preterición o pésimo trato de todo lo atinente al Derecho civil y al Derecho hipotecario, que es, por cierto, mucho lo digno de tenerse en cuenta en cuanto a los mismos³¹, y fue Ley obsesionada con las tareas de la Administración, que muy optimistamente se pensó que se encauzarían fácilmente con la técnica de la planificación hidrológica. Ha sido una Ley poco institucional y descuidada en la decisiva contemplación de los derechos subjetivos, y Ley con técnica jurídica bastante deficiente y roma, que casi siempre deja enturbiados o en penumbra los principios esenciales de su sistema o cae en contradicciones valorativas, y Ley poco clara, incluso gramaticalmente, en muchas ocasiones, en sus enunciados de juicio. Los entusiastas de la Ley de 1985, que fueron muchos al principio, y que presentaban la planificación hidrográfica casi como una panacea y una revolución en la gestión del agua, no han explicado nunca en serio cómo la planificación iba a racionalizar la discrecionalidad administrativa al nivel esencial de las vicisitudes en la titularidad y el ejercicio de los diversos tipos de derechos subjetivos sobre el agua pública o privada.

³¹ Ya en 1962 había explicado José CASTÁN TOBEÑAS que eran una triste realidad «*las acometidas constantes del Derecho público contra el Derecho privado*», y había solicitado que se buscara «*un sistema de preparación y elaboración legislativa en la que los juristas y los civilistas, al lado de los economistas, los administrativistas, los políticos, los funcionarios y los expertos, estén en todo momento presentes*». Pensaba CASTÁN, creo que con gran lucidez, que con ello «*ganarían en claridad, en técnica y en cualidades de fondo las leyes españolas*». Cfr. *La propiedad y sus problemas actuales*, Discurso de Apertura de los Tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1962, Instituto Editorial Reus, Madrid, págs. 115-116. Y el gran historiador que fue Jesús LALINDE ABADÍA se había referido a la «*pujanza del nuevo Derecho administrativo, técnicamente mucho más imperfecto que el Derecho privado, pero mucho más dinámico, de modo que el Derecho privado va quedando relegado a las relaciones jurídicas más estáticas, que, como tales, son de menor influjo en la vida total del Derecho*». Cfr. *El Derecho en la Historia de la Humanidad*, Universitat de Barcelona, 1988, núm. 39, pág. 84.

En fin, estudiada en serio, y con inclusión de sus muy importantes disposiciones transitorias, la Ley ha creado un sistema complejísimo y lleno de oscuridades, lagunas e incertidumbres, sobre las aguas y sobre los cauces y lechos, que para nada han mejorado sus posteriores reglamentos³². La Ley fue poco respetuosa con la magnífica Ley anterior, la que innecesariamente derogó de modo expreso, pese a que casi todo lo que tiene de bueno es lo que mantuvo de esa Ley anterior. Podríamos concluir afirmando que la Ley de Aguas de 1985 carece de todas y cada una de las meritorias virtudes características de las grandes leyes codificadoras decimonónicas españolas. El *Libro Blanco del Agua* de 2000 ha afirmado certeramente³³ que la pérdida por la Ley de 1985 de las grandes virtudes de la Ley de 1879 ha conducido al desprestigio de la Ley y a fenómenos de incumplimientos generalizados de la misma. En sentido ideológico, la Ley de 1985 creo que fue mucho más conservadora y turbia de lo que al principio se solía explicar, lo que ha hecho posible que el Partido Popular, en un momento de gran fervor neoliberal, haya mantenido en su momento (Ley 46/1999) de buen grado y prácticamente íntegra esta Ley de 1985, con algunos retoques, a su vez casi todos aceptados luego también por el PSOE al recuperar el poder³⁴. En política hidráulica no han polemizado en profundidad

³² Para estos graves defectos y excesiva complejidad del actual sistema legal, véanse José Luis MOREU BALLONGA (1996: 731 a 755) y Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 1997, págs. 68, 101-102, 140 y ss., 274 y ss., y 305-306. Es digno de destacarse que haya sido el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, de entre los administrativistas, quien más amplia y profundamente se haya ocupado del régimen jurídico de las aguas privadas y haya hecho un importante esfuerzo por integrar ese régimen jurídico dentro del actual Derecho de aguas para intentar recomponer el sistema legal completo de las aguas. Ello, sin duda, conecta con sus profundas reflexiones sobre la gestación histórica del Derecho administrativo frente al Derecho civil, sobre la difícil delimitación de ambas ramas del Derecho, sobre la completa autonomía alcanzada por el Derecho administrativo y con la clara y certera concepción que sostuvo siempre sobre la unidad radical del ordenamiento jurídico. Cfr., por ejemplo, su libro y trabajo *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, 2.^a ed., Editorial Civitas, 1996 (1960 la 1.^a edición), págs., sobre todo, 21 a 67.

³³ Cfr. el *Libro Blanco del Agua*, Ministerio de Medio Ambiente (2000: 607 a 609).

³⁴ El Partido Popular, mediante las Leyes 13/1996 y 46/1999, introdujo, sin que el PSOE lo haya rectificado, en la línea de la «huida» del Derecho administrativo, el protagonismo de sociedades estatales para la realización de obras hidráulicas y con la bastante ingenua intención de captar capitales privados e implicar a la Banca privada en la financiación de obras hidráulicas. Convocó el Gobierno de este partido político, en sus inicios, a los Bancos, pero los encontró muy reticentes y opusieron muchas (lógicas, siendo los ríos del dominio público del Estado) pegas jurídicas. Esos políticos ultraliberales seguramente ignoraban el fracaso de la legislación ultraliberal del Sexenio (1868-1874) que se ha recordado en este trabajo. Intentaron repetir lo que ya había fracasado hace más de un siglo. Como COSTA había solicitado, también hoy todo o casi todo el dinero para esas nuevas obras hidráulicas tiene que ponerlo inicialmente el Estado, aunque su gestión directa no sea hoy tan necesaria como entonces en la ejecución de las obras, lo que, por el mayor protagonismo de empresas privadas poderosas de construcción, ha dado hoy mayor relieve a la legislación sobre contratos de la Administración. Cfr. mi trabajo «Propiedad, usos, transmisión y “precio” de las aguas públicas y de las aguas privadas», en la obra colectiva *Hacia las cuentas económicas del agua en Es-*

y con rigor en España la ideología socialdemócrata y la liberal conservadora³⁵.

VII. LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985 POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Ley de Aguas del PSOE de 1985 no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) por Aragón, donde este partido gobernaba entonces, pero sí por el Partido Popular y por los gobiernos autonómicos gallego, balear, vasco y cántabro.

La Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que resolvió todos esos recursos, sostuvo que era legítima la opción de la inclusión por el legislador de las aguas continentales en el dominio público (cfr. FJ 7) y, en la línea tradicional que Lorenzo Pardo representa como nadie, sostuvo un concepto amplio de cuenca hidrográfica, como el recogido en el artículo 14 de la Ley. Se rechazó, por tanto, expresamente, el criterio doctrinal del llamado «*curso fluvial concreto*». Y, en sintonía con ello, sostuvo la Sentencia que el Estado era el responsable de la legislación y ejecución de las aguas de las cuencas intercomunitarias de los grandes ríos (cfr. FJ 15); y que el Estado era el titular en concepto de dominio público sobre todas las aguas continentales. Y sostuvo la Sentencia que, en esa etapa primera del desarrollo estatutario, las CC.AA. del artículo 143 de la CE tenían el límite para sus competencias en el artículo 148.1.10.º de la CE, mientras que las CC.AA. del artículo 151 de la CE y asimiladas tenían sólo el límite, en principio, del artículo 149.1.22.ª de la CE³⁶. Toda esta doctrina del TC fue luego confirmada por su Sentencia 17/1990, de 7 de febrero, sobre la Ley canaria 10/1987, y por otras varias sentencias suyas posteriores.

A las CC.AA. de competencias amplias, como se ha explicado, la Sentencia (cfr. FJ 18) les reconoció competencia general legislativa y eje-

paña, Colección Ecos, Madrid, 2006, págs. 47 y 59 a 61; y sobre el debate ideológico relativo al agua en España, págs. 68 a 77.

³⁵ Por falta de espacio, no voy a explicar aquí el significado esencial de las diversas reformas de la normativa estatal de las aguas de la última década. Las principales son la de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre; el Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que dictó el vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas; la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; el Decreto 606/2003, de 23 de mayo, que reformó el Reglamento de Dominio Público Hidráulico de 1986; la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que transpuso la Directiva Marco Europea del Agua de 2000; la Ley 11/2005, de 22 de junio, que reforma la citada Ley 10/2001; y el Decreto 907/2007, de 6 de julio, que reforma el Reglamento para la Planificación Hidrológica de 1988. Todas estas normas están explicadas sucintamente en su significado en mi trabajo «Evolución histórica y normativa estatal actual sobre aguas subterráneas», en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 714, julio-agosto 2009, págs. 1796 a 1817.

³⁶ Cfr., por ejemplo, sobre ello José Luis MOREU BALLONGA (1990: 186 y ss.).

cutiva sobre «*aprovechamientos*» (no sobre «*recursos*»: el TC no llega a pronunciarse expresamente sobre ello, al no haberlo demandado los recurrentes) de aguas superficiales o subterráneas de cuencas hidrográficas intercomunitarias, con los límites de los diversos títulos competenciales específicos contenidos en el artículo 149 de la CE. El profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, partidario de que la Sentencia hubiera reconocido plenas competencias al Estado sobre los «*recursos*» y sólo en cambio sobre «*aprovechamientos*» a las CC.AA., criticó esta falta de pronunciamiento expreso de la Sentencia sobre los «*recursos*» e incluso la noción misma de cuenca intracomunitaria, y se mostró bastante decepcionado con esta Sentencia, elogiada por otros muchos. Anunció el prestigioso profesor, con buena intuición según se ha podido ver posteriormente, que la Sentencia permitiría en el futuro resquicios importantes para las aspiraciones expansivas de ciertas CC.AA. en materia de aguas, aparte de criticar, creo que con razón, una cierta «*claudicación*» en la práctica de las Confederaciones Hidrográficas frente a las Administraciones hidráulicas autonómicas³⁷.

Las CC.AA. de competencias menos amplias (art. 143 de la CE), como Aragón, no tenían en ese momento, como había adelantado el citado Dictamen de 1987 del profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO³⁸, verdaderamente competencias sobre aguas subterráneas ni renovables ni no renovables, ni siquiera en las cuencas intracomunitarias, donde éstas existieran. El artículo 35.1.º.11 del Estatuto de Aragón de 1982 era un precepto estatutario vacío de contenido.

La Sentencia 227/1988 también dio por buena toda la regulación de la Ley de 1985 sobre la planificación hidrológica (FJ 20), dentro de cuyos razonamientos, sostuvo, en particular, que las infraestructuras básicas requeridas por el plan debían verse como «*inherentes*» al ejercicio de sus competencias por el Estado sobre dominio público, pero que ello se debía entender sin menoscabo de la colaboración y coordinación con las CC.AA. para disponer y ordenar otras infraestructuras «*no básicas*» a través de las correspondientes medidas de planificación territorial o de actuaciones específicas. La Sentencia, sin entrar a pronunciarse sobre el concepto de obra de «*interés general*», afirma que no cabe excluir *a priori* que pueda haberlas sobre aguas sólo intracomunitarias. La Sentencia del TC 161/1996, de 17 de octubre, completó luego esa doctrina. Las competencias ejecutivas del Estado sobre

³⁷ Cfr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (1997: 431 y ss., y pág. 435 en particular). También, aceptando estas críticas suyas a la Sentencia 227/1988 del TC, Antonio FANLO LORAS, en *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2007, págs. 35 a 38.

³⁸ Cfr. de nuevo José Luis MOREU BALLONGA (1990: 195-196).

las aguas desalinizadas del mar no las ha declarado el TC, por falta todavía de ocasión, pero parecen indudables sobre todo desde que la Ley 11/2005, del PSOE, integrara plenamente dichas aguas en el dominio público, frente a la solución parcialmente privatizadora (propiedad privada de ciertas aguas desaladas) de la Ley 46/1999, del PP.

Dos aspectos importantes que han preocupado poco a la doctrina administrativista y que deja bastante en la penumbra la Sentencia 227/1988 son los de las competencias legislativas y ejecutivas sobre las aguas privadas, todavía muy abundantes en España, y sobre los acuíferos fronterizos entre cuencas diferentes. Sobre el primer problema he discurrido en otra ocasión³⁹. Sobre el segundo reflexioné ampliamente en mi libro sobre aguas subterráneas de 1990, con opiniones de las que se han hecho eco otros autores⁴⁰.

La Sentencia 227/1988 del TC tiene un estimable nivel doctrinal general y contiene una entusiasta defensa de la Ley de 1985, en base a principios socializantes o intervencionistas o progresistas, aunque flojea un poco en sus escasas afirmaciones de Derecho civil y denota un amplio desconocimiento por sus autores de la vieja Ley de Aguas de 1879, lo que explica un cierto grado de entusiasmo excesivo por la Ley de Aguas de 1985, que ya se ha explicado que fue Ley de muy modesta calidad técnica y de progresismo o sentido social bastante ingenuo y engañoso.

VIII. EL ANTEPROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 1992-1993 Y EL PACTO DEL AGUA DE 1992

Siendo Ministro de Obras Públicas y Transportes don José Borrell Fontelles, en un Gobierno del PSOE presidido por Felipe González, a finales de 1992, se conoció la primera versión de un Anteproyecto de Ley de Plan Hidrológico Nacional (en adelante, PLPHN), y se supo que el Gobierno contemplaba trasvases intercuencas, en el conjunto de España, con una cuantía máxima de 4.245 hectómetros cúbicos anuales, de los que un máximo de 2.055 hectómetros cúbicos anuales habrían de

³⁹ A las competencias administrativas sobre las aguas privadas, y a su relación con las aguas minerales y medicinales (cfr. art. 148.1.10.º de la CE), me he referido en el comentario a los preceptos del Estatuto aragonés reformado en 2007 en la obra colectiva coordinada por los profesores José BERMEJO VERA y Fernando LÓPEZ RAMÓN, cuando comento la Sentencia 227/1988 del Tribunal Constitucional.

⁴⁰ Cfr. José Luis MOREU BALLONGA (1990: 199 a 211). Y entre los que aceptan el criterio de distribución territorial que propongo, por ejemplo, Ramón MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, vol. 2.º, 1992, pág. 159; o también Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (1997: 395 y nota 31). En la misma línea, hoy, aunque con escasa claridad, el artículo 8, apartado 1.º, de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional.

salir de la cuenca del Ebro hacia las cuencas del Júcar, Segura y Pirineo Oriental. Más exactamente, y puesto que se contemplaban intercambios entre unas y otras cuencas intercomunitarias, para la cuenca del Ebro se fijaba un máximo a trasvasar de 1.480 hectómetros cúbicos de agua anuales durante los diez primeros años de vigencia del PHN y un máximo a trasvasar de 2.150 hectómetros cúbicos anuales durante los diez años siguientes. A la vez, se fijaba un máximo de 200 hectómetros cúbicos anuales a recibir por la cuenca del Ebro (desde las cuencas Norte I, Norte II y del Duero) durante los diez primeros años y un máximo de 400 hectómetros cúbicos anuales a recibir durante los diez años siguientes. Y, en ese contexto, no se veían obstáculos ni siquiera para trasvasar aguas a grandes distancias (trasvase Ebro-Guadalquivir; contemplado en el «esquema general de partida» recogido en el art. 74 del PLPHN)⁴¹.

El PLPHN se filtró a los medios de comunicación en 1993, con posterior difusión oficiosa de textos en abril de 1993 y otro en abril de 1994. El proyecto se iniciaba con una extensa Exposición de Motivos en la que se hacía referencia, entre otros temas, al de las que denominaba, con mal sentido idiomático, «*transferencias de recursos hidráulicos*» entre cuencas diversas. La Exposición de Motivos recogía una optimista y entusiasta defensa en positivo de la planificación hidrológica y de esta técnica hidráulica de los trasvases intercuenas, técnica hidráulica que se presentaba como para ejercerse en el futuro con normalidad o habitualidad, reconociendo que se querían generalizar los trasvases. Se rebasaban con mucho los más modestos objetivos del Plan de 1933 de Lorenzo Pardo.

Los principales políticos socialistas animadores de este Proyecto de Ley fueron, junto al Ministro Borrell, Vicente Albero, que fue Secretario de Estado para las Políticas de Agua y Medio Ambiente, y Adrián Baltanás García, que fue Director General de Obras Hidráulicas, y se suele admitir por todos que en los aspectos jurídicos se recurrió al catedrático zaragozano de Derecho administrativo Antonio EMBID IRUJO.

No sin razón, se ha afirmado de ese PLPHN y de su Exposición de Motivos que eran un tanto «altaneros» y que demostraban que la retórica sobre la planificación hidrográfica, presentada a veces en tono «ampuloso», ocultaba sobre todo la idea de los trasvases intercuenas⁴². Hoy sabemos que el Plan de Borrell fracasó, y que tenía algo de fantasioso, siendo seguro que el largo periodo de «*estudio y maduración*»

⁴¹ Cfr. José Luis MOREU BALLONGA (1993: 183 a 221, *in totum*). Puede consultarse hoy también Isabel GALLEGU CÓRCOLES, *Régimen jurídico de los trasvases*, Editorial Civitas, 2009, págs. 91 a 94.

⁴² Expresiones críticas que tomo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (1997: 38-39 y 306).

a que aludía el documento no había incluido un estudio mínimamente serio de la colosal financiación de la construcción a cargo sustancialmente del Estado de una única cuenca peninsular ni de las dificultades sociales y políticas y ambientales que esa auténtica ensoñación habría de encontrar en la práctica. Los autores de la Exposición de Motivos del PLPHN citaron insistentemente a Lorenzo Pardo, pero acaso ignoraban que el sabio y experimentado ingeniero había aconsejado enfáticamente en estas cuestiones relativas a la política hidráulica el estudiarlas muy a fondo previamente y no levantar nunca, en lo posible, falsas expectativas⁴³.

En el articulado del PLPHN se creaba la «Entidad de Derecho Público para el Equilibrio Hidráulico Nacional», que el propio PLPHN proponía se designase con las siglas o acrónimos EHNA. El proyectado EHNA, dada la composición que del mismo se preveía, iba a ser un órgano estrictamente controlado por el Gobierno español y su voluntad política no sería otra que la del Gobierno. Esta regulación constituía, sin duda, un intento de reforma bastante radical de nuestro Derecho hidráulico en sentido centralizador. En efecto, comunicando las aguas de todas las cuencas cedentes, receptoras o meramente transmisoras de recursos hidráulicos, y lo mismo desde las corrientes principales que desde sus afluentes, es como si se hubiera tendido a construir artificialmente (con aportaciones de energía y canalizaciones y ya no sólo por la geografía y la gravedad) una gran Cuenca Peninsular, que el Gobierno español aspiraba a controlar con gran libertad⁴⁴.

El Pleno de las Cortes de Aragón, en su sesión de 30 de junio de 1992, aprobó una Resolución, tras muchos meses de discusión política del tema, que se conoce generalmente como Pacto del Agua.

En dicha Resolución todos los partidos aragoneses representados en las Cortes autonómicas (no entonces aún la Chunta Aragonesista) manifestaron una voluntad unánime de mantener en la política del agua un «*acuerdo sólido que asegure un horizonte estable*», y se comprometieron públicamente a una «*defensa común de los intereses de Aragón en la tramitación de los planes hidrológicos*», y también, frente a la Administración central (además de frente a los propios aragoneses y al resto de los españoles), se comprometieron al afirmar que «*la asunción por el Plan Hidrológico Nacional de los objetivos y proyectos recogidos en esta resolución y su ejecución en los plazos previstos implicará el apoyo de la Comunidad Autónoma a dicho Plan en su periodo de vigencia*». A partir de aquí, la Resolución se limitó a hacer dos impor-

⁴³ Cfr. esas opiniones prudentes de LORENZO PARDO recogidas en el libro biográfico ya citado que le dedicó José Ramón MARCUÉLLO (1990: 224 a 227).

⁴⁴ Cfr. de nuevo, sobre ello, José Luis MOREU BALLONGA (1993: 192 a 201).

tantes peticiones a la Administración central, que es la que tiene la competencia sobre las aguas de la cuenca del Ebro. En primer lugar, la Resolución o Pacto del Agua solicitó se reservasen para las demandas de uso del agua del tramo aragonés de la cuenca del Ebro 6.550 hectómetros cúbicos anuales de agua, reservándose todavía la Comunidad Autónoma el derecho a reivindicar el volumen de agua que su futuro desarrollo económico requiriese, incluso por encima de las señaladas reservas estratégicas contempladas en el Pacto. En segundo lugar, los firmantes del Pacto solicitaron a la Administración central que invirtiera en el tramo aragonés de la cuenca del Ebro unos 200.000 millones de pesetas en diversas obras públicas cuyos costes económicos se precisaron en el documento (construcción, ampliación o reparación de embalses, depuradoras, revestimientos o reparaciones de canales, etc.).

Hay que señalar que el mencionado documento se alumbró con una cierta tutela, y aun complacencia, del MOPT. No es de extrañar, por eso, que el Ministro Borrell asumiera plenamente en una visita a las Cortes de Aragón realizada el 2 de noviembre de 1992 el Pacto del Agua, a la vez que reconocía la posible realización de trasvases de las aguas del Ebro «excedentarias», manteniendo siempre después, mientras fue Ministro, tal postura⁴⁵.

Es evidente que el Pacto del Agua no fue al principio sino una declaración de un pacto político a la que se quiso dar una máxima solemnidad al darle forma de Resolución de las Cortes aragonesas. Sin embargo, desde el Decreto 1664/1998, de 24 de julio, promulgado por el PP y que aprobó los planes hidrológicos de cuenca, y entre ellos el plan del Ebro, que incluía el Pacto del Agua, éste adquirió carácter jurídico y vinculante y con rango de Decreto. Y desde la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, también del PP, el Pacto del Agua adquirió ya rango de ley estatal (véase su art. 36, apartado 4.º) y en los exactos y literales términos en que se redactó el 30 de junio de 1992.

Entre los juristas se discutió si el Plan Hidrológico Nacional podía o debía preceder⁴⁶ o no a los planes hidrológicos de cuenca. Tenía menos inconvenientes esta segunda postura⁴⁷, que es la que acabó prevaleciendo. El 1 de noviembre de 1994, el PAR consiguió hacer aprobar

⁴⁵ Cfr. José Luis MOREU BALLONGA (1993: 211-212).

⁴⁶ Que debía preceder el Plan Hidrológico Nacional a los planes de cuenca, con el claro designio de impulsar el primero, en cuya elaboración ya se ha advertido que había colaborado el autor, lo defendió Antonio EMBID IRUJO, en «El Plan Hidrológico Nacional como norma», en el libro colectivo, dirigido por él, *El Plan Hidrológico Nacional*, Ed. Civitas, 1993, págs. 57 a 59.

⁴⁷ Esta segunda postura fue defendida por José BERMEJO VERA, en la Introducción del libro colectivo, dirigido por él, *Constitución y planificación hidrológica*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1995, págs. 19 a 35.

en el Senado una moción o propuesta según la cual se deberían elaborar previamente los planes de cuenca al Plan Nacional⁴⁸.

IX. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1996 Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ARAGONESA DE AGUAS

La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón realizada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, se hizo a consecuencia del Pacto Autonómico entre el PSOE y el PP de 28 de febrero de 1992 y de su consecuencia, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, para la ampliación de competencias autonómicas.

No obstante, las competencias relacionadas con el agua se mantuvieron en el nuevo Estatuto reformado en 1996 prácticamente idénticas a las que se han explicado respecto del primer Estatuto de Autonomía de 1982. Se mantuvo, en otro sentido, la alusión a competencia sobre las «*aguas subterráneas*», pese a que sabemos ahora que, en realidad, y en virtud de la Sentencia 227/1988 del TC, las aguas subterráneas «*renovables*» (o sea, casi todas, si no acaso todas las aguas subterráneas) caen bajo la competencia legislativa y ejecutiva del Estado.

En realidad, aunque la Ley Orgánica 9/1992 procuró acercar las competencias de las CC.AA. de menores competencias (art. 143 de la CE) a las CC.AA. de mayores competencias (art. 151 de la CE y asimiladas), esa ampliación resultó de imposible cumplimiento en los Estatutos no costeros o del interior, como en el aragonés, que no tienen cuencas intracomunitarias, dado que los nuevos Estatutos reformados no cabía entender que hubiesen reformado el concepto amplio de cuenca hidrográfica de la Ley de Aguas y ratificado por la Sentencia 227/1988 del TC. De modo que el resultado de la reforma global fue asimétrico y lo que se produjo fue, en principio, únicamente una ampliación de competencias sobre aguas de las CC.AA. costeras de menores competencias (las del art. 143 de la CE)⁴⁹.

Aunque existen ya algunas reformas menores de la legislación de aguas aragonesa, como las derivadas de las Leyes 26/2003, de 30 de diciembre; 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, o también 12/2004, de 29 de diciembre, y prescindiendo aquí de la legislación autonómica sobre regadíos o sobre Espacios Naturales Protegidos, las leyes de aguas autonómicas aragonesas han sido básicamente dos: primero, la Ley 9/1997, de 7 de no-

⁴⁸ Cfr. este y otros datos y reflexiones sobre la cuestión en el *Libro Blanco del Agua* del Ministerio de Medio Ambiente (2000: 591 a 593).

⁴⁹ Cfr., en ese sentido, el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (1997: 430 a 435).

viembre, dictada durante un Gobierno PP-PAR, y segundo, y ésta es la Ley aragonesa actualmente vigente, la Ley 6/2001, de 17 de mayo, dictada durante un Gobierno aragonés PSOE-PAR. El Decreto 226/2001, de 6 de noviembre, contiene el Reglamento del canon de saneamiento.

La Ley 9/1997 se rotulaba como relativa a «Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales», siendo su finalidad esencial la construcción de depuradoras intentando cumplir las prescripciones y plazos de la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, transpuesta al Derecho español por el RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y el Plan Nacional (no normativo) de Depuración de Aguas Residuales de febrero de 1995. No explico más sobre esta Ley de 1997, puesto que está ya derogada.

La Ley aragonesa 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, derogó la anterior Ley aragonesa 9/1997, y es la principal Ley autonómica de aguas aragonesa actualmente vigente. El Preámbulo de la Ley de 2001 presenta una doctrina muy autonomista y muy «ecologista» y que, con una declaración introductoria de teórico respeto a la Sentencia 227/1988 del TC, afirma intentar avanzar, conforme al propio ambicioso título de la Ley, hacia la opción de configurar un «ordenamiento completo» en materia de aguas para la Comunidad Autónoma y una «visión totalizadora de la política del agua» y un sustancial «paso adelante» en la regulación normativa de la política del agua en Aragón. Y justifica todo ello nada menos que invocando unos pretendidos e imaginados «deseos unánimes de la sociedad aragonesa».

La Ley aragonesa 6/2001 aumenta significativamente las competencias de la Comunidad Autónoma en detrimento tanto de los municipios, al afirmar bastante rotundamente la competencia de ésta sobre el abastecimiento urbano, como frente a la Administración estatal, puesto que regula, incurriendo en reiteraciones más o menos claras, bastantes cuestiones que ya estaban suficientemente reguladas en la Ley estatal de 1985 y aceptadas como de competencia estatal por la Sentencia 227/1988 del TC. La Ley sustituye la antigua Junta de Saneamiento por el Instituto Aragonés del Agua, en cuyo seno crea también una Comisión del Agua puramente deliberativa, que acoge junto a representantes de la Administración autonómica a diversos intereses sociales o profesionales relacionados con el agua o representaciones de la sociedad civil (art. 47). Además, la Ley aragonesa pretende restar protagonismo a la Administración estatal (Confederación Hidrográfica del Ebro), buscando aumentar su propia representación dentro de ella; previendo la celebración de convenios con ella; previendo la redacción de unas Bases de la Política del Agua en Aragón (art. 62) y la

ampliación considerable de los contenidos de su propia planificación autonómica sobre el agua; o intentando condicionar a la planificación hidrológica estatal con un informe previo (no vinculante, desde luego, aunque no lo aclare el precepto) a la aprobación de los planes hidrológicos tanto nacional como los de cuenca, y con plazos de cuatro o de dos meses, e informe que debería dar el Instituto Aragonés del Agua.

Este organismo autonómico tendría que analizar la «coherencia» de los planes estatales con los «planes» de la política del agua de Aragón (cfr. Disposición Adicional 7.^a de la Ley). En fin, una de las finalidades de las Bases de la Política del Agua en Aragón se afirma que es —cfr. art. 62, letra g)— «solicitar que en todas las nuevas obras de regulación que se realicen en Aragón sea un requisito previo obtener la concesión de agua a favor de la Diputación General de Aragón y, en particular, que se garantice una reserva global de 6.550 hectómetros cúbicos (anuales, presupone: cifra tomada del Pacto del Agua) para uso exclusivo de la Comunidad Autónoma de Aragón». O sea, solicitar algo que el Gobierno de España no parece que le pueda dar, aunque quisiera. De esa solicitud «previa» de concesión genérica a favor de la DGA se ha dicho con bastante razón, aunque con exceso de benevolencia, que plantearía «problemas jurídicos muy difíciles de resolver con la sola legislación aragonesa»⁵⁰. Habría que afirmar mejor que los autores de la Ley 6/2001, y los asesores jurídicos del Gobierno aragonés, mostraron aquí mucha condescendencia con las peculiares doctrinas del PAR y demostraron desconocer la noción esencial de concesión administrativa, la noción más necesaria y elemental para reflexionar, y no digamos ya que para legislar, sobre Derecho de aguas.

En toda esta Ley 6/2001 late, como explico, la vieja y errónea aspiración del PAR a que la Comunidad aragonesa gestione todas las aguas que están o pasan por territorio aragonés (cuenca como «curso fluvial concreto») y la misma es hija de una circunstancia histórica muy concreta. En efecto, cuando la Ley se elaboró el PSOE se había convertido bruscamente a las tesis antitrasvasistas para oponerse al trasvase del Ebro propugnado por el PP y su Presidente, Aznar López, con lo que el PSOE aragonés se mostró totalmente permeable, por primera vez, a las peculiares doctrinas hidráulicas del PAR y a su vieja aspiración a alcanzar las «competencias plenas» en materia de aguas.

El Gobierno de Aznar decidió, el 6 de julio de 2001, y con estimables razones, impugnar ante el Tribunal Constitucional la Ley aragonesa 6/2001. Sin embargo, tras las elecciones generales de marzo de 2004, el

⁵⁰ Cfr., para tal afirmación, Antonio EMBID IRUJO, en «La Ley 6/2001 de ordenación y participación en la gestión del agua de Aragón», en el libro colectivo *Uso y gestión del agua en Aragón*, edición del Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza, 2003, pág. 152 y nota 76.

nuevo Gobierno del PSOE fue retirando toda una serie de recursos de inconstitucionalidad contra diversas leyes autonómicas que había interpuesto el Gobierno de Aznar, y entre ellos el correspondiente a esta Ley 6/2001, que sigue, por tanto, salvo pequeños retoques posteriores, plenamente vigente.

X. EL TRASVASE DEL EBRO EN LA LEY DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 2001 Y SU PARCIAL DEROGACIÓN EN EL DECRETO-LEY 2/2004

El Gobierno del Presidente Aznar López, que desde las elecciones generales de 2000 poseía mayoría absoluta, concretó su proyecto de los trasvases del Ebro (tercer intento de hacerlo, en términos históricos) en la Ley 10/2001, de 5 de julio, Ley breve en extensión que proyectaba extraer del bajo Ebro, en principio, y con diversos condicionamientos y limitaciones, un total de 1.050 hectómetros cúbicos anuales. El artículo 13 de la Ley cuantificaba los diversos trasvases a realizar en 190 hectómetros cúbicos anuales para las cuencas internas de Cataluña; 315 hectómetros cúbicos anuales hacia el ámbito del Júcar; 450 hectómetros cúbicos anuales a la cuenca del Segura; y 95 hectómetros cúbicos anuales a la cuenca del Plan Hidrológico del Sur (Almería). Entiéndase que eran legalmente volúmenes máximos trasvasables (art. 16.1.º).

La Ley reguló una Junta Central de Usuarios de las aguas trasvasadas (art. 18) y una «Comisión de Trasmases» con una composición descrita muy sumariamente y remitida a futuro reglamento y con explicación de sus competencias (art. 19). Entre las limitaciones legales a las transferencias se incluía el carácter preferente de la cuenca cedente sobre la receptora, explicado en la Exposición de Motivos y en los artículos 12.2.º y 16.2.º y 3.º de forma bastante mejorable, y las limitaciones legales sobre los destinos de las aguas trasvasadas, que excluían, por ejemplo, los nuevos regadíos, aunque no la consolidación o apoyo a los regadíos precarios o en dificultades (art. 17.1.º y 2.º). Especial interés tiene para Aragón el artículo 36.4.º de la Ley, conforme al cual, y tratando de la programación de las inversiones, se afirmaba que: *«Forma parte del mencionado Anexo II, en toda su extensión y contenido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del texto único del Plan Hidrológico del Ebro aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de agosto de 1999, la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón, aprobada en su sesión de 30 de junio de 1992... Por dicha razón... será un objetivo básico a alcanzar por las Administraciones hidráulicas competentes que la mayor parte de las infraestructuras incluidas en la mencionada Resolución se encuentren terminadas o en*

ejecución con anterioridad a la efectividad de las transferencias autorizadas por la presente Ley». Aquí se materializaba lo que ya unos años antes había prometido el Ministro Borrell a los aragoneses para hacerles aceptar el trasvase del Ebro: que el Pacto del Agua de 1992 sería recogido en la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

Como se ve, el trasvase del Ebro previsto en la Ley 10/2001 era de cuantía bastante inferior (la mitad, aproximadamente) al que en su momento propusiera el PLPHN del Ministro Borrell. Por lo demás, esta Ley de 2001, como todas las leyes sobre aguas dictadas por nuestra democracia, creo que era técnicamente bastante deficiente⁵¹.

Transcurridos ya bastantes meses de la legislatura 2000-2004, el PSOE, en la oposición al Gobierno de Aznar, y que había encomendado ya a Cristina Narbona las cuestiones de política hidráulica y protección ambiental, cambió radicalmente su postura frente al trasvase del Ebro, conducido por esta dirigente y no sin ciertas lógicas tensiones internas, y adoptó una postura radicalmente antitrasvasista. El conjunto de los militantes y simpatizantes del PSOE, incluidos los universitarios e investigadores, en fin, realizaron junto a la Ministra Narbona un cambio radical del ultratrasvasismo al antitrasvasismo más radical y, al menos en Aragón, con enorme disciplina y, otra vez, como a partir del año 1992, sin discrepancia ninguna conocida. En Aragón, el PSOE vino a alinearse frente al trasvase del Ebro, además, con el PAR, con Chunta Aragonesista y con Izquierda Unida de Aragón. El enfrentamiento con el PP, apoyado sólo por los regantes del Ebro, fue muy crispado, llegando los antitrasvasistas a intentar impedir que el Gobierno español lograra fondos europeos para financiar el trasvase. El Ministro de Medio Ambiente encargado de llevar adelante el trasvase fue Jaume Matas Palou, que había sucedido en 2000 a la anterior Ministra, Isabel Tocino Biscarolasaga, siendo sustituido aquél, a su vez, los últimos meses de Gobierno del PP, por Elvira Rodríguez.

La victoria del PSOE en las elecciones generales de marzo de 2004, tras el terrible atentado islamista de Madrid del 11 de marzo y los acontecimientos subsiguientes, permitieron al nuevo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero derogar el trasvase del Ebro, primero mediante el Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, y posteriormente mediante la nueva Ley 11/2005, de 22 de junio, confirmatoria de ello y Ley reformadora parcialmente de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional del PP. El Pacto del Agua de Aragón de 1992, siempre muy mayoritariamente apoyado en Aragón, parece que lo quisieron retocar el Decreto-Ley

⁵¹ Cfr. mi trabajo «Sobre la muy deficiente técnica jurídica del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de septiembre de 2000», en el libro colectivo *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, Fundación Nueva Cultura del Agua y Bakeaz, Bilbao, 2001, págs. 389 a 406.

2/2004 y esta Ley 11/2005, aunque lo hicieron muy levemente, como vamos a ver.

En efecto, dos nuevos anexos (3.º y 4.º) añadidos por el Decreto-Ley 2/2004 a la Ley 10/2001 del PHN mostraban bien las nuevas intenciones del nuevo Gobierno de Rodríguez Zapatero, con Cristina Narbona ya de Ministra de Medio Ambiente, al dar carácter prioritario a una larga lista de desaladoras para el Levante y Murcia y Almería y, en la cuenca del Ebro, dar carácter prioritario sólo a las actuaciones de protección ambiental para el Delta del Ebro. De modo que, tal y como solicitaba el ecologismo radical y quería Cristina Narbona, las obras del Pacto del Agua parecían quedar relegadas *ad calendas graecas*. Sin embargo, formalmente, el Pacto del Agua de 1992 se mantuvo por ambas normas del PSOE en el todavía vigente artículo 36.4.º, sólo muy levemente reformado respecto de su rotundo reconocimiento inicial de la Ley 10/2001 del PP (cfr. transcrito el precepto anteriormente), y además el artículo 36.5.º, también vigente, de esta Ley seguía declarando «de interés general» todas las obras de los anexos 2.º y 3.º. O sea, todas las obras ya postergadas del Pacto del Agua de 1992 (anexo 2.º). Y sin aludir ya a los 6.650 hectómetros cúbicos de agua anuales fijados en la versión originaria de éste, la Disposición Adicional 13.^a de la Ley 10/2001, añadida por la Ley 11/2005, del PSOE, reclama para Aragón una «*reserva de agua suficiente para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992*».

XI. LAS BASES DE LA POLÍTICA DEL AGUA DE 2006 EN ARAGÓN Y LAS COMISIONES DE SEGUIMIENTO DEL PACTO DEL AGUA Y ARAGONESA DEL AGUA

El artículo 62 de la Ley aragonesa 6/2001, de Aguas, al aludir y regular las Bases de la Política del Agua de Aragón, enumera once puntos, muchos de los cuales son reiterativos de las típicas competencias de los planes hidrológicos de cuenca, que, como se sabe, para las cuencas intercomunitarias, como la del Ebro, corresponde elaborar a las Confederaciones Hidrográficas y aprobar, finalmente, al Gobierno de España. Y los artículos 10 y siguientes de la Ley 6/2001 regulan con bastante detalle «planes» a elaborar en Aragón sobre abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales.

Una Ponencia nombrada para elaborar las Bases de la Política del Agua en Aragón trabajó, al parecer, durante veinte meses y sometió un complejo Informe o Documento al Pleno de la Comisión Aragonesa

del Agua el 4 de abril de 2006, Pleno que aprobó el Documento con una amplia mayoría. El Documento de las Bases se sometió a información pública del 22 de mayo al 7 de septiembre de 2006, y fue aprobado por el Gobierno aragonés el 24 de octubre de 2006. Supongo que, en cumplimiento del artículo 63.4.º de la Ley 6/2001, y una vez aprobado el Documento por las Cortes aragonesas, el mismo se habrá remitido (la elaboración del plan de cuenca, que se esperaba terminada para diciembre de 2009, se está retrasando) a la Confederación Hidrográfica del Ebro como una especie de colaboración a sus funciones de planificación, acaso con la sugerencia de revisiones o modificaciones.

Sin entrar en consideraciones de posible inconstitucionalidad de esta regulación sobre las Bases de la Política del Agua en Aragón, regulación que podría acaso invadir en parte competencias estatales, me parece cuestionable la utilidad de todo este esfuerzo burocrático en materia en la que ya otros órganos administrativos tienen la competencia legal y en una materia que genera ya casi por sí sola excesiva documentación y papeleo, y cuando sabemos todos los estudiosos del Derecho de aguas que la planificación hidrológica, como además acababa de constatar y reconocer el *Libro Blanco del Agua* de 2000 cuando se elaboraba la Ley 6/2001, está funcionando bastante poco y bastante mal. Imaginemos que a la ya sobreabundante documentación generada por la elaboración de un plan hidrológico de cuenca como la del Ebro hubiera que sobreponer y someter a contraste otras nueve complejas documentaciones o informes de las nueve autonomías que integran la cuenca del Ebro. La regulación de la Ley 6/2001 parece inspirada en una fe en la planificación hidrográfica que cada vez tienen menos personas de entre las que están bien informadas sobre dicho proceso. Y ello aparte de que la legislación estatal y la europea de aguas parten del sabio presupuesto, que la Ley 6/2001 autonómica ignora, de que muchas de las cuestiones tratadas en estas Bases de la Política del Agua para Aragón se comprenden y resuelven mejor desde la óptica de todos los datos de la cuenca que no desde los meros datos de un mero tramo de esa cuenca. Así que no se perdería gran cosa, en mi opinión, y se podría ahorrar hacia el futuro algo de dinero público, si se derogara esa parte de la Ley 6/2001. Todos los Gobiernos aragoneses han gobernado hasta ahora con gran opacidad y con creciente y abusivo número de asesores bien retribuidos y con frecuencia de cualificación muy discutible.

La Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua de 1992 tiene su origen en una previsión del Capítulo V del propio Documento, en el que se estableció lo siguiente, como una de las medidas de la necesaria cooperación entre Administraciones para el cumplimiento del Pacto: «*Constitución de una Comisión mixta de seguimiento del Pacto del Agua,*

con sede en Zaragoza, compuesta por representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, confederaciones hidrográficas, Diputación General de Aragón y representantes de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón». Pese a no ser este Documento político, en su fase histórica inicial, una norma jurídica, el mismo funcionó como norma e inspiró su funcionamiento práctico sin mayor reglamentación concreta durante más de cuatro años. Hoy, como ya se explicó, la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional (art. 36.4.º) ha elevado a rango de ley estatal el Pacto del Agua y, con el mismo, la escueta regulación de su Comisión de seguimiento.

La primera reunión de esta Comisión mixta de seguimiento del Pacto del Agua tuvo lugar el 26 de julio de 1994, todavía en la etapa del Ministro Borrell. La Comisión la integraron ese día diez personas: el Director General de Obras Hidráulicas; el Secretario General de Planificación y Concertación Territorial del MOPTMA; los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar; el Consejero de Ordenación Territorial del Gobierno aragonés, y cinco políticos aragoneses representantes de cada uno de los cinco grupos parlamentarios de las Cortes aragonesas en ese momento. Desde el principio se echó en falta la ausencia de un reglamento interno que explicara quién podría solicitar la convocatoria de las reuniones de la Comisión, entre otros aspectos del funcionamiento de la misma. Las Cortes de Aragón aprobaron el 5 de octubre de 1995 una proposición no de ley en la que solicitaban al Gobierno español que la Comisión se reuniese con mayor asiduidad y que se consensuase un reglamento interno. Pero los esfuerzos aragoneses resultaron inútiles y la Comisión siguió reuniéndose, en principio una vez cada año, pero sin respaldo reglamentario preciso, sin reparto previo de documentación ni fijación de orden del día y, en definitiva, como Comisión a la que difícilmente se le podía encomendar la adopción de resoluciones administrativas importantes como en las que en sus sesiones se debatían. Para entonces, el Gobierno español del PSOE había ya perdido casi por completo la fe en el trasvase del Ebro y se desinteresaba, paralelamente, por la realización de las obras del Pacto del Agua. Veremos a continuación que el apartado decimoséptimo del artículo único de la Ley 11/2005, del PSOE, ha revalorizado un tanto esta Comisión mixta de seguimiento del Pacto del Agua.

Ya se ha aludido al comentar la legislación autonómica aragonesa de aguas la existencia desde la Ley 6/2001 de una Comisión Aragonesa del Agua (art. 47). Es una Comisión que pretende ser representativa de la sociedad civil, deliberativa y a la que se encomienda expresamente la búsqueda de consensos y acuerdos en cuestiones de política

hidráulica. Hay que recordar que entre quienes se opusieron en Aragón al trasvase del Ebro había dos opiniones muy opuestas frente a las obras hidráulicas y frente a las del Pacto del Agua, en particular. A favor de las obras estaba el Gobierno autonómico PSOE-PAR, las organizaciones de los regantes, la mayoría de la opinión pública aragonesa y, en ocasiones o con matices, Izquierda Unida. En contra de las obras del Pacto del Agua, aunque no se declarase expresamente así para no perjudicar al PSOE aragonés, estaba el PSOE nacional, progresivamente escéptico con la idea del trasvase del Ebro, y sobre todo desde 2004 y desde que Cristina Narbona fue Ministra de Medio Ambiente, y estaban los afectados por esas obras o parte de ellos, más o menos representados por la Chunta Aragonesista y por los grupos ecologistas, muy activos y con mucha presencia en los medios. La búsqueda de consenso entre esos dos bloques se supone que tenía que representar una (sensata: el Pacto del Agua se hizo en la etapa de Borrell en un contexto de excesivos entusiasmos por las obras hidráulicas) rebaja o relectura a la baja del Pacto del Agua, para eliminar algunas de las obras del mismo o para reducir la cuantía o importancia de algunas de ellas y que en las obras que quedaran y aceptadas mayoritariamente, pues que ésas el Gobierno español las haría y sus antiguos opositores las aceptarían. Además, desde los años noventa los opositores a las obras hidráulicas habían iniciado una auténtica guerra judicial, sin excluir un muy forzado uso de las vías penales, que hoy podemos considerar que tienen sustancialmente perdida, contra muchas de las obras iniciadas o planteadas del Pacto del Agua.

A ese planteamiento descrito de la cuestión pareció querer dársele cauce legal a través del apartado decimoséptimo del artículo único de la Ley 11/2005, del PSOE, que ha pasado a ser la Disposición Adicional 14.^a de la reformada Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional. Según el precepto: *«A propuesta del Gobierno de Aragón, las inversiones relativas a los embalses de más de cuatro hectómetros cúbicos, con fines de regulación interna, que sean aprobadas por la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua de Aragón, tendrán la consideración de obras hidráulicas de interés general cuando concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 ó 2 del artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio»*. El precepto, como se ve, y aunque con puntos dudosos, parece dar por sentado que el Gobierno de Aragón y la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua darán por bueno siempre, en materia de obras hidráulicas, lo que decida la Comisión Aragonesa del Agua y parece añadir un requisito nuevo a obras genéricamente ya declaradas de interés general (art. 36.5.º), como es que cada obra del Pacto del Agua tenga que pasar el «fil-

tro» del consenso y aprobación en esa Comisión Aragonesa del Agua. El precepto podría incurrir en inconstitucionalidad al dar parte de la competencia sobre si esas obras se hagan o no al Gobierno de Aragón o a entes exclusivamente autonómicos (Comisión Aragonesa del Agua) en una materia que parece de típica competencia estatal. En octubre de 2007, Antonio Serrano, Secretario General de Biodiversidad y miembro muy destacado del equipo de la Ministra Narbona, declaró que no se sentía vinculado por los acuerdos de la Comisión Aragonesa del Agua y que los mismos debían ser sometidos al «filtro» de lo que conviniera al interés general de toda la cuenca (cfr. *Heraldo de Aragón* de 10 de octubre).

La Comisión Aragonesa del Agua⁵² se constituyó por primera vez el 21 de abril de 2003, integrada por 65 personas de 17 sectores diversos de la sociedad civil, aunque pronto se sintió la necesidad de dividir tan inmanejable Comisión en cuatro Ponencias más reducidas. La más importante de ellas, la Ponencia sobre las obras del Pacto del Agua, se constituyó en junio de 2004, siendo ya Ministra Cristina Narbona, y tras muchas y muy prolongadas sesiones, y durante años de trabajo, consiguió acuerdos, por ejemplo, sobre el embalse de Yesa (el acuerdo reductor de hacer el recrecimiento pero sobre la «cota media», inferior a la prevista en 1992); sobre el embalse de San Salvador; sobre descartar el embalse de Santaliestra, y sobre la construcción de una versión más reducida del embalse de Biscarrués.

La Comisión Aragonesa del Agua ha recibido muchos elogios incluso desde fuera del círculo de personas más entusiastas del actual Gobierno aragonés PSOE-PAR o desde fuera de la clase política aragonesa. Se ha afirmado que era una experiencia participativa muy interesante e inteligente, o sin parangón en el mundo, y se han hecho cantos al diálogo y a su virtud para la pacificación social. Sin embargo, nos falta probablemente perspectiva histórica para juzgar con buen criterio esta experiencia participativa, cuyo carácter jurídico atípico y cuestionable en su constitucionalidad ya ha sido señalado. Y desde el punto de vista de la eficacia del impulso de las obras del Pacto del Agua, los acuerdos de la Comisión Aragonesa no han impedido que Cristina Narbona mantuviera prácticamente paralizadas las obras del Pacto durante cuatro años de gran bonanza económica, ni que su sucesora desde marzo de 2008, la nueva Ministra, Elena Espinosa, continúe con un apoyo bastante tibio a las obras del Pacto del Agua. Por otra parte, la Comisión no consiguió de los opositores a los embalses el

⁵² Cfr: sobre la trayectoria de esta Comisión el trabajo, puramente descriptivo, de Juan Francisco ARANDA MARTÍN, «La Comisión del Agua de Aragón. Una experiencia práctica», en el libro colectivo *Gestión del agua en Aragón*, Editorial Thomson-Aranzadi, 2007, págs. 71 a 96.

que desactivaran algunos de los conflictos judiciales más importantes que habían promovido, y al iniciarse en 2009 las obras del embalse de Biscarrués, inmediatamente han empezado las quejas y protestas colectivas de los detractores del embalse, pese a haber sido éste consensuado y aceptado casi unánimemente (50 votos favorables y ocho abstenciones) en la Comisión Aragonesa del Agua. Los detractores de las obras hidráulicas han perdido muchas votaciones en esa Comisión y bastantes pleitos, pero han ganado tiempo, lo que en política puede ser muy importante.

XII. EL PANORAMA DE LA LEGISLACIÓN Y GESTIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE AGUAS, LOS TRASVASES Y LA REFORMA DE ALGUNOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El preocupante panorama de la legislación y de la gestión tanto estatal como autonómica de las aguas públicas en España en estos momentos (otoño-invierno de 2009-2010) está marcado, por una parte, por la escasa y poco satisfactoria incidencia de la renqueante planificación hidrográfica y de las innovaciones de la vigente legislación (sus oscuras disposiciones transitorias) en materia de publicación o paso al dominio público de algunas aguas privadas (sólo nuevas aguas públicas las subterráneas alumbradas después de 1986, en esencia, según la Ley de 1985)⁵³, asuntos éstos sumamente enturbiados y de casi imposible solución desde el defectuoso marco legal actual. Y, por otra parte, está marcado ese panorama por una tendencia expansiva de la gestión y legislación autonómicas sobre las aguas públicas incluso de cuencas intercomunitarias, en detrimento de la tradicional gestión estatal.

En Aragón, por ejemplo, el Gobierno aragonés PSOE-PAR, y sobre todo los políticos del PAR, aparte de insistir en la cesión de la ejecución de ciertas obras hidráulicas (y también de otro tipo de infraestructuras) que deberían en principio corresponder a la Confederación Hidrográfica del Ebro (o a la Administración del Estado) por la vía de la «*encomienda de gestión*» contemplada en la Ley 30/1992, sobre procedimiento administrativo común (art. 15), no dejan de proclamar, tanto en los mítines políticos como en posicionamientos públicos de los dirigentes de este pequeño partido regionalista, la aspiración a alcanzar más competencias autonómicas sobre aguas, o incluso «*plenas*» competen-

⁵³ Cfr. sobre ello José Luis MOREU BALLONGA (2009: *in totum*) o el *Libro Blanco del Agua* del Ministerio de Medio Ambiente (2000: 337, 338 a 347, y 86 a 100 y 198 a 203).

cias autonómicas sobre aguas, lo que se explica a veces que deberá alcanzar incluso el otorgamiento de concesiones administrativas sobre aguas públicas⁵⁴.

Un cierto salto cualitativo en la señalada tendencia expansiva de las CC.AA. a autoconcederse o conseguir competencias legislativas o ejecutivas mayores sobre las aguas de los grandes ríos intercomunitarios españoles lo han constituido los posicionamientos en los últimos años de algunos Estatutos de Autonomía en esta materia y la concesión por el Estado, parece que ultimada ya en octubre de 2008, a la Comunidad andaluza de competencias plenas sobre el tramo andaluz del Guadalquivir (o sea, competencias sobre el 90% de sus aguas y sobre 53 de los 57 grandes embalses que posee). Todo ello ha sucedido tras ganar las elecciones generales de marzo de 2004 el PSOE del actual Presidente, Rodríguez Zapatero, pero necesitando este partido para gobernar, en principio, apoyos de los partidos catalanes o de los vascos. Este Gobierno ha iniciado, apoyado inicialmente por partidos catalanes, una vía política discutible y errónea, en mi opinión, que ha acabado arrasando al PP y a otros pequeños partidos, y que consiste en llevar contenidos que son por naturaleza de esencia constitucional al ámbito inapropiado de las reformas de los Estatutos de Autonomía⁵⁵.

Entre los Estatutos de Autonomía que han realizado estos posicionamientos político-jurídicos, casi siempre con el trasfondo de la polémica de los trasvases intercuenas, pero incluso trascendiendo esta concreta problemática, están, y por cierto que todos los aprobados ya impugnados ante el TC, el valenciano, reformado por la Ley orgánica 1/2006; el catalán, reformado por la Ley orgánica 6/2006; el aragonés, reformado por la Ley orgánica 5/2007⁵⁶; y el Estatuto andaluz, reformado por la Ley orgánica 2/2007, reclamando competencias sobre el tramo andaluz del Guadalquivir (arts. 50 y 51); y una extensa Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha que se originó en una propuesta aprobada por las Cortes autonómicas el 29 de enero de 2007 y cuya tramitación no se concluyó en esa (octava) legislatura y se ha demorado y ra-

⁵⁴ Cfr., en dicho sentido, el programa electoral del PAR para las elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007, o Alfredo BONÉ PUEYO, dirigente del PAR y muchos años y hoy todavía Consejero de Medio Ambiente en Aragón, en opiniones vertidas a *Heraldo de Aragón* en 9 de octubre de 2006, 2 de mayo de 2007, 27 de marzo 2007 y 26 de junio de 2008.

⁵⁵ Cfr., en tal sentido, Ángel GARRORENA MORALES, en su trabajo «El Derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», en el libro colectivo correspondiente al Segundo Congreso Nacional de Derecho de Aguas de Murcia (noviembre de 2005), Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, págs. 1109 a 1111.

⁵⁶ El comentario, bastante crítico, a los preceptos sobre aguas del vigente Estatuto de Aragón lo he hecho, con detenimiento, en mi trabajo, en la actualidad en prensa, incluido en los Comentarios del Estatuto de Autonomía de Aragón reformado en 2007 y que ha de publicar la Editorial Thomson Reuters-Civitas, y que han coordinado los profesores BERMEJO VERA y LÓPEZ RAMÓN.

lentizado a lo largo del año 2009. Esta última Propuesta ha llegado a proponer la extinción del trasvase Tajo-Segura en 2015. El Decreto estatal 1560/2005, de 23 de diciembre, y el autonómico andaluz 13/2006, de 10 de enero, materializaron el efectivo traspaso a la Agencia Andaluza del Agua de las competencias que la legislación estatal venía confiriendo a las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana sobre estos ríos intercomunitarios. El Estatuto andaluz reformado en 2007 ha sido impugnado ante el TC, al menos, por la Comunidad extremeña. A finales de septiembre de 2009 se ha presentado al Congreso una Propuesta de reforma del Estatuto extremeño también con varios preceptos en teórica defensa de sus intereses sobre el agua.

En la doctrina se ha argumentado ya, convincentemente, la sustancial inconstitucionalidad de las pretendidas competencias andaluzas «exclusivas» sobre el tramo andaluz del Guadalquivir⁵⁷, y lo mismo, para el caso de que lleguen a ser ley, de los más importantes preceptos de la Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha⁵⁸. No falta tampoco, con todo, algún autor que, desde rebuscadas distinciones y florituras, llegue a dejar abierta la puerta a que el TC cambie su doctrina de la Sentencia 227/1988 y llegue a admitir la competencia de Andalucía sobre el tramo andaluz del Guadalquivir⁵⁹.

No es convincente en absoluto esta última explicación, que, entre otras muchas objeciones oponibles, presenta la de no comprender bien que la Sentencia del TC 227/1988 recoge implícitamente la idea tradicional de que los ríos son propiedad pública del Estado desde el Derecho romano, idea que inspira el Derecho histórico español y nuestras Constituciones de 1931 (art. 14, apartado 14, aunque con fórmula mejorable) y de 1978 (art. 149.1.º, regla 22), aunque haya padecido periodos históricos durante el Antiguo Régimen de parcial oscurecimiento o modalización dicha idea trascendental (regalías, feudalismo, sistema ribereño...), incluso sin llegar a eclipsarse nunca del todo esa idea romana en tales periodos de retroceso o estancamiento cultural. Además, la gestión unitaria de las cuencas entendidas en sentido amplio tie-

⁵⁷ Cfr., en tal sentido, Antonio FANLO LORAS (2007: 283 a 306). En sentido más tímidamente crítico con todas las nuevas reformas estatutarias, pero sin dejar de señalar su voluntarismo o carácter insólito de algunos preceptos o algunas de sus oscuridades y deficiencias, puede verse también Mónica ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas», núm. 173 de esta REVISTA, 2007, págs. 317 a 353.

⁵⁸ Cfr., en tal sentido, GARRORENA MORALES y FANLO LORAS, en el libro de ambos *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, IEA, Murcia, 2008, págs. 31 a 99 y 101 a 187, con conclusiones presentadas por separado pero armónicas en págs. 94 a 99 y 191 a 193.

⁵⁹ Cfr., en tal sentido, Antonio EMBID IRUJO, en el *Diccionario de Derecho de aguas*, dirigido por él mismo, concepto «Competencias del Estado y de las comunidades autónomas», Editorial Iustel, 2007, págs. 346 a 348.

ne hoy a su favor la autoridad de Lorenzo Pardo y otros insignes ingenieros españoles y la de los más autorizados cultivadores del Derecho español de aguas durante ocho décadas, y también las concepciones de la Directiva Marco del Agua, de jerarquía normativa superior al Derecho español. Frente a ese marco normativo vinculante y al peso de nuestra clara tradición histórica y de tantas y tan reconocidas autoridades, frente al peso de la ciencia y la experiencia, los actuales políticos, autonómicos o no, que quieren llevar la «guerra del agua» a los Estatutos, y los asesores jurídicos que les secundan, presentan, en un momento de muy preocupante desprestigio social de la política en España (también de la autonómica y también de sus asesores jurídicos, bien pagados pero demasiado condescendientes con sus jefes políticos y con poco sentido de Estado), autoridad sumamente modesta y radicalmente insuficiente, en mi opinión, para realizar el radicalísimo cambio de orientación que propugnan.

Esta nueva situación ha producido diversos recursos de inconstitucionalidad contra los Estatutos de unas Comunidades interpuestos por otras Comunidades. La Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, del TC, primera de las producidas por estos contenciosos, ha rechazado, por ejemplo, el recurso interpuesto por Aragón contra el artículo 17.1 del nuevo Estatuto valenciano, que declara el «derecho» de los valencianos a las aguas excedentarias de otras cuencas (pensando en las posibles aguas «excedentarias» del Ebro, evidentemente). Y la similar Sentencia 249/2007, de 13 de diciembre, reitera esa doctrina sobre el similar recurso contra el precepto valenciano interpuesto por la Comunidad de Castilla-La Mancha. Esa Sentencia 247/2007 del TC ha recibido una pulcra y minuciosa crítica de prestigiosa doctrina, que, entre otras muchas razones, hace notar que en la misma el TC se ha olvidado o ha prescindido de las propias elaboraciones que el Alto Tribunal había venido realizando desde hace un cuarto de siglo⁶⁰. Se ha señalado también certeramente contra esta Sentencia 247/2007, Sentencia que parece esforzarse en preparar el camino favorable para la convalidación por el TC del Estatuto catalán de 2006, que la misma esboza tímidamente una nueva doctrina sobre el Estado autonómico que vendría a representar que los Estatutos de Autonomía podrían incidir en las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1.º de la Constitución, lo que representaría un «vuelco espectacular»⁶¹.

⁶⁰ Cfr., en tal sentido, Ángel GARRORENA MORALES, en su citado libro con FANLO LORAS (2008: 53 a 99 y 62 y 96, esta última, en particular, para la afirmación o argumento que recojo en el texto).

⁶¹ Cfr. Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson-Civitas, 2008, págs. 139 a 145.

En fin, se ha afirmado, con razón, que los legisladores estatutarios han recurrido a técnicas supuestamente sutiles de «ingeniería constitucional» para intentar eludir el reproche de inconstitucionalidad, pero incurriendo, en definitiva, en una irrazonable «actitud beligerante», que implica clara «perversión funcional» de los Estatutos de Autonomía y de lo que los mismos deben representar en el conjunto del bloque de la constitucionalidad⁶². Es de temer el que ha denominado Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO⁶³ como excesivo «conservacionismo» de leyes impugnadas por parte del TC, «conservacionismo» que pensamos muchos que ha erosionado los últimos años considerablemente el prestigio de esta institución clave para el buen funcionamiento de nuestro Estado. Al fondo de todo este proceso criticado se ha afirmado con razón que, bajo su falsa y aparente modernidad, se oculta no el alumbramiento de un nuevo y serio modelo de Estado autonómico, sino un verdadero retroceso histórico y un fenómeno de territorialización de la gestión del agua claramente reaccionario⁶⁴.

La misma valoración extendiendo al Estatuto de Cataluña, reformado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. Esta Ley ha ideado un complejo mecanismo burocrático para regular la gestión de las aguas en Cataluña y por la Administración catalana. Cataluña viene a decirle al Estado que sus competencias sobre aguas sí que son íntegramente suyas, pero que sobre las competencias del Estado en la cuenca intercomunitaria del Ebro, éste tendrá que negociar su ejercicio concreto con Cataluña. Se reproduce y generaliza en cierto modo el esquema de la Disposición Adicional 10.^a de la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001, reformada por la Ley 11/2005, Ley del PSOE y de la Ministra Narbona, que, en materia de competencia preferentemente estatal, dio la aprobación del Plan del Delta del Ebro a la Generalitat y al Estado en plano de igualdad, lo que parece, evidentemente, inconstitucional⁶⁵. Tanto esta norma estatal de la Ley 11/2005 como el Estatuto de Cataluña están recurridos ante el Tribunal Constitucional.

⁶² Cfr. GARRORENA MORALES, en su citado libro con FANLO LORAS (2008: 45 a 48, 50 a 53 y 124-125).

⁶³ Tomo la expresión del profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO de su lúcido artículo en el *Heraldo de Aragón* sobre estas cuestiones de 21 de mayo de 2008.

⁶⁴ Cfr. tal afirmación en FRANCISCO CABEZAS CALVO RUBIO, en la Presentación del citado libro de GARRORENA MORALES y FANLO LORAS (2008: 18).

⁶⁵ Cfr. Antonio FANLO LORAS (2007: 123 y ss., 237 y ss. y 265 a 278).

XIII. EL FRUSTRADO TRASVASE DEL EBRO A BARCELONA DEL DECRETO-LEY 3/2008

Junto a los tres intentos de importantes trasvases del Ebro recordados en el presente trabajo (en, respectivamente, 1974, 1993-1994 y 2001-2004), todavía ha habido un cuarto intento, de importancia considerable, en 2008. En efecto, en los primeros meses de 2008 y tras una dura sequía de cuatro años, la Generalitat y el Gobierno español se hicieron conscientes de que el sistema Ter-Llobregat, del que depende el abastecimiento de poblaciones en casi toda la provincia de Barcelona (unos cinco millones de personas), tenía los embalses prácticamente vacíos y que se podía producir en pocos meses un desabastecimiento de agua masivo. Se previó, en concreto, que se produciría un déficit de 3,9 hectómetros cúbicos/mes y, aunque estaba casi concluida la desalinizadora del Prat del Llobregat, que se esperaba entonces concluir en junio de 2009, y con una producción estimada de 5 hectómetros cúbicos de agua/mes, estaba claro que dicha desaladora no llegaba a tiempo para resolver el gravísimo desabastecimiento de Barcelona y su entorno, que era inminente si proseguía varios meses más la persistente sequía.

Así las cosas, el Gobierno dictó el RD-Ley 3/2008, de 21 de abril, convalidado en el Congreso el 29 de abril, que previó un trasvase intercuenas provisional (desde Tarragona, cuenca del Ebro, a Barcelona, cuencas internas de Cataluña) de un máximo de 4 metros cúbicos por segundo o con un máximo también de 50 hectómetros cúbicos anuales (art. 4). El agua se preveía que se extraería de la enviada (y no plenamente consumida) desde el cauce del Ebro a Tarragona a través del llamado «minitransvase» establecido por la Ley 18/1981 y a través de la problemática y mal regulada figura de las «cesiones de derechos al uso del agua» de los artículos 67 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001. El RD-Ley preveía la construcción urgente de la tubería o infraestructura desde Tarragona a Barcelona, tubería que habría de ir paralela a la autopista AP-7, declarando las obras de «interés general» y eximiéndolas de toda la tramitación ambiental habitual: o sea, de la previa declaración de impacto ambiental (cfr. Disposición Adicional 1.^a), declaración de impacto que se sustituía por una mera consulta a la Comunidad Autónoma catalana carente de regulación concreta; y eximiéndolas también de la exigencia legal de un previo estudio ambiental y de recuperación de costes de la obra hidráulica que exige hoy el artículo 46.5.º del TR de Aguas de 2001, precisamente en precepto introducido por la Ley 11/2005, del PSOE, inspirado, al

parecer, por los mismos ecologistas que habían asesorado a la ya por entonces cesada Ministra Cristina Narbona. Afortunadamente, el RD-Ley 3/2008 quedó sin efecto, conforme a su Disposición Final 3.^a, porque las abundantes lluvias de la primavera de 2008 hicieron desaparecer la sequía y la necesidad de la obra hidráulica del trasvase y su infraestructura.

Ahora bien, este trasvase, creo que muy razonable en sí mismo, impuesto por norma con rango de ley del Decreto-Ley 3/2008, aunque no llegara a materializarse, es muy instructivo políticamente. Como no podía ser de otra manera, dicho trasvase cogió muy a contrapié al PSOE y al Gobierno español, así como al Gobierno aragonés del PSOE-PAR, que llevaban todos ellos ocho años presentándose como los campeones de la lucha (ya entonces, además, victoriosa) contra los trasvases intercuenas y como los grandes defensores del «desarrollo sostenible» y de la protección ambiental, siendo que las circunstancias les obligaron a tener que reconocer, de golpe, la utilidad de los embalses, de los trasvases y la necesidad a veces de relativizar las aspiraciones de la plena u óptima protección ambiental. El Presidente aragonés, Marcelino Iglesias Ricou, fortalecido por la victoriosa lucha contra el trasvase del Ebro intentado por el PP en 2001, tuvo que aceptar este trasvase de 2008. En realidad, hay que recordar que el Presidente Iglesias había aceptado en la década de los noventa, como todos los demás socialistas aragoneses, los múltiples y muy cuantiosos trasvases propuestos por el Ministro Borrell. Y, por supuesto, los militantes y dirigentes aragoneses del PP aceptaron el trasvase del Ebro propuesto por el Presidente Aznar y por Jaume Matas en 2001. Incluso el PAR pareció aceptar o no se opuso claramente al trasvase de 2008. Y algunos de los más destacados dirigentes del movimiento ecologista crítico con las obras hidráulicas y con los trasvases (aunque menos con las desaladoras), que gusta denominarse movimiento de la «Nueva Cultura del Agua», aceptaron el trasvase de 2008, con lo que dejaron entrever su proximidad o incluso vinculación al PSOE. Algunos habían asesorado, probablemente con retribución, a la Ministra Narbona.

XIV. LA OPINIÓN DEL AUTOR SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS TRASVASES ENTRE CUENCAS DIFERENTES

En la etapa en la que se tramitaba el Anteproyecto de Ley de Plan Hidrológico Nacional de Borrell, y existiendo entonces la teórica amenaza de la construcción de varios gigantescos acueductos que iban a comunicar todas las grandes cuencas españolas entre sí, publiqué un tra-

bajo en el que critiqué ese sistema como poco creíble y en el que me centraba en la posibilidad de un trasvase desde el Ebro, que consideré finalmente aceptable si se hacían algunos de los grandes embalses del Pacto del Agua en algunos de los principales afluentes del gran río⁶⁶. Hoy, y más con lo que se va sabiendo sobre la previsible incidencia del cambio climático en la Península⁶⁷, sigo pensando sustancialmente lo mismo.

Muchos de los argumentos que se han aportado estos años en la polémica sobre los trasvases parecen presuponer que sería malo para el país tener nuevos grandes embalses en la cuenca del Ebro y una infraestructura o acueducto para trasvasar aguas a otras regiones o cuencas deficitarias estructuralmente. Son argumentos «ecologistas», y dirigidos, sobre todo, junto a otros argumentos económicos críticos con la agricultura de regadío o con el intervencionismo estatal, contra este tipo de obras hidráulicas (no, en general, en cambio, contra las desaladoras, que también tienen sus inconvenientes, su alto costo y sus propias afecciones ambientales). Argumentos de entidad contra el trasvase del Ebro se pueden extraer de la difícil protección ambiental del Delta del Ebro, y acaso también de la política de irrazonable expansión continua del urbanismo practicada durante las dos últimas décadas en Murcia y en el Levante pese a su déficit estructural de agua, extremando la sobreexplotación de sus acuíferos.

Por mi parte, con todo, como defendiendo en general las obras hidráulicas de todo tipo, incluidas las desaladoras, previo estudio de su impacto económico y ambiental, no me cabe duda de que tener un acueducto de trasvase y algunos grandes embalses nuevos o acrecidos que robustecieran la capacidad de almacenaje de agua del Ebro sería bueno para el país. Además, la relación coste-beneficio de los embalses grandes es mejor, según los expertos, que la de los embalses pequeños. Si el intervencionismo estatal hidráulico de Costa fue la primera brecha abierta en el pensamiento económico liberal radical u ortodoxo propio del Sexenio progresista, acaso sea también éste el último reducto importante, de entre las actividades en relación directa con la economía productiva, en el que deba seguir defendiéndose hoy todavía el intervencionismo estatal.

Otra cosa es que para hacer bien, y con los embalses de robustecimiento del río, el trasvase del Ebro hace falta la inversión durante muchos años de mucho dinero público y de mucha voluntad y esfuerzos.

⁶⁶ Cfr. José Luis MOREU BALLONGA (1993: 215 a 221).

⁶⁷ Cfr. las llamadas más de atención sobre la aparente reducción de las lluvias o el cambio climático, cuando todavía la generalidad de los juristas españoles no mencionaban este tema, hoy tan presente y de moda, en José Luis MOREU BALLONGA (1993: 211, y 1996: 770).

Y esto hay que reconocer que es una decisión política delicada, como siempre que se trata de invertir grandes cantidades de dinero del contribuyente, y con las incertidumbres que pesan sobre el futuro de la agricultura y aun de la economía en su conjunto. Además, como explicaba, un trasvase del Ebro sería una tarea nacional de largo aliento y que necesitaría muchos años. Por eso, parece difícil que pueda hacerse sin un acuerdo sobre ello del PSOE y del PP. Porque si la gran infraestructura del trasvase del Ebro se empieza será importante que los españoles sepamos que se va a terminar. Empezarla y no terminarla sería algo propio de un país poco serio y algo mucho peor, en todo caso, que hacer o que no hacer el trasvase. Por lo demás, una crisis económica grave, como la que se ha vivido y se está viviendo en 2008-2009-2010, también podría crear el riesgo de dejar sin concluir una tarea de tan largo aliento como sería la del trasvase del Ebro seriamente planteado. Así que acometer una tarea tan compleja como dicho trasvase tiene tanto más sentido cuanto más sólida y bien cimentada se presente la economía de nuestro país, lo que es cierto que puede resultar difícil de lograr en nuestro actual e incierto mundo económicamente globalizado. Por lo demás, si el trasvase se hiciera, soy partidario de que se construyese una tubería de dimensiones pequeñas, modestas, lo que sería una garantía acaso mayor que las legales (garantías desplazables siempre por un mero Decreto-Ley, que se prepara en pocas semanas) que se quisieran establecer por ley para los territorios de la cuenca cedente. Y una tubería de diámetro más pequeño, aunque tenga muchos kilómetros de longitud, costaría menos dinero que una tubería de grandes dimensiones y diámetro y, al servir para trasladar cantidades moderadas de agua, también tendría menor coste energético que un trasvase de gran infraestructura y más cuantioso en su capacidad.

Se estimaba en el otoño de 2009 que desde 1992 se habían ejecutado las obras del Pacto del Agua en un 37% (véase el reportaje de *Heraldo de Aragón* de 29 de septiembre de 2009). Aunque el avance lento de la construcción de algunos de los embalses del Pacto del Agua se está dando y ello parecería dar la razón a la mencionada estrategia del Gobierno aragonés PSOE-PAR, a mí no deja de parecerme improbable que se consiga desde Aragón que el Estado gaste cantidades ingentes de dinero público en Aragón, la zona de la cuenca más apropiada para robustecer el Ebro, a la vez que se afirma que del gran río no se va a trasvasar ni una gota de agua. Más después de las importantes inversiones que ha hecho el Estado en Zaragoza con ocasión de la Expo de 2008. Me parece poco realista. Y si se trata de asentar población en el medio rural aragonés o en el territorio de la cuenca cedente y los grandes em-

balses tardan veinte o treinta años más en construirse, puede que para entonces ya esté muy mermada la población rural a la que se trataría, en teoría y principalmente, de favorecer.

En otro sentido, creo que no es descartable en absoluto que el PSOE nacional (y entonces, sin duda, tras él, también el aragonés) vuelva a cambiar de opinión en esta cuestión de los trasvases, porque es indudable que, a pesar de que ha ganado con ligero margen las elecciones generales de 2004 y de 2008, en el cómputo global de los votos el PSOE ha perdido muchos más votos en las regiones que iban a ser beneficiarias del trasvase del Ebro, y acaso también en deterioro general de su imagen ante el conjunto de los españoles, que los votos que ha ganado (más bien pocos) en las regiones que iban a ser cedentes del agua trasvasada. Y ello aparte de que, si algo queda de ideología socialdemócrata en el PSOE, debería enfatizar más este partido la solidaridad interterritorial que el entusiasmo por los hechos diferenciales más o menos ciertos o demostrados políticamente.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica (2007): «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas», núm. 173 de esta REVISTA, págs. 317 a 353.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1986): *El socialismo español y la cuestión agraria, 1890-1936*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 564 págs.
- CARRIÓN Y CARRIÓN, Pascual (1973): *La reforma agraria de la 2.ª República y la situación actual de la agricultura española*, Prólogo de Juan VELARDE FUERTES, Editorial Ariel, Barcelona, 278 págs.
- CASANOVA, Julián, y GIL ANDRÉS, Carlos (2009): *Historia de España en el siglo XX*, 2.ª ed., Editorial Ariel, 417 págs.
- CASTÁN TOBEÑAS, José (1962): *La propiedad y sus problemas actuales*, Discurso de Apertura de los Tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1962, Instituto Editorial Reus, Madrid, 129 págs.
- COSTA MARTÍNEZ, Joaquín (1911): *Política hidráulica (Misión social de los riegos en España)*, Biblioteca Joaquín Costa, Madrid, 353 págs. Hay otra edición del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1975, 358 págs.
- FANLO LORAS, Antonio (2007): *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua (IEA), Murcia, 453 págs.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2008): *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autónomico?*, Thomson-Civitas, 145 págs.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2009): *Régimen jurídico de los trasvases*, Civitas, 269 págs.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (2007): *Los perdedores de la Historia de España*, Editorial Planeta, 609 págs.
- JORDANA DE POZAS, Luis: *Trasvase del Ebro*, Ponencia presentada en mayo de 1974 ante el Pleno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Separata, págs. 143 a 156.
- JULIÁ, Santos (2005): *Historias de las dos Españas*, 3.ª ed., Editorial Taurus, 562 págs.
- LALINDE ABADÍA, Jesús (1988): *El Derecho en la Historia de la Humanidad*, Universitat de Barcelona, 95 págs.
- KAUTSKY, Karl (1974) [1899]: *La cuestión agraria*, traducción de Miguel DE UNAMUNO, Editorial Laia, Barcelona, 503 págs.

- MALEFAKIS, Edward (1980): *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, 4.ª ed. (1.ª de 1971), 370 págs.
- MARCUELLO, José Ramón (1990): *Manuel Lorenzo Pardo*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Aragón e Ibercaja, Zaragoza, 253 págs.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1992): *Tratado de Derecho ambiental*, vol. 2.º, 1.ª ed., Editorial Trivium, Madrid, 772 págs.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1987): «Aguas subterráneas» y «Aguas que discurren íntegramente dentro del territorio», núm. 113 de esta REVISTA, págs. 401 a 424.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1961): «La elaboración de la Ley de Aguas de 1866», núm. 32 de esta REVISTA, págs. 11 a 54.
- (1966): *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Editorial Tecnos, Madrid, 458 págs.
- (1966): *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, 2.ª ed. (1.ª ed. de 1960), Editorial Civitas, Madrid, 249 págs.
- (1977): *Derecho de aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 734 págs.
- MOREU BALLONGA, José Luis (1990): *El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Prólogo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Publicaciones de la Universidad de Zaragoza (PUZ), 269 págs.
- (1993): «Los trasvases de recursos hidráulicos entre cuencas y el caso particular de los trasvases del Ebro», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 15, enero-junio, págs. 183-221.
- (1996): *Aguas públicas y aguas privadas*, Editorial Bosch, Barcelona, 877 págs.
- (2001): «Sobre la muy deficiente técnica jurídica del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de septiembre de 2000», en el libro colectivo *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, coordinado por Pedro ARROJO AGUDO, Fundación Nueva Cultura del Agua y Bakeaz, Bilbao, págs. 389 a 406.
- (2006): «Propiedad, usos, transmisión y “precio” de las aguas públicas y de las aguas privadas», en el libro colectivo *Hacia las cuentas económicas del agua en España*, Colección Ecos del Consejo General de Economistas, Madrid, págs. 29 a 90.
- (2009): *Mito y realidad en el «standum est chartae»*, Prólogo de Luis Díez-PICAZO, Editorial Civitas-Thomson Reuters, 351 págs.
- (2009): «Evolución histórica y normativa estatal actual sobre aguas subterráneas», *RCDI*, núm. 714, págs. 1771 a 1899.
- RÍOS ROMERO, Francisco de los (s.f.) (es de 1990): *Cuarenta años de testimonio público por las gentes del campo*, Cátedra de Hidrogeología de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 234 págs.
- SOSA WAGNER, Francisco (2009): *Juristas en la Segunda República. 1. Los iuspublicistas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 269 págs.
- VARIOS AUTORES (1975): *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Ed. Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 193 págs.
- (1993): *El Plan Hidrológico Nacional*, Antonio EMBID IRUJO, Director Seminario Permanente de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza, CHE, Ed. Civitas, Madrid, 366 págs.
- (1995): *Constitución y planificación hidrológica*, dirigido por José BERMEJO VERA, Cuadernos Civitas, Madrid, 202 págs.
- (2000): *Libro Blanco del Agua en España*, coordinado por Francisco CABEZAS CALVO RUBIO, Subdirector General de Planificación Hidrológica, Ministerio de Medio Ambiente, Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, 637 págs.
- (2001): *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, coordinado por Pedro ARROJO AGUDO, Ed. Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua, Bilbao, 487 págs.
- (2003): *Uso y gestión del agua en Aragón*, Presentación de Ángela LÓPEZ JIMÉNEZ, Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza, 336 págs.
- (2006): *La guerra civil española*, dirigida por Edward MALEFAKIS, Editorial Taurus, 696 págs.
- (2006): *Derecho de aguas*, Segundo Congreso Nacional de Derecho de Aguas de Murcia (noviembre de 2005), Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 1.112 págs.

- VARIOS AUTORES (2007): *Políticas del agua y participación social. La experiencia práctica de la política del agua en Aragón*, coordinado por Alfonso BONÉ PUEYO, Instituto Aragonés del Agua, Zaragoza, 250 págs.
- (2007): *Gestión del agua en Aragón*, Prólogo de Cristina NARBONA RUIZ, Ed. Thomson-Aranzadi, Instituto Aragonés del Agua, Zaragoza, 292 págs.
- (2007): *Diccionario de Derecho de aguas*, dirigido por Antonio EMBID IRUJO, Editorial Iustel, 984 págs.
- (2008): *La ordenación jurídica del trasvase Tajo-Segura*, dirigido por Antonio FANLO LORAS, Instituto Euromediterráneo del Agua (IEA), Murcia, 416 págs.
- (2008): *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Ángel GARRORENA MORALES y Antonio FANLO LORAS, Instituto Euromediterráneo del Agua (IEA), Murcia, 214 págs.
- (2008): *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo xx*, Ed. Vicente PINILLA, Prensas Universitarias de Zaragoza, 760 págs.
- VELARDE FUERTES, Juan (2009): *Cien años de economía española*, Editorial Encuentro, 360 págs.