

CRÓNICA DE LAS JORNADAS SOBRE LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL TRASVASE TAJO-SEGURA

MARÍA DEL CARMEN ORTIZ DE TENA
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

RESUMEN

En noviembre de 2007 tuvieron lugar en Murcia las «Jornadas sobre la Ordenación Jurídica del Trasvase Tajo-Segura», en las que se examinó el régimen jurídico específico del Trasvase, con especial referencia al título legal de aprovechamiento, tanto en su situación actual como en la perspectiva de futuro.

Palabras clave: Ordenación Jurídica del Trasvase Tajo-Segura.

ABSTRACT

In November 2007, a seminar was held in Murcia on the legal regulations on the water-delivery scheme between the Tagus and Segura rivers. It examined the specific legal framework for the water diversion channel, with special reference to the legal ownership of the water diverted, both under the current situation and according to future forecasts.

Key words: Legal regulations on the water-delivery scheme between the Tagus and Segura rivers.

Durante los días 13 y 14 de noviembre de 2007, se han celebrado en Murcia las «Jornadas sobre la ordenación jurídica del Trasvase Tajo-Segura», dirigidas por el Prof. Dr. D. Antonio Fanlo Loras y organizadas por el Instituto Euromediterráneo del Agua, Fundación del Consejo de Europa, que viene desarrollando desde su creación una interesante labor de promoción y fomento del estudio y la investigación en temas relacionados con el agua y sus usos, y en concreto, sobre «Derecho de Aguas».

Como es sabido, el Trasvase Tajo-Segura constituye una de las principales obras de infraestructura hidráulica existentes en España. El trasvase fue concebido dentro del «Plan Nacional de Obras Hidráulicas» elaborado bajo la dirección del Ingeniero de Caminos don Manuel Lorenzo Pardo en 1933, como solución a la escasez de recursos del Sureste español y para posibilitar el desarrollo económico en dichos territorios. Tras la Guerra Civil, el Proyecto se retomó en los años sesenta, y se incluyó en el II Plan de Desarrollo Económico y Social, cuya Ley aprobatoria ordenó su regula-

ción también mediante Ley (Art. 17 de la Ley 1/1969, de 11 de febrero). La obra, que traslada el agua desde la cabecera del Tajo (Embalses de Entrepeñas y Buendía) hasta Murcia, Alicante y Almería, se dio por completada en 1979. Además de su propósito original, y de servir de regulación de las aguas procedentes del Alto Tajo, el acueducto Tajo-Segura también se utiliza hoy en día para suministrar aguas al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y abastecimiento a algunas poblaciones deficitarias de Castilla-La Mancha dentro de la cuenca del Guadiana.

Su régimen específico se ha mantenido tras la Ley de Aguas y la reforma de la Ley del Plan Hidrológico Nacional del año 2005; sin embargo, en la actualidad, a raíz sobre todo del proyecto de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, que pretende poner fecha de caducidad al trasvase, se ha desatado la controversia entre varias autonomías españolas afectadas. La Comunidad Autónoma de Murcia y la Comunidad Valenciana abogan por su mantenimiento, mientras que Castilla-La Mancha pide su derogación en el año 2015.

El objetivo de las Jornadas era analizar, desde una perspectiva científica, la ordenación jurídica del Traspase Tajo-Segura, poniendo de manifiesto sus fundamentos y peculiaridades. Aunque a primera vista pudiera pensarse que el tema objeto de estudio era muy puntual, resultó enormemente fecundo, suscitando numerosas cuestiones que afectaban a categorías e instituciones nucleares de nuestra disciplina, además, hoy en día, de plena actualidad. El tono del debate científico que se mantuvo durante las jornadas y el alto nivel de los ponentes contribuyeron a su logro.

El programa del evento abarcaba numerosas cuestiones, tales como la base jurídica de su reconocimiento; la experiencia comparada de otros trasvases; la evaluación ambiental de sus actuaciones; el régimen jurídico y técnico de su explotación; la organización administrativa creada; el régimen económico peculiar; las transacciones de derechos de usos de agua; la litigiosidad contenciosa; las hipótesis de responsabilidad por modificación del título legal de aprovechamiento y, finalmente, las repercusiones que podrían tener las reformas en curso de los Estatutos de Autonomía.

Las Jornadas aglutinaron a distintas personas relacionadas con el mundo del agua y procedentes de diversos ámbitos, como la Universidad, la Administración, la carrera judicial, el mundo de la empresa, la economía, la política, a más de usuarios y Comunidades de regantes directamente afectados por los problemas del agua y sus soluciones.

Como es de todos conocido, detrás del Traspase Tajo-Segura subyacen problemas de hondo calado social. Ha suscitado desde su inicio confianzas e ilusiones por un lado, y provocado, por otro, tensiones y escepticismos. Es un tema que levanta pasiones, y ante el cual no es fácil mostrarse indiferente. En el momento actual, debido al cambio de criterio en

la política del agua introducido como consecuencia de la derogación del trasvase del Ebro, y a la vista de los recelos suscitados entre las Comunidades Autónomas y que se están plasmando en las reformas estatutarias, el mantenimiento del Trasvase Tajo-Segura genera muchas incertidumbres. Ello, sin embargo, no debe ser óbice para que aquél pueda sea abordado desde la reflexión y serenidad del análisis científico y la objetividad que el pensamiento jurídico aporta.

La primera Ponencia titulada «El Trasvase Tajo-Segura y su instrumentación jurídica: naturaleza, significado y alcance del título legal de reconocimiento», corrió a cargo del Prof. Dr. Antonio Fanlo Loras, que abordó en profundidad una de las cuestiones de más sustancia doctrinal: indagar cuál es el título jurídico en el que se fundamenta el aprovechamiento de los usuarios del trasvase Tajo-Segura, puesto que tras más de 27 años de uso de las aguas, ellos no tienen concesión administrativa. En otras palabras, ¿se puede afirmar que la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, había reconocido un «derecho al trasvase» y al uso del agua, o sólo genera meras expectativas?

El ponente, tras examinar el paquete de normas jurídicas relativas al Trasvase y que se habían ido sucediendo a partir del núcleo constituido por la Ley de 1971 y Ley 52/1980, normas que, por cierto, no siempre se acomodan a las anteriores y que plantean problemas de conflictividad, llegó a la conclusión de que el título jurídico legitimador en virtud del cual se puede acceder al uso del agua trasvasada, es precisamente la Ley del Trasvase.

El argumento principal: la Ley disciplina y regula prácticamente todos los elementos propios y característicos de la concesión (reconoce y afecta caudales a trasvasar; señala el destino de dichos caudales; los sujetos beneficiarios, principalmente, los titulares de las tierras incluidas en las zonas regables y que han cumplido con su parte, que es la transformación en regadío; establece un régimen económico de explotación singular, fijado por la Ley 52/1980, de 16 de octubre). Por tanto, título legal y no concesional. Derechos reconocidos «ex lege», por lo que no son necesarias las concesiones. En todo caso, si en estos momentos la Administración las exigiera, éstas, a juicio del Profesor Fanlo, sólo serían meros títulos documentales no constitutivos. Esta interpretación se mantiene a pesar del criterio contrario de la jurisprudencia, apoyándose sobre todo en la STS de 20 de enero de 1989 sobre el caso de los Riegos del Alto Aragón, en la que claramente se afirma el carácter «ex lege» de los aprovechamientos reconocidos. Para el ponente, la doctrina aquí sentada resulta enteramente trasladable al caso del sistema Tajo-Segura.

Lo que ocurre es que se trata de un título que se apoya en un concepto enormemente indeterminado, el de «aguas excedentarias». Si no hay agua o ésta no tiene el carácter de excedentaria, el título no garantiza la dispo-

nibilidad de los caudales otorgados, pues el derecho de aprovechamiento, reconocido «ex lege», se da sobre las que tengan tal carácter. Como puede intuirse, el quid de la cuestión será el determinar qué se entiende por «aguas excedentarias». La correcta interpretación del término, que debe ceñirse –según afirma Fanlo– a la situación actual y no extenderse a potencialidades futuras que lo harían prácticamente inservible, resulta capital para dar seguridad jurídica.

A partir de aquí, Fanlo Loras, reconoce que el título legal de aprovechamiento, en teoría puede ser modificado por el legislador, pero sin obviar el coste político y económico que ello produciría, ya que se estaría actuando sobre derechos reconocidos que ya se han patrimonializado. Y concluye: el Trasvase tiene futuro, pero construido sobre unas bases sólidas, es decir, sobre un marco normativo claro, seguro y consensuado.

El concepto de «caudales o aguas excedentarias» también fue abordado en otras ponencias, como la que versó sobre los «Aspectos jurídicos de la gestión y explotación del Trasvase Tajo-Segura» a cargo de D. José Manuel Claver, Secretario General del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. En ella se analizó la concreción de dicho concepto realizada por el Plan Hidrológico del Tajo y los problemas que plantea su aplicación. El ponente aprovechó para reivindicar la participación del Sindicato Central de Regantes en los órganos de explotación del Trasvase, en calidad de usuarios de las aguas trasvasadas.

Las reglas de explotación del Trasvase, pieza clave y verdadero talón de Aquiles para decidir si existen o no en cada momento aguas excedentarias y, por tanto, susceptibles de trasvasar, fueron expuestas por D. Francisco Cabezas Calvo-Rubio, Director del Instituto Euromediterráneo del Agua, bajo el título «Aspectos técnicos de la gestión del Trasvase Tajo-Segura. Las reglas de explotación».

Estas reglas, que según mantuvo el Prof. Fanlo Loras deberían tener carácter vinculante y no meramente indicativo, tienen que ser examinadas y aplicadas por la Comisión Central de Explotación del Trasvase Tajo-Segura, órgano al que se le atribuye la competencia para decidir los volúmenes y caudales a derivar en circunstancias hidrológicas normales, puesto que en situaciones excepcionales la competencia corresponde al Consejo de Ministros, previa propuesta de la citada Comisión. Se trata de un órgano que en la actualidad constituye, junto con las CCHH del Tajo y del Segura, uno de los dos pilares organizativos del Trasvase. El examen de su régimen jurídico, su funcionamiento y las exigencias que su actuación plantea en la actualidad correspondieron al Prof. Dr. D. Antonio Ezquerra Huerva.

Resultó muy interesante el análisis de la Prof. Dra. Doña Teresa María Navarro Caballero sobre «Las transacciones de derechos de uso del agua y su transferencia a las cuencas receptoras del Tajo-Segura». La autora ana-

lizó el Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento del agua. Dicho Decreto-Ley ha ampliado el ámbito subjetivo del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas -regulado en la Ley de Aguas-, incluyendo a nuevos sujetos, entre los que se encuentran los titulares de aprovechamientos de las zonas servidas con el agua procedente del acueducto Tajo-Segura, y ha permitido utilizar las infraestructuras del acueducto Tajo-Segura para dichas transacciones.

El Magistrado D. José Guerrero Zaplana sintetizó la Jurisprudencia contencioso-administrativa sobre el Trasvase Tajo-Segura, que resulta contraria al reconocimiento de un auténtico derecho al trasvase y partidaria de considerarlo como una mera expectativa de derecho.

Otro tema de enormes consecuencias jurídicas era el de la hipotética responsabilidad del Estado legislador como consecuencia de la modificación o extinción del título legal de reconocimiento del Trasvase Tajo-Segura. Fue brillantemente expuesto por el Prof. Dr. D. Juan Alfonso Santamaría Pastor. Su conferencia trató de responder a tres cuestiones: primera, ¿se puede hablar hoy en España de responsabilidad del Estado legislador?; segunda: ¿se dan en el Trasvase Tajo-Segura los requisitos para exigir tal responsabilidad?; tercera: ¿con qué límites podría exigirse dicha responsabilidad?

Con ocasión de la primera pregunta, el Prof. Santamaría realizó una réplica a las críticas vertidas últimamente sobre este punto por el Prof. García de Enterría, observando que el tipo de legislación que se aprueba en la actualidad, se aleja mucho del concepto clásico de «ley» como expresión de la soberanía popular, y responde más a considerar la ley como un instrumento para la introducción de medidas administrativas y preceptos voluntaristas. Su respuesta a la segunda pregunta es afirmativa. A su juicio, la Ley del Trasvase creó un título de aprovechamiento legal equiparable al concesional, pero, con todo, la naturaleza jurídica que tiene esta titularidad, le parece una disquisición que tiene escasa relevancia desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial. En teoría, producido el daño patrimonial se genera la indemnización, estemos en presencia de auténticos derechos subjetivos perfeccionados o meros intereses legítimos. Con todo, habrá que analizar pormenorizadamente los distintos elementos y criterios jurisprudenciales para el reconocimiento de la indemnización, y, en este punto, el ponente puso de relieve la incertidumbre sobre la línea que pueda seguir el Tribunal Supremo en el futuro. Estaríamos ante una acción de responsabilidad no normal sino más restrictiva.

En la mesa redonda sobre el significado del Trasvase Tajo-Segura, en el momento presente y de cara al futuro, destacó la participación por parte de la Universidad del Prof. Dr. Delgado Piqueras quien mantuvo un punto

de inflexión en el debate desde la óptica de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Partiendo de la escasez de recursos existentes en la cabecera del Tajo, que contrasta además con las previsiones iniciales del Proyecto, y teniendo en cuenta los efectos colaterales que el Tránsito ha generado y la desafección surgida en la población castellano manchega, él abogó por una concepción compartida de la obra hidráulica, una nueva priorización de los usos del agua en la cuenca del Tajo, y una búsqueda de modelos de desarrollo sostenible en las cuencas receptoras.

También fue abordado el tema de los trasvases desde las experiencias y enseñanzas que ofrece el Derecho comparado. Esta ponencia corrió a cargo de D. Ricardo Sandoval Minero, Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, experto y consultor en materia de aguas. Llamó la atención el alcance y relieve adquirido por las transferencias de recursos en muchos países del mundo, aunque la diversidad de circunstancias geográficas, sociales, políticas, económicas, culturales y la variedad de regímenes jurídicos existentes impedían sacar unas conclusiones generales sobre las ventajas e inconvenientes de estas obras hidráulicas.

Al Profesor Dr. Tomás Quintana López le correspondió analizar el Tránsito Tajo-Segura desde la perspectiva de las técnicas preventivas de control ambiental («La evaluación ambiental de los trasvases y sus actuaciones»). En relación a este tema, la cuestión que suscitó mayor interés, y que resultaba ciertamente discutible, era la del posible sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental de las autorizaciones concretas de volúmenes a trasvasar en cada año hidrológico. La Ley del Plan Hidrológico Nacional, en su Art. 15, somete a dicha técnica de control preventivo las transferencias de recursos, pero no alude de forma expresa a las citadas autorizaciones de tránsito. A pesar de ello, la reciente Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental de Castilla La-Mancha, ha sometido a Evaluación de Impacto Ambiental las denominadas «acciones para el tránsito», expresión que a pesar de su indeterminación, podría referirse a las decisiones administrativas concretas que hacen posible las transferencias de volúmenes y caudales.

El ponente, basándose en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, consideró que tal previsión autonómica resultaba legítima, sin que sea para ello obstáculo que la competencia sustantiva sobre la actividad la ostente el Estado, en cuanto que se trataría de una medida adicional de protección ambiental. Ahora bien, sentado lo anterior, a juicio del ponente, la normativa procedimental aplicable para dicha evaluación, así como el órgano responsable de la declaración, sería en todo caso estatal, teniendo en cuenta que estamos ante un tránsito entre diferentes planes hidrológicos de cuenca y que por tanto corresponde a la competencia del Estado.

Con todo, esta interpretación no deja de suscitarnos algunos interro-

gantes. Habría que preguntarse por la finalidad última que persigue la citada ley al introducir esta técnica de control ambiental y examinar si efectivamente estamos o no ante una medida adicional de protección.

El régimen económico del Trasvase, establecido por la Ley 52/1980, de 16 de octubre, fue abordado por D. Carlos Vázquez Cobos, quien realizó un análisis detallado de este régimen singular, desde la perspectiva de la Directiva Marco del Agua y del principio de recuperación de costes.

La conferencia final le correspondió al Prof. Dr. Martín Bassols Coma sobre el tema de la gestión del agua y la reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia a los trasvases intercuencas. En su exposición, Bassols destacó la relevancia adquirida por las cuestiones relacionadas con la política del Agua en los nuevos textos de los Estatutos de Autonomía, ya aprobados o en tramitación, así como la conflictividad interterritorial o interautonómica que se ha suscitado en esta materia, lo cual constituye sin duda una novedad en este nuevo proceso estatutario. Examinó las posibles claves que explicarían este nuevo posicionamiento de las Comunidades Autónomas, señalando a su vez sus límites institucionales, y finalmente, después de ofrecer una panorámica general descriptiva de las nuevas competencias asumidas en los Estatutos en relación con las aguas, trató de formular una valoración crítica de los aspectos más significativos, y en especial sobre las cautelas y recelos de los textos estatutarios (cuencas emisoras) respecto a los trasvases. Estas desconfianzas se intensifican en el proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

A la vista del panorama descrito por este último ponente, no puede uno dejar de sentir preocupación por el discurrir de los acontecimientos en los últimos procesos de reformas estatutarias, y por la conflictividad generada en torno a los temas del agua. Sería loable que esa tensión que se refleja nada menos que en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas pudiera aliviarse de algún modo y reconducirse dentro del marco constitucional. De lo contrario, parecería un contrasentido hablar del agua como un recurso básico y unitario, de un bien de todos y para todos.