

5.1.4. Los Planes de Desarrollo económico y social

A partir de los años cuarenta, y muy especialmente en las décadas de los cincuenta y sesenta, se produce, como se vio con toda claridad en el correspondiente epígrafe, un fuerte desarrollo en la construcción de obras hidráulicas, especialmente embalses y pozos, como consecuencia, por una parte, de la atención preferente del Estado a las obras de regulación para regadíos y, por otra, al fuerte incremento experimentado por los aprovechamientos hidroeléctricos, bajo la iniciativa privada.

La política hidráulica sigue participando en alguna medida de las ideas regeneracionistas y siendo básicamente un instrumento de política agraria; en la inmediata posguerra, con el objeto de aumentar la productividad y conseguir el abastecimiento nacional y, a partir de 1960, para diversificar la producción agraria y equilibrar la balanza comercial. Es en los 70 cuando tal concepción comienza realmente a cuestionarse.

Como consecuencia de estas múltiples causas, el agua pasa a ser más un recurso regulado que un recurso natural, de modo que cuando a mitad de la década de los años sesenta se redacta el II Plan de Desarrollo, se plantea como necesidad el *aprovechamiento integral* de los recursos porque se considera que España ha entrado ya en una fase de madurez hídrica (fase que teóricamente se alcanza cuando las demandas superan aproximadamente el 50% de los recursos naturales).

En síntesis, la década de los setenta comienza a proyectar con claridad las señales de la crisis del modelo tradicional de política hidráulica, que ya se han comentado en otro capítulo de este Libro, en particular, en lo que se refería a la prioridad dada hasta entonces al fomento del regadío mediante la realización de obras hidráulicas financiadas por el Estado.

Frente a las prácticas llevadas a cabo en la etapa de desarrollo inmediatamente anterior en la que se había dado un fuerte impulso a las obras públicas, pero sin que realmente las mismas obedecieran a ningún plan de obras hidráulicas, se abrió paso de nuevo la idea de ordenar las actuaciones del Estado con criterios de planificación tales como la rentabilidad económico-social, la aportación al coste por los beneficiarios, la capacidad de adaptación a cambios, etc. (Martín Mendiluce [1993] pp.333-369).

Estos criterios, que ya empezaban a incorporar las nuevas ideas que sobre planificación hidrológica se estaban extendiendo por los principales países desarrollados, presuponían una disminución del desarrollo

indiscriminado de las obras hidráulicas (presas y canales) en los planes hidrológicos, a diferencia de lo que había ocurrido en los planes anteriores que se habían aprobado o intentado aprobar en España a lo largo de este siglo, y en los cuales este tipo de actuaciones siempre eran un elemento fundamental, que se justificaba con suma facilidad desde el punto de vista social y económico.

5.1.5. Los planes para zonas específicas y planes de aprovechamientos

Además de los Planes nacionales, que contemplaban determinaciones generales para todo el territorio español, se desarrollaron también distintos *planes hidrológicos* específicos, cuya aplicación se concibió para una parte concreta del territorio. Es el caso de los Planes de Almería o Tarragona, que, con ámbito provincial, dieron lugar a distintas actuaciones en aquellos ámbitos.

5.1.6. El Decreto de 1979, el Avance-80 y los estudios previos

Estos Documentos tienen una importancia singular en el reciente proceso planificador. Puesto que son relativamente desconocidos, y constituyen el verdadero antecedente inmediato de la actual situación, que es en buena medida su heredera, merece la pena que se expongan con algún detalle.

En efecto, han existido numerosas formas técnico-jurídicas, desde hace muchos años, que apuntan a la consideración general del uso de las aguas como una actividad susceptible de ser planificada, pero el antecedente más significativo, inmediato y similar en su concepto a la planificación actual es el Real Decreto 3029/1979 de 7 de diciembre, por el que se regulaba la realización de *estudios previos para la planificación hidrológica*, considerada como un instrumento cardinal de la nueva política hidráulica.

De acuerdo con este Decreto, tales estudios previos debían incluir el inventario de recursos hidráulicos con las disponibilidades actuales y futuras, tanto cuantitativas como cualitativas, las previsiones para la utilización de estas disponibilidades, la evolución previsible de las demandas hídricas, la ordenación de los recursos para satisfacerlas, y las obras más idóneas para conseguir esta satisfacción. También se debían estudiar las medidas administrativas necesarias para su desarrollo y el orden de prioridad en la ejecución de las obras de infraestructura.

Este Real Decreto, breve en extensión pero de gran importancia durante su vigencia, extendió por vez pri-

mera la regulación del aprovechamiento de las aguas a todo el territorio nacional, y estableció que este aprovechamiento integral *se sujetará a Planes Hidrológicos*, aún cuando no se fijó la estructura y contenidos de tales futuros planes, sino solo de los mencionados estudios previos.

En desarrollo del R.D., y a fin de dirigir la elaboración de los planes y coordinar la intervención de los distintos Departamentos ministeriales, se estableció en su día una normativa simple que institucionalizaba dichos estudios en el quehacer administrativo, y arbitraba las medidas de coordinación imprescindibles, medidas que se plasmaron en la creación de la Comisión Interministerial de Planificación Hidrológica, único y superior órgano rector en la realización de los estudios previos, presidida por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, e inicialmente constituida por los Departamentos ministeriales de Obras Públicas y Urbanismo, Industria y Energía, Agricultura y Pesca, Sanidad y Seguridad Social, Administración Territorial y Transporte, Turismo y Comunicaciones, siendo secretario de la misma el Director General de Obras Hidráulicas. Su composición sería modificada por el Real Decreto 2383/81, de 20 de agosto.

En la primera reunión de dicha Comisión, celebrada el 21 de Febrero de 1980, y con el objetivo de hacer más operativo su funcionamiento, se tomó el acuerdo de constituir el Grupo de Trabajo de Coordinación y Normas, bajo la presidencia del Director General de Obras Hidráulicas, y con una secretaría permanente, encomendada al Centro de Estudios Hidrográficos.

En la segunda reunión de la Comisión de Planificación Hidrológica, celebrada el 12 de Junio de 1980, se aprobó la propuesta de contenido de los Planes Hidrológicos, formulada por el Grupo de Trabajo de Coordinación y Normas, y la de organización para su ejecución, mediante la creación de Grupos de Trabajo Regionales, uno por cada cuenca que, presididos por los Directores de las Confederaciones Hidrográficas, debían ocuparse de la redacción de los planes específicos de cada cuenca. Tanto en el Grupo de Coordinación y Normas como en los regionales, estaban representados los diferentes Organismos que, pertenecientes a los Departamentos Ministeriales mencionados, tenían relación con los recursos hidráulicos. Finalmente, el Plan Hidrológico Nacional debía surgir como una integración de los diferentes Planes Hidrológicos de cada cuenca.

El mencionado Grupo de Coordinación y Normas acordó la solicitud a los grupos regionales de un primer anticipo del Plan, a realizar dentro de 1980, aunque, finalmente, la escasez de tiempo motivó su entre-

ga ya bien entrado 1981. En cumplimiento de esta solicitud se redactaron en cada cuenca unos documentos conocidos como *AVANCE-80*, que pueden considerarse, en la terminología actual, un primer esbozo y antecedente de la Documentación Básica para el Plan Hidrológico.

Estos documentos fueron reunidos, sintetizados y editados conjuntamente en un volumen por la Comisión Interministerial (MOPU-CIPH [1980?]).

Una vez terminado el Avance-80, como una recopilación y síntesis de los datos y trabajos existentes en aquel momento, y buscando la mayor homogeneidad posible en el desarrollo y redacción de los diferentes trabajos futuros, previos al Plan propiamente dicho, la Secretaría General del Plan Hidrológico difundió unas directrices básicas mediante el documento de trabajo denominado *Términos de Referencia* (también conocido como *la Instructa*), donde, además del índice de los estudios a realizar, se incluyeron sugerencias y comentarios a todos los aspectos que debían ser tenidos en cuenta en la elaboración del Plan.

A partir de estas recomendaciones y condicionantes establecidos en la Instructa, y teniendo en cuenta las particularidades propias de su ámbito territorial, cada Grupo de Trabajo Regional se encargó, con las asesorías que se consideraron oportunas, de la elaboración de los mencionados *estudios previos*, que constituyeron en buena medida las bases técnicas e informativas de cuanto después se ha ido realizando en materia planificadora.

5.1.7. La planificación hidrológica a partir de la Ley de Aguas de 1985

Tras la disponibilidad del Avance-80, y estando en curso de elaboración los estudios previos de las distintas cuencas, se produce el hecho fundamental de la elaboración y aprobación de la Ley de Aguas de 1985, en cuyo Preámbulo se califica la planificación hidrológica como *imprescindible*, y en cuyo articulado se dedica un Título completo a definir los contenidos, forma de aprobación, etc. de las dos figuras de planificación sobre el que debe descansar todo el esquema: los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional.

La Ley diseña un proceso de planificación hidrológica en el que se combinan unos elementos de coordinación que se reservan al Plan Hidrológico Nacional y al Gobierno, que aprobará los Planes Hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general, y unos elementos de autonomía territorial y descentralización que se concretan en que los Planes Hidrológicos de cuenca son elaborados

por las Confederaciones Hidrográficas, y elevados al Gobierno para su aprobación por los Consejos del Agua de cada Organismo de cuenca.

Estos órganos se conciben como los elementos que han de articular la participación de los otros Departamentos Ministeriales relacionados con el agua, de los distintos usuarios, y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas de la cuenca. Merece la pena señalar aquí el contenido del Artículo 1.3 de la mencionada Ley: *Corresponde al Estado, en todo caso y en los términos que se establecen en esta Ley, la planificación hidrológica a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico.*

Nuevos aspectos destacados en los objetivos de la planificación hidrológica, tal como en la Ley de 1985 se definen, son la protección de la calidad del agua, la moderación de la demanda y el respeto al medio ambiente.

En secciones posteriores se expondrán con detalle los distintos avatares, la situación actual, y los resultados de este proceso.

5.1.8. Síntesis de tipologías históricas del proceso planificador

Como síntesis de lo expuesto en los epígrafes previos, y en un intento de abstracción y sistematización de las distintas figuras históricas enunciadas, las actuaciones administrativas llevadas a cabo en España en relación con la disponibilidad y utilización de los recursos hídricos, y que se podrían amparar bajo la denominación de “planes”, pueden clasificarse en cuatro categorías básicas, remontándose en el tiempo a comienzos del presente siglo.

Una primera la constituirían lo que podríamos denominar Planes de Obras, y que, usualmente, constituían meros catálogos de obras hidráulicas, estudiadas con los criterios técnicos de la época, hoy poco rigurosos, sin evaluación económica, y sin coordinación entre sí ni con los presupuestos oficiales, por lo que muchas no llegaron a realizarse.

Se ha dicho frecuentemente, repitiendo las palabras de Lorenzo Pardo, que no puede considerarse que tales planes constituyesen una verdadera política hidráulica en sentido moderno, sino una mera catalogación física, de ubicación de infraestructuras posibles. Como ya se apuntó, tal aserto puede ser muy matizado.

Son ejemplos de esta categoría el Plan de Canales y Pantanos (1902), el plan de Obras Hidráulicas (1909), o el Plan de Fomento de la Riqueza Nacional (1919), a los que nos referiremos más detenidamente al anali-

zar la situación y circunstancias concretas en la cuenca del Segura.

La segunda categoría, que podría denominarse como de **Planes de Aprovechamientos**, surge con la creación de las Confederaciones Hidrográficas, entre cuyas misiones fundacionales figura la de la *formación de planes de aprovechamiento general de las aguas de sus cuencas.*

Estos planes se refieren siempre a usos agrarios del agua, pareciendo pretender el desarrollo económico de las zonas afectadas mediante el regadío. La sustancia de estos planes es la fijación de los usos de un determinado caudal de aguas públicas, y la ordenación de su aprovechamiento.

Son ejemplos de este concepto los ya mencionados Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, que se concibe como un plan técnico-económico, no exclusivamente hidráulico, y que incorporaba estudios agro-económicos, o el Plan General de Obras Públicas de Peña Boeuf, de 1940, que ha regulado, junto con los Planes de Desarrollo, la construcción de las obras hidráulicas hasta hace pocos años, o, ceñidos al ámbito de una sola cuenca, el plan de aprovechamiento del río Segura formulado en el Decreto de 25 de abril de 1953, que evaluaba las disponibilidades futuras de recursos y las asignaba a las distintas zonas regables. Los Planes de Desarrollo constituyen una generalización de estos conceptos a todo el territorio nacional.

Una tercera categoría, ya aludida, podría enmarcarse bajo la denominación de **Planes Hidrológicos para zonas específicas**, que, dictados para identificar y resolver problemas en zonas muy concretas, y usualmente deficitarias o casi deficitarias, tienen por sustancia el inventario de los usos actuales del agua, junto con la previsión de demandas y disponibilidades futuras, buscándose la adecuación futura entre las demandas y los recursos, y no la adscripción de un caudal para un uso como en los planes de aprovechamientos.

Son ejemplos de esto el *Plan General Hidrológico del Bajo Ebro*, establecido por Orden de 28 agosto de 1970; la Ley de 30 de junio del 69, que preveía la formación de un *estudio regional de recursos hidráulicos totales* para las Baleares, *que ha de servir de base para la adopción de medidas encaminadas a su utilización óptima para hacer frente a la demanda actual y futura de los diferentes usos consuntivos del agua*; o la Ley de 3 de marzo de 1980 sobre *Actuaciones urgentes en la provincia de Almería*, que contemplaba en su art. 3 la *redacción del Plan Hidrológico Integral de la provincia de Almería.*

La cuarta y última categoría sería la reservada a los **Planes Hidrológicos en el sentido de la nueva Ley**

de Aguas, que ahora nos ocupan, y que constituyen un verdadero hito, por su amplitud, rigor y carácter omni-compreensivo, en la historia de los planes hidráulicos en España.

En efecto, y avanzando ideas, por vez primera y a diferencia de los planteamientos anteriores, la Planificación Hidrológica se extiende, de forma global y unitaria, a todo el territorio nacional, y se armoniza con el resto de planificaciones sectoriales y con la Planificación económica general de forma expresa.

Asimismo, el desarrollo del regadío deja de ser preocupación prioritaria, introduciéndose, con otra perspectiva histórica, los objetivos de aumentar la disponibilidad de agua, proteger su calidad y racionalizar sus usos en armonía con el medio ambiente. La política de estricto fomento se sustituye por otra que atiende a la calidad de vida y a la corrección de desequilibrios sectoriales y territoriales.

Por otra parte, la planificación se estructura jerárquicamente en Planes de cuenca y Plan nacional, que es un instrumento básico para la definición de la política hidráulica del Estado.

A diferencia de los anteriores los nuevos Planes no se limitan a un horizonte temporal determinado, sino que son permanentes en el tiempo, y en proceso de revisión y actualización continua, introduciéndose por vez primera la participación de los usuarios en el proceso planificador, a través de los Consejos del Agua de las Confederaciones Hidrográficas.

Por último, cabe reseñar que los nuevos Planes adquieren la mayor relevancia normativa, pues a partir de ellos se configuran los demás ordenamientos sobre el Dominio Público Hidráulico (concesiones, autorizaciones, vertidos, infraestructuras básicas, etc.).

Es destacable el hecho de que con el nuevo aparato legislativo, la actividad de la planificación hidrológica se extiende desde una concepción puramente tecnológica (procedimientos matemáticos para la racionalización de los sistemas de utilización del agua), y pasa a ser, por vez primera, un mandato de la Ley y una técnica administrativa reglada, en clara sintonía y anticipación, además, con las nuevas orientaciones propuestas por la Directiva Marco europea respecto a los denominados planes de gestión de las cuencas hidrográficas.

5.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

En los últimos años se ha asistido a un extenso análisis doctrinal sobre el fundamento, alcance, naturaleza

y régimen jurídico de la planificación hidrológica, y algunos problemas colaterales asociados.

Dada la fundamental importancia de este asunto, origen incluso de encendidas polémicas doctrinales, en las siguientes secciones se expondrán someramente, y de forma no sistemática ni exhaustiva, algunas ideas básicas y criterios para la reflexión. Exposiciones sistemáticas sobre el régimen jurídico de la planificación hidrológica pueden verse en Embid Irujo (1991) u Ortiz de Tena (1994).

5.2.1. La necesidad de planificación administrativa

Evidentemente, la necesidad de *planificación administrativa* se da en todos los órdenes en los que la Administración actúa, por ser la forma más común de regularse ésta y establecer los mecanismos de coordinación y control en caso de conflictos, y por servir como instrumento de garantía de los administrados, que saben en qué marco se mueven y que derechos y fórmulas de participación les otorga la Administración en sus diferentes personalidades jurídicas.

El principio de la Carta Europea del Agua de 1968 de que *para una adecuada Administración del agua es preciso que las autoridades competentes establezcan el correspondiente Plan*, ha sido fielmente reflejado en la Ley de Aguas de 1985, que en su art. 1.3 señala que toda actuación sobre el dominio público hidráulico está sometida a la Planificación Hidrológica.

Por tanto, a partir de 1985 la intervención administrativa en materia de aguas debe canalizarse a través de o sin contradicción con los Planes Hidrológicos.

Cabe preguntarse si desde la introducción de la Ley de Aguas de 1985 ha cambiado la posición de la Administración y el grado de intervencionismo administrativo en el sector respecto al sistema anterior. Parece que la introducción de la técnica planificadora en sí denota una mayor intervención de la Administración, aunque dependerá también del contenido de los planes, del carácter interno y externo que los mismos posean, de la fuerza vinculante que a ellos se otorgue, de su efectiva realización y ejecución, y, en definitiva, del mayor o menor grado de aplicación de la Ley.

Además, al aumentar la escasez del recurso, se acrecienta paralelamente la necesidad de intervención pública en la distribución del mismo. La planificación conlleva la intervención pública previa al otorgamiento de los aprovechamientos, pues el Estado evalúa los requerimientos ambientales, los condicionantes geopolíticos, y las posibilidades de aprovechamiento, y se

anticipa así a la iniciativa particular precisando cuantitativamente los posibles usos del agua, y velando por la coordinación de los intereses territoriales y sectoriales. Sólo en la medida en que estos criterios de actuación son respetados, pueden los particulares ser acreedores al uso de las aguas.

Sin embargo, la planificación, a la vez que constriñe, aporta una dosis de certeza, de garantía para los administrados, al permitirles conocer las medidas y los comportamientos que la Administración se compromete a llevar a cabo. Los particulares son también llamados a actuar y colaborar, aunque ahora desde su posición y título de concesionarios.

Pero, además en materia hidráulica se requiere si cabe con más urgencia una planificación administrativa, y ello debido a la multiplicidad de usos y de políticas implicadas en el recurso hidráulico, que, no se debe olvidar, está definido legalmente como bien de dominio público estatal, razón por la que la planificación es un instrumento de seguridad pública para los ciudadanos respecto a lo que la Administración puede o no puede hacer respecto al recurso cuya titularidad le corresponde.

Puede verse así la planificación hidrológica, no como un instrumento de intervención administrativa y reorientación económica en un sector de actividad previamente sujeto a la libre iniciativa de los ciudadanos, sino, por el contrario, como un instrumento para la autolimitación de la Administración en sus previos poderes, en principio ilimitados, sobre un bien de titularidad pública. La planificación hidrológica es, en definitiva, un instrumento de seguridad jurídica para los administrados, al circunscribir el ámbito posible de la discrecionalidad administrativa.

5.2.2. Fundamentos constitucionales de la actividad planificadora

En una primera aproximación al texto constitucional no se encuentra ninguna referencia explícita a la planificación hidrológica, ni siquiera a la demanialidad del recurso hídrico. Tan sólo en los artículos 149.1.22. y 148.1.10 se especifica la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia hidráulica.

Sin embargo, en los principios recogidos por la Constitución de 1978, y con la doble adjetivación de un Estado social y democrático de Derecho, y un Estado descentralizado de las Autonomías, sí podemos encontrar diversos fundamentos para la actividad planificadora que conviene, siquiera someramente, reseñar.

1.- El proceso de planificación supone la *racionalización* en la gestión de un recurso escaso - en la etapa de madurez hídrica en que nos encontramos - lo que implica la intervención previa del Estado que define los usos sociales más eficientes del recurso (dicho de otra forma, las prioridades de uso). La relativa abundancia del recurso en las primeras etapas históricas hacía innecesaria la intervención pública, o en el caso de que esta se produjese era sólo de control o autorización de usos fijados por particulares.

El reconocimiento implícito de la planificación viene recogido en el art. 149.1.22 al utilizar la palabra "recurso", pues económicamente significa la escasez de un bien, que, además es un bien colectivo que debe emplearse en el uso económico-social alternativo de mayor utilidad.

2.- Aunque la Constitución no establece un modelo específico de planificación, ni alude a ella, sí que puede entenderse implícita la planificación en el término "ordenación" empleado en el art. 149.1.22, como un proceso de gestión eficaz y racional de un recurso escaso, por parte de los poderes públicos, concretamente al establecer las competencias exclusivas del Estado.

Sin embargo, parte de la doctrina alega que aunque la planificación hidráulica suponga ordenación, esta puede llevarse a cabo por otros medios distintos de los planes. Pero de lo que no cabe duda es de que en la mente del legislador constituyente se otorgaba cierta importancia a la planificación, racionalización, ordenación o definición de usos del agua.

3.- Dado que el art. 149.1.22. otorga la facultad de *ordenación, legislación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos* al Estado, cabe preguntarse por la restricción de dicha posibilidad de planificación a las Comunidades Autónomas y otros entes públicos.

El Estado descentralizado diseñado por la Constitución supone que el Estado debe integrar la diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, reconociéndose así el principio de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sustentado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 45/1991, de 28 de febrero; STC 104/1988, de 8 de junio; STC 18/1982, de 4 de mayo; STC 227/1988, de 29 de noviembre).

Además, implícitamente podemos en el art. 128 de la Constitución dedicado a la reserva dominical, hallar alguna respuesta, dado que ésta se extiende a todo el sector público: Estado, sus Organismos Autónomos y las empresas públicas.

Dicha reserva dominical se puede entender, según la doctrina, tanto desde un punto de vista de titularidad, como de reserva en sí de determinados volúmenes de aguas públicas. En el primer caso sería la facultad excepcional que se otorga al sector público para explotar por sí bienes de dominio público, como el agua, reconocida dicha demanialidad en la Ley de Aguas de 1985.

En el segundo, cuando reserva se entiende como caudal de aguas públicas, y aunque no reconocido por la mayoría de la doctrina, supondría otorgar al sector público, bien el Estado, sus Organismos Autónomos o sus empresas públicas, una cierta facultad de planificación de esas reservas o una determinación racional de priorización de aprovechamientos de dichos caudales.

4.- En el texto constitucional específicamente se habla de la planificación económica general en el art. 131, y en cuyo marco algunos autores circunscriben a la planificación hidrológica, como planificación sectorial directamente implicada en la planificación económica general, debido a las consecuencias económico-sociales estructurantes del desarrollo de las distintas regiones que en ella se dibuja.

Además, la Constitución en su art. 149.1.13. habla de la competencia del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, habilitando al Estado para fijar no sólo dichas bases de la ordenación de la economía en general, sino de sectores económicos concretos, como puede ser el hidráulico. Esta interpretación ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ampliando el contenido del art. 131 a una planificación dirigida a concretos sectores económicos.

Las reflexiones que se formularon al estudiar la crisis de los objetivos económicos de la política hidráulica tradicional arrojan alguna luz sobre esta fundamental cuestión, y permiten construir una interpretación razonable sobre la naturaleza, no económica en el sentido constitucional, de la planificación hidrológica.

5.2.3. Las competencias en materia de planificación hidrológica

La integración de las actuaciones en la materia de recursos hidráulicos se configura bajo el criterio de la planificación hidrológica. A esta cuestión ha dedicado la STC 227/88 en particular su FJ 20, del que cabe extraer los siguientes pronunciamientos:

- *El agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde*

quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13. de la Constitución. Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino solo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica.

- *Las competencias de las Comunidades Autónomas para elaborar y revisar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias deben ejercerse con observancia de las prescripciones establecidas en los arts. 38 a 44 de la ley, en comunicación con la Administración del Estado (art. 16.1 c)), en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten (art. 38.4) y con sujeción a la aprobación final de los planes por el Gobierno (art. 38.6) (...) la aprobación exigida por el precepto legal impugnado no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el art. 40 y que tienen carácter vinculante según el art. 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etc.), que inciden en la actividad de diferentes Administraciones Públicas, la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros Entes territoriales e institucionales, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible.*

De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que (...) persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y que, por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y

sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (...) en este caso el acto de aprobación que contempla el art. 38.6 de la Ley de Aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del Plan lo que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse

- *Por el contrario, la previsión final del art. 39.2 de una actuación subsidiaria del Gobierno, en caso de falta de propuesta de Planes hidrológicos de cuenca, no puede alcanzar a las Comunidades Autónomas que sean competentes para formular dicha propuesta, ya que se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.*

La planificación hidrológica se estructura a partir de la definición de dos instrumentos:

- El Plan Hidrológico Nacional.
- Los Planes Hidrológicos de cuenca.

Respecto de estos últimos, la distribución de competencias da lugar a la existencia de los Planes Hidrológicos de Cuenca:

- Correspondientes a la competencia estatal cuando afecten a las cuencas intercomunitarias.
- Correspondientes a la competencia autonómica cuando afecten a las cuencas intracomunitarias.

La aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca correspondientes a las Comunidades Autónomas corresponde al Gobierno, según determina la propia Ley de Aguas.

La aprobación del Plan Hidrológico Nacional se efectúa mediante Ley.

5.2.4. Las relaciones de las Administraciones Públicas. Principios generales

Las interrelaciones competenciales que confluyen sobre la materia *aguas* considerada en sí misma como una materia competencial en la que la Constitución lleva a cabo una distribución de competencias tanto a partir del criterio territorial (recursos) como del criterio del interés (aprovechamientos hidráulicos) y que da lugar a la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y a la atribución al Estado de las suyas propias, justificarían por sí mismas la necesidad de una actuación ordenada no sólo desde el propio título competencial sino presidida por los principios que deben inspirar y estar presentes en las relaciones entre Administraciones.

Pero si además tenemos en cuenta los restantes títulos competenciales que están también confluyendo en relación con esta competencia, y que están atribuidos a una u otra instancia, estatal o autonómica, en función del nivel de competencia reservada al Estado o asumida por las Comunidades Autónomas, se hace ya no sólo conveniente sino necesario que las actuaciones de ambas instancias, estatal y autonómica, estén estrechamente vinculadas a estos principios.

Dentro del respeto a sus *respectivas competencias* los principios esenciales contenidos en el artículo 2º de la Ley 30/92 pueden sin duda facilitar el respectivo ejercicio.

Por otra parte, los criterios derivados de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al referirse al principio de cooperación como un elemento que, aun no formulado constitucionalmente, es de esencia misma de nuestro modelo de Estado serían especialmente de aplicación a este ámbito competencial.

El principio de cooperación aplicado como un elemento complementario de la *planificación hidrológica* permitiría integrar de manera más eficaz los contenidos de la planificación hidrológica. No se trataría en este caso de una renuncia o de una invasión de competencias de una u otra instancia, sino de una aplicación de las técnicas de cooperación a la propia *planificación*.

Desde el ámbito de la cooperación se podrían abordar también actuaciones que desde el ámbito de sus competencias específicas cada una de las Comunidades Autónomas pudiera llevar a cabo y que pudieran tener relación con la competencia *aguas*.

De la misma manera determinadas previsiones que, incluidas en los respectivos Planes -Nacional o de cuencas, intercomunitarias o intracomunitarias- exigieran o requirieran la intervención de otra Administración, podrían ser asumidas por la Administración que resultara competente para su desarrollo y ejecución sin ser cuestionadas desde una hipotética *invasión de competencias*.

5.2.5. Cooperación y planificación conjunta. Financiación

La planificación conjunta, reflejada especialmente a través de la técnica de los Planes Nacionales, constituye una técnica o procedimiento de actuación que en la materia de *aguas* resulta de especial interés.

A través de la planificación conjunta se pueden instrumentar las actuaciones territoriales que las diferentes Administraciones vayan a realizar en un marco común o general que sirva de agregación de los intereses específicos de cada territorio en un interés común o general.

La ejecución de infraestructuras hidráulicas, la construcción de infraestructuras de aprovechamientos hidráulicos, la planificación de actuaciones de manera complementaria por parte de las diferentes Administraciones permitiría no sólo un mejor aprovechamiento del propio recurso *agua* sino de los esfuerzos económicos y financieros que se lleven a cabo.

En cuanto a la financiación, habría que tener en cuenta, de una parte, las reglas del sistema de financiación autonómica y, de otra, los principios de cofinanciación o financiación a través de Planes Nacionales.

La financiación de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias asumidas parte de la financiación que éstas reciben a través del proceso de traspaso de servicios en concepto de *coste efectivo del servicio*.

La metodología establecida para evaluar este coste efectivo determina qué componentes de gasto forman parte o no de dicho coste efectivo. Así, frente a un principio inicial en el que la inversión nueva no formaba parte del coste del servicio, a partir de 1995 esta inversión sí que ha pasado a formar parte del coste efectivo de los servicios asumidos.

Sin embargo, no se incluyen en la valoración del coste del servicio, en general, las dotaciones correspondientes a los Capítulos IV y VII, que corresponden al concepto de *subvenciones*.

Estas reglas han dado lugar a lo largo del proceso de traspaso de servicios al tratamiento correspondiente de los traspasos que se han efectuado a las Comunidades Autónomas en los epígrafes correspondientes tanto a la materia *recursos y aprovechamientos hidráulicos* como a la materia *obras hidráulicas de abastecimiento, encauzamiento o saneamiento*.

Por otra parte, el traspaso de servicios en la materia de *recursos y aprovechamientos hidráulicos* está vinculado a la existencia de la correspondiente *cuenca intracomunitaria* en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Esta situación, derivada de las condiciones

geográficas, se traduce en que si bien todas las Comunidades Autónomas disponen de título competencial, no todas ejercen efectivamente la competencia al no existir en todas cuencas intracomunitarias.

5.2.6. Planificación Hidrológica y Ley de Aguas. La dualidad de Ley y Plan

Como ya se ha apuntado, el concepto planificador aplicado a la administración de las aguas es muy antiguo y arraigado en la tradición española. Fue preocupación constante del legislador de 1866, aunque finalmente no apareció de forma expresa en el texto de la Ley, y pueden citarse multitud de precedentes de planes hidrológicos, desde luego con muy distintos alcances y perspectivas, al menos desde el siglo pasado. La verdadera novedad del momento presente no es por tanto, como se ha dicho, la expresa consideración de esta técnica, sino la regulación legal de que ha sido objeto y que, por sus características peculiares, constituye un hito sin precedentes en la historia del Derecho de Aguas en España.

Así, la Ley de Aguas de 1985, recogiendo antecedentes de borradores previos, desarrollando extensamente sus conceptos, e introduciendo nuevas ideas técnicas y jurídicas, ha concebido como instrumento central para la ordenación de las aguas la figura de los Planes Hidrológicos, a los que, según el texto legal, *deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico*. A ellos se remiten numerosas determinaciones generales y aspectos tan fundamentales para los particulares como son, entre otros, el orden de preferencia de los aprovechamientos, el régimen de las concesiones, la protección de la calidad de las aguas...

Los Planes cumplen, de este modo, *una doble misión*: completar, desarrollar y actualizar las previsiones genéricas de la Ley, y concretar en cada espacio territorial las determinaciones generales que la Ley establece. En cierto modo, los Planes aproximan al territorio la regulación legal en un fenómeno que ha sido calificado por algunos autores como de *territorialización* del Derecho de Aguas. Así, la Ley trata muy diversas cuestiones pero podría decirse que su aplicación no se produce directamente, sino a través del filtro de los Planes Hidrológicos, que concretan en cada cuenca el marco general de actuaciones previsto, y suponen una especie de incrustación intermedia entre la norma legal y su ejecución singular, adaptada a las peculiaridades de cada cuenca hidrográfica (Menéndez Rexach y Díaz Lema, 1986).

Incluso son numerosas las llamadas a los Planes desde normas reglamentarias, que no pueden real-

mente considerarse como desarrollo ni están ordenadas por la Ley, y que, estrictamente, constituyen una suerte de traslación del legislador al Gobierno, y de éste al planificador. Puede discutirse sobre la pertinencia de tales remisiones, o sobre el alcance que debieran tener, y que algunas opiniones doctrinales consideran excesivo, pero no cabe discusión alguna sobre la pertinencia de la figura de la planificación hidrológica como marco global, flexible y revisable, que regule la actuación de los poderes públicos sobre las aguas, y que explicita y soporte, en última instancia, lo que no es otra cosa sino el principio filosófico y constitucional de *racionalidad* en el uso de los recursos naturales.

En definitiva, y es una idea fundamental que conviene subrayar, el desarrollo y aplicación de la Ley no pueden ser entendidos sin el complemento de los Planes Hidrológicos. La ausencia de Plan no podría suplirse con medidas reglamentarias paralelas. Sería, en sí misma, un completo fracaso de la construcción prevista por la Ley, que conduciría inevitablemente a la necesidad de su derogación.

5.2.7. Relaciones de la Planificación Hidrológica con otros instrumentos de planificación, y en particular con el Plan Nacional de Regadíos

Los Planes Hidrológicos de cuenca tienen determinadas relaciones teóricas con otros Planes y actuaciones de la propia Administración Central del Estado y de otras Administraciones Públicas. En particular, pueden incidir en, o ser afectados por los Planes ordenadores del territorio y de los usos del suelo que aprueben Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. También es necesario aclarar su relación con Planes Sectoriales reguladores de determinadas actividades empresariales vinculadas muy estrechamente al uso del agua y, de forma muy singular, con el Plan Nacional de Regadíos, por cuanto su relación con el Plan Energético Nacional no genera duda alguna al ser este último - a diferencia de el de Regadíos - un Plan regulado por Ley en cuanto a su contenido y alcance.

Las consideraciones que se contienen a continuación sobre el Plan Nacional de Regadíos se fundamentan en el actualmente vigente, Horizonte 2005, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de febrero de 1996, cumpliendo el mandato del Pleno del Congreso de los Diputados mediante Moción 173/69, aprobada el 21 de febrero de 1995, que instaba al Gobierno a remitir al Congreso de los Diputados, junto con el Plan Hidrológico Nacional, un Plan Agrario de Regadíos. Esta Moción reiteraba el contenido de la Moción 173/31, de fecha 22 de marzo de 1994.

Es necesario comenzar aclarando que el Plan Nacional de Regadíos, tal y como se aprobó por el Consejo de Ministros en febrero de 1996, *no es una nueva fuente del derecho*, sino un conjunto de previsiones y orientaciones aprobadas por el Gobierno, cuya eficacia jurídica pende por completo de su adecuado desarrollo por los cauces previstos en la legislación agraria.

En efecto, tras examinar los aspectos materiales y formales más importantes del mismo, cabe concluir que el Plan Nacional de Regadíos *no es una disposición de carácter general entendida como fuente de normatividad jurídica*.

Ciertamente, a diferencia de otros sectores de la actividad administrativa, en los que los planes aprobados se insertan como *normas en el ordenamiento jurídico a través de la técnica de la remisión normativa* - es el caso de los planes urbanísticos o hidrológicos respecto de los que la Ley del Suelo o la de Aguas efectúan un reenvío legislativo atribuyendo a estos planes un carácter complementario de aquéllas y cuya eficacia les viene conferida por la Ley que los autoriza y ordena la estructura a que deben ajustarse - el denominado Plan Nacional de Regadíos (en adelante PNR) no encuentra cobertura normativa expresa alguna: no existe disposición legal ni reglamentaria que establezca el procedimiento de elaboración, el contenido o, en fin, la eficacia jurídica que quepa atribuir al mismo.

Además, a la misma conclusión se llega a la vista del contenido del PNR, que *no regula conductas de futuro* estableciendo obligaciones y derechos en cuanto a su objeto material, *ni se configura como parámetro de la legalidad* de la actuación de la Administración o de los particulares, ni, en fin, parece dotado de una *vigencia indefinida* propia de toda norma jurídica, limitándose su horizonte temporal al año 2005, sin que exista ningún mecanismo normativo de seguimiento o revisión. A mayor abundamiento, ni siquiera el lenguaje utilizado en el texto es el propio de las normas jurídicas, definiéndose el Plan como mero *...instrumento de consolidación del sistema agroalimentario español y factor básico para un uso eficiente de los recursos hídricos y de equilibrio interterritorial...*

En conclusión, cabe afirmar que el PNR responde jurídicamente al concepto de *decisión gubernativa*, comprensiva de las principales orientaciones programáticas en la materia, *de indudable valor político, pero sin vinculación jurídica inmediata en tanto no cuente con el adecuado desarrollo a través de los instrumentos previstos en la legislación agraria*.

Esta afirmación no encuentra excepción en la concreta materia de *transformación de regadíos*; sin ánimo de ser exhaustivos y ciñendonos exclusiva-

mente a la legislación estatal en la materia (Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto 12-1-1973), la transformación económica y social de las zonas regables debe efectuarse siguiendo el complejo procedimiento ordenado en los artículos 92 y siguientes del citado texto legal, que se inicia con el Decreto que aprueba la Declaración de interés general de la Nación de la transformación de la zona, seguida de la aprobación de los Planes de Transformación, *los cuales afectarán desde luego directamente a los bienes y derechos de los particulares* (F.D.II de la STS 10-11-1994, RJ 1994/8418).

Pues bien, a la vista de la falta de vinculación jurídica inmediata del PNR, debe entenderse que sus previsiones en materia de transformación de zonas regables no pueden desenvolverse al margen del procedimiento que acabamos de comentar: Los Planes Generales de Transformación actualmente en vigor seguirán produciendo los efectos que les atribuye la legislación agraria en tanto no se adecuen, en debida forma, al PNR (que por sí solo no tiene fuerza jurídica para modificar aquéllos). Del mismo modo, las nuevas previsiones del PNR en materia de transformación en regadíos, sólo desplegarán eficacia jurídica inmediata en la medida en que se concreten en los distintos trámites del procedimiento legalmente ordenado por el Texto Refundido del 73.

Conforme a los anteriores criterios, la línea de distinción entre la eficacia propia de los Planes Hidrológicos de cuenca y la específica del Plan Nacional de regadíos, es clara: los Planes de cuenca cumplen la función que les atribuye la Ley de Aguas y, en particular, en lo que a regadíos se refiere, la de garantizar en la planificación del recurso, las concesiones existentes y las reservas para usos futuros, sin adoptar decisión propia alguna respecto a la promoción de nuevos regadíos, pues su eficacia jurídica en esta materia se agota en la reserva de agua, dato básico e imprescindible para cualquier decisión sobre promoción de regadíos, pero no suficiente.

Si existe agua, según las previsiones de la planificación hidrológica, corresponderá la decisión de promoción de nuevos regadíos, a quienes, conforme al ordenamiento jurídico, pueden adoptar la iniciativa promotora, es decir, a las Administraciones con competencia en la materia -la Central del Estado o las de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas- o a los propios agricultores, en el ejercicio del Derecho Constitucional de libre empresa, dentro de las determinaciones del Derecho Agrario. El Plan Nacional de Regadíos, como documento programático del Gobierno de la Nación, simplemente acotará la

iniciativa de la Administración Central del Estado, en la materia.

En cuanto a su coordinación, según el máximo intérprete de la Constitución la coordinación debe entenderse como *...la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias...* definición que, obviamente, resulta aplicable a las relaciones entre órganos de la misma Administración estatal que ejercen competencias distintas. Particularmente, *...la coordinación de los planes hidrológicos de cuenca que corresponde elaborar a la Administración del Estado o a Organismos de ella dependientes con las diferentes planificaciones que les afecten ha de realizarse primordialmente a través del procedimiento de elaboración de aquéllos, como dispone el artículo 38.4 de la propia Ley de Aguas...* (STC 227/88, f.j. 20).

Así pues, y como acabamos de ver, el principio de coordinación, en materia de planificación hidrológica, tiene un carácter fundamentalmente instrumental sin que tenga per se un contenido material que implique la prevalencia de unos instrumentos de planificación frente a otros.

Dicho de otro modo, siguiendo la doctrina constitucional puede afirmarse que la coordinación reclamada por el artículo 38.4 de la Ley de Aguas se logra - en el estado actual de la cuestión se ha logrado *ya siguiendo el cauce formal de elaboración de los Planes* que prevé la presencia de los representantes de los diversos sectores administrativos con incidencia en la materia en el Consejo del Agua de cada Organismo de cuenca (art. 18 LA) y culmina, podemos añadir, con el propio acto de aprobación por el Gobierno.

Las eventuales discrepancias entre el contenido de los Planes de cuenca y el resto de planificación sectorial - que no pueden reconducirse a la infracción del tantas veces citado principio de coordinación del artículo 38.4 de la Ley de Aguas - deberían resolverse, en su caso, atendiendo a otros principios legales como son el respeto al ejercicio de las competencias propias o al contenido y eficacia jurídica de cada uno de los planes contrastados.

En este sentido y en relación a la planificación agrícola, muy brevemente podemos concluir que, si bien las normas de los planes de cuenca *“...sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento de recursos hidráulicos y terrenos disponibles”* (contenido necesario, ex artículo 40f) de la Ley de Aguas) se han de limitar a conseguir *“...el*

logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recursos económico esencial y no se extiendan a otras prescripciones sobre política agrícola... (F.J. 20 STC 227/1988), no es menos cierto que las prescripciones sobre política agrícola y en concreto, sobre transformación de zonas regables que habría de tener en cuenta la planificación hidrológica son las que se hayan materializado en planes agrícolas vigentes y con eficacia jurídica directa (v.gr. Planes Generales de Transformación de zonas regables) que han de primar frente a orientaciones políticas, del máximo valor desde luego, pero inoponibles en derecho a las transformaciones en regadío acordadas a través de los procedimientos y formas que establece la legislación agraria.

5.2.8. Situación de conflicto entre Planes de las Administraciones. El principio de coordinación

Sin perjuicio de lo dicho anteriormente de forma específica en relación con la coordinación de la planificación hidrológica con la planificación de regadíos, y entrando en el terreno de las competencias entre Administración central y autonómica, la planificación hidrológica tiene intrínsecamente, y con independencia del ámbito territorial de la misma, un marcado carácter *concurrente* desde la perspectiva de la distribución competencial. Dicha concurrencia no sólo emana del reparto constitucionalmente establecido en relación a la materia hidráulica, art. 149.1.22 y 148.1.10 de la Constitución, sino también de una serie de títulos competenciales habilitantes, tanto en favor del Estado como de las Comunidades Autónomas, en materias conexas con los recursos hidráulicos (ordenación del territorio, bases del régimen energético, protección del medio ambiente, montes, régimen jurídico de las Administraciones Públicas, obras públicas, concesiones administrativas, pesca fluvial, etc.).

Si existiesen conflictos entre los distintos planes, la nonata LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), declarada inconstitucional, preveía el sometimiento de la cuestión al Consejo regulado en el art. 131 de la Constitución. El Tribunal Constitucional declaró que las funciones de órgano de participación en la planificación económica típicas del Consejo no encajaban con la competencia atribuida por la LOAPA, y, además, porque con ello se estaba creando un mecanismo de resolución de conflictos no previsto constitucionalmente. Esta vía quedó pues descartada.

En caso de que el conflicto fuese entre distintas Administraciones planificadoras, las divergencias pueden tener un carácter administrativo, o constitucio-

nal si están en litigio competencias derivadas de la Constitución. El Tribunal Constitucional es el llamado a resolver estos conflictos de competencia; pero, además, deben establecerse mecanismos adicionales entre la Administración estatal y la autonómica con esta finalidad. En definitiva, vendrían a ser una continuación de la necesaria coordinación de ambas esferas administrativas. Coordinación que reiteradamente el Tribunal Constitucional viene considerando imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías (STC, 5 de agosto de 1983).

En relación con la necesidad de colaboración, Embid Irujo ha señalado, muy atinadamente, la relevancia *de un hilo inmanente en la legislación de aguas que da un sentido importante, ... capital, a la presencia de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico de las aguas*. Como manifestaciones concretas de este principio de colaboración se alude a la representación autonómica en los órganos de administración y de planificación de los Organismos de cuenca (Junta de Gobierno y Consejo del Agua de cada Confederación Hidrográfica), así como, fundamentalmente, a su participación en el Consejo Nacional del Agua, encargado de informar sobre los planes hidrológicos. El citado autor ha destacado que *las potencialidades de esta participación institucional son inmensas y, desde luego, una de las garantías fundamentales para el funcionamiento correcto no sólo de la ordenada utilización de las aguas - tanto intracomunitarias como intercomunitarias -, como del mismo uso del territorio contemplado éste desde perspectivas sectoriales*.

Por tanto, la intervención de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los instrumentos de planificación que afecten a sus legítimos intereses económicos no puede reducirse a ser el simple resultado de un trámite formal de audiencia o de mera información, ya que el pleno sentido del principio de colaboración administrativa implica que la participación de las Comunidades Autónomas debe ser capaz de poder condicionar de forma sustantiva el contenido de los proyectos de planificación que sean elaborados por el Gobierno.

Así el Tribunal Constitucional ha afirmado que, en los Planes de cuenca, la coordinación que exige la Constitución se realiza mediante un doble mecanismo: *La integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas...y un acto posterior de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de las peculiares exigencias de la política hidráulica*.

Por otra parte, y en la línea de favorecer y potenciar los mecanismos cooperativos, podría valorarse la

constitución de una Conferencia Sectorial del Agua, como órgano en el que pueda instrumentarse el adecuado tratamiento de las cuestiones expuestas, tanto en lo relativo a articulación de las competencias estatales y autonómicas en los distintos ámbitos materiales, como en la profundización de los mecanismos de cooperación y de la puesta en práctica de los instrumentos de planificación conjunta.

5.2.9. La prelación temporal entre los Planes Hidrológicos de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional

Como es bien sabido, la planificación hidrológica se configura legalmente a un doble nivel: los Planes hidrológicos de cuenca (inter o intracomunitarios), con el ámbito territorial circunscrito a una cuenca o cuencas, y el Plan Hidrológico Nacional, de ámbito global, y de cuya primacía o superioridad con respecto a los Planes de cuenca no se puede dudar.

La articulación de estos dos diferentes niveles es el principal problema que se plantea. En primer lugar, la Ley no impone plazo alguno para la elaboración de los Planes y, en segundo lugar, guarda silencio sobre la prioridad en el tiempo de un tipo de plan sobre otro.

Este problema de la prelación temporal de los Planes de cuenca o del Plan Nacional dio lugar en los pasados años a un amplio e intenso debate doctrinal y político-social. Finalmente, la moción aprobada en el Senado, el 28 de septiembre de 1994, en el marco del debate sobre El Estado de las Autonomías pareció haber solucionado el problema, al postular la prioridad temporal de los Planes Hidrológicos de cuenca sobre el Plan Hidrológico Nacional.

Este mismo criterio de dar primacía temporal a los Planes Hidrológicos de cuenca, respecto al Plan Hidrológico Nacional, ha sido reiteradamente mantenido por ambas Cámaras del Parlamento de la Nación, en sucesivas resoluciones. Así, la Proposición no de Ley 162/97, aprobada por el Congreso de los Diputados el 8 de abril de 1997 y las Mociones números 44 y 45, del Pleno del Senado, aprobadas el 14 de marzo de 1997 como consecuencia del Debate sobre el estado de las autonomías.

No obstante, el hecho de que políticamente se haya tomado una decisión concreta, y el problema haya sido ya superado por los hechos al haberse aprobado ya los Planes de cuenca, no es óbice para que introduzcamos aquí alguna reflexión al respecto.

En efecto, un sector de la doctrina (Menéndez Rexach y Díaz Lema [1986] p.675; Bermejo Vera [1995] pp.23, 33, 124, 147; Martín Rebollo [1993] pp.181-

182), consideró que debían ser previos los Planes Hidrológicos de cuenca frente al Nacional, primando la localización del recurso frente a criterios de eficiencia, racionalidad o interés general. Resumiendo esta posición, Martín Rebollo ha afirmado el condicionamiento que para la adopción de los trasvases suponen las previsiones de los Planes Hidrológicos de cuenca, Planes que *desde este punto de vista, aparecen como previos al propio Plan Nacional para verificar algunos de los condicionantes legales de las citadas transferencias. Es cierto que la proposición contraria también es seguramente cierta. Que hay una interrelación e interdependencia que hace que ambos tipos de Planes se condicionen mutuamente y que, por ello mismo, no resulta siempre posible esperar a la existencia de todos los Planes de cuenca para elaborar el Plan Hidrológico Nacional. Pero, con todo, y aunque no sea una condición jurídicamente exigible, es más, a mi parecer, lo que condicionan los Planes de cuenca al Plan Nacional que a la inversa y por eso mismo sería al menos deseable que la elaboración de éste se haga a la vista de los estudios avanzados de los Planes de cuenca, aunque no sea necesario esperar a su terminación.*

Por otra parte, otro sector doctrinal (González Pérez [1991] pp.37-39; Embid Irujo [1993] pp. 49-59) consideró que no era necesaria la prelación de los Planes de cuenca, y se podía aprobar primero el Plan Nacional, estableciendo el marco general de coordinación al que los de cuenca habrían de someterse, y evitando así posibles heterogeneidades y disfunciones. Los datos y determinaciones de los Planes de cuenca, aún en fase de borradores, podrían ser conocidos por el Plan Nacional, garantizando así su necesaria interrelación. Ésta era, de hecho, la posición mantenida oficialmente cuando en abril 1993 se desarrolló y presentó un Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional sin estar aún concluidos los Planes de cuenca.

Como se ha dicho, este debate ha sido superado por los hechos, pero debe dejarse apuntado que se trataba, en buena medida, de una discusión puramente teórica, nominal, que solo puede preocupar - y relativamente - si se concibe la planificación hidrológica como una operación de necesaria confrontación y hostilidad, bien entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno o bien de éstas entre sí. La experiencia histórica demuestra reiteradamente que no es por la vía jurídico-contenciosa como se han resuelto - verdaderamente *resuelto* - los grandes conflictos hidráulicos. Planes de cuenca incompatibles con una ordenación nacional de las aguas, o Plan Nacional ignorante de las decisiones de los planes de cuenca, serían en todo caso, y sin perjuicio de su jerarquía normativa y de los pronunciamientos judiciales, sencillamente inviables.

Si la planificación se concibe como una operación de Estado, integral, unitaria, cuya ejecución a dos niveles es meramente operacional e instrumental, y que ha de obedecer - operando cada uno de estos niveles en su propia esfera de competencia - a la armónica y razonable defensa de los intereses públicos generales, el problema de la prelación temporal se disuelve, y carece por completo de relevancia práctica.

5.3. HISTORIA Y SITUACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

5.3.1. El proceso de elaboración de los Planes. Experiencias y consecuencias

El relativamente largo proceso de elaboración de los Planes Hidrológicos de cuenca, previstos en la Ley de Aguas de 1985 y no disponibles materialmente en su globalidad hasta 1997, doce años después, lleva a preguntarse, en primera instancia, sobre las razones de tan prolongada dilación. Es evidente que, sin perjuicio de que reglamentariamente sería inadmisibles, tales plazos no pueden repetirse en el futuro si se desea que los Planes Hidrológicos sean instrumentos verdaderamente flexibles y eficaces, por lo que procede reflexionar sobre este problema y sugerir alguna medida que coadyuve a su solución.

Conforme al artículo 99 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPAPH), la elaboración de los Planes Hidrológicos de las cuencas intercomunitarias se ha desarrollado en dos etapas. En la primera etapa se establecieron las directrices de los Planes y en la segunda se procedió a redactar los Planes propiamente dichos.

En la etapa de establecimiento de directrices se comenzó por la elaboración de la Documentación Básica de cada Plan, seleccionando, extractando y sistematizando los datos fundamentales de los estudios y trabajos realizados por los Departamentos ministeriales y por las otras Administraciones públicas con participación en el Consejo del Agua de cada cuenca. La Documentación Básica de todos los Planes intercomunitarios se terminó de elaborar y se editó en el mes de diciembre de 1988. Posteriormente, el MOPU publicó varias ediciones de síntesis de esta documentación (MOPU-DGOH [1990]).

Simultáneamente, los Organismos de cuenca procedieron a redactar los proyectos de directrices del Plan, que debían contener, por una parte, la descripción y valoración de las situaciones y problemas hidrológicos más importantes de la cuenca relacionados con el agua y, por otra, la correspondiente propuesta de directrices. Estos proyectos se remitieron a los Departamentos ministeriales y a las Comunidades Autónomas con participación en el Consejo del Agua de la cuenca correspondiente para la presentación de las propuestas o sugerencias que considerasen oportunas. Al mismo tiempo, los proyectos se pusieron a disposición de las Entidades y particulares que desearan consultarlos, para su conocimiento y la formulación, en su caso, de observaciones y sugerencias.

Una vez ultimadas estas consultas, verdaderamente largas, prolijas y laboriosas, las correspondientes Comisiones de Planificación de los Consejos del Agua de las cuencas, a la vista del proyecto de directrices y del informe sobre las propuestas y sugerencias presentadas, aprobaron las directrices de los Planes Hidrológicos de cuenca en las fechas mostradas en la tabla 118.

Propuesta de Plan Hidrológico	Fecha en que la Comisión de Planificación del Consejo del Agua aprobó las Directrices
01 Norte I	24 de Junio de 1993
01 Norte II	8 de Julio de 1993
01 Norte III	21 de Julio de 1993
02 Duero	10 de Noviembre de 1993
03 Tajo	30 de Julio de 1993
04 Guadiana I	23 de Noviembre de 1993
04 Guadiana II	23 de Noviembre de 1993
05 Guadalquivir	
Guadalquivir	7 de Octubre de 1993
Guadalete-Barbate	7 de Octubre de 1993
06 Sur	9 de Noviembre de 1993 (J. Gob.)
07 Segura	28 de Enero de 1994
08 Júcar	31 de Enero de 1994
09 Ebro	30 de Noviembre de 1993
Cuencas Internas de Cataluña	21 de Diciembre de 1992 (C.E.P.H.)

Tabla 118. Fechas de aprobación de las Directrices de los distintos Planes Hidrológicos de cuenca

Ha de hacerse constar que en el caso de la Confederación Hidrográfica del Sur, no constituida en Organismo de cuenca conforme a la nueva legislación, no existe Consejo del Agua, y las funciones de este Órgano han venido siendo desempeñadas por la Junta de Gobierno. Asimismo, en el caso de las Cuencas Internas de Cataluña, de naturaleza intracomunitaria, no ha de seguirse el proceso general de elaboración del Plan, y la etapa de directrices se podría asimilar al establecimiento de criterios para la actualización y puesta al día del Plan, que llevó a cabo la Comisión de Estudio del Plan Hidrológico, creada en 1992 por resolución del Parlamento de Cataluña.

Con la aprobación de las directrices por las Comisiones de Planificación u órganos similares, finalizó la primera etapa y comenzó la elaboración de los Planes hidrológicos propiamente dichos. Para ello, los Organismos de cuenca redactaron la correspondiente propuesta de Plan, de acuerdo con las directrices aprobadas, y tras un largo proceso de discusión y debate en el seno de las Comisiones de Planificación.

Estas propuestas aprobadas por las Comisiones se remitieron a los Consejos del Agua u órganos equivalentes correspondientes, que les prestaron su conformidad en las fechas mostradas (Tabla 119).

Finalmente, el 14 de octubre de 1997 el Ministerio de Medio Ambiente, conforme a lo dispuesto en el art. 104 RAPAPH, remitió al Consejo Nacional del Agua las propuestas de los Planes Hidrológicos de cuenca para la emisión del Informe preceptivo previsto en el art. 18 de la Ley de Aguas, Informe muy relevante que, como se verá, fue emitido por el Pleno del Consejo Nacional del Agua el 27 de abril de 1998.

Esta breve cronología pone de manifiesto que la elaboración de los Planes ha constituido un proceso lento, complejo y sumamente laborioso. Desde la publicación de la Documentación Básica (diciembre de 1988) hasta la remisión de las propuestas al Consejo Nacional del Agua (octubre de 1997) han transcurrido casi nueve años, periodo de tiempo que, curiosamente, resulta superior al establecido en el artículo 110 RAPAPH para la obligatoria revisión completa del Plan (ocho años desde la fecha de su aprobación), es decir, aún no habían sido aprobados los Planes cuando, razonablemente, ya se debería haber procedido a su primera revisión.

Cabe interpretar que existen tres causas fundamentales para tal dilatación del proceso de elaboración de los Planes.

En primer lugar, su propio contenido, amplio, ambicioso y de naturaleza muy heterogénea, con la inclusión obligatoria de inventarios, determinaciones técnicas, normas, directrices, criterios de actuación, datos estadísticos, etc. La necesidad de iniciar el proceso planificador partiendo de datos muy heterogéneos, dispersos y no mecanizados, y recopilados en su momento con otras ópticas, supuso la realización de un esfuerzo inicial de acumulación informativa muy considerable que, lógicamente, no volverá a plantearse en lo sucesivo con igual intensidad. Además, esta complejidad técnica no se ha visto generalmente apoyada por una estructura administrativa multidisciplinaria y suficientemente dotada de medios.

En segundo lugar, una relativa inexperiencia en la preparación de Planes de estas características. En efecto, si bien en España existe una extensa tradición en planificación hidrológica, los Planes realizados hasta la

Propuesta de Plan Hidrológico	Fecha en que el Consejo del Agua de la cuenca dio su conformidad a la propuesta de Plan
01 Norte I	29 de Junio de 1994
01 Norte II	29 de Junio de 1994
01 Norte III	29 de Junio de 1994
02 Duero	2 de Marzo de 1995
03 Tajo	18 de Abril de 1997
04 Guadiana I	11 de Abril de 1995
04 Guadiana II	11 de Abril de 1995
05 Guadalquivir	
Guadalquivir	5 de Abril de 1995
Guadalete-Barbate	14 de Julio de 1995
06 Sur	8 de Junio de 1995 (J. Gob.)
07 Segura	8 de Julio de 1997
08 Júcar	6 de Agosto de 1997
09 Ebro	15 de Febrero de 1996
Cuencas Internas de Cataluña	31 de Enero de 1994 (Comisión de Gobierno de la Junta de Aguas)

Tabla 119. Fechas de conformidad de los Planes Hidrológicos de cuenca por los correspondientes Consejos del Agua

fecha se concebían, en general, como documentos fundamentalmente técnicos, y con un alcance sectorial mucho más reducido. Los actuales Planes, sin olvidar los complejos aspectos técnicos en los que deben basarse, se conciben ahora como verdaderos instrumentos jurídico-administrativos, lo que supone un planteamiento radicalmente nuevo, que ha requerido un periodo de maduración y adaptación, y que, probablemente, aún no ha sido totalmente asimilado. Prueba de esta afirmación es la forma final que adoptan los documentos normativos de los Planes entregados, que, aun redactados de forma articulada, presentan deficiencias como textos jurídicos. La ausencia de patrones experimentados y de Plan Hidrológico Nacional coordinador ha contribuido, sin duda, a esta situación.

En tercer lugar, otra razón para el retraso de su elaboración puede ser la de un procedimiento formal acaso excesivamente prolijo y complicado que, en aras a una mayor regulación e intervención, ha sacrificado en alguna medida la agilidad del trámite. Naturalmente que las necesarias garantías de coordinación y participación pública en cuestión tan importante como los Planes Hidrológicos requiere de un cierto proceso de garantías formales que no puede ni debe eludirse, pero acaso convenga, a la luz de la experiencia reciente, simplificarlo en el futuro, como aconsejó el Consejo Nacional del Agua en su Informe sobre los Planes de Cuenca. También cabe indicar que el procedimiento de revisión no parece que deba ser idéntico al de la primera elaboración, puesto que las condiciones de partida son sensiblemente distintas.

Así, y a título de ejemplo, es dudoso que deban materialmente redactarse unas nuevas Documentaciones Básicas, pues la actualización de los datos que las constituyen debe llevarse a cabo por las Oficinas de Planificación de forma permanente, y podría ser suficiente con una mera homogeneización formal y publicación de esos datos. Además, buena parte de tales estadísticas pueden recabarse y elaborarse de forma global a escala nacional, simplificándose el trabajo para los Organismos de cuenca y ganándose en homogeneidad.

En relación con lo expuesto es interesante constatar que toda la regulación del procedimiento de elaboración, aprobación y revisión de los Planes es reglamentaria, y la Ley de Aguas no contiene determinación alguna a este respecto más allá de la remisión a reglamentos. En el Acuerdo de aprobación de los Planes de cuenca, el Consejo de Ministros ha decidido, efectivamente, revisar esta regulación.

Por otra parte, la excesiva prolongación del periodo de elaboración de los Planes ha tenido ciertas consecuen-

cias prácticas que es preciso hacer constar. Así, la mayor parte de sus determinaciones técnicas se basan en datos y estadísticas recopilados en la Documentación Básica y los estudios previos, lo que, dado el tiempo transcurrido desde esta recopilación, lleva a pensar que ciertas estimaciones pudieran resultar obsoletas. En este mismo sentido, la situación que algunos Planes consideran como actual se debe interpretar estrictamente como la situación existente al elaborar el Plan que, por las razones apuntadas, puede estar descrita y valorada mediante datos recabados hace nueve o diez años.

Por otra parte, este lapso de tiempo ha dado lugar a que algunas actuaciones planteadas en los Planes ya hayan sido ejecutadas o puestas en marcha, y a que otras pudieran haber quedado definitivamente desechadas, sin que esta verificación puntual se haya podido llevar a cabo.

También debe tenerse presente este desfase temporal al interpretar la valoración económica de las actuaciones previstas en los Planes, que no representarían el coste actual, sino el correspondiente al año de su elaboración. Tampoco sería correcto establecer comparaciones directas del coste de las actuaciones entre los diferentes Planes al no haber sido elaborados todos ellos en el mismo momento.

Todo ello conduce a sugerir la conveniencia de una homogeneización temporal de forma que en el futuro no se produzcan distorsiones como las apuntadas.

Asimismo, durante el proceso de elaboración de los Planes se llevaron a cabo distintas iniciativas conducentes a conseguir una cierta homogeneización y sistematización de los trabajos de planificación hidrológica. El entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo elaboró interesantes Documentos sobre objetivos, recomendaciones y normas en relación con las distintas políticas sectoriales, para su consideración por los Planes Hidrológicos de cuenca.

De igual forma, en 1992, y haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 88 RAPAPH, se publicaron unas Instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias, aprobadas mediante Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 24 de Septiembre de 1992.

Estas Instrucciones contienen disposiciones de carácter general, como las relativas a los horizontes de los Planes, y otras específicas, organizadas en diversos capítulos referentes al inventario de recursos hidráulicos, usos y demandas existentes y previsibles, asignación y reserva de recursos, calidad de las aguas, mejoras y transformaciones en regadío, perímetros de pro-

tección, planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos, sobreexplotación, salinización y protección de acuíferos, aprovechamientos energéticos y situaciones hidrológicas extremas.

Además de criterios generales, la Orden de 1992 incluye recomendaciones concretas sobre dotaciones para abastecimiento de poblaciones, dotaciones netas para los tipos de cultivos más representativos en cada cuenca y para los diferentes sectores industriales, niveles de garantía y retornos para los usos urbano, agrícola e industrial, etc.

5.3.2. La situación de ausencia de Plan. Experiencias y consecuencias

Además de los diversos problemas apuntados en el epígrafe anterior, y refiriéndonos ahora únicamente a las consecuencias jurídicas del retraso en la aprobación de los Planes, cabe apuntar que, dada la ya comentada interrelación de la Ley y los Planes, se ha producido durante años una situación de vacío en muchas determinaciones básicas que ha hecho precaria, en cierto modo, la propia aplicación y vigencia de la Ley.

Dejando a salvo los excepcionales supuestos en los que la ausencia de Plan estaba expresamente contemplada (como el criterio para el otorgamiento de concesiones previsto en la D.T. 6ª LA), la Ley no dispone de un régimen general de ordenamiento jurídico en ausencia de Plan Hidrológico, por lo que esta dificultad se ha obviado a menudo introduciendo en las resoluciones administrativas la condición de precariedad y provisionalidad, en tanto en cuanto no se aprobasen dichos Planes, y a resultados de lo que finalmente estableciesen. Es evidente que las Confederaciones Hidrográficas no podían continuar por más tiempo en este estado de inseguridad jurídica sin graves dificultades y perjuicios.

El recurso a la compatibilidad previa con los borradores de Plan permitió a la Administración hidráulica una cierta orientación en sus actuaciones de conformidad con los borradores, pero la debilidad de este procedimiento es evidente en tanto en cuanto tales borradores no adquiriesen vigencia firme, únicamente alcanzable mediante su aprobación por el Gobierno.

El resultado práctico de esta situación ha sido, como ya se ha indicado, una cierta precariedad en la actuación administrativa, unida a una suerte de acumulación y remisión hacia el futuro de muchas determinaciones de la Administración hidráulica, cuya eficacia material quedaba de este modo debilitada y postergada.

A que esto se admitiese por los poderes públicos y por los usuarios contribuyó, en buena medida, la grave

sequía que se vino padeciendo durante años. Esta sequía generó, con mayor o menor fundamento, una conciencia de excepcionalidad hidráulica y discrecionalidad generalizada que, soportada por sucesivos Decretos de emergencia, y acaso soportable en aquellas circunstancias, debe, en condiciones de relativa normalidad, ser definitivamente desterrada.

Por otra parte, es imprescindible, además del marco de medidas concretas que los Planes pueden establecer (concesiones, reservas, dotaciones, eficiencias, objetivos de calidad, etc.), contar con escenarios realistas para las posibilidades de satisfacción de las demandas futuras, no solo en las diferentes subcuencas, sino también al nivel global del ámbito de cada Plan. Estos escenarios constituyen un dato de partida de necesaria consideración para la planificación nacional.

En definitiva, y en las circunstancias actuales, podría afirmarse que la situación de ausencia de Plan no podía prolongarse por más tiempo sin que se hubiese producido una profunda quiebra en el régimen jurídico-administrativo de las aguas en España, y una precariedad e inseguridad jurídica en todo incompatibles con el ordenado ejercicio del Derecho y con el normal desarrollo de las actividades relacionadas con los recursos hídricos.

Se requería, pues, o bien la aprobación inmediata de los Planes, en las condiciones en que se estimase oportuno por el Gobierno proceder a esta aprobación, o bien proceder a una urgente y radical revisión de la Ley de Aguas, construyendo un modelo de ordenación sustancialmente distinto al que ahora se tiene.

En esta complicada situación, el procedimiento continuó con el preceptivo informe del Consejo Nacional del Agua, que, ponderando las múltiples circunstancias concurrentes, llegó a elaborar un denso y fundamental Documento que desbloqueó la situación, permitiendo continuar el proceso planificador. A este importante proceso de informe se dedican los epígrafes que siguen.

5.3.3. El proceso de informe de los Planes por el Consejo Nacional del Agua

Culminado, conforme a lo descrito en epígrafes anteriores, el proceso de redacción de las propuestas de Planes Hidrológicos de cuenca por los distintos Organismos responsables de su elaboración, habiéndose prestado conformidad a tales propuestas por los Consejos del Agua de las cuencas intercomunitarias u Órganos de planificación de las cuencas intracomunitarias correspondientes, y percibiéndose positiva y mayoritariamente la necesidad de su aprobación, la continuación del procedimiento reglamentariamente pre-

visto para la aprobación de los Planes Hidrológicos requería de dictamen por el Consejo Nacional del Agua.

Así, y conforme a este procedimiento, las propuestas de los Planes fueron enviadas por los Organismos de cuenca al Ministerio de Medio Ambiente, que, con carácter previo a su elevación al Gobierno, las remitió al Consejo Nacional del Agua para su informe preceptivo.

Dada la importancia histórica que ha tenido - primera aprobación de planes hidrológicos -, seguidamente se exponen el proceso seguido y las principales conclusiones y recomendaciones expresadas por el Consejo mediante este Documento.

5.3.3.1. La elaboración del informe

Como se comentó, el 14 de octubre de 1997, y tras un largo periodo de inactividad, tuvo lugar la primera reunión del Pleno del Consejo Nacional del Agua, renovado en su composición conforme a los Decretos publicados y cambios organizativos tanto de la Administración Central como Autonómica. En esta sesión se procedió a la elección de los miembros de la Comisión Permanente, y se estableció el procedimiento de elaboración de los informes sobre los Planes Hidrológicos de cuenca (y del Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley de Aguas), encomendando la elaboración de un borrador a la Comisión Permanente.

Los días 6 y 19 de noviembre de 1997, y 31 de marzo de 1998, tuvieron lugar sendas sesiones de esta Comisión, en las que se discutieron y perfeccionaron tres sucesivas versiones del Informe, llegándose finalmente, en la última sesión, a la aceptación de un texto final que alcanzó un acuerdo amplísimamente mayoritario (19 votos a favor, 2 en contra y ninguna abstención).

El Informe así aprobado por la Comisión Permanente se llevó al Pleno del Consejo Nacional del Agua el día 27 de abril de 1998, en el que se aprobó por muy amplia mayoría (71 votos a favor, 14 en contra, y ninguna abstención) el texto elaborado por la Comisión Permanente, sin más modificación que el añadido, a propuesta del MAPA, de un Anexo con las superficies de transformación previstas por el vigente Plan Nacional de Regadíos 2005.

Finalmente, este Informe del Consejo Nacional del Agua sobre los Planes Hidrológicos de cuenca, junto con los 14 votos particulares recibidos al respecto, fueron remitidos al Gobierno para su consideración y efectos oportunos.

Expuesto brevemente el proceso cronológico que se siguió, ha de constatarse que, así como está regulado

el funcionamiento del Consejo y su procedimiento de actuación para la elaboración material del Informe sobre los Planes de cuenca, no existía normativa ni antecedente alguno que orientase sobre cuál habría de ser su contenido y alcance.

Dado el carácter consultivo del Órgano que lo elabora, la trascendencia y complejidad de la materia sobre la que se dictamina, su absoluta novedad y ausencia de precedentes, y la relevancia del destinatario final del Informe, que es el Gobierno de la Nación, se estimó la conveniencia de llevar a cabo un especial esfuerzo de reflexión que, yendo más allá de la mera descripción y síntesis de la problemática de los Planes que se informaban, introdujera consideraciones de mayor calado sobre la propia naturaleza de los mismos, y fundamentase los criterios básicos, técnicos y jurídicos, bajo los que habría de continuarse el proceso planificador.

Seguidamente se resumen las principales determinaciones del Informe en cuanto a los contenidos y condiciones de aprobación de los Planes examinados.

5.3.3.2. Las principales conclusiones

En el campo de la descripción y análisis de los Planes, se pusieron de manifiesto distintas cuestiones puntuales que debían ser consideradas por el Gobierno en su acto aprobatorio. Así, y a título de ejemplos, la necesaria unicidad del Plan Hidrológico del Guadalquivir pese a disponer de dos documentos separados para la cuenca del Guadalquivir y para las de Guadalete-Barbate; el hecho de que los Planes recibidos no constituyen la totalidad de los reglamentariamente previstos aun cuando sí se contemplan todos los de las cuencas intercomunitarias; la necesidad de clarificación de algunos límites de ámbitos territoriales; la recomendación al Gobierno para que, en ejercicio de su potestad reglamentaria, revise y perfeccione la regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes; el escaso cumplimiento de las instrucciones de coordinación técnica, con su negativo efecto de heterogeneidad de tratamientos, y la necesidad de homogeneización de criterios en el futuro; la recomendación sobre poligonales de unidades hidrogeológicas; la necesidad de homogeneización formal; la supeditación al Plan Nacional de Regadíos y al Plan Hidrológico Nacional en sus respectivas esferas de actuación y eficacia, etc.

Por otra parte, se puso de manifiesto que esta heterogeneidad material tenía también su correlato en la heterogeneidad jurídica de los Planes, pues éstos incluyen diversas técnicas jurídicas (actos administrativos, determinaciones con carácter de norma vincu-

lante, orientaciones para la actuación interna de la Administración, contenidos documentales y estadísticos carentes de efectos jurídicos, catálogos de posibles actuaciones que acotan la discrecionalidad administrativa, etc.) que configuran conjuntamente una categoría muy compleja y peculiar.

El Consejo dejó constancia de que, a pesar de toda esta complejidad y dificultades técnicas, los Planes que se informaban habían dado cumplimiento general, con diferente grado de detalle y profundidad, a lo establecido en la Ley de Aguas, al menos en sus contenidos básicos, e incorporaban, desde luego con distinta penetración y alcance, las determinaciones exigidas por la Ley. En definitiva, su heterogeneidad no había impedido el cumplimiento de lo previsto en la Ley, no encontrándose, pues, razones de peso que impidiesen al Gobierno proceder a su aprobación. El Consejo Nacional del Agua sugirió al Gobierno, inequívocamente, actuar en tal sentido.

Por otra parte, el análisis de las relaciones jurídicas de la planificación hidrológica con la Ley de Aguas puso de manifiesto que, como se vio en secciones previas, el desarrollo y aplicación de la Ley no pueden ser entendidos sin el complemento de los Planes Hidrológicos. La ausencia de Plan no puede suplirse con medidas reglamentarias paralelas. Sería, en sí misma, un completo fracaso de la construcción prevista por la Ley, que conduciría inevitablemente a la necesidad de su derogación y radical replanteamiento.

Además, se subrayó que, como ya se ha apuntado, la situación de ausencia de Planes inducía una provisionalidad en fundamentales determinaciones de la Administración hidráulica, que no podía prolongarse por más tiempo sin que se produjese una profunda quiebra en el régimen jurídico-administrativo de las aguas en España, y una precariedad e inseguridad jurídica en todo incompatibles con el ordenado ejercicio del Derecho y con el normal desarrollo de las actividades relacionadas con los recursos hídricos. La discrecionalidad de la Administración hidráulica había de quedar constreñida al marco y significado que el ordenamiento le asigna, y no podía, en ningún caso, proyectarse a determinaciones que la Ley, de forma expresa, ha reservado a los Planes Hidrológicos. La constatación de deficiencias en los Planes examinados, perfectamente esperables dada su complejidad técnica y la ausencia de referentes previos y de praxis jurídico-administrativa, no debía en modo alguno, y por razones tanto jurídicas como de oportunidad, paralizar el gran proceso iniciado.

En síntesis, y por las diversas y concurrentes razones expuestas, el Consejo Nacional del Agua insistió en que era necesario proceder, o bien a la aprobación

inmediata de los Planes, en las condiciones en que se estimase oportuno por el Gobierno proceder a esta aprobación, o bien a iniciar una urgente y radical revisión de la Ley de Aguas, construyendo un modelo de ordenación sustancialmente distinto al que ahora se tiene. La recomendación del Consejo Nacional del Agua al Gobierno se inclinó, con toda contundencia, y sin reserva alguna, por la primera de ambas opciones.

Establecido esto, se apuntó que, como ya se había indicado y se constataba en la descripción de estructura y contenidos de los Planes, las determinaciones exigidas por la Ley no necesariamente se encontraban reunidas en un documento único de los Planes examinados (Normativa), sino que con frecuencia aparecían dispersas en varios textos distintos (Memoria, Anejos, Documentación Básica, ...). No se contaba, pues, en general, con una colección de Normativas susceptibles de su exclusiva aprobación y directa publicación oficial, pues, sin perjuicio de algunos problemas de reiteración reglamentaria y remisiones a futuro, que podrían salvarse con un mero ejercicio formal de nueva redacción, podrían quedar sin incorporar determinaciones que, estando disponibles, se encontraban en otras partes del conjunto documental.

Esta situación general de significativa interrelación entre el conjunto de documentos aportados, y ausencia de textos jurídicamente elaborados, sistemáticos, y susceptibles de aprobación y publicación directa, llevó, a juicio del Consejo, a la necesidad, no solo teórica sino también práctica, de contemplación global de todo el Plan Hidrológico como una unidad, y recomendó su aprobación unitaria como tal conjunto de documentos interrelacionados.

Tal contemplación y aprobación unitaria no debía, sin embargo, confundirse con la posible consideración normativa de una parte de las determinaciones de los Planes, y que cabe asimilar a las prescripciones con contenidos normativos vinculantes establecidos en el art. 40 LA. Hay que diferenciar, pues, contenido obligatorio (art. 40) con contenido normativo, pero esta diferenciación sería en la práctica, con toda probabilidad, compleja de precisar.

Por otra parte, la opción de publicación íntegra de todos los documentos integrados en cada Plan, que, en principio podría sugerirse para obviar las dificultades antedichas, resultaba claramente desaconsejable, por lo que, descartada su posibilidad, el Consejo Nacional del Agua sugirió al Gobierno que, sin perjuicio de que debía procederse con urgencia a la aprobación global de los Planes, y de que, por supuesto, se facilitase a cualquier interesado el libre acceso a la documentación que los integra y el derecho a obtener copias de

esta documentación, procediera a publicar, en Boletín Oficial, un texto sistemático en el que se extraigan, de entre la documentación disponible de cada Plan, sus contenidos normativos, sin perjuicio de aquellas especificidades que conviniese incorporar en cada caso.

Ha de entenderse que tal texto refundido tendría el carácter de una ordenación sistemática de determinaciones ya existentes, y, por tanto, inicialmente no podría, en ningún caso, reelaborar ni modificar las propuestas aprobadas por los Organismos de cuenca, salvo decisión expresa del Gobierno en su acto aprobatorio. Para mayor seguridad en este sentido, el Consejo Nacional del Agua sugirió que, con carácter previo a su publicación oficial, se informase por el correspondiente Consejo del Agua, u órgano equivalente, de cada Organismo de cuenca, e incluso, finalmente, por el propio Consejo Nacional del Agua.

Se concluía afirmando que, a juicio del Consejo Nacional del Agua, con los mecanismos de aprobación y publicación que se recomendaban se daría adecuado cumplimiento a las exigencias legales y se podría proceder, una vez aprobados los Planes de cuenca, a continuar de inmediato con el decisivo proceso de la Planificación Nacional.

5.3.4. El proceso de aprobación de los Planes por el Gobierno

Llegado el momento de la aprobación de los Planes, y conocido por Gobierno el Informe sobre estos Planes, procedía culminar el largo proceso recorrido. En las siguientes secciones se apuntan las condiciones y circunstancias jurídicas de esta aprobación, y la conclusión del proceso en agosto de 1998.

5.3.4.1. Las condiciones jurídicas de la aprobación

En cuanto a la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca, las únicas determinaciones existentes son el art. 38.5 LA, por el que *El Gobierno aprobará los Planes Hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente*, apartado 38.6 que establece que *Los Planes Hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el artículo 16* [o intracomunitarios, según la terminología introducida en el Reglamento, en este caso Cuencas Internas de Cataluña], *serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 38.1* [objetivos generales de la planificación hidrológica] y 40 [contenido obligatorio de los Planes Hidrológicos de cuenca], *no afectan a los recursos de otras cuencas y,*

en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.

Así pues, en el caso de Planes intercomunitarios existe una referencia expresa que faculta al Gobierno para que, en su acto aprobatorio, introduzca modificaciones en las propuestas enviadas por los Consejos del Agua de las cuencas. Es claro que tales posibles modificaciones no pueden ser indiscriminadas, sino que han de ser motivadas y atendiendo al fundamento del interés general.

En el caso intracomunitario, la aprobación es cuasi reglada si se dan las condiciones antedichas, suficientemente amplias como para que, en general, y más en estos momentos en los que no existe aún Plan Hidrológico Nacional vigente cuyas determinaciones pudieran contravenirse, no se haya planteado ninguna dificultad específica.

5.3.4.2. La culminación del proceso

Tras los avatares descritos, concluido el Informe del Consejo, y consideradas las condiciones jurídicas de la aprobación, el Consejo de Ministros acordó aprobar los Planes Hidrológicos de cuenca mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (BOE num. 191, de 11 de agosto).

Finalmente, y en desarrollo de las disposiciones de este Decreto, entre agosto y septiembre de 1999 se publicaban en Boletín Oficial sucesivas Órdenes con los textos normativos de los diferentes Planes Hidrológicos.

Con ello se culminaba un proceso planificador que ha supuesto más de una década de trabajos, y en un clima de alto consenso entre los usuarios y Administraciones implicadas.

5.4. HISTORIA Y SITUACIÓN DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

Descrita la compleja historia y situación de los Planes de cuenca, procede plantear ahora una exposición similar en relación al Plan Hidrológico Nacional. Para ello se expondrá, en primer lugar, el proceso seguido con el único intento firme de Plan Nacional realizado hasta ahora (el de abril de 1993), concluyendo con una somera exposición de la actual coyuntura.

5.4.1. El Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de 1993

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley de Aguas y en el R.D. 927/1988 por el que se aprueba el Reglamento

de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes elaboró un Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional que, integrado por una Memoria y un Texto articulado, se hicieron públicos en el mes de abril de 1993 (MOPT, 1993b).

Además de muchas otras cuestiones que se abordaban en esos documentos, un diagnóstico fundamental sobre los principales problemas que en materia de aguas había en España centraba tales problemas en los déficit actuales o previsibles a corto plazo que sufrían algunas cuencas, en especial las mediterráneas, como consecuencia del continuo crecimiento de la demanda (Baltanás, 1993). La principal solución propuesta a este problema era un sistema generalizado de transferencias de aguas (la *interconexión general*) desde aquellas cuencas que disponen de recursos no utilizados hacia las cuencas que sufren escasez.

Este planteamiento produjo fuertes controversias, en parte debido al propio rechazo que cualquier trasvase origina y, en parte, debido a la generalización de las interconexiones y a los relativamente elevados volúmenes de agua que, según los cálculos realizados, se tenían que trasvasar.

Esto no significa que el PHN no contuviese otras líneas de actuación destinadas a cumplir, entre otros, los objetivos de la planificación hidrológica, pero, en general, se trataba de temas sobre los que existía un relativo acuerdo, y las discusiones se circunscribían al mayor o menor énfasis que había que darles, por lo que no tuvieron tanto protagonismo público. Por ejemplo, la importante cuestión de los recursos no convencionales (ahorro, reutilización, desalación, etc) (Segura, 1996).

Por otra parte, el texto articulado introducía, sin serias razones jurídicas y con una técnica que fue muy criticada por la doctrina, numerosas modificaciones a la propia Ley de Aguas, con lo que se propiciaba la inversa situación de que una ley instrumental modificaba la ley básica que la ordena (v. p.e., Bermejo Vera [1995]; Martín-Retortillo [1997]).

Pese a todo, el debate se centró sobre aspectos relacionados con los balances hidrológicos, y prueba de ello es que el Consejo Nacional del Agua, en la fase de informe del borrador de PHN, solicitó que se estudiase con más detalle la implantación de las 600.000 ha de regadíos previstos, o que se hiciese un análisis y ajuste del incremento de las demandas en el futuro. Cuestiones como las de ordenación del territorio fueron estudiadas por la doctrina (v. p.e. Sánchez Morón, 1993), pero fueron completamente ignoradas en la discusión pública.

Este proceso se vio sustancialmente afectado por un Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 22 de marzo de 1994 en el que se exigía, entre otras cosas, que el PHN fuera acompañado de un Plan Agrario de regadíos, de un Plan Nacional sobre Medidas Aplicables para el Ahorro y la Reutilización de Aguas en sus diversos usos, que el MOPTMA estableciera un Plan Director de Depuración y Saneamiento de Aguas, y que en los documentos del PHN se incluyera la previsión y condiciones de las transferencias de recursos hídricos entre diferentes cuencas, el establecimiento de diversas alternativas para los trasvases propuestos, la financiación del PHN, y algunas otras cuestiones.

Algunas de estas exigencias no sólo significaban la necesidad de nuevos plazos para realizar los trabajos solicitados, sino que, en casos como el Plan Agrario de Regadíos, podían afectar a un factor básico en el cálculo de las demandas de agua previstas para el futuro. Es obvio que esto ponía en cuestión aspectos muy importantes del PHN, puesto que una de las decisiones centrales del mismo era el sistema de transferencias generalizadas de recursos entre cuencas, y que sin acuerdo sobre la cuantificación de demandas futuras de cada cuenca, resultaba muy difícil avanzar eficazmente hacia su cierre y aprobación.

Por otra parte, se produjo el rechazo al Documento de los representantes de los usuarios en el Consejo Nacional del Agua, lo que constituyó un fortísimo obstáculo para las posibilidades de que saliera realmente adelante, aún contando con una muy amplia mayoría aritmética del órgano consultivo.

Otro hecho que contribuyó definitivamente, junto con el rechazo de los usuarios, a retrasar la tramitación del PHN, fue el Acuerdo del Pleno del Senado de 28 de septiembre de 1994, por el que se instaba al Gobierno para que la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca se hiciera con anterioridad a la del Plan Nacional. Ya se ha comentado anteriormente esta cuestión jurídica de la prelación temporal, por lo que nos limitaremos a dejar constancia de la misma, indicando que fue, sin duda, otro elemento decisivo para que, aún cuando se continuase trabajando técnicamente en la Dirección General de Obras Hidráulicas, en aquel año de 1994 se produjese definitivamente la paralización burocrática y el bloqueo sociopolítico del proceso de la planificación hidráulica en España, que se reiniciaría algún tiempo después con la conclusión de los Planes de cuenca que faltaban, y la aprobación formal de todos por Decreto del Consejo de Ministros.

Es interesante subrayar que este agotamiento del proceso se produjo tanto por decisiones parlamentarias

como, muy señaladamente, por el aludido rechazo de los usuarios en el Consejo Nacional del Agua. El que las votaciones fuesen aritméticamente favorables a la Administración - como previsiblemente sucederá en la mayoría de los casos dada la composición del Órgano - solo no significó que pudiese seguirse adelante sin mayores incidencias, sino que, muy al contrario, produjo en la práctica el bloqueo social de todo el proceso. Ello no hace sino mostrar, con toda claridad, la fundamental importancia de la participación de los interesados, y la imperiosa necesidad, para la viabilidad sociopolítica de la planificación hidrológica, de establecer - sobre bases técnicas firmes y transparentes- los necesarios acuerdos y consensos mayoritarios entre las partes involucradas.

5.4.2. La situación actual.

Algunos criterios básicos

Cuando, en un futuro próximo, comience a debatirse el nuevo Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional, podrá contarse con la disponibilidad de todos los Planes Hidrológicos de cuenca aprobados, al menos los de las cuencas intercomunitarias y alguno de las intracomunitarias. Por tanto, no será necesario un Plan Nacional concebido al modo de lo que de hecho son los Planes Hidrológicos de cuenca pero, esta vez, de ámbito territorial superior. Ese planteamiento supondría hacer inútil la planificación de cuenca, reiterarla o revisarla al margen del procedimiento legal para tal revisión.

Como es bien sabido, el Plan Hidrológico Nacional es conceptualmente distinto en sus contenidos, estructura, partes integrantes y forma de elaboración y aprobación, a los Planes Hidrológicos de cuenca. El Plan Hidrológico Nacional no es un Plan Hidrológico de cuenca de ámbito nacional. En efecto, en tanto que los Planes Hidrológicos de cuenca, sin perjuicio de sus determinaciones normativas expresas, definen en buena medida el marco de actuación de la Administración Central en negativo (el límite de la discrecionalidad, o lo que no se puede hacer), el Plan Hidrológico Nacional lo hace en positivo, lo que se debe hacer en todo caso.

Es importante comprender que, como se ha indicado en otras partes de este Libro, no debe confundirse el Plan Hidrológico Nacional con el conjunto de medidas necesarias para arbitrar una política del agua para los albores del siglo XXI. El Plan Hidrológico Nacional debe necesariamente formar parte -como pieza esencial- del diseño de esta nueva política del agua, cuyos fundamentos conceptuales se han explicado en capítulos anteriores del presente Libro, pero la política del agua va desde luego más allá de los conte-

nidos que ha de tener el Plan Hidrológico Nacional, y no se agota en éste.

En particular, es importante, como ya se ha indicado en relación con el Plan del 93, no confundir el Plan Hidrológico Nacional con una revisión de la Legislación de Aguas, por cuanto es la propia Ley de Aguas la que acota, con precisión, en su art. 43.1, los contenidos preceptivos de este Plan. Sólo si resultase instrumentalmente imprescindible para la eficacia operativa de los contenidos normativos que el propio Plan modificara en algún aspecto la vigente Ley de Aguas, procedería incluir tal modificación en la ley del Plan.

Conforme a los criterios básicos expuestos, se ofrecen a continuación, como elementos para el conveniente debate social, los contenidos que, a juicio del Ministerio de Medio Ambiente, deben incorporarse al Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional. Se da así cumplimiento a uno de los objetivos básicos del presente Libro Blanco, que es promover un debate social, lo más amplio y fundado posible, sobre el Plan Hidrológico Nacional, buscando el mayor consenso previo que sea factible al respecto.

5.5. LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

Circunscribiéndonos al criterio expuesto más arriba, de limitar las normas del Plan Hidrológico Nacional a lo previsto expresamente en la Ley de Aguas, y no introducir otras materias distintas de las prescritas, el contenido del Plan Hidrológico Nacional debe ser, en todo caso, el siguiente (art. 43.1 LA):

- a) Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes Planes Hidrológicos de cuenca.
- b) La solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan.
- c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca.
- d) Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos.

En los epígrafes subsiguientes se formula una propuesta inicial del contenido a dar al Plan Hidrológico Nacional en relación con todas y cada una de estas materias.

5.5.1. Medidas necesarias para la coordinación de los diferentes Planes Hidrológicos de cuenca

La Ley de Aguas no prevé que el Plan Hidrológico Nacional coordine los Planes Hidrológicos de cuenca en el sentido de que los modifique para hacerlos coherentes u homogéneos, sino que exige al Plan Hidrológico Nacional que adopte las *medidas* necesarias para que haya coordinación. Se trata, en consecuencia, de que el Plan Hidrológico Nacional regule, con su superior rango de ley, aquellas cuestiones - propias de una ley - que en los Planes Hidrológicos de cuenca o no están tratadas, o lo están de forma insuficiente o con soluciones incoherentes entre sí, siempre que afecten a materias que, por aplicación del principio de interés general, exijan soluciones homogéneas a nivel nacional. No toda incongruencia o diferencia de criterio entre los Planes Hidrológicos de cuenca debe ser coordinada por el Plan Hidrológico Nacional, sino sólo aquellas cuestiones en que se identifique una razón de interés general para que se dicte una medida de coordinación por la Ley.

La constatación de que los diferentes Planes Hidrológicos de cuenca dan soluciones distintas a problemas conceptualmente similares, no debe interpretarse sin más como necesidad de que el Plan Hidrológico Nacional los *coordine*. El legislador ha optado por un modelo de planificación plural y descentralizada en su origen, ámbito y ejecución, que sólo debe corregirse - medidas de coordinación por el Plan Hidrológico Nacional - cuando se identifique una razón de interés general nacional para ello, o cuando la opción de algún Plan Hidrológico de cuenca sea claramente rechazable por la misma razón de oposición a un interés general nacional.

El propio Real Decreto al que se incorpora el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca, el 24 de julio de 1998, (BOE de 11 de agosto de 1998) identifica, sin carácter limitativo, al menos tres ámbitos en los que procede que el Plan Hidrológico Nacional adopte medidas de coordinación. Estos ámbitos son los siguientes:

- a) Establecimiento de un sistema de explotación único en cada Plan, en el que queden incluidos los sistemas parciales, de forma simplificada.
- b) Identificación y delimitación de las unidades hidrogeológicas compartidas entre dos o más cuencas.
- c) Metodología para homogeneizar los procedimientos y técnicas a aplicar, para fijar las demandas consolidadas y los balances de recursos y demandas.

Seguidamente se pasará revista a cada una de estas cuestiones.

Establecimiento de un sistema de explotación único en cada Plan

Respecto al primero de los temas indicados, el sistema de utilización de los recursos hidráulicos, elaborado con motivo de la preparación del presente Libro Blanco, y que se explica con detalle en otros capítulos, proporciona una metodología de procedimiento y un instrumento tecnológico que podría permitir al Plan Hidrológico Nacional establecer unas normas comunes para la construcción de un sistema de explotación único en el ámbito territorial de cada Plan, en el que queden incluidos, de forma simplificada, pero más clarificadora para una percepción global, los sistemas parciales que cada Plan de cuenca contempla.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que los Planes Hidrológicos de cuenca deben incluir un inventario de los recursos hidráulicos, que se refiera tanto a los recursos naturales como a los disponibles resultantes de los distintos sistemas de explotación considerados. La realidad es que los diversos procesos que constituyen el ciclo hidrológico, en particular las interrelaciones entre aguas superficiales y subterráneas, así como el enfoque conjunto de los aspectos de cantidad y calidad, no siempre han sido observados de forma integrada y sistemática para todas las cuencas. Todo ello impide disponer de una visión general certera de los recursos hidráulicos españoles en un ámbito territorial superior al de cuenca hidrográfica.

En concreto, en lo que se refiere a los recursos naturales, esta cuestión atañe a las relaciones entre precipitaciones y recarga de acuíferos (incluyendo la propia definición de éstos) y aportaciones a los ríos, donde la metodología utilizada para su estimación ha sido muy diversa, empezando por el propio periodo considerado para la obtención de las series históricas.

En relación con los recursos disponibles, resultantes de incorporar las infraestructuras hidráulicas bajo unas determinadas normas de explotación para satisfacer las demandas en el horizonte temporal considerado, también ha sido diagnosticada la necesidad de armonizar lo previsto por los Planes en esta materia. Cabe señalar, por ejemplo, que los horizontes temporales adoptados no han sido los mismos. Finalmente llama la atención que no exista información completa sobre la titularidad de las aguas y por tanto sobre el recurso.

Sin entrar en más detalles, basta indicar que el sistema de utilización descrito en este Libro, permite sistematizar tan complejas e importantes cuestiones, con una metodología única, sistemática y rigurosa, uno de cuyos resultados será la modelización de los datos básicos de los sistemas de explotación aportados por los Planes.

Identificación y delimitación de las Unidades Hidrogeológicas compartidas

Respecto al segundo de los temas susceptible de medidas de coordinación conforme al citado Acuerdo del Consejo de Ministros, resulta imprescindible que el Plan Hidrológico Nacional revise y defina, con el mayor rigor posible, las Unidades Hidrogeológicas compartidas, situadas en los ámbitos territoriales de dos o más Planes de cuenca, así como la asignación de los recursos a cada una de ellas. Esta necesidad dimana de la constatación de que, diversos Planes han identificado de forma distinta las Unidades Hidrogeológicas compartidas, sus límites y recursos asignados.

Fijación de demandas consolidadas y balances de recursos, con criterios homogéneos

Una correcta estimación de las demandas actuales y una buena previsión de las futuras en los horizontes de la planificación hidrológica son vitales para la elaboración de los balances hidráulicos y, en definitiva, para el planteamiento de las propuestas del PHN. Sin duda son temas no exentos de dificultades que los Planes de cuenca han resuelto con mayor o menor fortuna pero, en cualquier caso, de una forma muy heterogénea.

El PHN debe plantearse abordar esta cuestión necesariamente, y para un buen tratamiento de la misma convendría contemplar la armonización de, al menos, los siguientes aspectos:

- Una formulación homogénea de las demandas actuales al menos en los usos de abastecimiento a poblaciones, agrarios, energéticos e industriales. Asimismo convendría unificar criterios sobre los retornos según los usos, de manera que se pudieran establecer los balances de todas las cuencas con una metodología y precisión comparable.
- En lo que se refiere a las previsiones para el futuro, y en el caso del abastecimiento a poblaciones, cabría exigir un tratamiento uniforme para los niveles de garantía del suministro, las condiciones de calidad exigibles y, desde luego, unas proyecciones demográficas comunes. En todo caso el PHN es una magnífica ocasión para sentar unas bases que subordinen la colaboración del Estado en obras de abastecimiento a pactos con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que contemplen temas como el traslado a los usuarios a través de una correcta tarifación, modernización de infraestructuras (disminución de fugas y mejora de redes) y, en general, políticas de ahorro.
- Respecto a los usos agrarios, además de las observaciones comunes de carácter general recogidas en

el párrafo anterior (garantía, retornos, etc.), la actuación de la Administración General del Estado se acomodará a lo previsto en el Plan Nacional de Regadíos. En consecuencia, las demandas previsibles vendrán condicionadas por este ajuste y por lo tanto la programación de las inversiones correspondientes.

También podría establecerse con carácter general que la Ley del 11 no se aplique como cobertura para que el Estado financie al 100% todas las obras.

- Sobre las demandas industriales, debería definirse claramente si, salvo los suministros para industrias de poco consumo situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal, están incluidos todos los industriales o sólo los de producción de energía eléctrica, básicamente refrigeración de centrales térmicas o nucleares.

- Podría aprovecharse la elaboración del PHN para incluir, bajo un planteamiento integral, el criterio de utilizar con fines hidroeléctricos presas de embalse o canales construidos total o parcialmente con fondos del Estado o propios de los Organismos de cuenca. Al mismo tiempo deberían explicitarse las condiciones, especialmente económicas, de tales aprovechamientos.

- Por último, en los Planes de cuenca es frecuente la utilización indistinta de los términos *demandas* y *necesidades* para referirse al consumo de agua, bien en la actualidad, bien la esperable en el futuro. Aunque este concepto parece disociado en todos los casos de cualquier relación con el coste que los usuarios perciben por la utilización del recurso, sería aconsejable corregir esta consideración en el PHN de cara a una predicción más rigurosa y fiable de la demanda futura.

Protección del entorno natural

Según especifica el propio Acuerdo del Consejo de Ministros de aprobación de los Planes de cuenca, hay que llamar la atención sobre la consideración que algunos Planes hacen de las necesidades ambientales, incluyéndolas como un uso más. En rigor, y como se ha propuesto en este Libro, estos requerimientos constituyen verdaderas restricciones sobre la utilización tradicional de los recursos naturales, de manera que suponen una limitación de los recursos disponibles para las actividades demandantes. Así debiera estar considerado en el análisis que hiciera el PHN, al que cabe exigir una gran aportación conceptual en este campo. Además de la preservación del medio hídrico en términos de flujo (los denominados caudales ecológicos) se deberán incorporar también requerimientos sobre otros parámetros, tales como volúmenes en

períodos más o menos amplios, niveles, características físico-químicas del agua etc., de manera que los objetivos perseguidos pudieran tener una mayor garantía de éxito. Incluso cabe establecer la necesidad de elaborar normas de explotación de los embalses con criterios medioambientales, compatibles con sus otras funcionalidades.

A partir de la intensificación del análisis en esta materia, debería profundizarse más en la cuantificación y valoración de los impactos ambientales esperables de los proyectos de inversión propuestos. Solo así será posible realizar comparaciones entre alternativas y finalmente poder seleccionar una de ellas con criterios más específicamente medioambientales, basados en las EIA.

Parece razonable que en el Plan Hidrológico Nacional se estudie la conveniencia de plantear medidas de coordinación respecto, al menos, de las siguientes materias:

- Perímetros de protección y medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados. Aquí se incluyen los referidos en el artículo 82 RAPAPH (dentro de los cuales se prohíbe el ejercicio de actividades que pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico), los de los artículos 172 y 173 (perímetros de protección de acuíferos cuya finalidad es la protección de captaciones de agua para abastecimiento a poblaciones o de zonas de especial interés ecológico, paisajístico, cultural o económico) y otros de carácter facultativo.

La insuficiente atención, así como la diversidad de criterios y de detalle seguido por los Planes en este punto aconseja que el PHN clarifique estas cuestiones bajo una política global de mayor alcance, dada la materia de que se trata. Por otro lado, no pueden obviarse los problemas competenciales involucrados y la necesidad de una eficaz cooperación entre Administraciones, cuestiones que podrían encontrar en el PHN el mejor marco para converger en estos complejos y novedosos temas. Incluso, se podría intentar integrar estos espacios protegidos con las declaraciones de otros espacios naturales y tratar de sistematizar la clasificación de estas diferentes zonas así como sus condiciones de protección.

- Planes hidrológicos-forestales y de conservación de suelos. La importancia que las actuaciones de conservación de suelos y de protección hidrológico-forestal tienen para la gestión de los recursos hídricos es evidente. No solamente por el efecto que tienen sobre el control de la erosión y por consiguiente sobre la pérdida de capacidad de los embalses por aterramiento (que necesitan un recurso natural no renovable como es la cerrada), sino

por el elevado valor ambiental que tienen en general las partes altas de las cuencas, donde principalmente se localizan estas actuaciones.

Como en el caso anterior, esta es una materia que requiere coordinación entre Administraciones, particularmente entre la Central y la Autonómica, las cuales en ocasiones también tienen sus propias planificaciones al respecto. La integración de estas cuestiones en el PHN permitiría aunar esfuerzos en este sentido y sentar las bases para unos criterios convergentes en el medio plazo.

- Protección y recarga de acuíferos. En relación con la sobreexplotación de acuíferos, sería necesario señalar con claridad las situaciones en las que el fenómeno físico está ya presente y en coherencia, intentar, reflejar este hecho mediante la oportuna declaración de sobreexplotación en sentido administrativo. En este caso habría que distinguir entre la declaración provisional y definitiva. Especial atención merecerían los acuíferos costeros y el refuerzo de su protección frente a la intrusión salina.

Dada la heterogeneidad en el tratamiento y el escaso cumplimiento que algunos planes tienen en relación con el compromiso de establecimiento de Normas para el otorgamiento de autorizaciones de investigación o concesiones en cada unidad hidrogeológica, cabría recomendar que el PHN sentara algunas bases comunes en todas estas cuestiones tan cruciales.

Infraestructuras básicas

Podría ser conveniente que el Plan Hidrológico Nacional estableciese unas mínimas normas sobre la ejecución, por parte del Estado, de infraestructuras hidráulicas conforme a criterios de cofinanciación por los usuarios y el resto de las Administraciones interesadas.

Asimismo, el Plan Hidrológico Nacional podría establecer criterios, procedimientos y plazos para la transferencia a las Administraciones Locales y a las Comunidades de Regantes, de aquellas infraestructuras que actualmente posee y explota la Administración Central del Estado, sin razón jurídica alguna para ello.

Ambos tipos de normas homogeneizarían la actuación en esta materia de la Administración Central del Estado en los ámbitos territoriales de los distintos Planes Hidrológicos de cuenca, contribuyendo así a una mayor justicia y racionalidad en el gasto público.

En materia de infraestructuras, también parece conveniente que el Plan Hidrológico Nacional prevea una

distribución por Programas del gasto público asociado a las obras hidráulicas, de forma que, a partir del año 2000 comiencen a dedicarse al mantenimiento y explotación, los recursos económicos necesarios, dado el importante Parque de Obras Hidráulicas que tiene España. Se trataría de establecer una proporción razonable entre el gasto para la creación de nuevas infraestructuras y el gasto para el mantenimiento de las existentes, huyendo de las históricas indefinición y eventualidad que han caracterizado este asunto.

Situaciones hidrológicas extremas

La gestión de las situaciones hidrológicas extremas requeriría un tratamiento más profundo que el efectuado por los Planes Hidrológicos de cuenca, y ello por varias razones. Primero porque se necesitan aclarar algunas importantes cuestiones conceptuales y metodológicas sobre la materia, y, segundo, por la concurrencia competencial y las responsabilidades mutuas de las distintas Administraciones.

La falta de homogeneidad y de planteamiento general tanto en lo que se refiere a la prevención y protección frente a avenidas e inundaciones, como a las situaciones de sequía, induce a recomendar que el PHN aporte *doctrina* y soluciones novedosas basadas en la gestión de estas situaciones.

En otro capítulo de este Libro, al tratar estas situaciones hidrológicas extremas, se contienen análisis y sugerencias que pueden ser de gran utilidad para definir los contenidos futuros, al respecto, del Plan Hidrológico Nacional.

5.5.2. Solución para las posibles alternativas que ofrezcan los Planes Hidrológicos de cuenca

No se ha identificado, tras un detallado análisis de cada uno de los Planes de cuenca, que resulte de aplicación lo previsto en el art. 43.1.b) de la Ley de Aguas, por cuanto ningún Plan Hidrológico de cuenca plantea hipótesis alternativas distintas de las referidas a las posibles transferencias de recursos externos, materia que por imperativo del art. 43.1.c de la misma Ley, debe ser tratada específicamente en otro apartado.

En concreto, los Planes que prevén como posibles alternativas las aportaciones de recursos externos son el del Ebro, el del Júcar, el del Guadalquivir, el del Guadiana I, el del Sur y el del Segura.

5.5.3. Previsión y condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca

La Ley obliga al Plan Hidrológico Nacional en relación con los *trasvases*, a *preverlos* (o rechazarlos) y a establecer sus *condiciones*, debiendo entenderse por tales las condiciones jurídicas, socioeconómicas, ambientales, y técnicas. A este respecto, procede hacer tres tipos de consideraciones:

Lo primero que hay que hacer en esta materia es aclarar el propio concepto, pues el término *trasvase* no aparece en la Ley. Hablaremos de un *trasvase* para referirnos estrictamente a lo que indica el 43.1.c, es decir, una *transferencia de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca*. Cualquier interconexión de ríos que no cumpla esta condición, no es un *trasvase* y no es, por tanto, materia reservada por la Ley al Plan Hidrológico Nacional.

En segundo término, y en lo que se refiere a las *previsiones*, parece oportuno rechazar expresamente a corto y medio plazo la opción de interconexión general de todas las cuencas, por técnicamente injustificada, extremadamente onerosa, y ambientalmente discutible. Por el contrario, debe remitirse el análisis a las opciones *a priori* más justificadas, conforme a los análisis territoriales y a los resultados del sistema de utilización propuesto en el presente Libro, que identifican con objetividad las situaciones de escasez crónica por cuencas. La decisión deberá tomarse tras efectuar este análisis en un triple plano, si bien todos ellos están de alguna manera relacionados.

El primer plano atañe al *balance entre costes y beneficios*, en un sentido amplio. Un *trasvase* en sí mismo no es, en principio, deseable por cuanto rompe el fundamento de unidad de cuenca que inspira toda nuestra legislación. Sólo se puede optar por su realización si existen poderosas razones de orden nacional que lo aconsejen. Estas razones deberán ser proporcionales a la importancia del *trasvase* (enafección ambiental, inversión, distancia de transporte, territorios afectados, etc.). La necesidad de justificar cualquier obra hidráulica - por su coste e incidencia medioambiental - se hace especialmente exigente en el caso de los *trasvases*.

La condición de balance positivo exige que las razones de orden social y económico que justifiquen el *trasvase* no sean coyunturales o de incierto futuro. Con los datos disponibles, deben ser razones estructurales que respondan a tendencias acreditadas en el tiempo pasado y con futuro razonablemente cierto. En caso de duda o necesidad puramente coyuntural, no procede plantearse la conveniencia de un *trasvase*. Obviamente, debe suponerse la necesidad de EIA positiva y racionalidad económica de la inversión, vía precio a pagar por el agua *trasvasada* en el lugar de destino.

El segundo plano concierne a las *finalidades*. Así, podría avanzarse que un trasvase sólo estaría justificado en los siguientes casos:

- Para abastecimiento, si no existen otras alternativas y el crecimiento demográfico de la zona receptora está acreditado como constante y existen razones objetivas para pensar que continuará en el futuro.
- Para regadío y usos agrarios, se puede justificar un trasvase si se trata de una agricultura modélica en el ahorro, con técnicas modernas, no dependiente de subvenciones y regulaciones de carácter transitorio, y con capacidad propia para copar mercados por características específicas distintas de la disponibilidad de agua y con precios competitivos al margen del sistema actual de subvenciones (cambiante y coyuntural).
- Para necesidades ecológicas, se puede justificar un trasvase como medio para un reequilibrio que solucione problemas de sobreexplotación, especialmente en aguas subterráneas, cuando no sea resoluble con técnicas menos agresivas.

El tercer plano se refiere a un tema más difuso aunque importante, cual es la perspectiva de *ordenación del territorio*. Cuando una zona con déficit estructural de agua vea estrangulado o amenazado su futuro desarrollo económico y social por la incertidumbre de suministro de agua, el trasvase resultará más admisible. Máxime si esa zona acredita tendencias demográficas, turísticas, agrícolas, etc., de crecimiento en el pasado y de perspectivas halagüeñas de futuro.

Teniendo en cuenta estos tres planos de análisis, el presente Libro Blanco considera razonable debatir al menos la conveniencia de avanzar en el estudio de las posibles transferencias a que se hace referencia en siguientes apartados.

Por último, en lo que respecta a las *condiciones* para los trasvases, estas deben basarse en la óptica de que aunque, en efecto, el agua es un bien de dominio público estatal, esta proclamación jurídica no puede, ni debe, anular una realidad social, histórica, psicológica y política, a la que ya nos hemos referido en capítulos anteriores como el *valor social o comunitario* del agua. Es claro, indudable, que los pueblos ribereños algo tienen que ver con el agua que discurre ante sus ojos.

Por tanto la decisión sobre posibles trasvases debe tener en cuenta, tanto las necesidades de la cuenca receptora, como los de la cuenca cedente, en un contexto integrador y no exclusivista. No es social ni políticamente posible, decidir un trasvase pensando sólo que en la cuenca cedente hay agua y en la receptora falta agua. Hacer un trasvase implica un proyecto común, un plan de desarrollo conjunto de las zonas

cedentes y cesionarias, de forma que las cesionarias vean garantizado su futuro gracias al agua trasvasada y las cedentes no puedan objetivamente ver amenazado su futuro porque el agua que necesitan para ellas va a otras zonas.

La regulación que se contenga en el Plan Hidrológico Nacional respecto a trasvases no puede ser una mera aprobación de obras a realizar, pues, de seguirse esa técnica, se estaría ocultando que la viabilidad definitiva de las correspondientes infraestructuras va a depender de unos Estudios de Impacto Ambiental, unos Análisis Económico-Financieros, y el cumplimiento de una serie de condiciones para el desarrollo y ordenación, tanto de la cuenca cedente como de la cuenca cesionaria, que la propia Ley del Plan Hidrológico Nacional no puede ni adelantar, ni garantizar.

Así pues, el Plan Hidrológico Nacional, en esta materia, debe autorizar los trasvases que se pueden realizar, así como las infraestructuras necesarias para ello, pero fijando, a la vez, las condiciones que deben cumplirse para la ejecución de las correspondientes obras y transferencias, condiciones que han de referirse, al menos, a los siguientes parámetros:

- Existencia de recursos excedentarios en la cuenca cedente (viabilidad técnico-hidrológica).
- Evaluación ambiental, conforme a su legislación reguladora (viabilidad ambiental).
- Régimen económico-financiero de las obras (viabilidad económica).
- Compensaciones y garantías para las cuencas cedentes, en términos de inversión pública, regulación, participación en la economía del trasvase, etc. (viabilidad social). Hay que decir, al respecto que, como se comprobó al estudiar los regímenes económicos de los trasvases existentes, el concepto de compensación no es ninguna novedad en nuestro ordenamiento, pues *todos los trasvases realizados hasta ahora las han contemplado* de una u otra forma.

De esta forma, el Plan Hidrológico Nacional acotará el ámbito de los posibles trasvases a realizar en España, y definirá las condiciones que deben cumplirse para la materialización de las obras.

5.5.4. Modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos preexistentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos

El art. 43.1.d. de la Ley de Aguas se refiere, como contenido del Plan Hidrológico Nacional, a *las modi-*

ficaciones de uso que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos.

Por su parte, el art. 94 del RAPAPH modifica ligeramente lo anterior diciendo que en la redacción del Plan Hidrológico Nacional *se concretarán las modificaciones que, de acuerdo con la planificación del uso del recurso afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadío.*

Sin perjuicio de algunas dudas de interpretación que pudieran plantear, estas disposiciones pueden en todo caso entenderse como complementarias de lo establecido en los tres apartados anteriores del mismo art. 43.1 LA, en el sentido de que ordenan el cumplimiento concreto de lo que resulte de estos apartados en cuanto a las modificaciones de usos preexistentes.

En efecto, cabe considerar que la planificación nacional, a través precisamente de lo establecido en los tres apartados antes comentados, y que preceden a este (medidas para la coordinación de los PHC, solución de posibles alternativas que aquéllos ofrezcan, y previsión y condiciones de las transferencias de recursos), viene a establecer una planificación del uso del recurso que resulta obligatoria, y que puede dar lugar a modificaciones del uso del recurso que afecten a los aprovechamientos ya existentes, destacando expresamente los de abastecimiento de poblaciones y regadíos. Es en este sentido que el apartado d) vendría a ser complementario de los anteriores, pues su razón de ser sería precisamente el ordenar el cumplimiento concreto de lo que resultase de dichos tres apartados en orden a las modificaciones de los usos preexistentes.

Asimismo, la mayoría de la doctrina ha destacado la relación entre este apartado d) del art. 43.1 de la LA, y el 51.3 de la misma Ley, referido a la extinción del derecho al uso privativo de las aguas, y conforme al cual, “cuando el destino dado a las aguas concedidas fuese el riego o el abastecimiento de población, el titular de la concesión podrá obtener una nueva con el mismo uso y destino para las aguas, debiendo formular la solicitud en el trámite de audiencia previa en el expediente de declaración de extinción o durante los últimos cinco años de vigencia de aquélla. En caso de producirse la solicitud, y siempre que a ello no se opusiera el Plan Hidrológico Nacional, el Organismo de cuenca tramitará el expediente excluyendo el trámite de proyectos en competencia”.

Como puede verse, ambos preceptos se refieren al abastecimiento de población y a regadíos, y en ambos se supedita la modificación o la continuidad del uso a lo previsto en el PHN.

En cuanto al abastecimiento de poblaciones se considera obvio este trato preferencial porque se trata del uso prioritario y que ha de ser necesariamente continuado. Sin embargo, puede que tenga sentido la modificación prevista en el art. 43.1.d. en un sentido positivo, por ejemplo cuando, con motivo de un trasvase, pueda disponerse de un agua de mejor calidad que la que se esté utilizando para abastecer a una zona o a una ciudad.

Respecto del regadío, también se considera que la continuidad del mismo tiene pleno sentido, pues las tierras de riego están, en principio, llamadas a continuar siéndolo por plazo indefinido. Se recuerda que, como se apuntó al tratar la figura concesional, en la Ley de Aguas de 1879 las concesiones para riego eran perpetuas, y que fue la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 la que estableció el plazo concesional máximo de 99 años, rebajado a 75 por la LA de 1985. La cuestión de si esta reducción de plazos podía suponer una ablación de derechos se planteó en la STC 227/1988 (Fundamento 11), resolviéndose en el sentido de que la limitación temporal de los aprovechamientos perpetuos no es una privación de derechos sino *una nueva regulación de los mismos que no incide en su contenido esencial*. Lo cierto es que, con la fórmula de art. 51.3, las concesiones para regadío pueden ser consideradas prácticamente perpetuas, y, para el caso de que no convenga que lo sean, es para lo que este apartado d) del art. 43.1 LA prevé posibles modificaciones en la planificación del uso del recurso, modificaciones a las que quedaría sujeta la norma del art. 51.3 de la misma Ley, favorecedora de los regadíos.

De este modo, parece que se encuentra un sentido general al 43.1.d LA: *en principio, y salvo otras circunstancias específicas que deban considerarse, en las concesiones para abastecimiento de población y regadíos se puede obtener una nueva concesión con el mismo uso y destino, a menos que el PHN haya establecido otra cosa distinta.*

Expuestas estas consideraciones conceptuales e interpretativas, hay que indicar que no se ha identificado ningún supuesto en que resulte conveniente que la planificación nacional modifique la planificación existente para abastecimientos o regadíos, por lo que, en principio, el Plan Hidrológico Nacional no incorporará ninguna norma específica, salvo que en el debate social, previo a la aprobación del Proyecto de Plan, surja alguna recomendación fundada al respecto.

5.5.5. Otros posibles contenidos del Plan Hidrológico Nacional

Dado que en estos momentos existen ya en España una serie de trasvases regulados cada uno por la legis-

lación específica que se dictó cuando las obras se aprobaron, cabría considerar la posibilidad de que el Plan Hidrológico Nacional homogeneice la legislación sobre trasvases, sustituyendo con unas reglas comunes, - sin perjuicio de las adaptaciones singulares que procedan - las leyes singulares, hoy en vigor, que regulan cada trasvase existente. En particular, y como ya se ha indicado, podría ser conveniente que el Plan Hidrológico Nacional estudie el establecimiento de unos criterios comunes sobre el régimen económico de los distintos trasvases existentes y futuros, aunque la complejidad y dificultades hicieran finalmente desaconsejable tal unificación.

Por otra parte, el Plan Hidrológico Nacional sólo debiera modificar la Ley de Aguas si se aprecia que ello es imprescindible en algún aspecto puntual para la eficacia de las medidas incorporadas al propio Plan.

5.6. LOS POSIBLES TRASVASES A APROBAR POR EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

5.6.1. Introducción

La decisión sobre los trasvases es probablemente la más delicada y potencialmente conflictiva, en términos políticos y sociales, de las medidas que debe incorporar el Plan Hidrológico Nacional. Cualquier opción sobre un nuevo trasvase a poner en marcha supone en última instancia, como cualquier otra gran actuación pública, una decisión de estricto contenido político, pero ello no quita que, para ser razonable y no arbitraria, tal juicio político de oportunidad deba basarse en un riguroso análisis, lo más objetivo y contrastado posible, de los datos reales, que aconsejan o desaconsejan el trasvase en sí mismo, así como la decisión sobre las áreas de origen de las aguas, y las demandas a atender con las que sean objeto de transferencia entre territorios de Planes Hidrológicos distintos.

A tal efecto, el planteamiento de este Libro Blanco no es el de prejuzgar criterios, ni adoptar la decisión política abstracta sobre si debe haber trasvases o no, ni la concreta de, en su caso, cuáles deben hacerse. Este Libro Blanco pretende dar los elementos de juicio más objetivos posibles para fundar en los hechos y en la razón, la decisión política que en su día se adopte, y permitir un previo debate social sobre esta explicación de hechos y razones, a fin de ilustrar, con las conclusiones de tal debate, al Gobierno y al Parlamento, que al final son los que deben decidir aprobando, respectivamente, el Anteproyecto de Ley de Plan Hidrológico Nacional el primero, y la Ley, a continuación, el segundo.

5.6.2. Balances hídricos. Déficit y superávit en los ámbitos territoriales de planificación

En anteriores capítulos se ha explicado el sistema de análisis cartográfico y de utilización del agua elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente como trabajo de base para el presente Libro Blanco, con el objeto de determinar el balance territorial entre recursos y necesidades, e identificar en primera instancia las posibles descompensaciones y desequilibrios. En aquellos apartados se describió en detalle la metodología utilizada sobre la base de las operaciones de modelación cartográfica necesarias para obtener una representación espacial general del actual sistema de utilización del agua, y de un modelo matemático de optimización de la gestión de recursos hídricos que, contemplando los resultados agregados del modelo cartográfico, e incorporando datos detallados de infraestructuras y gestión, permite evaluar con detalle el comportamiento de los sistemas y afinar su dimensionamiento.

Con los citados instrumentos de trabajo se procedió a calcular los mapas de recursos potenciales y de demandas, en base a las hipótesis que se describen en aquellos epígrafes.

En este proceso se reservó, de forma cautelara y para todo el territorio, un volumen del 20% de los recursos naturales totales, destinado a la satisfacción de requerimientos ambientales y a cubrir, de forma prudencial, posibles incertidumbres en las estimaciones de los recursos futuros. Este volumen reservado (más de 20.000 hm³/año) queda, pues, excluido del sistema de utilización productiva del agua, por lo que no se hace intervenir en los balances, que se llevan a cabo considerando únicamente el recurso potencial restante. De igual forma, se comprobó el cumplimiento satisfactorio de las restricciones geopolíticas en los ríos hispano-portugueses.

Por otra parte, los balances realizados lo son, obviamente, de volúmenes físicos de agua en términos de su consumo, por lo que se refieren a la existencia material de recursos y no consideran las posibles limitaciones concesionales no consuntivas existentes. Estas limitaciones deberán analizarse en fases posteriores, en el contexto de las condiciones técnico-económicas de las posibles transferencias futuras.

Con los mapas finalmente resultantes ha sido posible construir, tras la correspondiente agregación territorial por sistemas de explotación y ámbitos de planificación, los mapas que identifican aquellos sistemas y territorios de Planes que son estructuralmente deficitarios o que presentan un superávit.

Para valorar con precisión esta identificación de sistemas con déficit, debe tenerse en cuenta que el balance

agregado por sistemas de explotación se ha realizado presuponiendo la completa utilización de los recursos potenciales generados en todo el territorio del sistema, como si se dispusiese de todas las infraestructuras necesarias y con óptimas condiciones de calidad del recurso, añadiendo, además, los recursos procedentes de la desalación de agua de mar y las transferencias actualmente vigentes realizadas desde otros sistemas, junto con el máximo grado de reutilización, directa e indirecta, de los recursos, incluyendo la utilización de todas las aguas subterráneas salobres renovables existentes, e incluyendo las reducciones de consumo derivadas del ahorro. En términos matemáticos, este supuesto podría identificarse con una *cota máxima absoluta del posible aprovechamiento de los recursos actuales* en los sistemas deficitarios.

Ello implica que los territorios que se definen a continuación como deficitarios son aquéllos que resultan ser tales *aún en la hipótesis teórica extrema de aprovechamiento exhaustivo, ahorro, regulación absoluta de todos los recursos existentes, y optimización de la gestión del sistema*.

Dicho de otra forma, los sistemas que aquí se identifican como deficitarios lo son *de forma estructural*, sean cuáles sean las infraestructuras de que se les dote y aunque se optimice la política de uso y ahorro al máximo teóricamente posible y teniendo en cuenta las demandas actualmente existentes. Es decir, se trata de

territorios que sólo pueden ver resueltos sus problemas actuales -no ya futuros- de insuficiencia de recursos, mediante transferencias procedentes de otros ámbitos.

En cuanto a los sistemas que se definen como excedentarios, este juicio significa que sus recursos son globalmente superiores a las necesidades consuntivas, lo cual no implica que, en su ámbito territorial, no puedan plantearse problemas puntuales de suministro. Estos problemas pueden existir por insuficiencia de infraestructuras o problemas de calidad, pero no por insuficiencia de recursos.

De todos modos, debe tenerse en cuenta que este juicio sobre el carácter excedentario se refiere a la situación de usos actuales en los sistemas con superávit, por lo que, cualquier decisión sobre transferencia de recursos deberá también tener en cuenta los usos potenciales o futuros que puedan aparecer y, en consecuencia, matizar el carácter excedentario del sistema de que se trate.

Para tener en cuenta esta circunstancia, se han llevado a cabo unos nuevos balances en los que se han supuesto las demandas máximas a largo plazo contempladas en los planes hidrológicos. De esta forma, los sistemas que, aún en este supuesto, resultan excedentarios, no verían en ningún caso limitadas las previsiones y expectativas de crecimiento futuro recogidas en su planificación hidrológica.

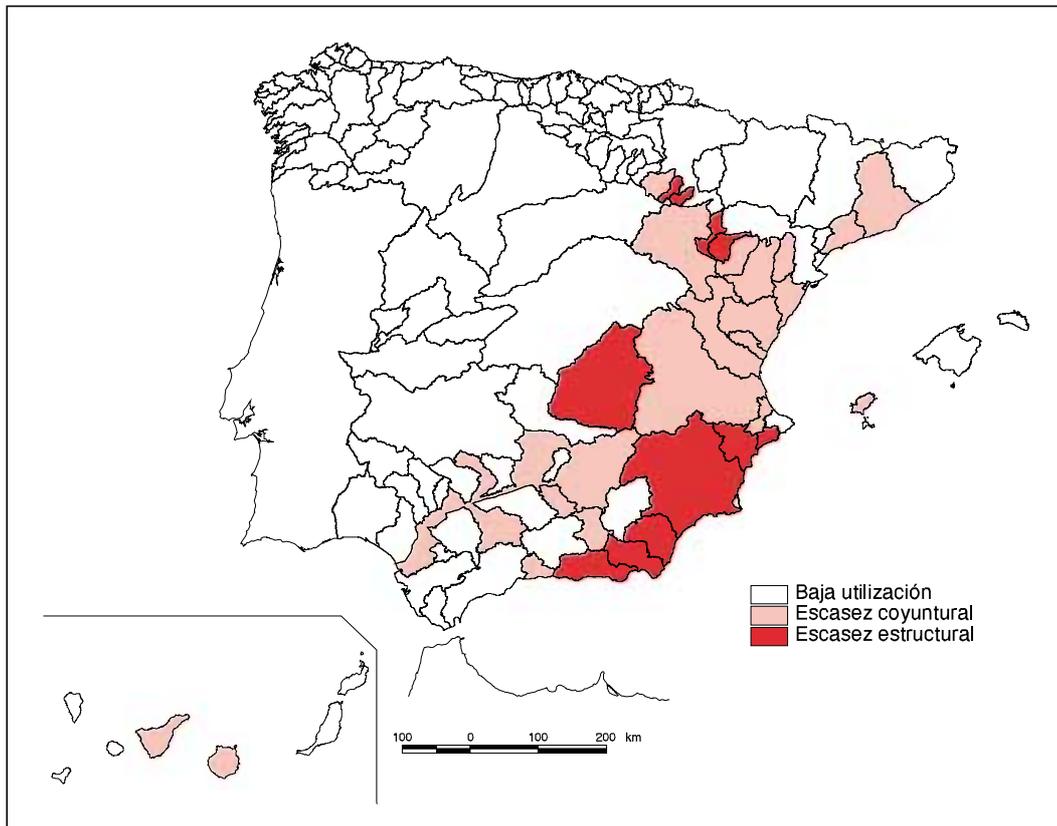


Figura 372. Mapa de riesgo de escasez en los sistemas de explotación de los Planes Hidrológicos

Por simetría con lo dicho anteriormente para los sistemas deficitarios, este supuesto podría identificarse, en términos matemáticos, con una *cota mínima absoluta del posible excedente actual* y futuro en los sistemas excedentarios.

El procedimiento seguido marca, pues, de forma rigurosa, una horquilla que permite identificar las necesidades y posibilidades de transferencia. Se asegura, por una parte, que estas necesidades no obedecen a expectativas de futuro y no pueden satisfacerse de otra forma, y, por otra parte, que las posibilidades de transferencias no merman, en ningún caso, todas las previsiones de crecimiento a largo plazo contempladas por la planificación hidrológica de las cuencas.

Tras esta identificación territorial cartográfica previa de las zonas, la obtención de resultados cuantitativos y conclusiones definitivas sobre las transferencias requiere de un análisis técnico minucioso, que deberá llevarse a cabo mediante los ya descritos modelos matemáticos de gestión de los sistemas hidráulicos, considerando la variabilidad de las demandas, regulaciones existentes, infraestructuras, retornos, restricciones ambientales, irregularidad hidrológica, etc. Como es obvio, tal labor de detalle queda fuera del alcance de este Libro Blanco, y su culminación, junto con la ponderación conjunta de otros aspectos económicos y ambientales, debe corresponder al propio Plan Hidrológico Nacional.

5.6.3. Identificación de los sistemas con déficit

En el mapa de la figura 372 se muestra la situación de los sistemas de explotación que resultan deficitarios, con carácter estructural, es decir, aquéllos en que el recurso potencial (incluyendo desalación, reutilización directa e indirecta, y las transferencias actualmente vigentes) es sistemáticamente inferior al nivel de consumo actual que se pretende alcanzar. También se identifican los sistemas con riesgo de sufrir una escasez coyuntural y que podrían tener problemas de suministro por insuficiencia ocasional de recursos en circunstancias hidrológicas particularmente adversas.

En el mapa de la figura 373 se representa la misma información anterior, pero agregada ahora por ámbitos territoriales de los Planes Hidrológicos.

En la figura 374 se identifican los déficit existentes, por sistemas de explotación de los Planes Hidrológicos.

Agregando, como antes, los balances existentes por los ámbitos territoriales de los Planes Hidrológicos, se obtiene la figura 375.

Del estudio y análisis del conjunto de estas figuras se deduce, nítidamente, que:

- El único Plan Hidrológico cuyo territorio es estructuralmente deficitario, sea cual sea la óptica de

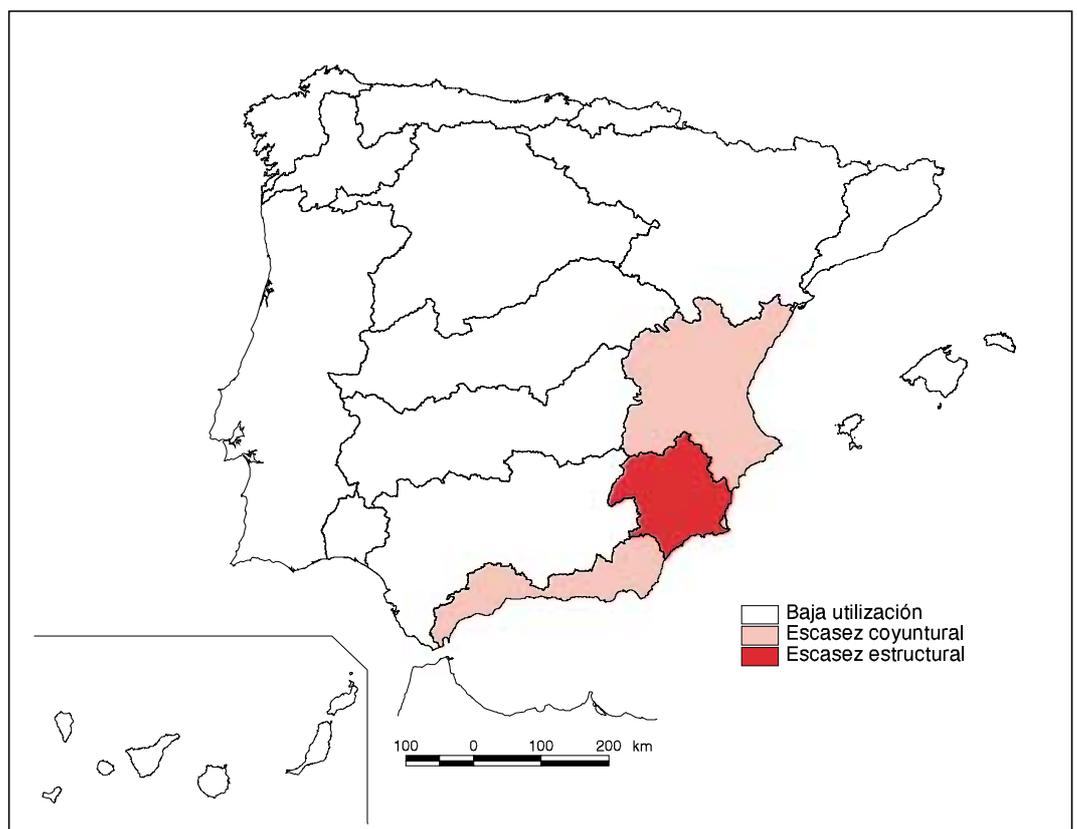


Figura 373. Mapa de riesgo de escasez en los ámbitos territoriales de los Planes Hidrológicos

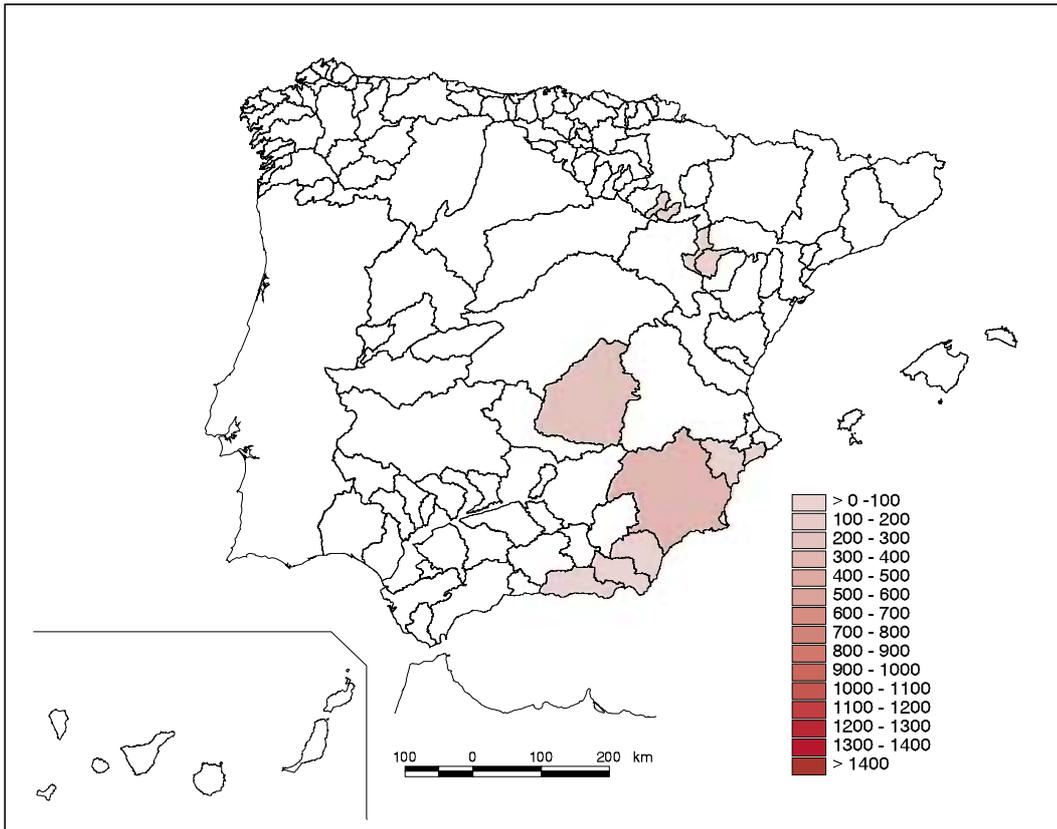


Figura 374. Mapa de déficit ($hm^3/año$) en los sistemas de explotación de los Planes Hidrológicos

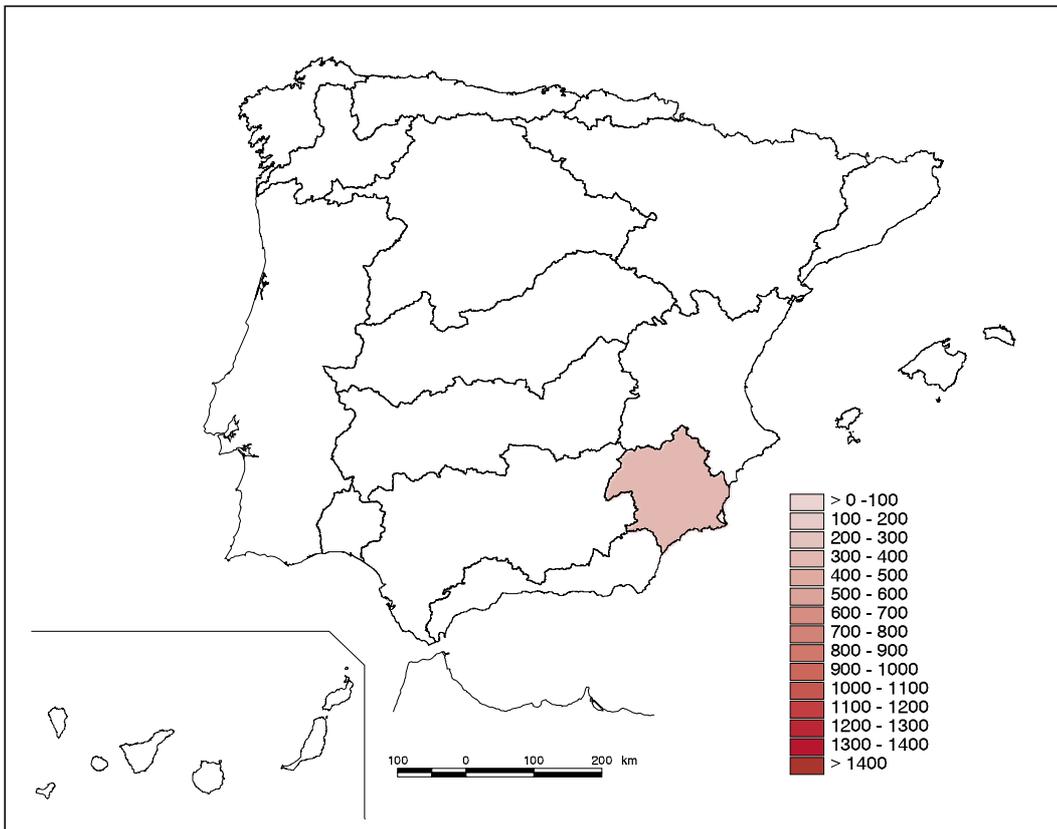


Figura 375. Mapa de déficit ($hm^3/año$) en los ámbitos territoriales de los Planes Hidrológicos

análisis, es el correspondiente al Plan Hidrológico del Segura.

- En las cuencas del Guadiana, Sur, Júcar y Ebro, existen sistemas de explotación que se encuentran en situación de escasez estructural, aunque no lo esté el conjunto del territorio del Plan Hidrológico correspondiente.
- En el territorio de los Planes de cuenca del Guadalquivir, Sur, Júcar, Ebro, Cuencas Internas de Cataluña, Baleares y Canarias existen algunos sistemas de explotación en situación de escasez coyuntural.

Ante esta situación, cabe formular las siguientes observaciones:

- Los sistemas de explotación identificados como de déficit estructural en la cuenca del Guadiana, del Sur, del Segura, y del Júcar, sólo podrían ver superado eficazmente este déficit mediante aportaciones externas, procedentes de los territorios de otros Planes Hidrológicos o del mar.
 - a) En el caso del Júcar, todos sus sistemas de explotación - excepto uno - están sometidos a riesgo de escasez coyuntural, lo que dificultaría la posibilidad de reequilibrios internos, máxime teniendo en cuenta la situación global de escasez coyuntural de su Plan Hidrológico. Igual sucede en el caso del Sur.
 - b) En el caso del Segura, donde se ha definido un único sistema de explotación, coincidente con el ámbito de su Plan Hidrológico, solo se puede superar su déficit incrementando las aportaciones externas que actualmente recibe.
 - c) En el caso del Guadiana, la ubicación en cabecera de un sistema fuertemente deficitario requeriría, en la práctica, una transferencia externa.
- Los sistemas de explotación identificados como de déficit estructural en la cuenca del Ebro tienen carácter local, y podrían, en principio, ser corregidos mediante actuaciones en el propio ámbito de su Plan Hidrológico. Además, existen situaciones de escasez coyuntural que podrían recibir el mismo tratamiento en el futuro.
- Existe un área geográfica en el Sureste claramente identificada como estructuralmente deficitaria, y es la constituida por los sistemas meridionales del Júcar, el Segura, y los sistemas orientales del Sur.

La evidente unidad geográfica que conforman estos territorios sugiere una unidad de tratamiento en las posibles soluciones que se arbitren.

- Si se juzgase necesario eliminar el riesgo de escasez coyuntural, los sistemas de explotación que se hallan en esta situación en las cuencas del Guadalquivir y Cataluña, deben ser estudiados respecto a si es posible superar esa situación de escasez mediante transferencias internas de su Plan Hidrológico, o mediante recursos del exterior.

5.6.4. Identificación de los sistemas con superávit

En el mapa de la figura 376 se refleja el superávit existente en los distintos sistemas de explotación de los Planes Hidrológicos.

En la figura 377, se da, como antes, la misma información, pero agregada ahora por ámbitos territoriales de los Planes Hidrológicos.

Del conjunto de estas figuras se deduce, nítidamente, que:

- Por sistemas de explotación, resultan claramente excedentarios la mayor parte de los sistemas del Norte I y del Norte II, en el Duero el sistema Esla-Valderaduey, el macrosistema de la cabecera y curso medio del Tajo, y una parte importante de los sistemas de la margen izquierda del Ebro.
- Por ámbitos de planificación hidrológica, resulta claramente excedentaria la mayor parte de la cornisa cantábrica (Norte I, Norte II y Galicia-Costa), el Duero, y el Ebro. Resulta también globalmente excedentario, aunque en menor medida, el Tajo.

En síntesis, puede afirmarse que, teniendo en cuenta la ubicación relativa de los sistemas de explotación a que nos estamos refiriendo, la cuenca del Ebro y el macrosistema de la cabecera y curso medio del Tajo se presentan, por su ubicación geográfica y el superávit existente, como susceptibles de ser estudiados inicialmente como posibles áreas de origen para transferencia de recursos hacia los sistemas deficitarios. Duero y Norte presentan claras posibilidades desde el punto de vista de sus recursos, pero con mayores dificultades geográficas por su ubicación relativa respecto a las áreas deficitarias.

Repitiendo, como se indicó, los cálculos anteriores, pero con las demandas futuras previstas a largo plazo en los Planes Hidrológicos, se obtienen los mapas de las figuras 378 y 379, que confirman básicamente los resultados anteriormente apuntados, y permiten afirmar la robustez de las conclusiones obtenidas.

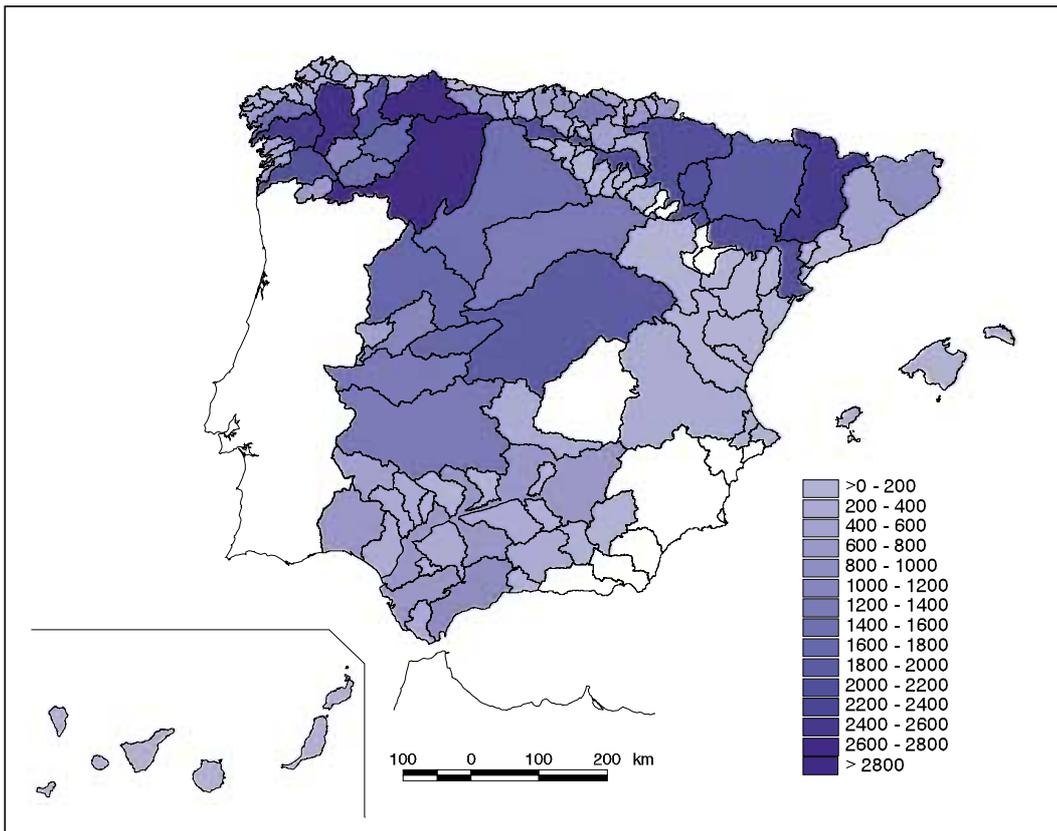


Figura 376. Mapa de superávit (hm³/año) en los sistemas de explotación de los Planes Hidrológicos

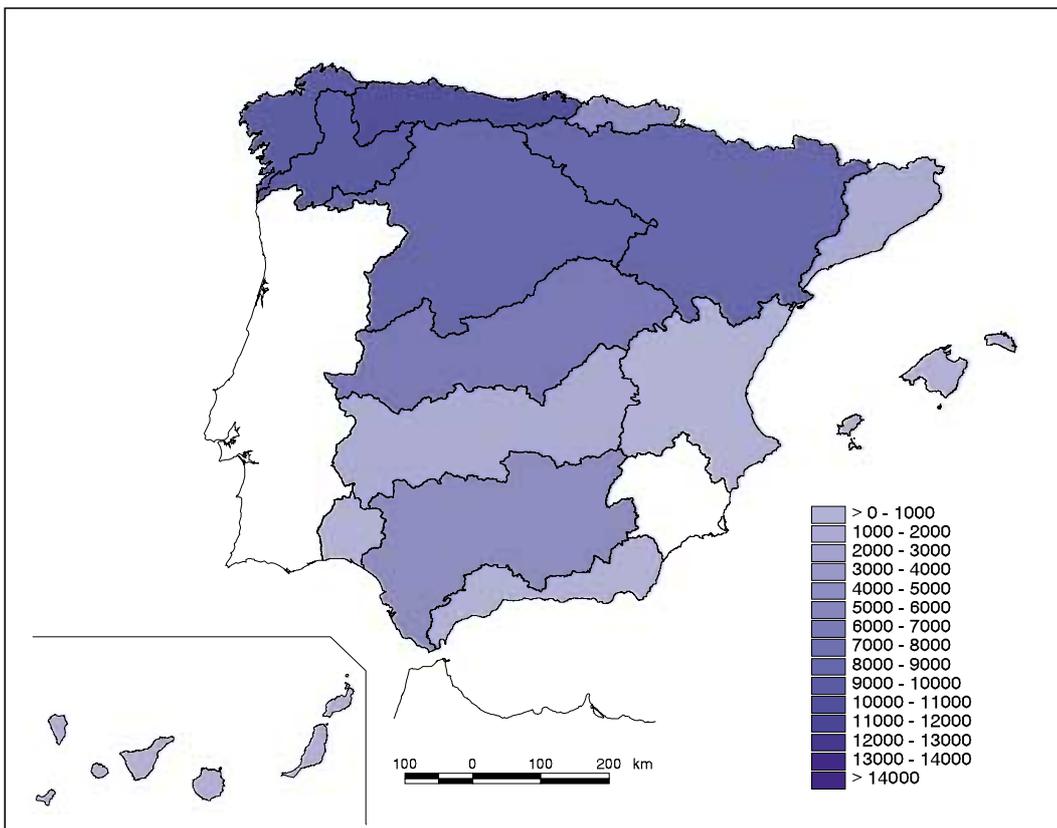


Figura 377. Mapa de superávit (hm³/año) en los ámbitos territoriales de los Planes Hidrológicos