

# CONFLICTOS AUTONÓMICOS SOBRE TRASVASES DE AGUA EN ESPAÑA

Antonio Gil Olcina

## RESUMEN

Este artículo analiza los conflictos autonómicos en torno al agua, con especial atención al controvertido aprovechamiento Tajo-Segura y a los macrotrasvases esbozados en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional. Son objeto de consideración los factores que motivan las posturas encontradas de las comunidades autónomas cedentes y receptoras.

En estrecha relación con todo ello, se subraya que los lamentables y descabellados empeños de patrimonialización regional del agua chocan de lleno con la normativa vigente y el interés nacional, como si éste, minado por particularismos de toda laya, fuese una referencia trasnochada, insufrible, nefanda o, en el mejor de los casos, secundaria y lejana.

## RÉSUMÉ

On analyse dans cet article les conflits qui ont surgi dans les autonomies à propos de l'eau, en faisant attention particulière au controversé aménagement Tajo-Segura et aux macrotransvasements esquissés dans le avant-projet du Plan Hydrologique National. Ce sont des objets de considération les facteurs qui déclenchent les positions confrontées entre les communautés autonomes cédantes et celles réceptrices.

Par rapport à tout cela, on remarque que les regrettables et déraisonnables engagements de faire de l'eau un patrimoine régional heurtent avec les règlement en vigueur et avec l'intérêt national. C'est comme si ceci, miné par toutes sortes de particularismes, fût une référence vieille, insupportable, infâme ou, en tout cas, secondaire et lointaine.

El territorio español peninsular muestra una acusada desigualdad de recursos hídricos entre sus vertientes atlántica y mediterránea. Esta situación obedece a condiciones climáticas e hidrográficas, ya que, con la notoria excepción del Ebro, los mayores colectores desembocan en aquel océano. Para solventar dicho desequilibrio se han planteado diversos trasvases, que cuentan con lejanos intentos en épocas pasadas y un conflictivo presente en la «España de las Autonomías».

## Proyectos de trasvases a las cuencas deficitarias del sureste ibérico durante los siglos XIV a XVIII

Nada tiene de sorprendente que las primeras solicitudes de trasvases documentadas correspondan a la región climática del Sureste, cuyo régimen de precipitaciones viene caracterizado por la parvedad de las mismas (todos los observatorios ofrecen medias anuales inferiores a 400 mm. y una mayoría bajan de 300 mm.) y su elevada irregularidad interanual, con durísimas y prolongadas sequías. Se hallaba aún el mencionado espacio dividido entre las coronas de Castilla y Aragón y el reino musulmán de Granada, cuando, en 1370, la importante plaza fronteriza de Lorca, llave del reino de Murcia, planteó a Enrique II la necesidad de transferir a su regadío, ampliamente deficitario, agua de las fuentes de Archivel o Caravaca, que brotan a más de cincuenta kilómetros de distancia<sup>1</sup>. Medio siglo después, el 27 de mayo de 1420, la villa de Elche decidió, según parece, por primera vez, gestionar el trasvase de una porción de las aguas perennes del Júcar; el concejo ilicitano consiguió que Villena y Chinchilla, territorios de la corona de Castilla por donde había de discurrir la conducción, concediesen su beneplácito<sup>2</sup>. Fácilmente se entiende que, en épocas tan tempranas, las posibilidades de ejecución de ambos designios, con sus respectivos cúmulos de dificultades técnicas, políticas y económicas, insuperables en la práctica, más que remotas, eran nulas.

Los siglos XVI y XVII configuran una etapa destacada de la historia hidráulica española, primordialmente por la construcción de embalses para riego en las reinos de Valencia y Murcia<sup>3</sup>. Sin embargo, los reservorios en ríos-ramblas y barrancos del sureste peninsular no terminaban de resolver el problema, ya que tenían su función reguladora muy mermada por la propia penuria e irregularidad de las precipitaciones, de ahí que se plantease la necesidad de obtener recursos de agua foráneos, preconizando dicha solución, una y otra vez, los grandes regadíos deficitarios alicantinos y murcianos. Como muestra, es de destacar que el fracaso de las negociaciones para participar en el aprovechamiento de las Fuentes de Caravaca condujo al concejo lorquino a pensar en un gran trasvase al Alto Guadalentín desde las cabeceras de los ríos Castril y Guardal, mediante un canal, por terreno muy accidentado, de casi 300 kilómetros de longitud<sup>4</sup>. Sin embargo, ni este proyecto ni otros que pretendían conducir al regadío ilicitano caudales de Villena, del Júcar, del Ebro y hasta de las Lagunas de Ruidera llegaron a feliz término. A ello se oponían no sólo dificultades técnicas y económicas prácticamente insuperables, sino asimismo el rechazo de las cuencas cedentes, y, en las beneficiarias, la influyente enemiga de los señores de aguas vivas o perennes, que veían peligrar tan pingüe fuente de ingresos<sup>5</sup>. Como se ve, intereses contradictorios en torno a los viajes de agua se han agitado desde muy antiguo.

---

1 MUSSO Y FONTES, F.: *Historia de los riegos de Lorca, de los ríos Castril y Guardal, o del Canal de Murcia y de los Ojos de Archivel*. Murcia, Imp. José Carles, 1847, p. 11.

2 RAMOS FERNÁNDEZ, A.: «Proyectos para trasvase de aguas de Elche», *Cuadernos de Geografía*, 1970, núm. 7, p. 260.

3 LÓPEZ GÓMEZ, A.: «Embalses de los siglos XVI y XVII en Levante», *Est. Geogr.*, 1971, núm. 125, pp. 617-656. ALBEROLA ROMA, A.: *El pantano de Tibi y el sistema de riegos de la huerta de Alicante*, Alicante, Inst. Juan Gil-Albert, 1984, 191 pp. LÓPEZ GÓMEZ, A.: *Els embassaments valencians antics*. Valencia, C.O.P.U.T., 1987, 72 pp.

4 BAUTISTA MARTÍN, J. y MUÑOZ BRAVO, J.: *Las presas del Estrecho de Puentes*, Murcia, Confederación Hidrográfica del Segura, 1986, p. 31.

5 GIL OLCINA, A.: *La propiedad de aguas perennes en el sureste ibérico*. Alicante. Univ. de Alicante, 1993, 191 pp.

Todavía en el Antiguo Régimen, una coyuntura distinta, mucho más propicia a las grandes obras hidráulicas, se produjo cuando las actuaciones de raigambre local o comarcal cedieron paso a una política estatal de organización del espacio mediante ordenación del territorio, tal y como la propugnada por el reformismo borbónico<sup>6</sup>; tuvo ésto resultados muy dispares, que contabilizan junto a notables éxitos hidráulicos (canales de Campos y Castilla, prolongación del Canal Imperial de Aragón, canal de Tauste, entre otros) fracasos clamorosos como los canales de Murcia y Guadarrama<sup>7</sup>. A nuestro juicio, puede concluirse que si en los ambiciosos proyectos hidráulicos del reformismo ilustrado sobraron dosis muy considerables de arbitrio, utopía, quimera e insuficiente conocimiento del medio físico, existió una componente innegable de modernidad, con clara anticipación de futuro. Los albores de la planificación hidráulica en España tienen como referencias sobresalientes el «Proyecto General de los Canales de Navegación y Riego para los Reinos de Castilla y León» de 1753<sup>8</sup>, los canales del Ebro, el fracasado Canal de Murcia, y, ya en la centuria siguiente, la interesantísima «Propuesta de Ley que hace S.M. a las Cortes sobre Caminos y Canales del Reino»<sup>9</sup>, en 1820.

### **Del Plan General de 1902 al I Plan Nacional de Obras Hidráulicas (1933)**

Es de notar que la ingente obra legislatora en materia de aguas realizada durante la segunda mitad del XIX lleva, con frecuencia, a infravalorar las actuaciones encaminadas a la planificación hidráulica durante dicho período. Conviene, empero, subrayar que en esta etapa se produce un avance muy significativo en el reconocimiento hidrológico de España a partir de la creación, en 1865, de las Divisiones Hidrológicas, organismos que conocerán una serie de vicisitudes: suprimidas en 1870, restablecidas y reajustadas en 1881, nuevamente abolidas en 1891, reaparecen con el nuevo siglo desvirtuadas y convertidas en Divisiones de Trabajos Hidráulicos. A través de éstas se elaboraría el llamado Plan General de Canales de Riego y Pantanos (1902), que, a pesar de su carácter provisional, estuvo vigente hasta 1926, año en que se inició un significativo cambio de rumbo en la política hidráulica española con la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas<sup>10</sup>.

Acorde con los planteamientos regeneracionistas, el Plan de 1902, auspiciado por el ministro Gasset, aparece como la respuesta liberal a la grave crisis agraria que atenazaba al país. Descalificado por Manuel Lorenzo Pardo, el Plan de 1902 suele ser analizado fuera de contexto e infravalorado. A los efectos que ahora nos interesan, es de destacar que, carente de la información precisa a la hora de adoptar decisiones en materia de regadíos, optó, erróneamente, por un planteamiento uniforme, considerando igualmente beneficioso el regadío por doquier, y manejando como criterio decisorio de transformación en regadío

---

6 GIL OLCINA, A.: «Las políticas hidráulicas del reformismo borbónico», en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, M.A.P.A., 1992, pp. 143-182.

7 MULA GÓMEZ, A. J., HERNÁNDEZ FRANCO, J. y GRIS MARTÍNEZ, J.: *Las obras hidráulicas en el reino de Murcia durante el reformismo borbónico*. Murcia, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1986, 268 pp. LÓPEZ GÓMEZ, A.: «La presa y el canal del Guadarrama al Guadalquivir y al Océano, una utopía fallida del siglo XVIII», *Bol. Real Academia Historia*, T. CLXXXVI, Cuaderno II, p. 238.

8 HELGUERA QUIJADA, J., GARCÍA TAPIA, N. y MOLINERO HERNANDO, F.: *El Canal de Castilla*. Valladolid, Junta de Castilla y León, 1988, 239 pp.

9 «Propuesta de Ley que hace S.M. a las Cortes sobre Caminos y Canales del Reino, mandada imprimir de orden de las Cortes, con los oficios del Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación; y juntamente la Memoria de la Comisión de Caminos y Canales», 1820, en Ministerio de Fomento: *Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en España en 1856*, Madrid, 1956.

10 CANO GARCÍA, G.: «Confederaciones Hidrográficas», en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, M.A.P.A., 1992, pp. 309-334.

el coste por hectárea. Ello conducía automáticamente a la preponderancia de los regadíos interiores, en detrimento de los mediterráneos, a pesar de ser aquéllos poco flexibles y rentables por sus largos y rigurosos inviernos. Por ésta y otras razones el balance general del Plan de 1902 resultó poco satisfactorio<sup>11</sup>.

La Dictadura de Primo de Rivera modificaría radicalmente la política hidráulica, planteando la descentralización de actuaciones mediante organismos autónomos de nueva creación, las denominadas Confederaciones Sindicales Hidrográficas; la primera de las cuales, creada en 1926, fue la del Ebro. La política hidráulica española era ahora, pues, decididamente regional. Sus logros fueron muy desiguales de una cuenca hidrográfica a otra; en contraste, por ejemplo, con el éxito espectacular en el Ebro, su actuación sobre otros grandes colectores apenas se dejó sentir. Como escribió, con profundo conocimiento de causa, Manuel Lorenzo Pardo en 1934, el modelo «no era la organización completa. Tenía, además, el grave achaque de la desigualdad; obedecía más a estímulos locales y esfuerzos personales que a razones de alcance nacional». Dichos problemas son los que intentó resolver, finalmente, el I Plan Nacional de Obras Hidráulicas, con una perspectiva unitaria, que representaba la supeditación de cualquier posible interés particular, ya fuese privado o regional, al horizonte nacional.

Como directriz básica el Plan tenía la corrección de dos desequilibrios: el hidrográfico entre las vertientes atlántica y mediterránea, y, junto a él, la marginación de la zona mediterránea resultante del Plan de 1902<sup>12</sup>. El instrumento para conseguir este doble objetivo era, primordialmente, el denominado Plan de Mejora y Ampliación de los Riegos de Levante, que preveía la transformación de 338.000 hectáreas en las provincias de Murcia, Valencia, Alicante, Almería, Albacete y Cuenca. Para completar los regadíos inseguros y dotar los ocasionales y los nuevos en todo Levante se precisaba el impresionante volumen de 2.297,16 hm<sup>3</sup> anuales, y para ello, además de los sobrantes de los ríos valencianos y murcianos, se requerían caudales foráneos, procedentes de las cabeceras del Guadiana y, sobre todo, del Tajo<sup>13</sup>.

Subrayaba Lorenzo Pardo la necesidad de conceder prioridad a las comarcas exportadoras, y afirmaba que la zona verdaderamente apta para el cultivo de regadío era la mediterránea, «donde se conservan los usos más antiguos, las tradiciones más vivas, las instituciones de riego más firmes, las prácticas más sabias, la mayor y más generalizada experiencia»<sup>14</sup>. Tenía, pues, el Plan Nacional un marcado sesgo levantino, y ello originó discrepancias virulentas, pero más localizadas y menos trascendentes que las que, con ocasión de un trasvase de 55 hm<sup>3</sup> autorizado por el Consejo de Ministros, se han producido este verano entre el gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de un lado, y los de Valencia y Murcia, de otro. Sin embargo, como lejano, pero también directo precedente, la controversia merece ser recordada. Cuando Manuel Lorenzo Pardo expuso su Plan en una serie de actos públicos celebrados en algunas de las principales localidades de la extensa área afectada por el «Plan de Mejora y Ampliación de los Riegos de Levante», singularmente en Alicante y Lorca, contó con la presencia de muchedumbres enardecidas, que le hicieron patente, una y otra vez, su gratitud y adhesión entusiasta. Como era de esperar, no sucedió igual en la Meseta. Así, por ejemplo, el «Norte de Castilla», el diario de mayor difusión en Castilla la Vieja, desató una durísima y prolonga-

---

11 ORTEGA CANTERO, N.: «El plan Nacional de Obras Hidráulicas», en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Madrid, M.A.P.A., 1992, pp. 339-348.

12 *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, 1993, I, p. 22.

13 *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, 1933, I, pp. 196-201.

14 *I Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, 1933, I, p. 166.

da campaña contra el Plan, acusándolo de preferir a Castilla y solicitando su reemplazo por otro que fuera «verdaderamente nacional, no sólo mediterráneo». Con todo, más próximo, por muchas razones, al agrio enfrentamiento actual queda un artículo del Ingeniero de Caminos José Gallarza, representante de la Diputación de Toledo en el Congreso Nacional de Riegos de Valladolid (1934) que, con el expresivo título de «Ni plan ni nacional», arremetía, ferozmente contra el mismo, calificaba de «catastrófico» el proyectado trasvase del Tajo y utilizaba en su contra, quizá por primera vez, un argumento luego reiterado hasta la saciedad, al preguntarse «por qué había que favorecer a las zonas ricas, donde el Estado solo y espléndido ha realizado multitud de obras, a costa de los pobres, donde el Estado no ha realizado nada, pudiéndose emplear en ellos todas las disponibilidades de la cuenca y toda el agua del trasvase»<sup>15</sup>. No era sino el preludio de una polémica inconclusa en torno al trasvase Tajo-Segura<sup>16</sup>.

### **Aprovechamiento conjunto Tajo-Segura: un trasvase conflictivo**

Como se ha indicado, el trasvase de sobrantes del Tajo constituía la aportación foránea básica para la corrección del desequilibrio hidrográfico preconizada en el I Plan Nacional de Obras Hidráulicas, pero transcurriría casi medio siglo hasta que, en 1979, la conexión se hiciese realidad. En esencia, el sistema consiste en un canal de 286 kilómetros de longitud y 33 m<sup>3</sup>/s. de gasto teórico que arranca del pantano de Bolarque en el Tajo, aguas abajo de los de Entrepeñas-Buendía, llega al de Alarcón, sobre el Júcar, y desde allí al embalse de Talave en el río Mundo, principal afluente del Segura.

El Anteproyecto General de Aprovechamiento Conjunto de los Recursos Hidráulicos del Centro y Sureste de España, Complejo Tajo-Segura pretendía como objetivo final la transferencia de 1.000 hm<sup>3</sup> anuales, de ellos 640 con destino a riego; dicha meta se alcanzaría en dos fases, con una primera de 600 hm<sup>3</sup>. Se preveía la transformación en regadío de 90.000 hectáreas y la redotación de 46.816 deficitarias. Sin embargo, la ejecución de la primera fase ha tropezado con la multiplicación de la demanda sobre los caudales del Tajo por parte de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid, que ha desembocado en una ácida disputa, denominada «guerra del agua», entre el gobierno de la primera y los de las comunidades receptoras de Valencia y Murcia, pertenecientes todos ellos al mismo partido político, que es asimismo sostén del gobierno central. Hasta ahora el año hidrológico con mayor volumen transferido para riego (377,205 hm<sup>3</sup>, en 1986-87) no ha alcanzado el tope previsto. Por supuesto, con sequía en la cuenca cedente, el recorte es mucho mayor; baste señalar que en 1992-93 el trasvase con dicha finalidad se contrajo a 185 hm<sup>3</sup> y a sólo 115 hm<sup>3</sup> en este último año hidrológico.

El volumen anual calculado para la primera fase se repartía entre riegos (400 hm<sup>3</sup>), abastecimientos (110 hm<sup>3</sup>) y pérdidas (90 hm<sup>3</sup>). A abastecimientos se destinan actualmente en torno a 120 hm<sup>3</sup>, es decir, casi un 10% más de la asignación originaria, netamente rebasada; dichas cifras absoluta y relativa cobran su auténtico significado si se considera que la transferencia anual media resulta inferior a la mitad de la prevista inicialmente en primera fase; en consecuencia, la contracción del trasvase ha afectado primordialmente al regadío, cuya dotación puede considerarse reducida, por término medio, a la mitad de la esperada.

---

15 ORTEGA CANTERO, Op. cit. p. 362.

16 BAUTISTA MARTÍN, J.: «Del Plan de Mejora y Ampliación de los Riegos de Levante al Aprovechamiento conjunto Tajo-Segura», en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Op. cit. pp. 365-404.

Resulta, empero, paradójico que si se comparan las superficies regadas, para 1967, en el ámbito afectado con las actuales, los objetivos agrícolas del trasvase parecen milagrosamente cumplidos, ya que la superficie beneficiada sube a 135.361 hectáreas censadas frente a las 136.816 perseguidas. La explicación primordial del aparente portento radica en que gran parte de los nuevos regadíos emplean recursos mixtos o, incluso, sólo subterráneos, y la expansión incontrolada, y quizá desmedida, de los mismos se había producido, casi en su totalidad, ya antes de la llegada del trasvase. El extraordinario volumen de recursos hipogeos bombeados y, en mucho menor grado, la difusión del riego localizado, espectacular en el Bajo Segura, que concentra el 42,7% del existente en la Comunidad Valenciana y el 9,6% del conjunto nacional<sup>17</sup>, han salvado a duras penas la situación, insostenible cuando, como sucede actualmente, la sequía aprieta; es de resaltar que la hipoteca a corto plazo de la sobreexplotación de acuíferos resulta cada día más patente.

Como se ha indicado, la controversia sobre el trasvase Tajo-Segura cuenta ya más de medio siglo de antigüedad, iniciada nada más proponerse el proyecto, en 1933, por Lorenzo Pardo. Sin embargo, nunca los enfrentamientos habían conocido una dureza y entidad comparables, ni de lejos, a la registrada este verano, con inimaginables descalificaciones cruzadas entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas posicionadas a favor y en contra del referido trasvase; todo ello con ocasión de un riego de socorro de 80 hm<sup>3</sup> reclamado por las Comunidades de Valencia y Murcia, y finalmente autorizado por el Gobierno Central, pero con un volumen de 55 hm<sup>3</sup>, el 22 de julio pasado. El Ministro de Obras Públicas, exasperado por la cerrada o posición a dicho riego del Presidente de Castilla-La Mancha, llegó a decir que «Ni Salomón resolvería el problema»<sup>18</sup>, añadiendo que «Un presidente de comunidad autónoma no debería descalificar al Gobierno de la nación». A renglón seguido, el Presidente de Castilla-La Mancha le respondió, tras el informe del Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional por el Consejo Nacional del Agua, que: «Hace falta ser más modestos en el discurso y más previsores y diligentes en la actuación. Un país no puede confiar su futuro al cielo. Los Gobiernos no deben hacer rogativas, sino ser previsores. Para eso no hace falta Salomón ni partir al niño. Pura y simplemente lo que hace falta es ser diligentes y prever las necesidades y acomodar los usos del agua a su propia escasez. No se puede aprobar un Plan Hidrológico Nacional contra media España, y esta memoria del Plan Hidrológico Nacional la han votado a favor muchos altos funcionarios, pero la han votado en contra Castilla y León, Castilla-La Mancha, los usuarios y todos los ecologistas que están en el Consejo Nacional del Agua. La solución de la España seca hay que buscarla en la España húmeda, pero hasta el momento se está buscando la solución de la España seca dentro de la propia España seca, y esto no es razonable»<sup>19</sup>.

Ante el acuerdo del Consejo de Ministros que autorizaba la expresada transferencia de 55 hm<sup>3</sup>. del agua embalsada en el sistema Entrepeñas-Buendía al Segura, la Junta de Castilla-La Mancha acudió a la vía jurisdiccional, impugnando aquél ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que ha desestimado el recurso. Es de notar que, con ésta, son ya ocho las ocasiones, durante los últimos diez años, en que el citado gobierno autonómico ha cuestionado legalmente ante las instancias correspondientes decisiones de trasvases a la

---

17 RAMÓN MORTE, A.: *La tecnificación del regadío valenciano: Análisis territorial de la difusión del sistema de riego localizado*. Tesis doctoral inédita. Univ. de Alicante, 1993, 2 vols. 914 pp.

18 Declaraciones del Ministro de Obras Públicas, José Borrell, recogidas por el *Diario «El País»*, 21-VII-1994, núm. 6.288 p. 1.

19 Declaraciones del Presidente de la Junta de Castilla-La Mancha, José Bono, al *Diario «ABC»*, 31-VII-1994, pp. 26-27.

cuenca del Segura, cuatro de ellas adoptadas por el propio Consejo de Ministros.

Tras esta tensión creciente, que ha merecido la denominación de «guerra del agua» entre Comunidades Autónomas, hay razones de muy distinta naturaleza, estructurales unas y coyunturales otras. Subrayemos entre las primeras el rápido crecimiento de la demanda de recursos hídricos en unas y otras Comunidades para distintos usos (agrícolas, urbanos, industriales y turísticos), así como la resistencia de las Comunidades opuestas a los trasvases a ceder un recurso vital para el desarrollo económico, cada vez más escaso y valioso, que puede, en todo caso, ser empleado como moneda de cambio. Destaquemos como motivos coyunturales: la situación política, con perspectivas electorales y evidentes disensiones internas en el partido que gobierna tanto la nación como las comunidades autónomas involucradas en el trasvase Tajo-Segura; condiciones de durísima sequía, y, por último, la propia tramitación de lo que aún es sólo Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional.

Esta variada gama de factores que, con importancias diversas y cambiantes, tiñen de conflictividad, en cierto momento, un trasvase, incluye competencias de usos tan particulares como la establecida, este último verano, entre el riego de socorro reclamado por los regantes del acueducto Tajo-Segura y las actividades turísticas de los municipios ribereños de los pantanos de Entrepeñas y Buendía, que temían la repercusión negativa de la reducción y descenso de nivel de la superficie líquida embalsada.

Es de advertir que la fase preparatoria del citado Anteproyecto ha dado ya ocasión para que se reaviven y actualicen viejos enfrentamientos por el disfrute del agua, con protagonismo creciente de las comunidades autónomas afectadas. Sirva como ejemplo prototípico la pugna entre agricultores manchegos y valencianos en torno al aprovechamiento del Júcar. Frente a las actuaciones y reivindicaciones de los primeros, alegan los segundos derechos inmemoriales y concesiones sobre los caudales derivados secularmente para la Ribera y tierras aledañas, a cuya regulación contribuyó ampliamente la iniciativa de la Unión Sindical de Usuarios del Júcar (U.S.U.J.), integrada por las comunidades de regantes de la Ribera e Hidroeléctrica Española, S.A., de construir el hiperembalse de Alarcón. Argumentan, en cambio, los agricultores manchegos, con fuerte respaldo y declarado apoyo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que el actual sistema de concesiones, puerta abierta al despilfarro del agua por los regadíos tradicionales valencianos, impide la transformación de secanos indispensable «para que el sector agrario castellano-manchego pueda acercarse en su desarrollo al de las demás regiones españolas».

A pesar de la oposición de los regantes valencianos, temerosos de la merma en el módulo del Júcar, el regadío manchego, dedicado primordialmente al cultivo del maíz, se ha quintuplicado, con creces, en los últimos veinticinco años, superando actualmente las 75.000 hectáreas, con serios problemas de sobreexplotación de recursos subterráneos. Entre los episodios más tensos y agrios del referido conflicto destaca la promulgación del Real Decreto 950/1989, de 28 de julio, que declaraba de interés nacional la transformación en regadío de 69.000 hectáreas, con aguas del Júcar, en Castilla-La Mancha. Un paso más en la escalada de esta pugna, ahora recrudecida, representan las sugerencias formuladas por la Junta de Castilla-La Mancha, en la documentación básica aportada para la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, sobre la necesidad de que la Administración central proceda a la expropiación del gigantesco reservorio de Alarcón; se incluyen, asimismo, propuestas de compensación.

Según la primera de las dos opciones manejadas, la Administración debería reembolsar, como máximo, a la Unión Sindical de Usuarios del Júcar «la cantidad que resulte de expresar en pesetas del momento el valor de las cantidades aportadas cada año por dicha entidad, tanto durante la fase de construcción como a lo largo de la explotación», de

manera que, según el ejecutivo de Castilla-La Mancha, la Unión Sindical de Usuarios del Júcar «habría disfrutado gratuitamente de la regulación durante más de treinta años: desde 1954-55 hasta el momento de la expropiación». Como segunda alternativa, se plantea la posibilidad de garantizar a la Unión Sindical de Usuarios del Júcar la disponibilidad para riego sin canon de un volumen regulado «igual al que, para los mismos, han supuesto los desembalses realizados desde Alarcón en el período 1954-55 a 1980-81. Dicho volumen se incrementaría si ello fuese necesario para respetar los derechos concesionales....pero ese incremento sí devengaría canon».

Ocioso parece apostillar que dicha propuesta resulta a los regantes valencianos tan inadmisibles y carente de fundamento como la pretensión de detraer, en el tramo manchego, los 350 hm<sup>3</sup> en que la Junta de Castilla-La Mancha estima los sobrantes que el Júcar vierte anualmente, por término medio, al Mediterráneo en Cullera.

Las discrepancias entre las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha y Valencia no se plantean, pues, sólo por la conexión de cuencas hidrográficas diferentes (Tajo-Segura), sino a propósito de un mismo río, es decir, del Júcar. En suma, antiguas rivalidades comarcales o provinciales por el dominio del agua, que tampoco faltan en los ámbitos intracomunitarios, han podido alcanzar, merced a la configuración del Estado consagrado por la Constitución de 1978, un marcado carácter regional, con el trasfondo de un lamentable, improcedente y, a veces, virulento intento por parte de los gobiernos autonómicos de patrimonialización del agua, en abierta y flagrante contradicción con el ordenamiento jurídico vigente. Se ha podido afirmar, no sin razón, que la denominada «guerra del agua», relativa de manera primordial, aunque, como se ha visto, no exclusiva, a los trasvases, ha cobrado un aspecto bien desabrido, incluso, en ocasiones, torvo.

### **Tardía, acelerada, polémica y desacelerada andadura del Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional**

A pesar de que la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 sitúa entre sus objetivos prioritarios, y prácticamente como ápice y compendio de todos ellos, la planificación hidrológica, hasta abril de 1993 no se remitió al Consejo Nacional del Agua el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional, cuya ambiciosa meta es una nueva ordenación del territorio mediante una sustancial reestructuración hidrográfica. La filosofía de esta última, en palabras del entonces Secretario de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente, admite que «la primera solución es regular mejor dentro de cada cuenca, ahorrar, mejorar las infraestructuras; pero si, aun así, se plantea, inexorablemente, la necesidad de conectar cuencas, ha de tenerse en cuenta que las cuencas no son más que una división administrativa, ya que el agua es de todos los españoles, y así se recoge en la Ley de Aguas».

Aspectos particularmente polémicos, entre los contemplados en el texto original, han sido trasvases, nuevos regadíos, precio del agua, optimización de su consumo y reciclaje del recurso, así como la creación de la denominada Entidad de Derecho Público para el Equilibrio Hidráulico Nacional (EHNA), cuestionada, aunque con distinto motivo, por el Ministro de Economía y Hacienda, en atención a su incidencia presupuestaria, y los usuarios, disconformes con la composición diseñada, en principio, de su Consejo de Administración. Concebida esta entidad de Derecho Público como una especie de superconfederación para realizar los trasvases y gestionar su explotación, a modo de un organismo central que controle las transferencias, su Consejo de Administración estaría integrado, según el controvertido y nada viable planteamiento inicial, por presidente, vicepresidente y, en calidad de vocales, los presidentes de los organismos de cuenca y los representantes de las Administraciones hidráulicas de las cuencas afectadas por trasvases.

Al referido Anteproyecto se hicieron 1.143 alegaciones en el Consejo Nacional del Agua; a la vista de las cuales el Ministerio de Obras Públicas redactó su «Informe sobre las propuestas de modificación del Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional». Las novedades básicas del mismo son, en síntesis, las siguientes: A) Se mantiene la duración del Plan Hidrológico Nacional para un período de veinte años con carácter de «Plan Director del Agua», si bien con la introducción de programas plurianuales revisables cada cinco años. B) Para el primer lustro (1995-2000) se prevé una inversión global de un billón de pesetas, así como la declaración de interés general de una serie de infraestructuras y la ejecución de cinco trasvases «menores» (Guadiana 2-Guadalquivir, Guadiana Menor-Almanzora, Almanzora-Sur de la cuenca del Segura, Guadiaro-Majaceite y Oitaven-Norte 1) que movilizarán, en conjunto, 391 hm<sup>3</sup>. C) Los denominados «grandes trasvases», es decir, los procedentes de Norte-Duero y Ebro, incluidos en dicha Ley, quedarían supeditados a una declaración de interés general en otro acto legislativo en el plazo de tres años. Los trasvases actuales (550 hm<sup>3</sup>) pasarían, según la propuesta del informe, a 3.210 hm<sup>3</sup> anuales, volumen inferior en 561 hm<sup>3</sup> al que figuraba en la primera redacción del Anteproyecto. En suma, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente mantiene su criterio de que los trasvases «menores» y los macrotrasvases resultan imprescindibles y necesarios para resolver situaciones gravemente deficitarias en determinadas áreas, ubicadas, salvo alguna excepción, en la vertiente mediterránea. E) La transformación en regadío afectaría a una extensión entre 400.000 y 600.000 ha., cifra esta última fijada inicialmente. Por último, se potencia mucho el ahorro de agua, hasta alcanzar los 2.100 hm<sup>3</sup> anuales, mediante la racionalización de usos, al tiempo que se incrementa la reutilización de aguas residuales y la desalación de agua marina. La inversión total, prevista al comienzo en 3,6 billones de pesetas, sube ahora a seis billones.

Tal y como se desprende de lo antedicho, los trasvases realizados o en proyecto poseen muy distinta entidad. Los de carácter intercomarcal o interprovincial se producen en el seno de una misma comunidad autónoma, mientras los macrotrasvases interesan, bien que con intensidades muy dispares, amplias porciones del territorio español peninsular. Así, de las quince Comunidades Autónomas en que se distribuye éste, el trasvase Tajo-Segura afecta a siete (Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Extremadura, Valencia, Murcia y Andalucía), el proyectado del Ebro a diez (Cantabria, País Vasco, Navarra, Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Cataluña, Valencia y Murcia) y el esbozado de Norte-Duero, conectado al sistema Tajo-Segura, a otras tantas, al menos.

Sin embargo, es de notar, por ejemplo, que las grandes beneficiarias del trasvase del Ebro (1.855 hm<sup>3</sup> en total, inicialmente) serían las comunidades de Valencia (805 hm<sup>3</sup>), Murcia (575 hm<sup>3</sup>) y Cataluña (475 hm<sup>3</sup>; de los cuales 350 hm<sup>3</sup> a Barcelona), mientras la principal cedente es, con gran diferencia, Aragón, con casi la mitad (49,52%) de la superficie vertiente y más de la tercera parte (38%) de la aportación anual<sup>20</sup>. Ante la oposición de las cuencas cedentes y las opiniones manifiestamente adversas, entre otros, de los grupos ecologistas y del propio Ministerio de Economía y Hacienda, los volúmenes a trasvasar previstos en la primera redacción del Anteproyecto han sido revisados a la baja por el citado «Informe sobre las propuestas de modificación del Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional». Según este documento, las cuencas del Júcar y Segura, con el horizonte del año 2012, recibirían, como transferencias máximas, 630 y 835 hm<sup>3</sup> anuales respectivamente, techos que significan una reducción de 510 hm<sup>3</sup> en relación con los 1.975 hm<sup>3</sup> reclamados, conjuntamente para ambas cuencas, mediante el correspondiente «Pacto

---

20 BIELZA, V. y MARÍN, J. M<sup>a</sup>: «Oferta-demanda hídrica en la cuenca del Ebro y posibles trasvases», en *Demanda y Economía del agua en España*, Alicante, C.A.M. e Instituto Juan Gil Albert, 1988, p. 257.

del Agua», por todos los partidos con representación parlamentaria en las Cortes Valencianas; este volumen casi coincidía con el estimado por el texto originario, que otorgaba a la Región de Murcia un total de 1.045 hm<sup>3</sup> anuales, procedentes 575 hm<sup>3</sup> del Ebro y 470 hm<sup>3</sup> del sistema Norte-Duero-Tajo, y 890 hm<sup>3</sup> a la Comunidad Valenciana (805 hm<sup>3</sup> del Ebro y 85 hm<sup>3</sup> de la conexión Norte-Duero-Tajo-Segura).

Por ello no puede extrañar que la actitud de las comunidades, por su muy diferente grado de implicación, sea asimismo diversa: mientras unas asumen protagonismo y levantan la voz en pro o en contra, otras lo hacen con sordina o permanecen al margen. Como muestra, aun cuando son siete las comunidades autónomas más o menos envueltas en el trasvase Tajo-Segura, los enfrentamientos se vienen produciendo entre Castilla-La Mancha, de un lado, y Valencia y Murcia, de otro.

Interesa, sobremanera, analizar, siquiera sea brevemente, la actitud de las distintas comunidades autónomas ante un documento de tan enorme trascendencia como el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional. Sin duda, la clave del Plan radica, sobre todo, en el Ebro, y por ello afecta de manera especial a Aragón, cuya respuesta, bien temprana, ha sido el denominado «Pacto del Agua», propuesto conjuntamente al Gobierno central por todas las fuerzas políticas con representación en el parlamento regional. Dicho pacto, que ha de ser incorporado, en su caso, al Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, supone, en boca del Presidente del Gobierno de Aragón, entre otros extremos, los siguientes: «El Pacto del Agua es un documento de progreso y de respeto. Los más de 221.000 millones que se invertirán en obras de regulación durante los próximos 20 años deben constituirse como motor fundamental para garantizar nuestro desarrollo económico, la ordenación de nuestro territorio y, en definitiva, solventar un puñado de reivindicaciones históricas que no han perdido vigencia... Es, en definitiva, una reserva de 6.550 hectómetros cúbicos para que nuestros cultivos, nuestras industrias y nuestras gentes rieguen la ilusión de un mañana que descansa en un proyecto real...Y esta postura obliga a solicitar una reserva genérica de 11.200 hectómetros cúbicos para la cuenca del Ebro y, sobre todo, a apoyar de forma contundente el criterio de elaborar estudios de viabilidad de los hipotéticos trasvases antes de tomar cualquier decisión. Esta postura...se traduce en un claro posicionamiento en contra de los trasvases como principio. Creemos que se deben agotar todas las alternativas antes de plantear cualquier trasvase, que los derechos de las cuencas cedentes deben prevalecer sobre los de las cuencas receptoras...»<sup>21</sup>.

La resistencia a ceder agua del Ebro, abanderada por Aragón, encuentra asimismo eco en las tierras catalanas meridionales, donde Tarragona se ha mostrado contraria a la decisión del Gobierno central de autorizar, con cargo al minitransvase Ebro-Tarragona, que cuenta con un excedente teórico de 50 hm<sup>3</sup>, la transferencia a la Comunidad Balear de 10 hm<sup>3</sup> anuales, con máximo de 35.000 m<sup>3</sup> diarios. Es de notar que el transporte de dicho volumen por buques-cisterna tiene como objetivo enjugar el déficit creado por el fuerte incremento de la demanda para abastecimiento de los núcleos urbanos de la Bahía de Palma; por otra parte, la referida autorización finaliza en 1998, fecha prevista para la entrada en servicio de una gran potabilizadora y de un trasvase local.

Sin intereses electorales en el resto de España, nada tiene de extraño que sean los partidos regionalistas los más beligerantes, tajantes y pródigos en declaraciones a favor o en contra de los trasvases; buena muestra de ello proporcionan los planteamientos de Unión Valenciana y Partido Aragonés Regionalista, respectivamente. En cambio, la postura de Convergencia i Unió, coalición nacionalista que en la actual legislatura, por prestar un

---

21 MARCO BERGES, J.: «Agua: justicia y solidaridad», *Diario «El País»*, 21-VII-1994, p. 10.

decisivo apoyo parlamentario al gobierno central, capitaliza al máximo posible una influencia de primer orden en la administración estatal, ha de ser necesaria y calculadamente otra. Así, el presidente de la Generalitat de Cataluña, perfecto conocedor del rechazo frontal que despierta en Aragón el proyecto de transferencia de caudales del Ebro a Barcelona y su área metropolitana, al tiempo que expresaba su comprensión y apoyo al Pacto del Agua de Aragón, hacía saber que entre Cataluña y Aragón no hay enfrentamientos serios ni litigios acerca del expresado trasvase, precisando que «ahora no hay ninguna reivindicación encima de la mesa»; no consideró, pues, como tal que los servicios correspondientes de la Generalitat hayan previsto que el déficit hídrico, para el año 2010, de Barcelona y su área metropolitana, estimado en 416 hm<sup>3</sup>, debe ser enjugado con cargo a sobrantes del Ebro. Concluyó el mencionado presidente autonómico que debía partirse de la idea de que en España hay agua para todos, subrayando que en este asunto se «injertan viejos agravios, planteamientos erróneos y distintos grados de desarrollo económico, lo que es una mezcla explosiva de fácil manipulación»<sup>22</sup>.

Referencia sumamente significativa es lo sucedido en el Consejo Nacional del Agua, el pasado 20 de julio, con motivo del preceptivo informe de dicho órgano sobre el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional, donde la controversia interregional en materia de trasvases se ha puesto de manifiesto por medio de la serie de alegaciones incorporadas a aquél como votos particulares. Dicho informe ha sido positivo por mayoría, si bien con la oposición de los representantes de las Comunidades de Galicia, Castilla-León y Castilla-La Mancha, así como de ecologistas y comunidades de regantes. Por su parte, Aragón ha exigido la incorporación detallada al Anteproyecto del susodicho «Pacto del Agua». Con exquisita corrección formal, pero absoluta firmeza, el Presidente de Castilla y León, comunidad directamente afectada por el esbozado macrotrasvase del Duero, ha hecho saber que su gobierno no se opone al mismo siempre que éste se efectúe desde las cercanías de la frontera portuguesa<sup>23</sup>, planteamiento que obviamente lleva implícitos problemas que desbordan no sólo el marco regional sino el nacional.

Como rasgo general, las Comunidades con cuencas cedentes sostienen que es inexacto hablar de excedentes cuando distan de tener cubiertas satisfactoriamente sus necesidades de abastecimiento y sus regadíos son susceptibles de ampliación; una vez formuladas estas exigencias y estimadas muy generosamente las reservas de futuro, reclaman el supuesto derecho de ser ellas quienes declaren la existencia o no de excedentes, y plantean, en última instancia, como es el caso de Aragón, la percepción de un canon compensatorio. Es de resaltar, en este sentido, que las Comunidades con mayores disponibilidades de agua no figuran entre las más desarrolladas; de ahí que frente a la «solidaridad hidráulica», que invocan las Comunidades Autónomas mediterráneas y el propio gobierno central, aquéllas esgriman la «solidaridad de rentas».

Pocas dudas existen de que el agua es más rentable y fructífera en unas áreas que en otras, pero tampoco las hay de que una política hidráulica de trasvases, sin las adecuadas compensaciones, no ayudará a paliar los profundos desequilibrios regionales, por más que éstos no resulten, en cualquier caso, fácilmente superables; en torno a este dilema, argumentaciones con más o menos fundamento, interesadas y apasionadas, atizan las interminables disputas interregionales sobre el agua. Con este panorama, el actual Ministro de Obras Públicas ha enfatizado que el Plan Hidrológico Nacional no podrá desarrollarse «más que sobre el conjunto de todos los pactos territoriales que sean precisos, para que

---

22 *Diario «Las Provincias»*, 22-VII-1994, p. 27.

23 Declaraciones del Presidente de la Junta de Castilla y León, Juan José Lucas, al *Diario «ABC»*, 22-VII-1994, p. 51.

todos se pongan de acuerdo sobre la salvaguarda de lo que cada uno considere necesidades irrenunciables»<sup>24</sup>. Sin embargo, una declaración de este tipo, por razonable que pudiese parecer, no deja de ser un desideratum. No resulta, en efecto, empeño fácil sacar adelante un Plan Hidrológico Nacional en la «España de las Autonomías», donde éstas se han declarado beligerantes en política hidráulica, con marginación de los organismos de cuenca, olvido de la propia Ley de Aguas e, incluso, del interés nacional, como si éste, cuarteado por particularismos de toda laya, constituyese una referencia artificial, trasnochada, insufrible o, en el mejor de los casos, secundaria y lejana.

---

<sup>24</sup> Declaraciones del Ministro de Obras Públicas, José Borrell, recogidas por el *Diario «Las Provincias»*, 21-VII-1994, p. 17.