

Trasvase Tajo-Segura: pactos, memorándum, despotismo hídrico

escrito por Hidra | viernes, 11 de septiembre de 2015

“Hace no muchos meses hubo un acuerdo ... espero que el presidente de Castilla-La Mancha asuma los acuerdos a los que hemos llegado en su día en este momento”. Así se expresaba el Presidente del Gobierno en una [entrevista radiofónica](#) el 3/9/2015. En términos similares se defiende desde posiciones protrasvasistas el cumplimiento del pacto del memorándum. Existe una historia de pactos impuestos a favor del trasvase e ignorando o despreciando al Tajo. Para maquillarlo se usa y abusa del recurso retórico de «prioridad de la cuenca cedente», sin concretarlo en la práctica. Es despotismo hídrico.

El fallido Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933

La propuesta de Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 planteó corregir el desequilibrio hídrico con el que la naturaleza ha castigado a la vertiente mediterránea mediante la anexión de la cabecera del Tajo y parte de la del Guadiana, como se aprecia en la figura adjunta. No prosperó. Ni siquiera se aprobó el Plan. Pero ya se acuñó el término de «*miserables traidores a España*» para quien estuviera en desacuerdo.

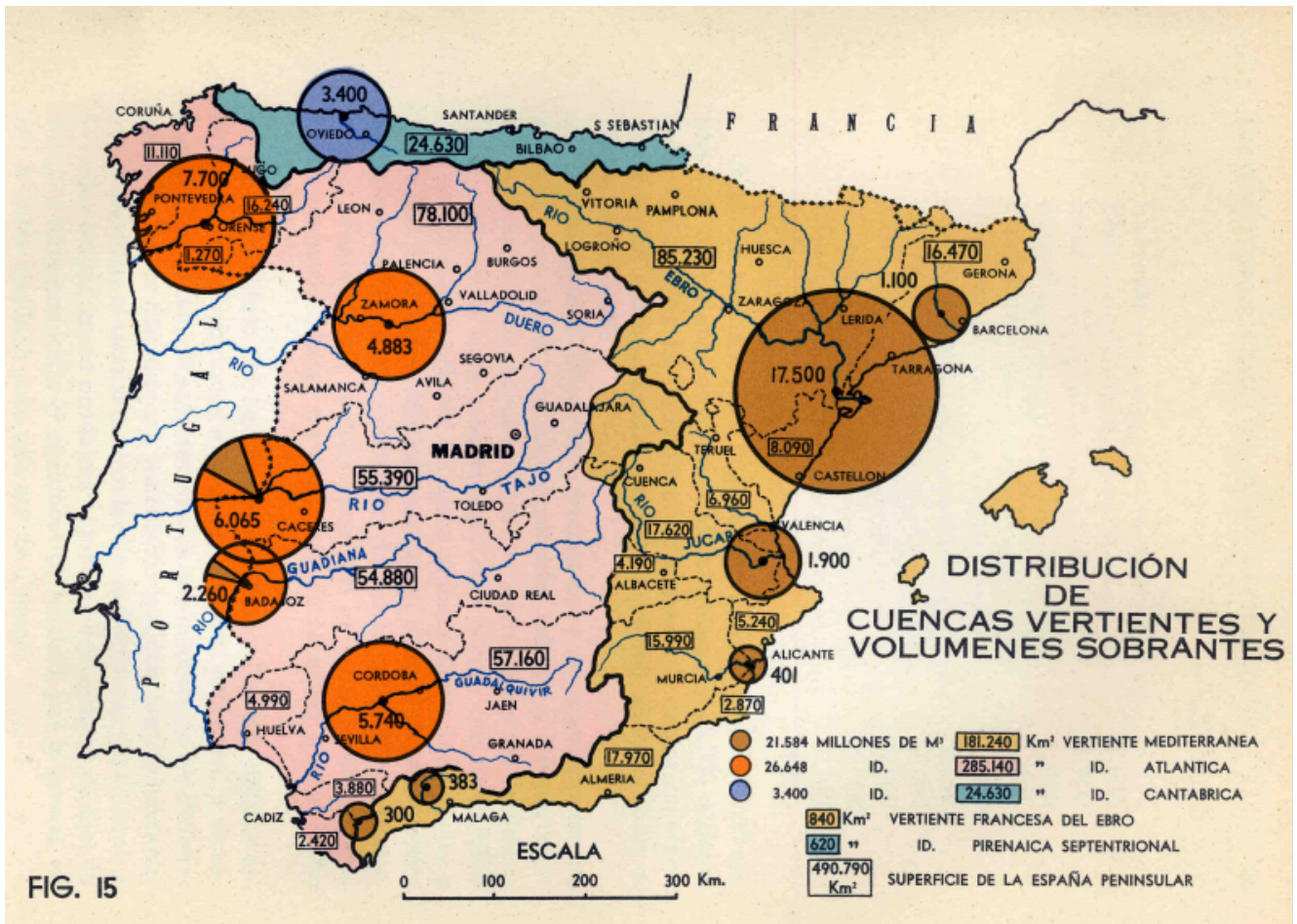


FIG. 15

Figura extraída del Capítulo V, Tomo I, de la propuesta de Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933. En la misma se puede apreciar la anexión de la cabecera del Tajo y parte de la del Guadiana a la vertiente mediterránea.

El Sindicato Vertical murciano, promotor del trasvase

El Plan General de Obras Públicas de 1940 se centró en el desarrollo de actuaciones de regulación, consolidando la gestión por cuencas hidrográficas. No contempla trasvases, si bien se indica que los estudios sobre los mismos se han de realizar desde la Administración Central, con la colaboración de los Servicios Provinciales, ante la dificultad de que los ingenieros de los Servicios Hidráulicos regionales puedan sustraerse de la influencia del ambiente local. Pero en 1953, desde un ámbito local –Organización Sindical de Murcia–, se plantea retomar el proyecto del trasvase Tajo-Segura.

A partir de 1960 se impulsan los estudios básicos para revisar de forma sistemática los recursos hidráulicos del país, con la finalidad de elaborar un Balance Hidráulico Nacional. En esta época se continúa con la idea del trasvase en el ámbito murciano, impulsada desde el Consejo Económico Sindical de Murcia en su pleno de 1960. Se asume por el Consejo Económico Sindical Nacional en 1961 (reflejado en la publicación «Perspectivas de la economía murciana»), en el que se entiende que el trasvase *«estará justificado siempre que el rendimiento que se produzca en las tierras levantinas sea superior al que puedan producir regando las tierras de sus inmediaciones»*. Conforme diversas leyendas, en la inauguración de los embalses del Cenajo y Camarillas en 1963 –tras tenerse los primeros resultados de la evaluación de recursos hídricos–, se convenció al Jefe de Estado para acometer el trasvase. Se tiene pues un pacto impuesto, sin intervención de la cuenca cedente, por el que se sacrifica la garantía del abastecimiento e industria de la cuenca del Tajo –Madrid como caso emblemático–, su desarrollo turístico –muerte del «Mar de Castilla»– y su desarrollo agrario con las aguas de su río, para enriquecimiento de unos afortunados terratenientes del sureste.

Materialización del trasvase

En 1966 se toma la idea en el Ministerio de Obras Públicas, **desembocando en noviembre de 1967 en la redacción del «Anteproyecto conjunto de los recursos Hidráulicos del Centro y Sureste de España, Complejo Tajo-Segura»** que, tras ser sometido a información pública, es aprobado por el Gobierno en septiembre de 1968. Es realizado en el contexto del desarrollismo, en plena redacción del segundo Plan de Desarrollo, y con la euforia de la realización de grandes obras hidráulicas –se construían unas 22 grandes presas por año y el volumen de embalse crecía a una media de casi 2000 hm³/año–. Incluso parece que en ciertos ambientes técnicos la magnificencia de la obra –«construir un gran trasvase»– es por

sí misma un fin.

En estos años hay un fuerte recelo en Toledo al proyecto, con el Gobernador Civil de la provincia de Toledo a la cabeza (véanse los números de [septiembre de 1967](#) y [junio de 1972](#) de la Revista Provincia de la Diputación Provincial de Toledo, y el excelentemente documentado libro «Toledo y el Trasvase Tajo-Segura» –Luis Moreno Nieto; 1978–). Consecuencia de esta seguramente inesperada resistencia se adoptó el dudoso concepto de “aprovechamiento conjunto”, eliminando el término trasvase del título; se incluyeron actuaciones de compensación –término que presupone un reconocimiento de daño a la cuenca cedente–, dispares, sin definir ni contrastar eficiencia; y se obtuvo el compromiso del Gobierno de que Toledo no se vería afectado por el trasvase.

Solucionada la financiación de la obra, se inicia su construcción, que termina en 1978. Tras un periodo de prueba se da paso a la explotación efectiva de la infraestructura en 1980. Se tendrían que haber ejecutado simultáneamente las actuaciones de compensación recogidas en la Ley 21/1971. Pero la financiación sólo alcanzó para las obras del trasvase.

Determinación de excedentes. Treta de los 240 y las reglas de explotación

Durante la transición, y especialmente a la finalización de las obras del trasvase, se puso en duda la cuantía real de los excedentes, siendo planteada explícitamente durante la tramitación de la Ley 52/1980. En la misma se plasma el acuerdo, reflejado en la disposición adicional novena, de encomendar al Plan del Tajo la determinación del carácter excedentario de las aguas. Se ha de apreciar que esta disposición es anterior a la Ley de Aguas de 1985, en la que se planteaban los planes de cuenca. Asimismo, es significativo que se estuviera operando la infraestructura sin determinar los excedentes. De nuevo hay urgencia para trasvasar y se

pospone la protección del Tajo.

En 1985 se aprueba la Ley de Aguas, manteniéndose vigentes las leyes del trasvase (21/1971 y 52/1980). La aprobación de los planes de cuenca se dilató, mezclándose con un fallido intento de plan hidrológico nacional –entiéndase como un plan de trasvases al sureste–. Cuando se aprobó el Plan del Tajo (1998, con publicación del contenido normativo en 1999), **se declararon excedentarias las aguas que sobrepasaran un exiguo 10% de la capacidad de embalse en Entrepeñas y Buendía (240 hm³)**. Circulan leyendas sobre este procedimiento de fijar los excedentes –apunte en una servilleta en un bar, acuerdos ocultos a cambio de carreteras, etc.–, pero lo cierto es **que fue una forma de burlar el mandato de la Ley 52/1980**. Posteriormente fue grabado en Ley por la disposición adicional tercera del Plan Hidrológico Nacional. **Los excedentes reales, que determinaban los trasvases a realizar, se calculaban por medio de las reglas de explotación adoptadas internamente por la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, sin control alguno por parte del Tajo**. El resultado de esta forma de proceder se sufrió en los años siguientes: se trasvasó el máximo posible aprovechando las abundantes precipitaciones de finales de la década de 1990, encarándose el siguiente periodo seco (2004-2009) con exiguas reservas. Fue un fracaso estrepitoso de la gestión del trasvase, con numerosas situaciones de “excepcionalidad” acompañadas de tensiones y jugosas compensaciones económicas ... para los regantes del trasvase.

Para mayor escarnio, conforme se refleja en la hemeroteca y se recoge en la publicación «Tres casos de Planificación hidrológica», **los trabajos técnicos realizados para la elaboración del plan del Tajo de 1998 planteaban una determinación de excedentes trasvasables en función de los volúmenes embalsados en Entrepeñas y Buendía**. Un concepto similar al de las reglas de explotación, pero con menores volúmenes a trasvasar en cada nivel. Si desde la

Administración se hubiera realizado *ex-post* un sencillo análisis *cæteris páribus*, cambiando las decisiones tomadas aplicando las reglas de explotación por la propuesta de determinación de excedentes de los trabajos técnicos del Plan del Tajo –no reflejados en el Plan–, el resultado hubiera sido que el volumen medio en Entrepeñas y Buendía hubiera sido superior, minimizándose las afecciones a los municipios ribereños. Y el volumen trasvasado total hubiera sido ligeramente inferior –debido al lógico incremento de la evaporación–, pero distribuido de una manera más uniforme.

Adaptación a la Directiva Marco del Agua. Esperanzas truncadas

En 2005, dentro del boom de la desalación, se introduce una disposición normativa de sustitución del trasvase por agua desalada –cláusula Narbona–. Supone una referencia explícita a la Directiva Marco del Agua (DMA) en la legislación del trasvase. Sin embargo, una vez más, se difiere en el tiempo una medida que favorece al Tajo –a partir de la siguiente legislatura y de forma indefinida–.

Tras la aprobación de la DMA se acomete la realización de los planes de cuenca. En el [Esquema de Temas Importantes del Tajo](#) destaca la definición de caudales ecológicos en el río Tajo en Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina –con propuesta incluida–, así como la necesidad de acometer la determinación de excedentes trasvasables. Con retraso –el Plan tendría que haberse aprobado en 2009– en octubre de 2011 se publica fugazmente en la página web de la Confederación Hidrográfica del Tajo el famoso borrador fantasma del plan (afortunadamente, puede consultarse en la web de la «[Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Ríos](#)»). Este borrador proponía tres líneas de actuación relacionadas con el trasvase: caudales ecológicos en el río Tajo, determinación de los excedentes en función del volumen en Entrepeñas y Buendía y la opción de realizar desembalses

desde cabecera para atender usos aguas abajo de Aranjuez.

Pero este borrador fue fulminantemente retirado desde el Ministerio, con reflejo en la prensa. Tras el cambio del Gobierno hubo un periodo de silencio, del que apenas trascendía el nerviosismo del lobby de regantes del trasvase. Hasta que en marzo de 2013 salió a consulta pública un borrador del Plan del Tajo del que desaparecían los caudales ecológicos en el río Tajo, la fijación de excedentes ya no se planteaba en función del volumen en Entrepeñas y Buendía sino que se volvía al concepto del plan de 1998 y quedaba en el aire la atención de los usos aguas abajo de Aranjuez.

El memorándum de entendimiento

Gestación

En paralelo al inicio de la consulta pública de la Propuesta de Proyecto de plan hidrológico de cuenca de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo en marzo de 2013, se firmó un «Memorándum de entendimiento» entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y los gobiernos de la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia. Se trata de un documento de tres páginas, en el que las partes firmantes se comprometieron a crear un grupo de trabajo cuyas conclusiones serían tenidas en cuenta por la Administración. Por su significancia, se reproducen los objetivos del grupo del trabajo:

- 1. Revisión de la legislación actual con la finalidad de mejorar los procedimientos de cesión de derechos, buscando la satisfacción de todos los intereses y ámbitos competenciales afectados.*
- 2. Adaptación de la Ley 52/1980 a las fuentes y principios informadores del Ordenamiento Jurídico, singularmente en lo relativo a las determinaciones de la Ley de Aguas sobre transferencias intercuencas y sus condiciones hidrológicas.*

3. *Revisión de la cuestión de las menores pérdidas y de su regulación jurídica, considerando su posible asignación parcial o total a los regadíos ante las nuevas circunstancias de abastecimiento urbano, y la posible proporcionalidad en la asignación a los usos.*
4. *Revisión y, en su caso, actualización de la naturaleza y funciones de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura.*
5. *Estudio y análisis de los desembalses y demandas de la cuenca de cabecera del Tajo, así como de las necesidades de agua de las cuencas receptoras.*
6. *Estudio de criterios de actualización de las reglas de explotación del trasvase conforme a las nuevas determinaciones de la planificación hidrológica del Tajo, incluyendo la vigencia y caducidad anual de las decisiones adoptadas y procurando un mecanismo de aplicación automática en situaciones ordinarias y de alerta (niveles 1 y 2).*
7. *Estudio de la posible derogación de la disposición adicional primera de la Ley 11/2005.*

Para entender el espíritu de este pacto, se recomienda la lectura del [acta de la reunión celebrada en el MAGRAMA el 28 de febrero de 2013](#)

Plasmación en Ley

Fruto de este Memorándum, con la participación activa de comunidades de regantes de las aguas trasvasadas y de asesores externos, se desarrolló un grupo de trabajo que, según [referencias aparecidas en la prensa de Murcia](#), concluyó sus tareas finales de julio de 2013 con la preparación de un borrador de Decreto-Ley cuya literalidad no ha trascendido a la información pública. Pero sí se usó como justificación de las enmiendas planteadas en la Ley de Evaluación Ambiental.

Desechada por el Ministro Arias-Cañete la opción de llevar al Consejo de Ministros el borrador de Decreto-Ley por no

considerarse urgente, parece ser que se inició un proceso de negociación con las Comunidades Autónomas implicadas, que desembocó en la presentación, al límite del plazo, de unas enmiendas a la Ley de Evaluación Ambiental en su tramitación en el Congreso de los Diputados. Finalmente, la Ley de Evaluación Ambiental, con las enmiendas relativas al cambio de la legislación de aguas aprobadas sin cambios, fue publicada en el BOE el 11 de diciembre de 2013.

La [Sentencia 13/2015, de 5 de febrero de 2015](#) del Tribunal Constitucional declara *«con el alcance establecido en el fundamento jurídico 5, la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoquinta; la disposición transitoria segunda; la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental»*. El alcance que se le da en el referido fundamento jurídico 5 en su punto 'e' es:

«En suma, habiéndose omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, procede declarar que la disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, son contrarias al art. 72.3 EAAR y, por tanto, inconstitucionales y nulas, en los términos que ahora se expondrán.

*La nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto ya que todas **estas disposiciones se refieren al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura, cuya trascendencia está fuera de toda duda** de suerte que la anulación de las normas antes mencionadas es susceptible de generar graves perjuicios a los intereses generales. Por tanto, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, por*

*otro, los propios intereses de las restantes Comunidades Autónomas afectadas por el trasvase y del resto de los destinatarios de la norma que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, **la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de esta Sentencia**, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón (en el mismo sentido, SSTC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 7, y 164/2014, de 7 de octubre, FJ 3, en ambos casos por referencia a la participación del Parlamento de Canarias)».*

Estas normas declaradas inconstitucionales han sido sustituidas por disposiciones adicionales, finales y transitorias introducidas como enmiendas en la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Resumen y conclusión

El trasvase fue fruto de una iniciativa de la delegación del Sindicato Vertical en Murcia para favorecer la rentabilidad de su agricultura. Desde el principio se sacrifica, ignora y desprecia el desarrollo de la cuenca del Tajo –sin análisis completo– y se comprometen sus recursos. Se proponían como «interés general» unas obras financiadas por el Estado para el beneficio de unos terratenientes del Sureste. El proyecto prosperó al convencer e implicar a la cabeza del antiguo régimen únicamente con información murciana. Por tanto, en la fase anterior a la redacción del anteproyecto no hubo pacto alguno, sino confabulación contra los intereses del Tajo.

Cuando apareció oposición en los años 60 del siglo XX, se maquilló el proyecto. Se introdujo el abastecimiento de la población del Segura, lo que permitió dar mayor alcance a la infraestructura, incorporar usuarios con mayor capacidad de

pago y poder asignar los recursos del Segura para regadíos. Con el cambio de nombre —«aprovechamiento conjunto» en lugar de «trasvase»— se pretendió hacer creer que se tenían en cuenta los intereses del Tajo, mientras que las reclamaciones de la provincia de Toledo fueron en su mayor parte ignoradas o pospuestas *ad calendas graecas*, con propuestas inviables y desfasadas. A nivel técnico se minusvaloró el problema del abastecimiento y saneamiento de Madrid mientras se realizaron cálculos hídricos para justificar una decisión previamente adoptada, con desastrosas consecuencias en la gestión. Así, para el proyecto y construcción del trasvase tampoco hubo pacto, sino imposición desde la Administración central y sumisión debida de los agentes afectados en la cuenca del Tajo.

Durante la transición, tras la terminación del trasvase se llegó a un auténtico pacto, reflejado en la Ley 52/1980. Las aguas que se trasvasaran tendrían que ser excedentarias y este carácter se tendría que fijar en el Plan del Tajo. Sin embargo, este pacto ha sido reiteradamente burlado mediante retrasos en la planificación y la imposición, en los distintos planes de cuenca aprobados, de una absurda y ficticia declaración de excedentes, incompatible con la atención de los usos de la cuenca del Tajo, siendo el más evidente los usos recreativos en los embalses de Entrepeñas y Buendía. Mientras, la gestión del trasvase es un conflicto continuo, fruto de la mala previsión y de la nula capacidad crítica sobre su funcionamiento.

El Memorándum propiamente dicho es un pacto firmado por el MAGRAMA y los gobiernos de Murcia y la Comunidad Valenciana, realizado a petición del lobby de regantes del trasvase. La finalidad era anular el pacto reflejado en la Ley 52/1980, cortando toda posibilidad de que en el Plan del Tajo se determine el carácter excedentario de las aguas. Esto es lo que se plasmó en Ley mediante un proceso cuya legalidad no se pone en duda en estas líneas, pero sí su ética. Supone en sí

mismo una burla a la legislación de aguas y a la propia Directiva Marco. Mientras que para aprobar un Plan son necesarios tres procesos de consulta pública de seis meses cada uno, además de los complejos trámites reservados en la Ley, los acuerdos del Memorándum se realizaron con total opacidad, con un silencio impuesto. Aun siendo una iniciativa del Gobierno –el Memorándum está firmado por el MAGRAMA–, se hizo pasar como iniciativa del grupo parlamentario en las cortes, evitándose los procedimientos definidos en la Ley de Agua. En vez de buscar la claridad de una Ley propia, se acoplan como disposiciones extras acopladas en leyes ajenas a la legislación de agua.

El «acuerdo histórico» se produjo con la incorporación del Gobierno de Castilla-La Mancha tras la conclusión de las tareas del grupo de trabajo –siempre con la máxima opacidad– y con las comunidades de Madrid y Extremadura como figurantes. Estas fotos suponen la intervención del Tajo, bajo la tutela de la *troika* trasvasista. Pero se puede engañar a personas, gobiernos, partidos u organizaciones, mas a la naturaleza es imposible. Los defectos del “pacto del Tajo” –realizado para contentar al lobby de regantes del trasvase–, en los que se los deseos se anteponen a la realidad, abocan irremediabilmente al desastre, con independencia de la voluntad política. La «sequía pertinaz tremenda» referida por el Presidente de la Región de Murcia se ha producido tras un único año en el que ha llovido algo menos. ¿Qué ocurrirá si es el inicio de un nuevo periodo de sequía plurianual, similar a los tres sufridos entre 1980 y 2009 –uno por década–?

Así, los supuestos pactos alcanzados siempre han sido en la misma dirección: beneficio inmediato para los regantes del trasvase a costa de alguna medida compensatoria indefinida, retrasada en el tiempo e ineficaz casi siempre para la cuenca del Tajo.