

**PLANIFICACIÓN
Y AGUAS PÚBLICAS:
EL PLAN HIDROLÓGICO
NACIONAL**

Miguel Ángel González Iglesias

CONSEJO EDITORIAL

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JUAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

ANNA ALONSO GUILERA
Directora del Consejo

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones

PLANIFICACIÓN Y AGUAS PÚBLICAS: EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

Miguel Ángel González Iglesias

Profesor titular del área de Derecho administrativo
de la Universidad de Salamanca



Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Juan Manuel Trayter Jiménez

(Catedrático del Área de Derecho administrativo.

Universitat de Girona)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular del Área de Derecho administrativo.

Universitat de Barcelona)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2004 Miguel Ángel González Iglesias

© 2004 Atelier

Vía Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 84-931510-3-3

Depósito legal: B. 18881 - 2004

Diseño y fotocomposición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

Impresión: Winihard Gràfics, sl, Av. del Prat, 7. 08180 Moià

*A Mónica, mi esposa, mi luz,
mi guía, mi norte*

*A Caja Duero,
Por su colaboración incondicionada
desde el primer momento*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
--------------------	----

PARTE PRIMERA
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA
DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

CAPÍTULO I	
AGUAS Y CONSTITUCIÓN	27
1. La Constitución: principios y claves en torno a las aguas y su planificación	27
2. Fundamentación constitucional de la planificación hidrológica	32
3. Competencias en materia de planificación hidrológica	34

CAPÍTULO II	
NORMATIVA GENERAL Y DOCUMENTACIÓN PREVIA	43
1. El Libro Blanco del Agua	44
2. La Planificación en el ámbito de la Directiva Marco de Aguas	47
3. Antecedente inmediato de la planificación: el RD 3029/1979	51
4. Ley de Aguas y planificación hidrológica	53
4.1. Características de la planificación hidrológica	57
4.2. El dominio público hidráulico como objeto principal de la planificación hidrológica	62
4.3. Clases de planes hidrológicos en la Ley de Aguas: relaciones entre ellos	65
4.4. Los principios de articulación de la planificación hidrológica y de la ordenación del territorio contenidos en la Ley de Aguas de 1985	70
4.5. La prevalencia de la protección medioambiental sobre la planificación hidrológica	81

PARTE SEGUNDA
EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

CAPÍTULO III

EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL	85
1. Planteamiento	85
2. Naturaleza jurídica de la planificación: en concreto, el Plan Hidrológico Nacional	86
3. Objetivos de la planificación hidrológica: su reflejo en los objetivos del Plan Hidrológico Nacional	89
4. Breve referencia al Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de 1993	94
5. La prelación temporal entre los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional	98
6. El RD 1664/1998, de 24 de julio y el Libro Blanco del Agua como paso previo al Plan Hidrológico Nacional	101
7. Elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional	105
8. La participación de los usuarios del agua en la elaboración del Plan Hidrológico Nacional	109
9. Contenido del Plan Hidrológico Nacional	113
10. El carácter provisional de la Planificación Hidrológica de cuenca en tanto no se apruebe el Plan Hidrológico Nacional	115
11. Efectos jurídicos de la Planificación hidrológica: en concreto, el Plan Hidrológico Nacional 4	117
A) Publicidad de los planes hidrológicos	119
B) Legitimación de expropiaciones	120
C) Carácter vinculante de los planes hidrológicos	122
a) La vinculación de la planificación sobre los particulares: la posible creación de derechos a favor de los mismos	122
b) La vinculación de la planificación sobre la actividad de las Administraciones Públicas	125
12. El Plan Hidrológico Nacional y el Plan Nacional de Regadíos	128
12.1. La planificación hidrológica de cuenca y el Plan Nacional de Regadíos	130

PARTE TERCERA
LA LEY DEL
PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

CAPÍTULO IV

LA LEY DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL	135
1. La Ley del Plan Hidrológico Nacional	135
2. Contenido de la Ley	138
2.1. Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca	139

2.2. La solución para las posibles alternativas que ofrezcan los planes hidrológicos de cuenca	143
2.3. La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca	144
2.3.1. Las previsiones de transferencias	147
2.3.2. Las condiciones de las transferencias	150
2.3.3. Régimen económico-financiero de las transferencias . . .	162
2.4. Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos . .	165
2.5. La declaración de obras hidráulicas de interés general de las infraestructuras necesarias para las transferencias . . .	169
2.6. Las normas complementarias de planificación	169
3. Valoración de la Ley del Plan Hidrológico Nacional	175
BIBLIOGRAFÍA	183

INTRODUCCIÓN

La planificación es hoy técnica esencial y necesaria para la realización de cualquier programa de acción política, motivo por el cual ya no hay opción entre planificación y no planificación, sino que la alternativa se presenta entre buena o mala planificación.¹ Por ello, se ha dicho que la planificación es «el gran rasgo de nuestro tiempo».²

Por lo tanto, la necesidad de la planificación administrativa se manifiesta 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 que marco se mueven y qué derechos y fórmulas de participación les otorga la Administración.³ Se convierte así la planificación en un instrumento de seguridad jurídica para los administrados, al circunscribir el ámbito donde se moverá la discrecionalidad administrativa.

Ahora bien, si hay un sector donde la planificación es indispensable este es el hídrico. Pero, ¿dónde encontramos apoyo para fundamentar jurídicamente ese carácter necesario de la técnica planificatoria en el sector hidrológico?. A dar respuesta a esta cuestión dedicaremos la primera parte de las tres en la

1. Así se expresaba MARTÍN RETORRILLO, S. en: «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *RAP*, n.º 50, pág. 121.

Sobre los antecedentes del concepto de plan, me remito al artículo de este mismo autor: «Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX», *RAP* n.º 49, págs. 39 a 48 y a su libro *Derecho Administrativo Económico I*, La Ley, Madrid, 1989, págs. 335 y ss.

2. En este sentido, repitiendo la expresión de J. KAISER se manifiesta EMBID IRUJO, A. en: *La planificación hidrológica: régimen jurídico*; Tecnos, Madrid, 1991, pág. 21. Continúa señalando que, «la ausencia de esta planificación económica general (alude a la prevista en el art. 131 de la Constitución Española), la legislación postconstitucional y, en buena medida también, la práctica administrativa siguen atadas a la técnica planificatoria, concebida ésta desde un punto de vista meramente sectorial» (*op. cit.*, pág. 17).

3. *Libro Blanco del Agua*, pág. 794.

que hemos estructurado nuestro trabajo. Y, en concreto, esa respuesta ha de darse dirigiendo nuestras miradas a la Constitución.

En efecto, en nuestra Constitución se emplean dos términos «ordenación» de «recursos hidráulicos» en su artículo 149.1.22 con los que se está aludiendo o haciendo referencia a un proceso de gestión eficaz y racional de los mismos que justifica una previsión, una racionalización, una planificación, en suma, de su articulación. En la mente del legislador constituyente, por lo tanto, se otorgaba ya importancia a este tipo de planificación. Así es, del contenido de este artículo no parece deducirse simplemente una posibilidad reconocida al Estado para que ordene o planifique los recursos hidráulicos, sino que el mandato de dicho precepto ha de ser interpretado, más bien, como una exigencia tanto para el legislador ordinario como para la Administración.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que nos encontramos ante un bien, el agua, definido legalmente como de dominio público, considerado como recurso en atención a su escasez,⁴ indispensable para la vida y para el ejercicio de la mayoría de las actividades económicas, irremplazable, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos; recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa, debiendo hacerse posible su uso racional en armonía con el medio ambiente (art. 45 CE);⁵ no puede caber duda el que, con apoyo en todos estos argumentos, se hace indispensable⁶ la utilización de la técnica planificatoria para llevar a cabo la adecuada gestión de dicho recurso.⁷

En armonía con todo lo expresado anteriormente, la Ley de Aguas de 1985,⁸

4. Como señala con acierto PÉREZ PÉREZ, E., «El agua es un bien abundante en la Naturaleza pero, paradójica y desafortunadamente, cada vez son más escasos los recursos hídricos de los que la Humanidad puede disponer» (en su libro *La propiedad del agua*; Bosch, Barcelona, 1998, pág. 17).

5. En este concreto aspecto me remito al libro dirigido por EMBID IRUJO, A. *Gestión del agua y medio ambiente*; Civitas, Madrid, 1997.

6. Según DOMÍNGUEZ BERRUETA, M.: «Habida cuenta de la definición del agua como bien de dominio público, teniendo presente la escasez, la multiplicidad de usos y su relación directa con el derecho al medio ambiente la necesidad de planificación se manifiesta así como indispensable». Así lo expone en «Derecho de Aguas. Marco Constitucional y Distribución de Competencias»; Estudios de Derecho y Gestión Ambiental, editado por la Fundación Cultural Santa Teresa y la Junta de Castilla y León, Ávila, 1999, pág. 144).

7. Así se refleja también en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2001 del PHN, cuando señala que «Constituyendo el agua un recurso natural, su disponibilidad debe ser objeto de una adecuada planificación que posibilite su uso racional en armonía con el medio ambiente...».

8. BOE n.º 19, de 8 de Agosto de 1985; corrección de errores en BOE n.º 243, de 10 de Octubre. En adelante, LA.

La LA fue objeto de modificación por la Ley 46/1999, de 13 de Diciembre (BOE n.º 298, del 14), debido a que «...la aplicación práctica de la Ley de Aguas de 1985, ha permitido constatar tanto la exigencia de diversos problemas prácticos en la gestión del agua a nivel nacional, que deben resolverse con vistas al futuro, como la ausencia en ella de instrumentos eficaces para afrontar las nuevas demandas en relación con dicho recurso, tanto en cantidad, dado que su consumo se incrementa exponencialmente, como en calidad, teniendo en cuenta la evidente necesidad de profundizar y perfeccionar los mecanismos de protección existentes en la Ley de 1985» (Exposi-

en perfecta consonancia con la Constitución y con la Carta Europea del Agua,⁹ configuró a la planificación hidrológica como el instrumento central de la ordenación de las aguas,¹⁰ hasta el punto de condicionar toda la actuación sobre el dominio público hidráulico a lo dispuesto en los dos tipos de planes hidrológicos contemplados en aquélla (el Nacional y los de Cuenca).¹¹

ción de Motivos de la Ley 46/1999). Sobre la modificación de la LA por la Ley 46/1999, me remito al libro dirigido por EMBID IRUJO, A.: *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de Diciembre)*, Civitas, Madrid, 2000. Precisamente, la Disposición final segunda de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, en la redacción dada por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de Evaluación de Impacto Ambiental, autorizó al Gobierno para que, en el plazo de dos años a apartir de su entrada en vigor, dictara un Real Decreto Legislativo en el que se refundiera y adaptara la normativa legal existente en materia de aguas. El fruto de esa delegación es el actual Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas vigente. A este texto, salvo mención expresa en contrario, se deberán, por lo tanto, entender hechas las oportunas remisiones hechas a lo largo de este trabajo.

Hay que advertir, no obstante, que no de manera adecuada, pero sí siguiendo con la técnica habitual de los últimos tiempos, el Gobierno para conseguir los objetivos de política económica marcados por la Ley de Presupuestos para el año 2004 ha elaborado y establecido distintas medidas relativas a aspectos tributarios, sociales, de personal al servicio de la Administración, de gestión y organización administrativa y, de acción administrativa en distintos ámbitos sectoriales a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003). En concreto, en materia de medio ambiente se ha modificado el Texto Refundido de la LA para incorporar al Derecho español la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, cuyo plazo de transposición finalizaba el 22 de diciembre de 2003. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 62/2003, «la modificación realizada tiene como principal objetivo conseguir el buen estado y la adecuada protección de las aguas continentales, costeras y de transición, a cuyos efectos se regula la demarcación hidrográfica como nuevo ámbito territorial de gestión y planificación hidrológica...».

9. El punto VIII de la Carta Europea del Agua, aprobada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968 venía a reconocer que: «Para una adecuada Administración del agua es preciso que las autoridades competentes establezcan el correspondiente Plan. El agua es un recurso inapreciable y requiere una administración racional de acuerdo con un Plan que concilie a la vez las necesidades a corto y largo plazo. La necesidad de una verdadera política se hace patente en el ámbito de los recursos hidráulicos, que requieren numerosos dispositivos para salvaguardar su conservación, su regulación y su distribución...».

10. En efecto, como señala MARTÍN RETORTILLO, S.: «La Ley sanciona un esquema conforme al cual, el alcance y efectividad de sus propias normas queda condicionado a las previsiones de la planificación hidrológica. Incluso, cabe señalar que,..., las declaraciones normativas de mayor operatividad de la Ley e relación con la explotación de los recursos, aparecen remitidas siempre a las previsiones que la planificación hidrológica debe contener al respecto» (en su ponencia titulada: «Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas» inserta en el libro dirigido por EMBID IRUJO, A.: *Gestión del Agua y Medio Ambiente*, Civitas, Madrid, 1997, pág. 31. De manera análoga se expresa en: «Acotaciones sobre el nuevo derecho de aguas», REDA, n.º 101, pág.16 y en su «Derecho de Aguas» advirtiendo el carácter tópicamente totalizador con que el texto de 1985 ha venido a sancionar la planificación hidrológica, Civitas, Madrid, 1997, págs. 35 y 36).

11. Art. 1.3 de la LA.

Como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 10/2001, de julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional (PHN, en adelante): «Si bien la planificación es una técnica que goza de gran arraigo en el Administración hidráulica española, la misma alcanza un significado nuevo con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que adquiere por primera vez en dicho texto legal naturaleza normativa, convirtiéndose en el instrumento básico para la ordenación de las aguas»

La planificación se convierte, de esta manera, en un elemento, técnica o instrumento «imprescindible» (Exposición de Motivos de la LA de 1985), para la plena efectividad y aplicación de la Ley,¹² lo cual viene refrendado por las continuas invocaciones que muchos de sus preceptos hacen a la misma.

En este aspecto, la Ley de Aguas está en perfecta consonancia con los postulados de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre,¹³ por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en cuyo seno se considera a la planificación como un instrumento necesario, una pieza esencial y básica para lograr una gestión racional y eficaz de los recursos hidráulicos (art. 16) en el marco de la cuenca hidrográfica (art. 5), que permita tanto su uso sostenible como el objetivo de la consecución de un buen estado de las aguas y su disponibilidad no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa.

Ahora bien, a pesar de la extraordinaria importancia que la LA de 1985 concedía a la planificación hidrológica, lo cierto es que hemos tenido que esperar hasta el año 2001¹⁴ para que fuera aprobado, al fin, el primer Plan Hidrológico Nacional, lo cual supone un evidente retraso que ha afectado y afecta a la aplicación efectiva de la Ley y a la adecuada administración y gestión del agua en España.¹⁵ En aquélla se conciben dos tipos de planes hidrológicos: los de cuenca y el Nacional, éste como instrumento de cierre del sistema planificador, como elemento insustituible para llevar a cabo la ordenación racional de los recursos hidrológicos a nivel nacional. Precisamente, a analizar la naturaleza, características, objetivos, contenido, los efectos jurídicos, etc., de este último Plan dedicaremos la segunda parte de este trabajo.

Hasta la fecha sólo habían sido aprobados los Planes Hidrológicos de Cuen-

12. Incidiendo un poco más en esta cuestión, se ha dicho, con acierto, que «...la Planificación hidrológica no es una técnica o institución más dentro de la Ley, sino, al contrario, la segunda gran decisión de la misma (la primera sería la de la práctica generalización de la institución del dominio público a todas las aguas continentales) y, a la vez, un mecanismo indispensable para la aplicación de la propia legislación de aguas, en cuanto que en sus preceptos existen continuas llamadas y remisiones a la Planificación hidrológica». Así se expresa EMBID IRUJO, A. en su libro: *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991.

Por el contrario, discutiendo el valor jurídico capital decisivo que la Ley de 1985 asigna a los Planes y propugnando un cambio de la Ley de Aguas, en el sentido de no hacerla pivotar tan estrictamente en torno a los Planes se manifiesta ARIÑO ORTIZ, G. en: *Leyes de Aguas y política hidráulica en España: los mercados regulados del agua*; Comares, Granada, 1999, págs. 80 y 81.

13. DOCE L 327, de 22 de diciembre de 2000.

14. Año en que se ha promulgado la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (BOE núm. 161, de 6 de julio).

Una Ley, la 10/2001 contra la que se han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad, el primero, el recurso núm. 5209/2001, promovido por el Gobierno de Aragón contra determinados preceptos de la misma, y, el segundo, el recurso núm. 5212/2001, promovido por el Presidente de las Cortes de Aragón en relación con varios artículos de la misma (ambos en BOE núm. 272 del 13 de noviembre de 2001); ambos pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional.

15. No podemos olvidar que, como expresa la LA en su art. 1.4: «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».

ca intercomunitarios y el Plan Hidrológico de las cuencas intracomunitarias de Cataluña a través del RD 1664/1998, de 24 de Julio.¹⁶ Su aprobación, como se reconoce en el preámbulo del RD 1664/1998, se debe a que la «situación actual de ausencia de planificación hidrológica induce a una provisionalidad, en fundamentales determinaciones de la Administración hidráulica, que no puede prolongarse por más tiempo sin que produzca una profunda quiebra en el régimen jurídico-administrativo de las aguas en España».

De esta forma, tras la aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca se abría una puerta para alcanzar la meta u objetivo último que no es otro que la apertura del proceso de discusión, elaboración y aprobación, en su caso, del Plan Hidrológico Nacional.¹⁷ En realidad, «una vez aprobados los Planes Hidrológicos de Cuenca, la razón y obligación conceptual del Plan Hidrológico Nacional se acrecienta sobremedida hasta unos niveles que hacen absolutamente necesaria su pronta aparición para que pueda el conjunto de la planificación hidrológica tener una verdadera virtualidad».¹⁸

En efecto, del RD 1664/1998, se deduce que los Planes Hidrológicos de Cuenca aprobados adolecen de un cierto grado de provisionalidad hasta tanto no se fijen por el Plan Hidrológico Nacional los criterios de coordinación oportunos (a los cuales deberán adaptarse aquéllos) respecto al establecimiento de un sistema de explotación único en cada Plan, respecto a la identificación y la delimitación de las unidades hidrogeológicas compartidas entre dos o más cuencas y, por último, respecto a la metodología para homogeneizar los procedimientos y técnicas a aplicar para fijar las demandas consolidadas y los balances de recursos y demandas.¹⁹ Por lo tanto, y simplemente, en atención a estas consideraciones, parece fácil deducirse el papel relevante que, en el conjunto de la planificación hidrológica, ostenta el Plan Hidrológico Nacional. Relevancia que se acrecienta si tenemos en cuenta que España es un país marcado por graves desequilibrios hídricos debido a su irregular distribución, correspondiendo, en concreto, al Plan Hidrológico Nacional la resolución de dichos desequilibrios.²⁰

Precisamente, con el objeto de promover un debate social, lo más amplio y fundado posible, sobre el Plan Hidrológico Nacional, buscando el mayor con-

16. BOE n.º 191, de 11 de Agosto de 1998. En virtud de este RD 1664/1998, se aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca intercomunitarios y el Plan Hidrológico de las cuencas intracomunitarias de Cataluña.

Me remito en bloque a las consideraciones y comentarios que ha realizado a este RD 1664/1998 EMBID IRUJO, A. en el libro: *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*; Civitas, Madrid, 1999, págs. 78 a 99.

17. Así se reconoce expresamente en el Preámbulo del RD 1664/1998: «... La aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca culmina, así, un proceso planificador, que se encuentra en el título competencial que le asigna al Estado el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, que ha supuesto más de una década de trabajo y lo hace en un clima de consenso entre usuarios y Administraciones implicadas que abre la puerta al Plan Hidrológico Nacional...».

18. EMBID IRUJO, A: *Planificación hidrológica y política hidráulica*; Civitas, Madrid, 1999, pág. 100.

19. Art. 3 del RD 1664/1998.

20. Exposición de Motivos de la Ley 10/2001, del PHN.

senso previo al respecto se elaboró por el Ministerio de Medio Ambiente el Libro Blanco del Agua en 1998. Un Libro Blanco que «puede constituir un verdadero documento de directrices para el Plan Hidrológico Nacional».²¹

Pues bien, tras la elaboración del LBA se ha dado paso a un profundo debate político y social sobre el Plan Hidrológico Nacional, debate centrado sobre el eje central del Proyecto y actual Ley del Plan Hidrológico Nacional: el de la regulación de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca;²² en concreto, la del Ebro,²³ al ser considerado como el viable en atención a consideraciones sociales, técnicas, económicas y medioambientales.²⁴ En este punto es necesario un debate enfocado desde el prisma de la solidaridad, de la racionalidad y del ineludible interés general en el que han de compatibilizarse las necesidades de utilización y aprovechamiento del recurso por parte de los usuarios de las cuencas cedentes o excedentarias mediante la realización, en su caso, de las oportunas obras de infraestructura²⁵ y, en segundo término, la satisfacción de los intereses de la

21. Así se expone en la pág. 5 del Libro Blanco del Agua (LBA, en adelante). Libro que fue publicado en Diciembre de 1998.

22. Como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2001 del PHN: «Sin duda el eje central de la presente Ley lo constituye la regulación de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca, como solución por la que ha optado el legislador para procurar una satisfacción racional de las demandas en todo el territorio nacional. La solución a la que se llega es la más eficiente tras considerar las diferentes alternativas y proceder a un riguroso análisis coste-beneficio de las transferencias, valorando las variables ambientales, socioeconómicas y técnicas de las mismas, y sometiendo todo ello a un amplio debate social».

23. Artículo 13 de la Ley 10/2001, del PHN, que autoriza las siguientes transferencias desde la zona del bajo Ebro:

La transferencia de un volumen anual de hasta 190 hm. Cúbicos a las Cuencas Internas de Cataluña.

La transferencia de un volumen anual de hasta 315 hm. Cúbicos al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar.

La transferencia de un volumen anual de hasta 450 hm. Cúbicos al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Segura.

La transferencia de un volumen anual de hasta 95 hm. Cúbicos al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur.

24. El punto álgido de ese debate social se produjo en la manifestación a la que acudieron más de 200.000 aragoneses (según los datos facilitados en los periódicos *ABC*, *El País* y *El Mundo* del día 9 de Octubre) llevada a cabo en Zaragoza el domingo 8 de Octubre de 2000, en contra del Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional. Otra manifestación importante, en contra del trasvase del río Ebro propuesto por el Proyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional tuvo lugar en Barcelona el domingo día 25 de febrero de 2001. Por último, y según datos facilitados por los periódicos de tirada nacional «El País» (del día 8 de octubre de 2001, pág. 29) y *ABC* (del mismo día, págs. 50 y 51), más de 200.000 personas se unieron en Zaragoza en la popular «Fiesta del Agua» para manifestarse en contra del trasvase del Ebro propuesto por el PHN. Posteriormente se han convocado, en reiteradas ocasiones, otra serie de manifestaciones en protesta del PHN:

25. Como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 10/2001 del PHN: «la regulación que de las transferencias hace el Plan Hidrológico Nacional se ha limitado a aquellos supuestos justificados en poderosos motivos de interés nacional, que responden a situaciones de carencias estructurales acreditadas en el tiempo. Incluso en estos supuestos y con el fin de asegurar el cumplimiento armónico y equilibrado de los objetivos de la planificación, la Ley somete la realización de

cuencas deficitarias, a las cuales, por cierto, la actual Ley del Plan Hidrológico Nacional les fija, con un carácter restrictivo, los posibles destinos que han de dar a las aguas trasvasadas.²⁶

En definitiva, tal y como expresa el Libro Blanco del Agua, «la decisión sobre posibles trasvases no puede ser un empeño unilateral de la Administración Hidráulica, sino que debe ser el fruto de un compromiso esforzado de los actores sociales y las Administraciones Públicas implicadas, que deben hacer suyos los proyectos que se definan como razonables»,²⁷ sobre todo si tenemos en cuenta que en la actual Ley del Plan Hidrológico Nacional se configura el trasvase «como un importante instrumento vertebrador del territorio, evitando que zonas con déficits estructurales de recursos hídricos vean estrangulado y amenazado su desarrollo económico y social por la incertidumbre del suministro del agua, y garantizando que las cuencas cedentes no vean hipotecado el suyo como consecuencia del mismo, recibiendo adicionalmente una compensación destinada a actuaciones medioambientales vinculadas a los usos del agua».²⁸

El Plan Hidrológico Nacional, a cuyo contenido se prestará especial atención en la tercera y última parte de nuestro trabajo, pone especial énfasis en garantizar un uso racional y sostenible de los recursos hídricos,²⁹ preocupación puesta de manifiesto a lo largo de su articulado. Así, en dicho Plan se insiste en la necesidad de la gestión eficaz de las aguas para abastecimiento (art. 30), la exigencia de máxima eficiencia en la gestión del recurso en las cuencas recep-

las transferencias a importantes cautelas destinadas a garantizar que, en ningún caso, el desarrollo futuro de la cuenca cedente pueda verse comprometido por la transferencia, debiendo asegurarse previamente a su realización el suministro de los aprovechamientos presentes y las reservas para usos futuros en la cuenca cedente, así como la obligada circulación del caudal ambiental aguas debajo de la toma de derivación y su adecuación ambiental».

26. Así, la Exposición de Motivos de la Ley 10/2001 del PHN reseña que: «Ha de subrayarse igualmente la voluntad restrictiva de la presente Ley en la regulación de los destinos de las aguas trasvasadas, que, en ningún caso, podrán destinarse a nuevos regadíos sino exclusivamente a una serie de supuestos tasados destinados a cubrir necesidades de abastecimiento urbano en la cuenca receptora, consolidar el suministro de dotaciones de riegos en situación de precariedad, siempre y cuando se esté llevando a cabo una gestión racional y eficiente del agua, o para reequilibrar situaciones de insostenibilidad medioambiental de la misma». A estos supuestos tasados se hace referencia en el art. 17 de la Ley del PHN.

27. *Libro Blanco del Agua*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, diciembre de 1998, págs. 854 y 855.

28. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del PHN.

Precisamente, en la Ley 10/2001 del PHN cobra una especial entidad la regulación del régimen económico-financiero de las transferencias. Este régimen se rige por los principios «recuperación de costes en línea con lo establecido en la Directiva Marco de Aguas, así como el principio de solidaridad, promoviendo un desarrollo conjunto de las cuencas cedentes y receptoras, a través del establecimiento de un tributo ecológico que prevé una cuota destinada a compensar ambientalmente a la cuenca cedente» (Exposición de Motivos de la Ley del PHN).

En este sentido, el tributo ecológico se denomina canon del trasvase (art. 22) y a la cuota ambiental del canon de trasvase se dedica el art. 23 de dicha Ley.

29. Sobre este aspecto, *vid.* MARTÍN RETORTILLO, S.: «Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», *RAP*, núm. 153, 2000, págs. 27 a 40.

toras (art. 17), la regulación de las reservas hidrológicas por motivos ambientales (art. 25), la gestión de las sequías (art. 27) y regulación de las zonas inundables (art. 28), la protección de las aguas subterráneas (art. 29) y la conservación de humedales (art. 31), así como las actuaciones de sensibilización, formación y educación en el uso sostenible del agua (art. 32).

En realidad, la planificación hidrológica y, en concreto, el Plan Hidrológico Nacional, no puede entenderse en nuestros días sin que el medio ambiente sea la principal referencia de su contenido. En este sentido, el Plan Hidrológico Nacional no puede permanecer indiferente a la reciente aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas,³⁰ «patrón por el que deberán perfilarse las políticas hidráulicas de los Estados miembros del siglo XXI».³¹ Por ello, como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley del Plan Hidrológico Nacional éste «hace suyos los principios esenciales de la Directiva, prosiguiendo el camino ya iniciado por la reforma del artículo 38 de la Ley de Aguas, en virtud de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, al considerar como uno de sus objetivos «alcanzar el buen estado de las masas de agua». El principio de recuperación de costes, la participación de la sociedad en el proceso de elaboración del Plan Hidrológico Nacional, la garantía de acceso a la información en materia de aguas, son claros ejemplos de esta influencia y de la voluntad del legislador de incorporar a nuestro Derecho de aguas la filosofía inspiradora de la Directiva».

En cualquier caso, es necesario comprender que no se debe confundir el Plan Hidrológico Nacional con el conjunto de medidas necesarias para llevar a cabo una política del agua para el siglo XXI. El Plan, eso sí, será una pieza esencial del diseño de esta nueva política del agua, pero dicha política debe de ir más allá de los contenidos del Plan y no deberá agotarse en lo previsto en éste.³² Y de igual forma, no podrá confundirse el Plan con una revisión de la legislación de aguas, al ser la propia Ley de Aguas la que concreta, en su artículo 43.1, los contenidos preceptivos del Plan. En este sentido, sólo en el caso de que fuera imprescindible para la eficacia operativa de los contenidos normativos que el propio Plan contiene podría llevarse a cabo una modificación de la Ley de Aguas.³³

30. DOCE L 327, de 22 de Diciembre de 2000.

31. Exposición de Motivos de la Ley 10/2001 del PHN.

32. Como expone ENRIQUE CABRERA: «no se puede presentar,..., este Proyecto de PHN (actual Ley del PHN) como la panacea a todos los problemas del agua, aunque sin duda puede constituir un alivio a la situación de tensión hídrica que viven muchas zonas en determinados periodos de sequía. Pero siendo una solución incompleta, por parcial, no puede ser presentada como la solución definitiva. Es más, si no se articulan medidas complementarias a las que la Administración viene mostrándose reacia en el medio-largo plazo, y por despertar expectativas superiores a las reales, puede ser peor el remedio que la enfermedad». Así se expresa en su comentario: «Sobre la necesidad de establecer un modelo de gestión del agua», incluido en el libro coordinado por ARROJO AGUDO, Pedro: *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, Bakeaz, 2001, Fundación Nueva Cultura del Agua, pág. 72.

33. Así se expone también en el LBA, pág. 821.

En efecto, este es el razonamiento que se sigue en la propia Exposición de Motivos de la Ley del Plan Hidrológico Nacional cuando señala que «La presente Ley por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional se ciñe al diseño trazado por el legislador de la Ley de Aguas regulando los contenidos que éste había propuesto para ella, así como aquellas otras previsiones normativas necesarias para garantizar su cumplimiento, evitando modificaciones injustificadas del marco general en el que se integra y sin extralimitarse en sus cometidos que, como ley instrumental, le corresponden».³⁴

En fin, el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional después de recibir el informe favorable del Pleno del Consejo Nacional del Agua,³⁵ se convirtió en Proyecto de Ley,³⁶ y, definitivamente, en la actual Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.

Parece, pues, que como se establece en la Exposición de Motivos de la tan citada Ley del Plan Hidrológico Nacional, «tras un dilatado proceso de planificación que se ha prolongado durante 15 años, podemos cerrar como decía el Real Decreto 1664/1998 de aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca, el horizonte previsto en la Ley de Aguas y obtener una imagen definitiva del rumbo de la política hidráulica de los últimos años».

34. Esto se corrobora en la dicción del art. 1 de la Ley 10/2001 del PHN en el que se dispone que: «El objeto de la presente Ley es la regulación de las materias a que se refiere el art. 43 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, como contenido del Plan Hidrológico Nacional, así como el establecimiento de aquellas previsiones normativas necesarias para garantizar su cumplimiento».

35. El lunes 22 de enero de 2001, el Consejo Permanente del Consejo Nacional del Agua dio su visto bueno a este Anteproyecto, que pasó a ser debatido por el Pleno de dicho Consejo, dando su informe favorable el día 30 de enero de 2001.

36. Aprobado por el Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2001.