

Revisión de las Reglas de Explotación del Trasvase Tajo-Segura. Consulta previa

El presente documento, redactado como alegación en el trámite de *consulta pública previa a la aprobación del Real Decreto por el que se modifica el RD 773/2014, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura*, consta de dos partes diferenciadas. Una primera en la que se expone la situación existente con los antecedentes y circunstancias que la han determinado y que es necesario conocer para entender esta situación, y una segunda parte en la que se formulan diferentes observaciones y propuestas técnicas para su consideración en el proceso de consulta previa antes mencionado.

Introducción. Antecedentes

La actual regulación técnica de la explotación del trasvase Tajo-Segura se inició con la concepción y puesta en marcha de las primeras reglas de explotación, elaboradas por el Ministerio de Medio Ambiente en 1997, y se consolidó técnica y normativamente con el desarrollo del denominado Memorándum Tajo-Segura, llevado a cabo en 2013.

La primera regla, de 1997, conocida como «*Regla de Explotación para la programación de trasvases*», fue aprobada por la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura por Acuerdo de 28 de noviembre de 1997, y fue concebida como un procedimiento técnico autoimpuesto para objetivar y racionalizar la toma de decisiones, de forma que se integraron dentro de la regla, de manera cautelar y conservadora, la incertidumbre propia de los procedimientos predictivos.

Con el denominado Memorándum Tajo-Segura, desarrollado en 2013, se elevaron a rango de ley algunos de los elementos más importantes de la Regla, materializados por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, sustituida, en parte, por la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley de Montes, si bien quedaron deslegalizados determinados parámetros para facilitar su adaptación a las circunstancias hidrológicas cambiantes, por el R.D. 773/2014, de 12 de septiembre.

La evolución seguida posteriormente ha sido expuesta en diferentes informes, como los elaborados por el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX, en los que se describen los diferentes cambios experimentados por la regla, y sus motivaciones en cada caso.

Ha de señalarse que la necesidad de actualización de la regla, que ahora se aborda, no es una nueva idea alumbrada en la Disposición Final segunda del reciente RD 35/2023, sino que fue propuesta ya en los primeros estudios de 1997, reiterada en 2013, y formalizada por la propia regla como un mecanismo necesario de racionalización y adaptación a las diferentes circunstancias hidrológicas y socioeconómicas (aportaciones fluviales del Tajo y Guadiela, demandas y retornos en las cuencas de cabecera, condiciones hidroclimáticas como evaporación, evapotranspiración o temperaturas, batimetrías de los embalses, modernizaciones de regadíos, mejoras en los abastecimientos, etc.), circunstancias que son, por su propia naturaleza, cambiantes a lo largo del tiempo.

Aunque el momento de estas actualizaciones no quedó prefijado en la norma que las promueve, parece razonable que, salvo circunstancias excepcionales que aconsejen otra cosa, las actualizaciones se produzcan regularmente cada seis años, tras la aprobación de cada nuevo ciclo de planificación hidrológica, y se adapten así a la más reciente información de la demarcación aportada en el nuevo plan revisado. Siguiendo este criterio, el reciente RD 35/2023 ha concretado la idea ordenando en su DF2 la remisión de una actualización al Consejo Nacional del Agua en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la nueva planificación de tercer ciclo, plazo que se cumplió el pasado 11 de febrero de 2024.

Para el despliegue ordenado y efectivo de estas tareas, el proceso de actualización de la regla puede considerarse dividido en dos fases: una primera en la que se decidan las bases, circunstancias y consideraciones a tener en cuenta para la revisión, y una segunda, en la que, conforme a las bases ya establecidas, se ejecuten los procesos técnicos de detalle requeridos para su desarrollo.

La primera fase es básicamente conceptual y requiere la adopción de decisiones sobre algunos aspectos que son relevantes para la configuración final de la regla, y que no se refieren concretamente a cambios hidrológicos. Es el caso, p.e., del surgimiento de nuevos requerimientos normativos antes no planteados, de nuevas prescripciones legales que deban ser satisfechas con prevalencia frente a reglamentos, de matizaciones en la ponderación de los objetivos

perseguidos, o de mejoras en el procedimiento de aplicación práctica de la regla que la experiencia de su empleo con el paso del tiempo aconseje considerar.

En la segunda fase, fijadas estas bases, el proceso técnico es relativamente complejo, pero está bien definido y se ciñe a la aplicación en cada caso de las metodologías requeridas, técnicamente bien conocidas, para los diferentes aspectos parciales, de forma que esta fase no admite, en principio, discusiones de fondo ni grandes diferencias de resultados.

Culminadas estas dos fases se dispondría por el Ministerio de una propuesta bien fundamentada que se llevaría al Consejo Nacional del Agua para su análisis y validación.

Una circunstancia fundamental que debe constatarse como determinante es que este trasvase afecta a muchos extensos territorios en comunidades autónomas distintas: en las áreas cedentes a Castilla-La Mancha, Madrid y Extremadura, y en las áreas receptoras a Murcia, Comunitat Valenciana y Andalucía. Además de estas CCAA, afecta también a Portugal, con el que el río Tajo es compartido.

Esta circunstancia singular complejidad e importancia ha dado lugar, con el paso del tiempo, a que este trasvase cuente con un marco legal y reglamentario propio, que forma parte materialmente de la planificación hidrológica nacional. Así se afirma rotundamente en el Dictamen 2051/2022, del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2023: *«el trasvase del Tajo-Segura, en tanto que infraestructura que afecta a más de una cuenca hidrográfica, se encuentra regulado en el Plan Hidrológico Nacional y en su normativa específica»*, epígrafe V, apartado F). Y el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 13/2015, de 12 de febrero, en la que enjuició la modificación de las reglas de su explotación por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en la que declaró su inconstitucionalidad por razones formales (falta de audiencia a la Comunidad de Aragón), matizó los efectos temporales de su inconstitucionalidad *«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»*, Fundamento Jurídico V, apartado E).

Por otra parte, junto a la reconocida importancia y singularidad de este trasvase, ha de tenerse en cuenta la existencia de otro trasvase con el

mismo origen de recursos e incluso, parcialmente, la misma infraestructura de toma y transporte, que es el del Tajo-Guadiana.

Ello conduce a la necesidad de un planteamiento territorial conjunto e integrador. Fijado el marco legal (Convenio de Albufeira y planificación hidrológica nacional), el desarrollo de las normas de explotación, de conformidad con ese marco, no puede llevarse a cabo de forma aislada, sino que se requiere del concurso de todos. No es posible, ni deseable, encajar la norma como suma de intereses parciales y egoísmos territoriales o sectoriales, sino que se requieren los más amplios acuerdos posibles. Deben identificarse los problemas y objetivos de forma explícita, buscando una solución ponderada que, siempre con el objetivo del interés general, procure atender esta multiplicidad de perspectivas. La experiencia del Memorándum Tajo-Segura, con 5 CCAA cedentes y receptoras suscribiendo un documento conjunto, mostró que, con las necesarias cautelas y adaptaciones, es posible un acuerdo territorial de largo alcance.

Parece, en definitiva, imprescindible que, considerando la evidente relación del Tajo-Guadiana con el Tajo-Segura, se dé un tratamiento conjunto a ambas transferencias de forma que, más allá de una mera yuxtaposición, se disponga de un criterio unificado que considere ambos trasvases, TS y TG, de manera coherente.

A la vista de todas estas circunstancias, y ante el retraso experimentado respecto a los plazos inicialmente planteados para la actualización de la regla, diferentes comunidades autónomas interesadas tomaron a finales de 2023 la iniciativa de plantear ante el Ministerio un programa conjunto de actuación cooperativa tendente a avanzar positivamente en el proceso de actualización.

Para ello, propusieron que, ante la excepcional importancia y singularidad de esta situación en el contexto nacional, y en ausencia de plan hidrológico nacional que pudiera abordarlo a corto plazo, se pusiera en marcha de forma inmediata un proceso dialogado del Ministerio con las Comunidades afectadas por estos trasvases, de forma que el proceso pudiera desarrollarse en las dos fases antes descritas y no se acudiese directamente al CNA con un borrador de reglamento ya elaborado sin que haya sido previamente conocido, debatido y, en la medida de lo posible, debidamente conformado por las Comunidades a cuyos territorios afecta de manera directa.

Todo ello se concretó en una nota de propuesta que fue entregada por el President de la Comunitat Valenciana, Sr. Mazón a la ministra Sra. Ribera el pasado 20 de febrero, a la que la ministra dio su conformidad, y que proponía fundamentalmente la creación de un grupo técnico de trabajo integrado por las CCAA afectadas y coordinado por la DGA del Ministerio, residenciado en el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX, y con el objetivo de elaborar y entregar en un plazo tasado un documento operativo y práctico para la inmediata revisión de la regla, y sugiriendo asimismo en la propuesta diferentes líneas de actuación a tener en cuenta para esa revisión.

Con fecha 7 de marzo se convocó por la DGA del Ministerio una reunión con las CCAA afectadas, solicitando un representante técnico para el desarrollo de la iniciativa. Asistieron representantes del Ministerio, el CEDEX, y las comunidades de Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Comunitat Valenciana y Andalucía.

Desafortunadamente, y para sorpresa y decepción de todas las CCAA asistentes, en esa reunión se señaló que el trabajo colaborativo del grupo, tal y como se propuso y se aceptó por la ministra, no tendría lugar, y se sustituía por un ofrecimiento a las CCAA para que enviasen por escrito, y en breve plazo, sus observaciones y sugerencias.

Este cambio de planteamiento por parte del Ministerio supuso un sustancial cambio de enfoque que conlleva un retroceso respecto a las expectativas de colaboración mutua y un empobrecimiento de las posibilidades de mejora técnica y consenso territorial sobre la regla.

En efecto, hay muchos asuntos en torno a la regla que son de naturaleza técnica pero que requieren la fijación de un criterio previo o son susceptibles de matización o aclaración. Todo ello quedaría fácilmente resuelto en un proceso de diálogo técnico entre todos, pero no podrá dilucidarse adecuadamente mediante un mero trámite formal de consulta escrita, por otra parte obligado a lo largo del proceso, sin posibilidad alguna de interacción e intercambio de ideas, y sin ni siquiera conocer los trabajos del CEDEX, y por tanto a ciegas respecto a lo que se ha de aconsejar o proponer, si ya ha sido considerado en esos trabajos, etc.

Creemos en definitiva que, sin razones para ello, se pierde una excelente oportunidad para, sin perjuicio de la necesaria independencia técnica y plena autonomía de criterio del CEDEX, acercar posiciones de manera compartida, tal y como de forma unánime se solicitó tanto en el documento entregado a la ministra en febrero, como en la reunión celebrada el 7 de marzo. Entendemos que el pequeño retraso que

pueda producirse estaría ampliamente justificado, habida cuenta de que ya se ha incumplido el plazo inicialmente previsto, que presenta muchas ventajas prácticas, y que se puede avanzar mucho en seguridad, eficiencia y acuerdo social con la colaboración prevista. Se retrocede, en definitiva, en la buena gobernanza del agua.

No obstante, y abundando en nuestra disposición favorable a colaborar con el Ministerio en la resolución del complejo problema planteado, se ha realizado el esfuerzo de sintetizar y escribir algunas de las ideas principales, ya esbozadas en el escrito entregado, y que se desarrollarían y entregarían a la DGA siguiendo las indicaciones recibidas.

Estando en esta situación, el pasado 18 de abril se publicó en la página web del Ministerio el anuncio, conforme a lo previsto en el art. 26.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno, de una consulta pública previa a la aprobación del proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RD 773/2014, dando un plazo de 15 días, hasta el 2 de mayo, para formular observaciones.

Por parte de las Comunidades que suscriben este documento, los comentarios que se formulan son los que se exponen a continuación.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que la voluntad de colaboración con el Ministerio sigue siendo la misma y que, junto con este documento de observaciones a tener en cuenta, y a la vista de cuanto se ha expuesto, se solicita que se reconsidere la posición adoptada y se reimpulse y coordine una reunión técnica en los términos inicialmente planteados.

Comentarios y cuestiones suscitadas

El anuncio publicado señala la intención del Ministerio y apunta los objetivos y tratamiento que se pretende dar a la modificación. Su estructura formal cumple lo dispuesto para estos casos por la Ley del Gobierno, constando de 4 epígrafes a los que debe ceñirse los comentarios:

- a) Finalidad de la norma, o problemas que se pretenden solucionar.
- b) Necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Objetivos de la norma.
- d) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Debe advertirse que si esta es la estructura formal del Proyecto de Decreto sometido al trámite de participación pública, su contenido

prácticamente se limita a reiterar las habilitaciones legales para aprobar la norma, sin verdadero contenido sustantivo en cada uno de los cuatro epígrafes. No obstante, siguiendo este mismo esquema, se ponen de manifiesto las siguientes circunstancias para su necesaria consideración en la nueva norma propuesta.

A. Finalidad de la norma

Se indica que esta finalidad es la modificación parcial del RD 773/2014 para adaptarlo a las circunstancias derivadas de los nuevos planes hidrológicos intercomunitarios aprobados en el tercer ciclo. Debe entenderse esta «*modificación parcial*» rectamente, esto es, ceñida exclusivamente en las materias que sean disponibles al reglamento, no a aquellas materias reservadas a la ley y «*con el único objetivo de dotar de mayor estabilidad interanual a los suministros*», del TTS.

Básicamente es así, pero debe recordarse que la adecuación del RD 773/2014 ha de ser a la completa realidad actual, con su complejo marco legal y reglamentario vigente, no necesariamente a *los planes de tercer ciclo*, tal y como se expone en los epígrafes que siguen.

[1] La situación legal y el alcance de las modificaciones planteadas.

En el anuncio publicado se apunta que el objetivo perseguido es la puesta al día de las determinaciones y parámetros de la vigente regla de explotación, sin entrar en cambios estructurales o posibles modificaciones legales, y ello obviamente sin perjuicio de que tales modificaciones u otras puedan ser planteadas en el futuro y en otro contexto institucional más apropiado (revisión legal de la planificación hidrológica nacional, etc.).

Es un enfoque correcto, pero debe recordarse que hay distintos aspectos, algunos de fundamental importancia, que han sido objeto de impugnación por las Comunidades Autónomas firmantes mediante procedimientos judiciales que resolverán la cuestión en el próximo futuro. Es el caso, p.e., de los caudales ecológicos propuestos en el Plan del Tajo, aprobado por simple Decreto del Consejo de Ministros, cuando estaba vigente un caudal mínimo circulante establecido por la Disposición Adicional 1ª de la Ley 50/1980, que es enteramente ignorada.

En relación con este asunto, puede recordarse lo indicado en el Dictamen del Consejo de Estado 867/2014, de 11/09/2014, sobre

el Proyecto de Real Decreto por el que aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. En este dictamen se afirma que:

... no puede, en manera alguna, haber contradicción entre la regulación directa de desarrollo del mismo [Plan Hidrológico Nacional] y las normas estatales aprobatorias de los planes de unas y otras Demarcaciones, que habría que proceder a modificar también expresamente si el presente Real Decreto contradijera lo dispuesto en alguno de aquellos.

La revisión que ahora se aborda no puede ignorar estas circunstancias y, dado que se trata de cuestión en litigio, debiera considerar las diferentes perspectivas existentes como meras hipótesis técnicas neutras, sin exclusiones y sin valoración jurídica ni posicionamiento previo alguno.

En caso de asuntos litigiosos, pendientes de resolución judicial, es razonable que, a costa de un mayor trabajo y esfuerzo técnico, se avance en el estudio de todos los supuestos planteados por las partes, sin prejuzgar los resultados que, a expensas de lo que resulte de esos litigios, finalmente se adopten. Ello es compatible con el desarrollo de la norma que se va a actualizar, en la que se pueden plantear distintos escenarios según los diferentes supuestos adoptados. Ese es el enfoque que se propone adoptar para elaborar la anunciada modificación, superando así esta situación sin incurrir en reproche de ilegalidad.

Por otro lado, se alude a adaptación de las previsiones de la regla a los nuevos planes aprobados, y debe recordarse que no solo se aprueba el Tajo, sino que también se aprueban, entre otros, el Guadiana y el Segura. Para el primero se requiere tener en cuenta la situación del trasvase Tajo-Guadiana a la vista del nuevo plan, y para el segundo los posible efectos hidrológicos, socioeconómicos y ambientales sobre las áreas receptoras.

No debe ignorarse que las disposiciones normativas de un plan hidrológico concreto (en el caso, el del Tajo) no pueden afectar a las determinaciones de otros planes hidrológicos de otras cuencas, por ser ésta una materia reservada al PHN.

[2] El tratamiento conjunto de ambos trasvases, TS y TG, y la necesidad de que la revisión de la regla contemple esta situación.



Otro aspecto de fundamental importancia es el relativo al propio objeto material de la norma. En la introducción del anuncio se alude a *diversas normas regulatorias del trasvase por el acueducto Tajo-Segura*. Este planteamiento es incorrecto pues por ese acueducto circulan en realidad dos trasvases (Tajo-Segura y Tajo-Guadiana), sin que esta fundamental circunstancia se haya tenido en cuenta, y ni siquiera se mencione, en la consulta planteada.

En efecto, cuando se culminó la actual regulación del trasvase Tajo-Segura (TS) mediante el conocido como *Memorándum*, el trasvase Tajo-Guadiana (TG) tenía plena vigencia legal pero, a diferencia del TS, operativo desde hacía décadas y sobre el que existe abundante normativa, jurisprudencia, regulaciones y análisis desde hace 50 años, el TG apenas se había desarrollado, los consumos para usos ambientales eran ocasionales y reducidos, y los de abastecimiento inexistentes y sin infraestructuras que posibilitasen su materialización efectiva.

Por este motivo, y tras valorar esa posibilidad, se estimó no necesario abordar la regulación del TG en la misma iniciativa del Memorándum, y centrar el foco en el TS, asumiendo como un dato externo para el TS las decisiones que se adoptasen respecto al TG.

En la actualidad la situación es bien diferente: el TG se ha desarrollado, existe una organización administrativa e infraestructuras para su aprovechamiento, y no cabe ya considerarlo como un dato externo a la regulación del TS. De hecho, las últimas autorizaciones de derivación producidas se emiten aceptando las peticiones formuladas, y detrayendo los volúmenes requeridos por el TG a la cuota de regadío del TS, sin que exista soporte legal alguno para esta asimilación.

En definitiva, la situación actual es de una manifiesta indefinición normativa e inseguridad jurídica, no pudiendo entenderse que esto sea ignorado en la consulta pública publicada y la nueva regla no vaya a contemplar, de uno u otro modo, esta situación. Ello se conecta con la insuficiente definición de objetivos a la que se hará referencia más adelante.

En definitiva, la finalidad de la norma ha de incluir no solo la adaptación a los nuevos planes del tercer ciclo, sino la consideración de aspectos de relevancia sustancial para el RD 773/2014 que se va a actualizar, y en que cabría integrar, en su caso, la reglas de explotación del TTS y el TTG.

Para esta situación de 2 trasvases coexistentes y parcialmente superpuestos es necesario adoptar uno de dos posibles mecanismos: o bien disponiendo una regulación del TG con detalle similar a la desarrollada para el TS, y estableciendo los oportunos mecanismos técnico-jurídicos de enlace entre ambas distintas reglas, o bien incorporando el TG a la regla del TS de forma que se elabore una regla integrada TSG única para todos.

El objetivo perseguido sería, en todo caso, el de conseguir una adecuada coordinación técnica entre ambos trasvases con origen en cabecera del Tajo y circulantes por el ATS, manteniendo las formas regulatorias hoy vigentes, sin necesidad de modificación alguna.

Razones de eficacia técnica y simplicidad jurídica aconsejan en principio optar por la opción de una unificación formal, por lo que se propone que en el proceso de actualización de la regla TS se incorporen los requerimientos técnicos del TG en una regla común única e integrada.

B. Necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma

Se coincide en la necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma, aunque insistiendo en la ya apuntado respecto a su finalidad y alcance. Además, la aprobación ha de tener en cuenta otras diferentes circunstancias que se señalan seguidamente.

[3] La identificación expresa de objetivos y prioridades.

Es obvio que una vez autorizados por ley ambos trasvases TS y TG, con unas condiciones también fijadas legalmente en un contexto de planificación hidrológica nacional, el objetivo de la regla que se va a actualizar ha de ser dar satisfacción a estas normas legales asegurando que las transferencias se producen respetando la prioridad de la cuenca cedente mediante garantías plenas para sus demandas y requerimientos ambientales, optimizando la modulación de las aguas trasvasables procurando una mayor regularidad en los envíos, minimizando las pérdidas por vertidos en los embalses o por evaporaciones de los mismos, eliminando o minimizando la discrecionalidad en los envíos al Segura y Guadiana adecuando las posibles derivaciones a las

Tablas de Daimiel conforme a las necesidades y evolución de áreas anegadas considerando las infraestructuras existentes, etc.

La regla integrada ha de considerar que se trata de un complejo problema de explotación, donde hay numerosos intereses en juego tanto convergentes como divergentes, que afecta no a una cuenca sino a varias demarcaciones hidrográficas (regulación reservada al PHN), y en el que los objetivos y criterios de valoración han de ser explícitos y debidamente ponderados.

Identificados los objetivos y criterios, han de definirse indicadores que midan el nivel de satisfacción y cumplimiento de los objetivos según los distintos criterios, y algún sistema formal de ponderación de los criterios de valoración.

Estas tareas ya se abordaron en trabajos anteriores, cuando se conformó la regla hoy vigente, mediante distintas técnicas (filtrado de opciones sobre mínimos y optimización progresiva interactiva en el Memorándum de 2013, y una adaptación de la programación de compromiso en el caso de la revisión parcial realizada por el CEDEX en 2020). Si la regla vigente va a ser objeto de revisión no parcial, es evidente que estos criterios y objetivos han de ser igualmente revisados.

Además, y para un mayor perfeccionamiento de la regla, entre los criterios e indicadores de valoración deberían incorporarse algunos económicos, en los casos en que ello sea posible. Se persigue con ello una mayor transparencia y conocimiento de los efectos resultantes de las distintas opciones.

Idealmente, y de forma general, se procurará la especificación de indicadores sociales, económicos y ambientales, definidores de las tres perspectivas que configuran la sostenibilidad del sistema.

En todo caso, se requiere que estos nuevos objetivos y sus preferencias sean explícitos y se tengan en cuenta en la configuración de la nueva regla actualizada.

Huelga decir que el seguimiento del sistema debe atender y vigilar el cumplimiento y evolución de estos indicadores, impidiendo p.e. que un criterio claro y explícito como el de procurar mayor estabilidad de los envíos, se vea empeorado en sus indicadores a consecuencia de las erráticas e inmotivadas decisiones adoptadas en los últimos años, como realmente ha sucedido.

[4] Los criterios sobre los tipos de datos a considerar para la actualización.

Existen diferentes criterios sobre los datos a emplear para los cálculos de actualización de la regla que deben ser explicitados, junto con los propios datos que se propone emplear. En algunos casos las diferencias puede ser importantes y en otros pueden no ser significativas, pero estimamos que estos aspectos han de ser contrastados en todo caso.

El documento de consulta da un tratamiento incorrecto a esta cuestión, al ceñir la revisión del RD 773/2014 y su modificación por el RD 638/2021 simplemente a una adaptación de esas normas debida a la *implantación del nuevo régimen de caudales ecológicos* contemplado en el PHT.

Además de que este régimen ha sido impugnado y está pendiente de fallo por parte del Tribunal Supremo, esta es una visión errónea pues para una correcta actualización de la regla se requiere tener en cuenta, además del régimen de caudales ecológicos, la revisión y actualización al menos de:

1. Series de aportaciones empleadas en los cálculos (como SIMPA, SIMPA ajustado, o IEA, descritas y analizadas en trabajos anteriores relativos a hidrología de cabecera), y ventanas temporales adoptadas para las series, de forma que se cubran las recientes sequías hasta hoy. Valorar la posible consideración de cambio climático y sus efectos sobre la hidrología y los caudales mínimos.
2. Parámetros del modelo estocástico para la predicción mensual de aportaciones (RD 733/2014, artic.2).
3. Dominio espacial a considerar en los análisis.
4. Demandas propias del Tajo y sus retornos, a considerar para el desarrollo de la regla, a partir de los datos del PHT recientemente aprobado.
5. Estudio de la situación y criterio para evaluar las ocasionales derivaciones a las tablas de Daimiel, eficiencias de transporte, baterías de pozos existentes, hidroperiodos, posibles mejoras, etc. Fijación de criterio explícito y objetivo.
6. Nuevas batimetrías y embalses mínimos de los embalses de cabecera.
7. Posibles cambios en las evaporaciones de los embalses considerando los datos más recientes hasta hoy y eventuales efectos de cambio climático.
8. Filtraciones desde los embalses de cabecera. Caracterización y posibles efectos.

9. Posible diferenciación del embalse conjunto (EnyBu) en los de Entrepeñas y Buendía de forma separada, y valoración de posibles mejoras si se considera la diferenciación (menores pérdidas por evaporación, filtraciones, mejora de los usos recreativos, producción hidroeléctrica, etc.). Funcionamiento del túnel de conexión.
10. Contraste de los desembalses de referencia y demandas existentes con las circulaciones realmente observadas en los tramos de cabecera. Valoración de resultados.
11. Consideración de los procedimientos de medida y precisiones en los datos hidrológicos básicos de la regla. Valoración y posibles propuestas de mejora.

Se propone que así se haga en el desarrollo de la revisión de la regla.

[5] Los cumplimientos de la normativa de planificación y las sentencias judiciales.

Además de los datos técnicos a tener en cuenta, que el documento de consulta limita erróneamente al régimen de caudales ecológicos, este documento desenfoca también la normativa a considerar en el proceso de revisión, que focaliza en la *normativa vigente en materia de planificación hidrológica* y en el *cumplimiento de las diferentes sentencias del Tribunal Supremo* (para distintos detalles sobre estos aspectos puede verse, p.e., A.Fanlo, «Los caudales ecológicos como herramienta para armonizar los objetivos ambientales y socio-económicos de la planificación hidrológica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 49(2021), págs. 11-24 y A.Fanlo, «Tribunal Supremo y régimen de caudales ecológicos del Tajo», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 54(2023), págs. 21-50)

Es obvio que ambos -la normativa de planificación y las STS- son datos de obligada consideración en el proceso que se plantea en la consulta pública, pero es necesario subrayar algunas cuestiones fundamentales que necesariamente deben ser tenidas en cuenta en este proceso.

Así, la normativa vigente en planificación hidrológica no es obviamente solo la relativa al Tajo, sino *toda la vigente*, sin exclusiones, e incluyendo, tal y como está consagrado desde la Ley de Aguas de 1985 y abundantísima jurisprudencia, tanto la planificación hidrológica de las demarcaciones como la planificación hidrológica nacional, y ésta de forma incuestionablemente preponderante dado su mayor rango normativo.



Igualmente debe recordarse que existen numerosas leyes que configuran distintos aspectos del trasvase Tajo-Segura y Tajo-Guadiana que son condiciones sobre las que la planificación del Tajo no tiene capacidad de disposición alguna, y que está obligado a asumir como si, empleando la terminología de la Directiva Marco del Agua, de una *presión* dada se tratara.

En efecto, las Sentencias TS 856 y 1159/2019 han confirmado, en cuanto a la determinación de las aguas excedentarias del PH Tajo:

«...la Ley 21/2015 limita la capacidad del Plan de cuenca del Tajo para fijar el carácter excedentario de las aguas a trasvasar.

En consecuencia, el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo debe asumir este condicionante y no puede sino limitarse a considerar el Trasvase Tajo-Segura como una presión de extracción de aguas caracterizadas por lo establecido en las normas reguladoras del mismo, en particular el Real Decreto 773/2014» (las cursivas no están en el original).

Más recientemente, la Sentencia del TS 999/2022 ha reiterado que «el mencionado Plan (del Tajo) ha de respetar las condiciones básicas del Trasvase que están establecidas por la normativa con rango legal», Fundamento Jurídico Cuarto.

Es el mismo caso del tratamiento que ha de darse al Convenio de Albufera, que es formalmente también una ley, pero que recibe un tratamiento en el PHT muy diferente a la legislación del trasvase.

En efecto, es significativo que para el PHT las prescripciones fijadas por el convenio de Albufera son *obligaciones*, mientras que las derivadas de las leyes del trasvase son *envíos*, con evidente diferencia de tratamiento indicio de una desviación de poder constitutiva de infracción del ordenamiento y el principio de jerarquía normativa. Todos estos aspectos han sido profusamente analizados en la documentación técnica y jurídica que acompaña a la demanda planteada por las Comunidades Autónomas contra la aprobación de determinados preceptos de este PHT, demanda que previsiblemente se resolverá en un plazo no lejano.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Supremo, ha de hacerse constar que por supuesto han de ser asumidas y ejecutadas pero en sus contenidos íntegros, no en aspectos parciales y sesgados hacia los que parecen orientarse tanto el PHT aprobado como el propio anuncio de la consulta pública. Deben cumplirse en su totalidad no solo las 5 STS



reiteradamente referidas sino todas, no solo en algunos aspectos concretos sino en todos sus aspectos, y no solo las del TS sino también las del TC y todo el conjunto de disposiciones vigentes relativas a la planificación hidrológica de cuenca y nacional y a la ordenación de los trasvases Tajo-Segura y Tajo-Guadiana.

Baste con señalar aquí que las 5 STS concluyeron en la necesidad de fijar caudales ecológicos, pero no prejuzgaron en absoluto su volumen o caudal concreto, que puede ser mayor o menor del preestablecido. Como ha sido ampliamente acreditado, su fijación en el PHT plantea tanto importantísimas incertidumbres, como graves deficiencias de fondo y forma puestas de manifiesto extensamente en los documentos técnicos que acompañan a los contenciosos en curso.

Similar reflexión cabe hacer para la otra cuestión aludida en el documento de la consulta pública previa, que es la de los desembalses de referencia.

No basta, en ambos casos, con adoptar ahora las cifras que se hayan recogido en el PHT, aprobado como si los trasvases fuesen inexistentes, y en apariencia sin la necesaria supervisión, reflexión y validación por parte del Ministerio, que parece haber ha estado ausente en un asunto de tan extraordinaria importancia.

En definitiva, el examen de esta situación legal y su jurisprudencia, de forma jurídicamente rigurosa y no sesgada, es un ejercicio obligado para aprobar este nuevo Real Decreto sin vicios palmarios de nulidad, impidiendo que un plan de demarcación (el PHT) pueda vaciar de contenido, por vía reglamentaria, las decisiones adoptadas en un contexto de planificación nacional, que obedecen a un interés superior, y han sido consagradas mediante leyes.

[6] Los criterios generales de distribución y posibles cesiones de derechos.

Tanto si se asume una regla integrada TSG como dos diferentes TS y TG resulta necesario fijar criterios generales y conformes con lo dispuesto en la legislación vigente, para la distribución de los recursos trasvasables disponibles en cada momento.

En la regla actual se diferencia entre los abastecimientos (MCT y Almería) y los regadíos (todas las zonas, legalmente definidas, con derecho a recibir aguas asignadas del TS). Ahora ha de considerarse además el uso de abastecimientos en el Guadiana

(suministros de la denominada tubería manchega y posibles pequeños suministros de las zonas aledañas al canal del ATS), y la derivación ocasional a las Tablas de Daimiel. Además, y aun no tratándose de una demanda convencional, podrían considerarse también los usos recreativos en el río y embalses, no consuntivos y sujetos a sus correspondientes autorizaciones o, desde 2009, declaraciones responsables, y cuya rigurosa cuantificación y valoración técnica no ha sido aún abordada con la deseable profundidad.

Para la actualización de la regla se requiere tanto la identificación de estos grupos de usuarios, que amplíe los tres grupos del TS con los nuevos del TG, como la fijación de un criterio de distribución o *regla de reparto* que, dentro del marco legal establecido, incluya tanto la adaptación y clarificación de las menores pérdidas, como posibles efectos derivados de la modificación parcial de la regla operada mediante el RD 638/2021.

[7] La posibilidad y condicionantes para un mayor automatismo en la aplicación de la regla, incluyendo plazos plurimensuales.

Considerando que el completo automatismo en la aplicación de la regla no resulta en principio viable, dado que el nivel 3 no es asimilable a los niveles 1 y 2 por los diferentes grados de riesgos y posibles efectos negativos o catastróficos asumidos en cada caso, durante el desarrollo del Memorándum ya se planteó un tratamiento distinto a los tres niveles, previendo un razonable margen discrecional solamente en el nivel 3, ante la posibilidad de escenarios muy adversos de desabastecimiento, fijando un pequeño margen decisorio de valores posibles, y atribuyendo la decisión, discrecional y motivada, al ministro competente, con la exigencia de la necesaria motivación para desviarse de los valores ordinarios fijados por defecto, valores que ya incorporan las requeridas cautelas.

En la realidad, ha habido numerosas decisiones en este nivel 3 donde no se ha aportado ninguna motivación debidamente fundamentada, aludiendo genéricamente a un principio de precaución difuso e incorrectamente interpretado, e ignorando los mecanismos técnicos objetivos de evaluación del riesgo que ya existían anteriormente, que el propio Ministerio había aplicado durante meses, y que permitían una motivación técnicamente rigurosa para todas las decisiones que se adoptaron entre 2015 y

2018, incluyendo la grave sequía de 2016. Todo ello, junto con la colección de los trabajos técnicos desarrollados en ese periodo, puede verse en el documento *Análisis de coyuntura y riesgos de explotación en el trasvase Tajo-Segura* (F.Cabezas, septiembre de 2018, 679 págs), entregado a la CCE-ATS y a la DGA, y a disposición del Ministerio desde su redacción, en septiembre de 2018.

El resultado del proceso ha sido, en definitiva, que lo que se pensó como un margen razonable de intervención ministerial para situaciones de grave riesgo acreditado en el futuro inmediato (situaciones catastróficas o excepcionales de difícil o imposible previsión), se ha convertido de hecho en un mecanismo de recortes arbitrarios, y una fuente permanente de litigios que no ha proporcionado mayor seguridad al sistema, que ha producido una sensación de total arbitrariedad en la toma de decisiones, y que debe, en consecuencia, ser corregida.

Una forma razonable de abordar esta corrección, incrementando así el actual nivel de automatismo en la aplicación de la regla, puede ser el reducir los márgenes de discrecionalidad con los que opera en nivel 3, proporcionando para ese nivel criterios objetivos para la toma de decisión sea cual sea la situación hidrológica existente, y acotar las posibles motivaciones que activan el margen de discrecionalidad finalmente admitido.

Se propone en consecuencia realizar estos análisis, incorporando también la posibilidad de acuerdos de autorización plurimensual en aquellos casos en los que, a la luz del análisis de riesgos a corto plazo, se estime conveniente.

[8] La posible incorporación de la regla del tercio dentro del conjunto de la regla de explotación.

Como apoyo para la toma de decisiones en el nivel 3, en que estas decisiones están atribuidas al ministro, la DGA encomendó al CEDEX el estudio y propuesta de un criterio técnico objetivo y de aplicación sencilla que permitiese orientar en estas situaciones.

Con fecha abril de 2019 se concluyó por el CEDEX tal estudio, que fue finalmente denominado como *NOTA TÉCNICA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA REGLA DE EXPLOTACIÓN DEL TRASVASE TAJO-SEGURA EN SITUACIÓN HIDROLÓGICA EXCEPCIONAL (NIVEL 3)*.

Pese a haberlo encargado por iniciativa propia y tenerlo ya a su disposición, el Ministerio no ha tenido en cuenta la propuesta que allí se sugería, la denominada *regla del tercio*, ignorando las recomendaciones técnicas que el documento formulaba, y continuando con decisiones arbitrarias y erráticas.

En sintonía con la propuesta anterior, y de forma complementaria a lo allí expuesto, se propone valorar la incorporación a la regla de explotación, de forma imperativa o no imperativa, de la llamada *regla del tercio* o algún criterio similar actualizado y adaptado al resto de la regla, minimizando así la discrecionalidad en su aplicación.

[9] La definición de volúmenes y asignaciones.

La regla integrada debe definir no solo los volúmenes trasvasables sino también su distribución en origen y destino, de conformidad con la legislación vigente, entre los diferentes grupos de usuarios de las transferencias previamente identificados.

Ello requiere la aplicación regular de la regla de reparto, tal y como se apuntó anteriormente, con previsiones de lo que cabe esperar en los próximos meses para los distintos usos.

[10] La mejora de la transparencia con la publicación mensual de datos básicos y decisiones adoptadas, incluyendo valoración de los riesgos.

Tras el desarrollo del Memorándum, una vez fijado legal y reglamentariamente el marco de referencia a seguir, el mecanismo de funcionamiento interno de la CCE fue establecido en octubre de 2016 por acuerdo de la propia CCE, tal y como se describe en el documento *Procedimiento de aplicación de la regla de explotación del ATS*, aprobado en esa fecha.

Este funcionamiento prevé la captura, recopilación y diseminación de los datos básicos pertinentes mediante un proceso automático que allí se describe pormenorizadamente.

Pese a este esfuerzo de normalización, el conocimiento público de los datos y resultados de su aplicación es con frecuencia retrasado, llegando incluso a situaciones absurdas como plantear previsiones de aportaciones o autorizaciones para un mes, cuando ya está prácticamente concluido, y pese a que los datos y análisis requeridos están disponibles desde primeros de mes.

Es un retraso que no tiene justificación técnica alguna y que debe ser corregido mediante una mayor celeridad y transparencia en la divulgación de la información, que podría llegar incluso a automatizarse por completo mediante su inmediata publicación en internet. El posible mayor automatismo de la regla debe tener en cuenta esta situación.

Por otra parte, y como ya se ha sugerido, la aplicación mensual de la regla debiera incluir el análisis de riesgos que permita acotar las incertidumbres de los meses futuros en términos de probabilidad.

[11] La interpretación del criterio de almacenamiento preferente en origen.

La regulación del Memorándum contiene una previsión respecto a que los volúmenes ya autorizados para su transferencia pueden temporalmente almacenarse con preferencia en su zona de origen.

Esta razonable disposición persigue retener las existencias embalsadas en origen mientras no sean requeridas para su uso, y técnicamente no se afecte negativamente a la correcta explotación del sistema, con la que debe lógicamente ser compatible. También se previó la actuación en caso de volúmenes no consumidos durante el año hidrológico en que se han autorizado.

En la práctica, se ha venido aplicando estos criterios por acuerdos de los servicios de explotación de los organismos de cuenca afectados, de forma en principio satisfactoria y sin necesidad de mayores especificaciones.

Se propone estudiarlo técnicamente, valorando la procedencia o no de su desarrollo, y en qué sentido podría mejorarse, proporcionando una mayor objetivación y transparencia en todo el proceso de decisión.

C. Objetivos de la norma

El anuncio señala que el objetivo que se pretende satisfacer es adaptar el RD 773/2014 a las previsiones de los PPH aprobados para el periodo 2023-2027, y con la limitación de afectar únicamente a aspectos que pueden ser modificados mediante desarrollos reglamentarios.

Este objetivo de la norma no debe confundirse con la necesaria consideración de los diferentes criterios y objetivos del proyecto conjunto a los que se hizo alusión anteriormente, y que han de ser debidamente evaluados bajo una perspectiva técnica multicriterio.

Se acepta y se comparte este punto de vista, y se pone de manifiesto de forma expresa que las propuestas formuladas en este documento, en los términos en que han sido planteadas, cumplen estrictamente este criterio y no requieren en ningún caso de modificaciones legales.

D. Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

El anuncio señala que no se han contemplado posibles soluciones alternativas puesto que se trata de cumplir con el mandato dispuesto en la D.A.2 del RD 23/2023, por el que se aprueba la revisión de distintos planes hidrológicos.

Se comparte este punto de vista, si bien se pone de manifiesto que la mera actualización de la regla difícilmente podrá evitar el impacto de las reducciones en las posibilidades de trasvase al Segura y Guadiana, reducciones debidas fundamentalmente a los nuevos caudales ecológicos fijados en el PHT.

Es necesario reiterar que estos caudales han sido recurridos ante los tribunales y están *sub-iudice* en estos momentos. Para superar esta situación, a efectos de la requerida actualización de la regla, cabe la solución ya sugerida de proponer soluciones alternativas que cubran las distintas posibilidades, sin discontinuidades ni vacíos temporales, y a resultados de los resultados finales del proceso.

Salomé Pradas Ten

Consellera de Medio Ambiente, Agua,
Infraestructuras y Territorio