



EL PORVENIR DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA DE AGUAS ESPAÑOLA

En 1978 la Constitución española reinstauró la democracia y el Estado descentralizado. En función de esta descentralización, el texto constitucional reparte las competencias en materia de aguas otorgando competencia exclusiva a la Administración General del Estado «cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.22ª). Además atribuye a esta Administración o las Comunidades Autónomas competencias exclusivas respecto de determinados aprovechamientos hidroeléctricos (art. 149.1.22ª), regadíos, y las aguas minerales y termales (art. 148.1.10ª).

El uso de la expresión «competencia exclusiva» en la Constitución debe entenderse teniendo en cuenta el conjunto de competencias conexas y concurrentes como la protección del medio ambiente (arts. 149.1.23ª y 148.1.9ª), la agricultura (art. 148.1.17ª), la pesca (arts. 148.1.14ª y 149.1.19ª), la ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3ª), etcétera.

En 1985 la antigua Ley de aguas de 1879 se sustituyó por una más acorde con la Constitución (Ley 29/1985). Esta norma interpretó el criterio constitucional de reparto bajo los principios de unidad de gestión y unidad de cuenca hidrográfica (art. 13), por lo que atribuyó a la Administración General del Estado la competencia sobre «las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma» (art. 19). Esta interpretación fue validada por el Tribunal Constitucional al entender que «para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca» atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia (Sentencia 227/1988, FJ 15).

De forma paralela desde 1979 las Comunidades Autónomas se fueron dotando de Estatutos de Autonomía que incorporaban de manera diversa las transferencias de las competencias en materia de aguas a que les autoriza la Constitución. Algunas de ellas reivindicaron una mayor capacidad para decidir en materia de aguas de la establecida en el modelo de la Ley de aguas de 1985, reivindicaciones que tras la citada sentencia del Tribunal Constitucional permanecieron más o menos latente hasta el debate de la planificación hidrológica.

La elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuenca de 1998, y del Plan hidrológico nacional de 2001, centrados en el reparto de los recursos y las grandes obras hidráulicas generaron un amplio y enconado debate político y social. Este debate tuvo como objeto principal los trasvases del Ebro hacia Barcelona y el sudeste español, y aunque continúa siendo objeto de atención después de su derogación (Real Decreto-ley 2/2004), se desplazó con la modificación de los Estatutos de Autonomía 2005-2010 hacia el alcance de las facultades que tienen las Comunidades Autónomas en las demarcaciones

intercomunitarias, aunque generalmente referido a los aspectos cuantitativos y del reparto de los recursos hídricos.

Al mismo tiempo que se concluía esta primera planificación de la Ley de aguas de 1985 se tramitó y aprobó en la Unión Europea la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) que exige una política de aguas centrada en la protección y el uso sostenible. En los aspectos institucionales la Directiva establece la demarcación hidrográfica como la unidad principal de planificación y gestión de la política de aguas (comprende una o más cuencas hidrográficas vecinas). Los Estados tienen autonomía para la designación de la autoridad competente apropiada, su composición y funcionamiento. No obstante, la autoridad competente ha de tener facultades apropiadas para la aplicación de la Directiva marco del agua, para la consecución de los objetivos medioambientales y para coordinar todos los programas de medidas en su demarcación (art. 3.2, 3.4 DMA). La adaptación del Derecho español a la Directiva (Ley 62/2003) brindó la oportunidad de establecer una organización territorial de la política de aguas eficaz y que permitiera una mayor participación de las Comunidades Autónomas, pero quedó limitada a la creación de un órgano de cooperación interadministrativa (Comité de Autoridades Competentes) con limitadas funciones.

Tras esta oportunidad perdida, el debate mencionado llevó a determinadas Comunidades Autónomas a modificar sus Estatutos de Autonomía e incorporar una ampliación de sus competencias en materia de aguas. Estas modificaciones dieron lugar a recursos ante el Tribunal Constitucional que los ha resuelto de forma diversa, aceptando algunas, limitando la interpretación de otras y anulando dos de ellas (Andalucía STC 30/2011 y Castilla y León STC 32/2011). En el caso de Andalucía (art. 51 de la Ley Orgánica 7/2007), se atribuyó de manera exclusiva pero parcial la gestión del Guadalquivir, lo que constituyó el elemento central de la reforma, el logro más señalado por el Gobierno Andaluz en la legislatura y se acompañó de un rápido traspaso de funciones y medios. Debe recordarse que se trata de una cuenca con la mayor parte de su población y territorio en Andalucía, de gran importancia en todos los sentidos (ambiental, hidrológico, económico, social, cultural y simbólico) y en un estado de estrés hídrico severo.

Después de éstas sentencias anulatorias del Tribunal Constitucional, el Gobierno del Estado, a menos de tres meses de las elecciones adelantadas, modificó la Ley de aguas de manera urgente para «conferir» a las Comunidades Autónomas que lo tuvieran previsto en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico dentro de su ámbito territorial (Real Decreto-Ley 12/2011). El Congreso de Diputados convalidó el Real Decreto-Ley por 182 votos a favor que incluyen los del PSOE, PNV y CIU, 5 votos en contra de cuatro diputados del PP y Rosa Díez (UPyD), y 150 abstenciones que incluyen el resto del PP y IU-ICV, de un total de 337 votos emitidos.

A finales de 2011 tuvieron lugar las elecciones generales que otorgarían la mayoría absoluta (44,62% del Congreso de Diputados) al Partido Popular, en un momento álgido de la crisis económica iniciada en 2008. En materia de organización de la política del agua, el nuevo Gobierno inicia su mandato con signos significativos de su orientación. De una lado, continua manteniendo su integración en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (adaptando su denominación Real Decreto 1823/2011). De otro lado,

entre las múltiples medidas consideradas de extraordinaria y urgente necesidad, adopta unas en materia de medio ambiente incluidas en el Real Decreto Ley 17/2012. En sus aspectos institucionales esta norma deroga la posibilidad de conferir facultades de la policía de dominio público hidráulico a la Comunidades Autónomas justificándolo en mantener el principio de unidad de gestión. Esta reforma extraordinaria y urgente ha sido presentada por el Gobierno con posterioridad a las Cortes Generales como Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente (BOCG 25-05-2012).

La crisis económica y la decisión de responderla con una fuerte reducción del gasto público viene afectando de forma creciente a la política de aguas a partir de 2010. De un lado la reducción presupuestaria en las materias de medio ambiente es más intensa que la de otros ámbitos, lo que está incidiendo negativamente en su operatividad material, así como en la información necesaria para el seguimiento del estado del medio ambiente (reducción en los contratos de análisis, muestreos, etc.). De otro lado, la prioridad que el Gobierno otorga al crecimiento económico relega a un segundo o ulterior plano los objetivos de protección y uso sostenible del agua, justificándolo en que es necesario para aumentar el empleo y que si existe deterioro ambiental este sería un mal menor. Por último, junto a un retorno a la centralización de la gestión del agua (reducción del poder de los presidentes de las Confederaciones respecto de los órganos centrales, la supresión de la posibilidad de conferir facultades de policía del dominio público a las Comunidades Autónomas y propuesta de soluciones de gestión provisional por el Estado de las cuencas internas valencianas), se propugna una mayor intervención privada en la gestión de los servicios públicos (partenariado, etcétera).

En esta situación, el debate sobre el futuro de la organización de la política de aguas en España está aún por resolver. Este debate tiene tanto o más sentido en un momento de crisis económica que en otro cualquiera. La crisis evidencia la necesidad de cambiar la Administración.

El debate sobre la organización de la política del agua presenta numerosas facetas: desde la discusión acerca del procedimiento y la oportunidad de la reforma, hasta la propia concepción y grado de descentralización deseable del Estado. Con la finalidad de acotar el tema proponemos las siguientes consideraciones:

En este debate pueden identificarse, al menos, las siguientes posiciones y argumentos:

- **Continuista.** Esta posición aspira a mantener el reparto de competencias establecido con la Ley 29/1985.
 - o El principio de unidad de gestión y cuenca hidrográfica establecido por la Ley 29/1985 es la norma vigente y la más adecuada a la Constitución.
 - o Las Comunidades Autónomas se han excedido en la atribución de competencias en materia de aguas en los Estatutos de Autonomía y en el ejercicio de sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, etc. en perjuicio de las competencias exclusivas en materia de aguas del Estado en las demarcaciones intercomunitarias.
 - o Las Confederación hidrográficas son instituciones que han demostrado su validez y eficacia manteniéndose desde principios del siglo XX.

- **Tendencia federal.** Esta posición aspira a ampliar al máximo las competencias de las Comunidades Autónomas y limitar las del Estado en la medida que sea constitucionalmente posible. Ello supondría que en las demarcaciones intercomunitarias las Comunidades Autónomas cooperen entre sí y con el Estado para alcanzar los objetivos de la política de aguas. Permitiría el traspaso de medios personales, materiales y económicos de las demarcaciones intercomunitarias a las Comunidades Autónomas.
 - o El modelo de la Ley 29/1985 se ha demostrado ineficaz en la coordinación y cooperación del Estados con las Comunidades Autónomas y debe adecuarse al principio de subsidiariedad ampliando las facultades de las Comunidades Autónomas.
 - o El Estado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias en materia de aguas en perjuicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura, industria, ordenación del territorio, urbanismo, etc.
 - o La configuración de las Confederaciones hidrográficas no ha permitido una participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones, apropiada a la amplitud de sus funciones.

- **Alternativa.** Esta posición estima que es necesario mantener la unidad de gestión y de cuenca hidrográfica nacional o internacional pero considera que hay que equilibrar la capacidad de intervención en la toma de decisiones de las distintas autoridades competentes. En el ámbito nacional el objetivo podría lograrse con una ampliación de la capacidad de decisión de los Comités de Autoridades Competentes en los que las Comunidades Autónomas tuvieran una capacidad de decisión y veto adecuada a las funciones que desempeñan (territorio, población, competencias). En el ámbito internacional deberían establecerse Acuerdos internacionales que permitan un Plan internacional de la demarcación que coordine los respectivos planes hidrológicos parciales, las medidas, el seguimiento y la consecución de los objetivos medioambientales.
 - o La cuenca hidrográfica debe ser el elemento básico de gestión del agua por ser en sí misma un sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico.
 - o Como los límites administrativos no coinciden con los de la cuenca hidrográfica debe establecerse un sistema de coordinación que permita la unidad de gestión e integre a las autoridades coordinadas con facultades de decisión apropiadas a las funciones que desempeñan.
 - o Las Confederaciones hidrográficas han de ser objeto de una profunda actualización para adaptarse a un sistema de conocimiento interdisciplinar, una gestión democrática y participativa más activa y real y la consecución efectiva de los objetivos de protección y uso sostenible.

En este marco es de interés público un debate abierto que pueda orientar la organización territorial de la política de aguas en España y contestar a las siguientes preguntas:

- Tomando como punto de referencia el segundo período de planificación 2015-2021:
 - o ¿Qué instrumentos de coordinación y cooperación podrían establecerse para mejorar la eficacia de la política de aguas en España (consecución de los objetivos de protección y uso sostenible del agua y sus ecosistemas)?
 - o ¿En qué condiciones o con qué modificaciones podría ser un instrumento adecuado para este fin el Comité de Autoridades Competentes?
 - o ¿En qué condiciones o con qué modificaciones podría ser un instrumento adecuado para este fin las Confederaciones Hidrográficas?
 - o ¿Qué otras medidas estructurales, además de las organizativas, son necesarias para contribuir a la eficacia de la política de aguas en España?

Junio 2012