

# **Hacia una nueva Administración del agua en Andalucía**

## **Towards a new water's administration in Andalusia**

*Jesús Enrique Martín Martín*

Universidad de Huelva

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LAS AGUAS. III. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA: 1. La organización administrativa en materia de agua en Andalucía hasta el año 2004. La participación en los Organismos de cuenca 2. Hacia una administración especializada en la gestión del agua en Andalucía. La Agencia Andaluza del Agua. A. Primera etapa. Creación de la Agencia Andaluza del Agua para la gestión de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas: para el traspaso de la CH del Sur. B. Segunda etapa. Ampliación de las funciones y servicios de la Agencia Andaluza del Agua con el traspaso de las cuencas internas del Guadalete, Bárbate, Tinto-Odiel-Piedras, y la encomienda de gestión del Chanza. Creación de las Direcciones provinciales. C. Tercera etapa. Homogeneización de los procedimientos administrativos entre las Cuencas Mediterráneas y Atlánticas Andaluzas. Gestión por cuencas hidrográficas. D. Cuarta etapa. El cambio hacia una administración centralizada en Sevilla con Direcciones provinciales y Distritos hidrográficos. Ruptura del principio de unidad de gestión por cuenca hidrográfica. E. Quinta Etapa. La vuelta a los orígenes con la adscripción de las funciones y servicios en materia de agua a la consejería con competencias en medio ambiente. IV. ESTADO ACTUAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA Y EN EL RESTO DE CCAA. V. HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA. 1. La Encomienda de gestión de la Cuenca Hidrográfica del Chanza. 2. La implantación del principio de «unidad de cuenca» en la gestión de las cuencas intracomunitarias. 3. Administración especializada y autónoma para la gestión de las aguas. 4. Suficiencia financiera. 5. Reordenación administrativa y dotación de más medios humanos y técnicos. 6.

---

Recibido: 14/10/2020

Aceptado: 12/11/2020

Participación de ciudadanos e implantación de la gobernanza en la gestión del agua. VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El objeto del artículo es exponer, en orden cronológico y desde un punto de vista jurídico-administrativo, la evolución de las estructuras administrativas para la gestión del agua en Andalucía, con objeto de formular propuestas de futuro para adaptar la gestión del agua a los principios básicos recogidos en la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un Marco Comunitario de Actuación en el ámbito de la política de aguas, en el Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía y, así, alcanzar la implantación de la gobernanza en la gestión del agua.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de Aguas, Andalucía, organización administrativa, participación pública.

**ABSTRACT:** The object of the article is to present, in chronological order and from a legal-administrative point of view, the evolution of the administrative structures for water management in Andalusia, in order to formulate future proposals to adapt water management to the principles basic principles included in Directive 2000/60/CE, of 23 October, establishing a framework for Community action in the field of water policy, in Royal Decree 1/2001, of 20 July, approving the Consolidated Text of the Water Law and Law 9/2010, of 30 July, of Waters for Andalusia, and thus achieve the implementation of governance in water management.

**KEY WORDS:** Water Law, Andalusia, administrative organization, citizen participation.

## I. INTRODUCCIÓN

En marzo del año 2017, en plena celebración por el nonagésimo aniversario de la creación de la Confederación Hidrográfica (CH) del Ebro, tuvieron lugar en Zaragoza unas jornadas sobre los organismos de cuenca, en las cuales se abordó su estado actual y las propuestas de futuro para mejorar la gestión y ordenación de las aguas, entre ellas la ampliación de su autonomía financiera y orgánica y la dotación de nuevas herramientas para mejorar el proceso de participación de los ciudadanos en la gestión del agua<sup>1</sup>.

Las jornadas se centraron principalmente en los organismos de cuenca gestores de las cuencas hidrográficas intercomunitarias de España, dejando al margen a una parte importante de las administraciones hidráulicas del territorio español creadas

<sup>1</sup> Al respecto se puede consultar la obra colectiva dirigida por EMBID IRUJO, A., *El Futuro de las Organismos de cuenca*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, año 2017.

en las Comunidades Autónomas (CCAA) para gestionar tanto las cuencas hidrográficas intracomunitarias como el resto de competencias sectoriales que inciden o tienen relación con el agua (pesca, regadío, protección del medio natural, ordenación del territorio, ciclo urbano del agua, etc.)<sup>2</sup>.

Inspirado por las referidas jornadas, en este momento que se está elaborando el Pacto Andaluz por el Agua donde en el eje 2 dedicada a la Gobernanza se propone «una Administración hidráulica andaluza autónoma, eficiente y tecnificada»<sup>3</sup>, se ha considerado procedente acometer este estudio jurídico, donde a través de un análisis de la evolución histórica de la administración del agua en Andalucía hasta la actualidad, y de las organizaciones administrativas existentes en otras CCAA, se pueda realizar una reflexión final sobre sus perspectivas de futuro, con propuestas de cambios para mejorar la gestión del agua en Andalucía. Propuestas que puedan contribuir a construir esa nueva administración del agua en Andalucía autónoma, eficiente y tecnificada, reclamada en el citado Pacto Andaluz por el Agua.

En primer lugar, daré breve cuenta de la evolución de la administración hidráulica hasta la implantación del Estado de las autonomías tras la Constitución de 1978 (CE), para adentrarme posteriormente en los cambios experimentados en la administración andaluza del agua. A partir de la experiencia histórica de la Administración estatal, utilizando como referencia la estructura administrativa del resto de las CCAA en materia de aguas, finalizaré la exposición con unas reflexiones sobre las perspectivas de futuro de la administración del agua en Andalucía.

---

<sup>2</sup> Se analizaron distintos aspectos de los organismos de cuenca en materia de autonomía orgánica, participación y planificación, perspectivas financieras, coste de los servicios del agua, los usuarios, etc., con la finalidad de realizar propuestas de mejora sobre su funcionamiento. También tuvo cabida la experiencia en América Latina relativa a la administración por cuencas y a la participación de los usuarios. Tan solo se recogió una ponencia sobre los organismos de cuenca intracomunitarios, referida, en concreto, a Galicia. Véase IBEAS ROLLAN, P., «Los Organismos de cuenca intracomunitarios: Gobernanza del agua por la Administración hidráulica de Galicia» en A. EMBID IRUJO (2017: 301-322).

<sup>3</sup> En el año 2019 el Gobierno autonómico y los grupos políticos consensuaron los 10 ejes principales del citado Pacto Andaluz por el Agua que debía elaborarse para mejorar la gestión del agua, y adecuarla a las necesidades y desafíos actuales. Durante el año 2020 se ha realizado la fase II con reuniones con agentes sociales y expertos, y la fase III de participación pública, para recabar sus propuestas que serán sometidas en la próxima fase IV a los grupos parlamentarios y agentes sociales. En la jornada del día 9/9/2020 el Director General de Planificación y Recursos Hídricos presentó la síntesis de las propuestas recibidas.

## II. BREVE APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LAS AGUAS

A raíz de la aprobación de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, con la consiguiente estatalización de las aguas corrientes, surgen las primeras estructuras administrativas del Estado para la gestión de las aguas en España y, por ende, en Andalucía<sup>4</sup>. Si bien habrá que esperar al Decreto de 5 de marzo de 1926 para que se creen las Confederaciones Sindicales Hidrográficas<sup>5</sup>, para el aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por los cauces de los ríos (centradas en el estudio, elaboración, ejecución y en su caso explotación de las obras hidráulicas), y al Decreto de 16 de agosto de 1932 para que se creen las delegaciones de servicios hidráulicos para la gestión del agua (principalmente la ordenación y gestión de los usos y demandas), al mando del jefe de aguas de la cuenca.

La unificación en las CH de las funciones de gestión del agua (que en el año 1959 se atribuyeron a las Comisarias de Aguas<sup>6</sup>) y de las funciones de ejecución y

<sup>4</sup> «La estatalización de las aguas corrientes que establece la Ley de Aguas de 1866-1879, constituye la premisa del nacimiento de la Administración hidráulica. Esta debe autorizar y garantizar los usos privativos del agua. Esa función corresponde a la Administración estatal que la ejerce por sus órganos (Ministro, Gobernador Civil y Alcalde) y servicios ordinarios (Dirección General de Obras Públicas, Servicios Provinciales). La Ley de Aguas de 1879 no establece singularidad organizativa alguna para la gestión del agua y, como el resto de los servicios públicos, su base territorial es la provincia, a cuyo frente está el Gobernador Civil, subordinado jerárquicamente al Ministro de Fomento». Véase FANLO LORAS, A., «Confederaciones Hidrográficas», en A. EMBID IRUJO (Dir.): *Diccionario de Derecho de aguas*, Ed. Iustel, 2007, pp. 427-428. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que un año antes de la aprobación de la Ley se dispuso la creación de diez divisiones hidrológicas, con el propósito de «dar nuevo y vigoroso impulso a los estudios hidrológicos del territorio de la Península, que tanto han de contribuir al fomento de la agricultura y demás industrias» (Real Orden de 29 de julio de 1865).

<sup>5</sup> La denominación «sindical» responde al carácter colegiado y participativo de sus órganos de gobierno: la Asamblea, Junta de gobierno y los Comités ejecutivos. Estas confederaciones se formarían, en base al art. 1 del citado decreto, en «todas las cuencas hidrográficas en que la Administración lo declare conveniente o en la que lo solicite el 70 por 100, por lo menos, de su riqueza agrícola e industrial afectada por el aprovechamiento de sus aguas corrientes». Así se constituyeron (con competencias en el ámbito territorial de Andalucía) en el año 1926 la CH del Segura, en el año 1927 la CH del Guadalquivir, en 1948 la CH del Sur (o Guadalhorce) y, finalmente, en 1953, la CH del Guadiana. Para profundizar en el tema se puede consultar a MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., «Problemas de organización en materia de aguas públicas», *Revista de Administración Pública* núm. 33, 1960, pp. 47-78.

<sup>6</sup> En la exposición de motivos del Decreto de 8 de octubre de 1959, que creaba las Comisarias de Aguas, se indicaba que el extraordinario volumen y variedad de los asuntos de gestión del agua requería una atención permanente y una dirección propia independiente de la función confederal de ejecución y explotación de las obras previstas en los Planes nacionales de obras hidráulicas. Lo que hacía necesario separar ambas administraciones dentro del mismo ámbito territorial de la cuenca hidrográfica. Véase MENÉNDEZ REXACH, A., «La Ley de aguas de 13 de junio de 1879 y la evolución posterior» en A. GALLEGO ANABITARTE, A. MENÉNDEZ REXACH, y J.M. DÍAZ LEMA (coautores): *El Derecho de aguas en España*, Centro de publicaciones del MOPU, 1986, p. 504.

explotación de las obras hidráulicas a nivel de cuenca hidrográfica, se produciría en el Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto<sup>7</sup>, como en su día propuso Martín-Retortillo<sup>8</sup>, dando lugar a lo que algunos autores han llamado “confederaciones potenciadas”<sup>9</sup>. Confederaciones que se las configurarían como organismos de cuenca en la Ley de Aguas de 1985<sup>10</sup>, y cuyo ámbito territorial quedaría fijado por el Real

<sup>7</sup> Estas CH estaban compuestas de tres unidades administrativas diferenciadas: la Dirección Técnica se ocupaba del estudio, elaboración de proyectos, construcción y explotación de las obras hidráulicas (y el establecimiento de los correspondientes cánones y tarifas); la Comisaría de Aguas de la gestión del dominio público hidráulico y de las aguas públicas; y la Secretaría general de la gestión administrativa y financiera.

<sup>8</sup> Señalaba MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1960: 74) que la «realidad que como hemos visto no responde ni en una mínima parte a los esquemas lógicos que parecen aconsejar la reunificación de tales funciones en un solo organismo o, al menos, en un solo Departamento ministerial [...] la reforma de la estructuras orgánicas correspondiente a la administración de las aguas públicas constituye un hecho de importancia capital y que horadadamente ya no admite demora». Años después, y antes de que se aprobara la Ley de Aguas de 1985, ORTIZ DÍAZ, J., «Las confederaciones hidrográficas y las comisarías de aguas ante las modificaciones de nuestro ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, pp. 2374-2375, consideraba que «la mayor parte de las actuales funciones de las Comisarías de Aguas deben mantenerse en la órbita de la Administración del Estado, sin transferirse a las Comunidades Autónomas, ni tampoco integrarse en las Confederaciones Hidrográficas», y planteaba que «El problema organizativo de las futuras Confederaciones o de las Neo-Confederaciones consiste en modular orgánicamente las aludidas representaciones. Ninguna puede excluir a las otras. Cuando en una cuenca pesen más los intereses de las Comunidades Autónomas deben tener más representación, o los del Estado cuando los de este resulten más importantes». En un sentido similar LÓPEZ MENUDO, F., «Los Organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 49, 1986, p. 50, consideraba que el balance de dichas confederaciones hasta la aprobación de dicha Ley de Aguas era «francamente negativo».

La reforma de la administración hidráulica realizada en la Ley de Aguas de 1985, que ya se suponía compleja en el momento de su aprobación, tras más de veinte años «pocas expectativas se han cumplido: el fenómeno de hidroencefalitis de las confederaciones hidrográficas sigue presente y manifestado en el fuerte centralismo y burocratización, y la presencia de representantes autonómicas en aquellas y en el Consejo Nacional del Agua [...] no ha sido asumido por la Administración hidráulica estatal». Véase DELGADO PIQUERAS, F., «Organización de las cuencas hidrográficas», en EMBID IRUJO, A. (Coord.), *Agua y territorio: (consideración especial de la reforma de los estatutos de autonomía)*, 2007, pp. 195-196.

<sup>9</sup> MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M., «La Ley de aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional» en A. GALLEGO ANABITARTE, A. MENÉNDEZ REXACH y J.M. DÍAZ LEMA (coautores): *El Derecho de aguas en España*, Centro de publicaciones del MOPU, 1986, pp. 537-538,

<sup>10</sup> El art. 20 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (LAg) configuró los organismos de cuenca como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, adscritas a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y con plena autonomía funcional. Disponen así, de autonomía para regir y administrar por sí los intereses que les sean confiados, para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su propio patrimonio, para contratar y obligarse y para ejercer ante los tribunales todo género de acciones, sin más limitaciones que las impuestas por las leyes. Asimismo, sus actos y resoluciones agotan la vía administrativa.

La constitución de los organismos de cuenca estatales encargados de gestionar las aguas en el territorio de Andalucía se aprobó en el Real Decreto 925/1989, de 21 de julio (CH del Segura); el Real Decreto 926/1989, de 21 de julio (CH del Guadalquivir); y el Real Decreto 928/1989, de 21 de julio (CH del Gua-

Decreto 650/1987, de 8 de mayo. Así, se constituirían como organismos de cuenca la CH del Segura (Real Decreto 925/1989), la del Guadalquivir (Real Decreto 926/1989) y la del Guadiana (Real Decreto 928/1989), pero no la CH del Sur que, en virtud de la disposición transitoria segunda del citado Real Decreto 650/1987, seguiría adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en tanto en cuanto no se traspasaran las funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía por ser una cuenca hidrográfica intracomunitaria.

Finalmente, mediante el Real Decreto 984/1989 se dotaría a dichos organismos de cuenca de una oficina de planificación hidrológica para la elaboración del plan hidrológico de cuenca previsto en la Ley de Aguas de 1985. Ello supuso que la CH del Sur siguiera manteniendo la estructura previa fijada en el mencionado Real Decreto 1821/1985 y que no dispusiera de una oficina de planificación para redactar el correspondiente plan hidrológico de cuenca.

Con la trasposición de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un Marco Comunitario de Actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA) al derecho interno, llevada a cabo mediante la Ley 62/2003, que modificó el Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), no se produjeron grandes cambios en la organización administrativa de los organismos de cuenca estatales, más allá de la ampliación de su ámbito territorial de planificación hidrológica a la Demarcación Hidrográfica (DH), la modificación del Consejo del Agua y la constitución de los Comités de Autoridades Competentes.

Esta estructura es la que se mantiene en la actualidad en las cuencas hidrográficas intercomunitarias de competencia estatal, sometidas a importantes desafíos<sup>11</sup> y en las que la participación de las CCAA se circunscribe principalmente a la Junta de Gobierno, el Consejo del Agua de la cuenca y el Comité de Autoridades Competentes<sup>12</sup>. Respecto de las cuencas intracomunitarias, son las CCAA las que

---

diana). La CH del Sur no llegó a constituirse formalmente como organismo autónomo por cuanto estaba pendiente de traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía,

<sup>11</sup> Como ya he referido, en las Jornadas celebradas en Zaragoza en 2017 se expusieron distintas propuestas para superarlos, atinentes a los ámbitos político-territorial, funcional, social, administrativo y económico. Véase EMBID IRUJO, A., «Los Organismos de cuenca tienen futuro» en A. EMBID IRUJO (Dir.): *El Futuro de los Organismos de Cuenca*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 40-55.

<sup>12</sup> Así como los arts. 27.d y 36bis.3.b TRLA establecen un único vocal para cada Comunidad Autónoma en la Junta de gobierno y en el Comité de autoridades competentes respectivamente, el art. 36.c fija la participación de las CCAA en el Consejo del Agua en función del porcentaje de superficie que cada Comunidad Autónoma tiene en la cuenca hidrográfica. De este modo, en la Cuenca Hidrográfica del Guadiana, se estableció que correspondían a la Junta de Andalucía tres vocales en el citado Consejo del Agua por afectar al 10,12% del territorio andaluz; en la Cuenca del Guadalquivir el porcentaje ubicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía es del 90,22 % (Castilla – La Mancha 7.13 %, Extremadura 2.45

establecen su propia organización administrativa para su gestión, debiendo aplicar los principios generales establecidos en el art. 14 TRLA, en especial la unidad de la cuenca hidrográfica y la participación de los usuarios en la gestión del agua.

### III. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA

#### 1. La organización administrativa en materia de agua en Andalucía hasta el año 2004. La participación en los Organismos de cuenca

Aprobada la CE en el año 1978, las CCAA fueron promulgando progresivamente sus respectivos Estatutos de autonomía entre los años 1979 y 1983, siguiendo un patrón similar en cuanto a la asunción de competencias en materia de aguas. Las únicas diferencias eran las originadas por la distinta vía utilizada para alcanzar la autonomía: las CCAA del art. 143 se atribuían exclusivamente las competencias establecidas en el art. 148.1.4 y 10 CE, mientras que el resto se atribuyeron también competencias exclusivas sobre los recursos<sup>13</sup> y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por el territorio de la Comunidad Autónoma, así como sobre las aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio. Del juego de los citados Estatutos con la CE resultará el entramado básico para una regulación y organización, planificación y gestión de los totales recursos hidráulicos, superficiales y subterráneos<sup>14</sup>.

---

% y Murcia 0.20 %) y por ello le corresponden 10 vocales; y en la del Segura, el porcentaje asciende al 9.4 % y le corresponden 3 vocales.

<sup>13</sup> A diferencia de los Estatutos catalán, vasco y gallego, que solo se atribuían competencias sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos», el art. 13.12 del Estatuto de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, recogía expresamente también los «recursos». Diferenciación que no es baladí, por cuanto autores como MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», *Revista de Administración Pública* núm. 128, 1992, pp. 44-46 han defendido la competencia exclusiva del Estado en materia de recursos, lo que dejaba solo a las CCAA la competencia sobre los aprovechamientos de las aguas que discurran únicamente por su ámbito territorial. Esta interpretación no fue acogida por la STC 227/1988, que en su FJ 18 relativizó la distinción entre aprovechamientos y recursos para amparar la competencia exclusiva de las CCAA tanto para los aprovechamientos como para los recursos de las aguas que discurran íntegramente por su territorio. Para profundizar en las distintas posiciones doctrinales mantenidas al respecto, se puede consultar a ORTIZ DE TENA, M.C., *Planificación hidrológica*, Ed. Marcial Pons ediciones jurídicas S.A, 1994, pp. 131-136.

<sup>14</sup> MARTÍNEZ BLANCO, A., «Repercusión de la Constitución Española de 1978 en el régimen de aprovechamiento de las aguas», en el Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas de Murcia, *Revista de Administración Pública* núm. 99, 1982, p. 387, aventuraba que la unidad de gestión de las aguas debía pasar de la cuenca hidrográfica histórica a la región política, si bien ello haría necesario un ensamblaje cuidadoso entre la citada cuenca hidrográfica y el territorio e interés regional. La consideración realizada por el referido autor no ha distado mucho de la que hemos vivido hasta la fecha dentro de la evolución en materia competencial de los Estatutos de Autonomía, cuyo culmen se podría cifrar en la atribución de

Todo ello sin perjuicio de la participación que la LAg asignaba, y el TRLA asigna actualmente, a las CCAA en los órganos de gobierno, administración y cooperación de los organismos de cuenca estatales. Así, en estos primeros años y hasta que se promulgó el Real Decreto 2130/2004 de traspaso de funciones y servicios de la extinta CH del Sur, la totalidad de la gestión de las aguas en el territorio andaluz se realizó por parte de las CHs del Guadiana, Guadalquivir, Sur y Segura, con la participación de la Junta de Andalucía en los órganos colegiados previstos en la LAg, tanto de gobierno (Junta de Gobierno) como de elaboración de la planificación hidrológica (los Consejos del Agua de la cuenca). Esta participación fue desempeñada primero por técnicos de la consejería con competencias en materia de agricultura y, posteriormente, de la Dirección General de Obras Hidráulicas de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Por lo que respecta a las aguas que discurren íntegramente por Andalucía, al no existir un acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencia<sup>15</sup> entre las administraciones que permitiera hacer el traspaso de medios y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>16</sup>, quedó en suspenso el ejercicio de las funciones y servicios correspondientes a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma sobre estas aguas. De este modo, las cuencas hidrográficas intracomunitarias siguieron siendo gestionadas por los citados organismos estatales: las CH del Guadiana, Segura, Sur y Guadalquivir.

---

competencias exclusivas sobre parte de las Cuencas Hidrográficas intercomunitarias del Duero y del Guadalquivir por parte de los Estatutos de Castilla y León y Andalucía respectivamente. Esta posición jurídica no fue acogida por el TC, que en su sentencia 227/1988 estableció el principio de la unidad de gestión por cuenca hidrográfica como criterio delimitador de las competencias en la gestión de las aguas entre el Estado y las CCAA.

<sup>15</sup> La disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía establecía la creación de una Comisión Mixta Estado-Junta de Andalucía para el traspaso de las competencias establecidas en dicho Estatuto que aún no hubieran sido transferidas al Ente preautonómico. Como es sabido, la falta de acuerdo en el seno de la comisión determinaba que el traspaso no tuviera lugar; lo que beneficiaba al Estado, que seguía ejerciendo la competencia en cuestión de forma provisional hasta que se dictase el correspondiente real decreto. Esta anomalía (en palabras de la STC 209/1990, FJ. 4º) implicaba «una prolongación indebida de dicha provisionalidad, y supone un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias» establecida en la CE. Ante la falta de acuerdo de la citada Comisión Mixta, se incluyó una disposición transitoria segunda en el Real Decreto 650/1987, que definía los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, para indicar que la CH del Sur «continuará adscrita a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con un Plan hidrográfico único, pudiendo la Comunidad Autónoma de Andalucía incorporarse a la Junta de Gobierno de dicha Confederación». Por lo que los primeros planes hidrológicos de cuenca de la futura DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas serían redactados por el organismo de cuenca estatal.

<sup>16</sup> El primer traspaso de medios y funciones se realizó desde la CH del Sur con el Real Decreto 2130/2004. Hasta entonces, aun disponiendo la administración andaluza de competencias en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, carecía de medios para poderla ejercerlas.



Por tanto, aunque en el Estatuto de 1981 se atribuía competencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía para poder gestionar las cuencas hidrográficas intracomunitarias, en cuanto aguas que transcurren únicamente por Andalucía, estas no llegaron a ejercerse por no tener traspasados las funciones y servicios correspondientes del Estado<sup>17</sup>. Si bien, para coordinar su participación en los órganos colegiados de los organismos de cuenca estatales y, en particular, en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, se constituye el Consejo Andaluz del Agua mediante el Decreto 202/1995, de 1 de agosto, como un órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en todos los aspectos relacionados con el agua<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> No he encontrado una explicación jurídica ni técnica a dicho retraso en el traspaso de funciones y medios a Andalucía hasta el año 2005, cuando en otras CCAA como Cataluña, Canarias, Galicia o País Vasco ya se venían ejerciendo bastantes años antes por haber recibido el traspaso de las funciones y medios correspondientes a sus cuencas hidrográficas intracomunitarias. Así HORGUE BAENA, C., «Administración hídrica de Andalucía» en A. EMBID IRUJO (Dir.): *Diccionario de Derecho de aguas*, Ed. Iustel, 2007, p. 56, indica que por diversos avatares no llegarían a materializarse estos traspasos, quedando la Comunidad Autónoma de Andalucía durante bastantes años en una situación desigual respecto a aquellas CCAA que, con un mismo nivel competencial, habían recibido los correspondientes traspasos de competencias en relación con las cuencas intracomunitarias: Cataluña (Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre), Galicia (Real Decreto 2792/1986, de 30 de diciembre), Canarias (Real Decreto 482/1985, de 6 de marzo), y el País Vasco (Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio).

Andalucía debió esperar hasta el Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, para recibir el traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (CH del Sur). Le siguió el Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas hidrográficas intracomunitarias vertientes al litoral atlántico integradas en las CH del Guadalquivir y del Guadiana; y, finalmente, el Real Decreto 1666/2008, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. Este último traspaso fue derogado mediante el Real Decreto 1498/2011, devolviéndose las funciones y servicios traspasados al Estado, en cumplimiento de las SSTS de los días 13 y 14 de junio de 2011 que declaran la nulidad del citado Real Decreto 1666/2008, ya que utilizaba como base competencial el art. 51 del Estatuto de Autonomía anulado por la STC 30/2011.

<sup>18</sup> En su exposición de motivos se justifica su creación por cuanto la división en cuencas hidrográficas del territorio andaluz, con órganos de gobierno diferentes y planes hidrológicos distintos, impide adoptar una «política global de equilibrio y mejor aprovechamiento y seguridad de conjunto, que no puede obtenerse como suma de las políticas aplicadas en cada una de las cuencas». Por ello, se considera necesario dotarse de un órgano único en Andalucía que vele por la coordinación de los distintos planes hidrológicos y la mejor gestión posible para los usuarios de agua andaluces, poniéndose en duda la capacidad del Gobierno del Estado para elaborar un Plan Hidrológico Nacional que coordine los distintos planes hidrológicos existentes en Andalucía. No obstante este deseo del Gobierno andaluz de participar y coordinar a través de este órgano todos los planes hidrológicos de cuenca que afectan al territorio de Andalucía (Segura, Guadalquivir, Sur y Guadiana), la Junta de Andalucía solo tenía representantes en los Consejos del Agua de las CHs del Guadiana, Guadalquivir y Segura. No disponía de representación en la CH del Sur por cuanto este organismo no disponía de consejo del agua, al no haberse constituido formalmente como organismo de cuenca en el año 1989, y serle aplicables el Real Decreto 1821/1985 de 1 de agosto y el Real Decreto

El objetivo perseguido con la creación del Consejo Andaluz del Agua fue el de aunar los esfuerzos y conjugar los distintos intereses de los sectores involucrados (administraciones públicas y organizaciones sindicales, empresariales, ecologistas, de regantes y de consumidores y usuarios), con el fin de lograr el mayor consenso posible en las decisiones que finalmente adoptase el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con la política de aguas en la Comunidad Autónoma. Este órgano, con funciones similares al Consejo Nacional del Agua establecido en el art. 17 LAG, mantuvo su composición y funciones hasta el Decreto 477/2015, por el que se regulan los órganos colegiados de participación administrativa y social de la Administración andaluza del agua, elaborado por mandato del art. 16 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía (LADA).

Para el ejercicio de las escasas funciones y servicios traspasados por el Estado en materia de aguas (la ordenación del litoral y vertidos al mar y las competencias en auxilios técnicos y económicos a las EELL en materia de abastecimiento y saneamiento de poblaciones, defensas de márgenes y encauzamientos de ríos y arroyos en los tramos urbanos)<sup>19</sup>, la Administración autonómica utilizó los medios disponibles de su administración general, sin establecer una administración hidráulica especializada para tales menesteres.

Así, mediante el Decreto 194/1984, de 3 de julio, se asignan a la Consejería de Política Territorial las funciones y servicios transferidas por la Administración del Estado en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos. Funciones y medios que fueron posteriormente atribuidos a la Dirección General de Obras Públicas de la Consejería de Obras Públicas y Transportes mediante el Decreto 279/1986, de 8 de octubre y que después, a través del Decreto 359/2000, se integraron en la Secretaría General de Aguas de la Consejería de

---

2419/1979. Este real decreto establecía como órganos de gobierno: la asamblea, la junta de gobierno, el delegado del gobierno y el director. No obstante, se solía invitar a la Junta de Andalucía a participar en las juntas de gobierno.

<sup>19</sup> Ello en base al Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto, que establecía el traspaso de funciones a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar y de los correspondientes servicios precisos para el ejercicio de aquellas funciones; y el Real Decreto 1132/1984 sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos. Como indica HORGUE BAENA, C. (2007: 56) el objeto de este último traspaso fue muy limitado ya que «únicamente se transfirieron las funciones consistentes en programar, aprobar y tramitar las inversiones en las obras de su interés en las materias citadas, sin que abarcase aspectos esenciales de la materia recursos y aprovechamientos Hidráulicos».

Asimismo, en estos años se produce el traspaso de funciones en otras materias relacionadas con el agua de manera sectorial: Agricultura (Real Decreto 698/1979 y Real Decreto 2917/1979, modificado sucesivamente por los Reales Decretos 3490/1981 y 2766/1983); Industria, energía y minas (Real Decreto 4164/1982); y conservación de la naturaleza, deslinde y protección riberas (Real Decreto 1096/1984).

Obras Públicas y Transportes<sup>20</sup> para dar un mayor impulso a las políticas de aguas. Funciones que seguirán desempeñando hasta la constitución formal de la Agencia Andaluza del Agua<sup>21</sup> tras el traspaso de competencias de las cuencas hidrológicas intracomunitarias en el año 2004.

Del mismo modo, en el Decreto 97/1994, de 3 de mayo se asignaron a la Agencia de Medio Ambiente las funciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de usos en zonas de servidumbre de protección, reconocidas por las STCS 149/1991 y 198/1991. En particular, en su art. 2 se atribuye a dicha agencia la competencia para la vigilancia, control y el ejercicio de la correspondiente potestad sancionadora en ambas materias. Funciones que más tarde pasarían a integrarse dentro de la Consejería de Medio Ambiente, sin relación alguna con el resto de funciones traspasadas, que seguirían siendo gestionadas dentro de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por estar vinculadas a la programación y ejecución de obras públicas de interés comunitario.

Con independencia de la integración de las funciones y servicios en materia de aguas en las citadas consejerías, la Junta de Andalucía fue desarrollando instituciones especializadas en la materia para mejorar la investigación y el conocimiento del agua en Andalucía. Así mediante el Decreto 103/2001<sup>22</sup>, de 24 de abril, se crea el Instituto del Agua de Andalucía y la Comisión Interdepartamental del Agua.

El Instituto del Agua de Andalucía se configura como un órgano administrativo, dependiente de la citada Secretaria General de Aguas, para la investigación aplicada sobre el agua en Andalucía, el apoyo técnico a la consejería para el diseño

---

<sup>20</sup> El art. 1 del Decreto 359/2000 crea la citada Secretaria General de Aguas; y su art. 2 introduce un art. 5.bis en el Decreto 445/1996 para adscribirla a la Consejería de Obras Públicas y Transportes y atribuirle el impulso de la concertación con las distintas administraciones y entidades públicas y privadas, así como el conjunto de actuaciones encaminadas a fomentar el uso racional y eficiente de los recursos hídricos. En particular, se le atribuyen la elaboración de la normativa en materia de obras hidráulicas referente a recursos y aprovechamientos hidráulicos; el abastecimiento de agua y saneamiento; el encauzamiento, defensa de márgenes y aguas subterráneas, bien en ejecución de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma o en desarrollo y ejecución de la normativa estatal; la elaboración de estudios y planes que permitan la definición de la política hidráulica de la Comunidad Autónoma; la programación y la construcción de las obras hidráulicas y la ordenación de la gestión del uso de agua, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma. Asimismo, se le atribuyen las competencias de planificación hidrológica, de programación de inversiones y ordenación y concesión de recursos hidráulicos para regadíos, que ejercerá coordinadamente con la Consejería de Agricultura y Pesca.

<sup>21</sup> La Ley 3/2004, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, creó en su art. 48 el organismo autónomo de carácter administrativo denominado «Agencia Andaluza del Agua», que pasó a gestionar, además de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, las funciones encomendadas a la Secretaría General de Aguas.

<sup>22</sup> Fue derogado este Decreto 103/2001 por el Decreto 55/2005 que aprobó los estatutos del organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua.

de la política de aguas y la elaboración, actualización y difusión de la información sobre el agua. Por su parte, la Comisión Interdepartamental del Agua, integrada orgánicamente en la Consejería de Obras Públicas y Transportes, actuaba como órgano de apoyo y coordinación del Instituto del Agua de Andalucía.

En el año 2004 se da un giro a la política de aguas en Andalucía y se asignan a la Consejería de Medio Ambiente todas las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas que hasta entonces residían en la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Integrando en la misma a la Secretaria General de Aguas, el Instituto del Agua y a la Comisión Interdepartamental por medio del Decreto 206/2004, de 6 de mayo.

## **2. Hacia una administración especializada en la gestión del agua en Andalucía. La Agencia Andaluza del Agua**

Las continuas reivindicaciones de la sociedad andaluza (en especial sindicatos agrarios y comunidades de regantes), a través de la denominada «Mesa del Acuerdo Andaluz por el Agua», dirigidas en el año 1994 al Parlamento de Andalucía y al conjunto de los poderes públicos para que, «superando dificultades, incomprensibles para el pueblo andaluz, reclame[n] la titularidad de las competencias sobre las aguas del Guadalquivir y demás ríos que discurren por nuestra tierra»<sup>23</sup>, dieron finalmente su fruto en el Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, por el cual se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de la Cuenca Hidrográfica del Sur.

---

<sup>23</sup> Ya en aquellos años, la Mesa entendía que el traspaso de competencias de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir era muy difícil de alcanzar por tener un carácter intercomunitario (aunque el 90% de su cuenca está situada en el interior de Andalucía) y ser, por tanto, de competencia exclusiva del Estado. Respecto de los traspasos concernientes a las cuencas intracomunitaria, sí que dejó nítidamente clara su posición. Y así, en el apartado 8 del capítulo dedicado a la gestión del dominio público hidráulico del citado Acuerdo Andaluza por el Agua, formuló la petición expresa del traspaso de las cuencas intracomunitarias (Sur, Guadalete-Bárbate y Tinto-Odiel-Piedras), así como de las obras hidráulicas en dichos ámbitos. Véase ESPINOSA GAITÁN, J., «La Junta de Andalucía en la política de agua de nuestra comunidad» en A. PULIDO BOSCH, P.A.; PULIDO LEBOEUF y J.M. CALAFORRA CHORDI (coords.): *Problemática de la gestión del agua en regiones semiáridas*, Instituto de Estudios Almerienses, 2001, pp. 193-194.

La propuesta elevada por la «Mesa por el Acuerdo Andaluz por el Agua» al Parlamento de Andalucía fue recogida expresamente en la siguiente Proposición de Ley aprobada por Resolución el 19 de febrero de 1998: «El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a exigir ante el Gobierno central la transparencia urgente de las competencias y recursos sobre las cuencas hidrográficas (Guadiana II; Piedras, Odiel y Tinto; Sur y Guadalete-Bárbate). La transferencia de estas competencias deberá ir acompañada de la dotación de recursos económicos, humanos y cuantos otros sean necesarios para la gestión y administración eficaz de los mismos».

El citado traspaso suscitó la necesidad de dotarse de una administración hidráulica especializada que gestionara dichas competencias y diera acomodo al personal y medios traspasados por el Estado dentro de la Administración andaluza<sup>24</sup>. A tal fin, la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras (capítulo XI) creó la Agencia Andaluza del Agua para la gestión de estas funciones transferidas y la integración en un mismo organismo autónomo de carácter administrativo<sup>25</sup> de las distintas unidades administrativas de la Secretaría General de Aguas y el Instituto del Agua<sup>26</sup>, que hasta la fecha habían gestionado las diferentes competencias que en materia de agua había establecido el Estatuto de Autonomía del año 1981. Sus primeros estatutos se aprobaron mediante el Decreto 55/2005, de 22 de febrero, aunque este organismo autónomo ya había dado comienzo a la gestión de las aguas el 1 de enero del 2005.

A la hora de acometer el trabajo arduo de diseñar una estructura administrativa ágil, eficiente y que diera respuesta a las necesidades de los ciudadanos, plasmadas en el Acuerdo Andaluz por el Agua de 1994, los responsables de la consejería optaron por un organismo público, del mismo modo que la práctica totalidad de las CCAA con cuencas intracomunitarias, para el diseño de su administración hidráulica, en vez de integrar las funciones y servicios traspasados directamente en la Consejería de Medio Ambiente. El hecho de encargar la organización, homogeneización y uniformización de la gestión de las cuencas intracomunitarias a la misma empresa consultora que lo realizó en Cataluña, hace que sea la Agencia Catalana del Agua el modelo utilizado, con las salvedades propias de la organización administrativa en Andalucía<sup>27</sup>.

La vida administrativa de la Agencia Andaluza del Agua no fue muy larga ni estuvo exenta de vicisitudes, como se va a exponer a continuación. Para facilitar su

---

<sup>24</sup> HORGUE BAENA, C. (2007: 60) considera que fue el traspaso de funciones y servicios de las cuencas internas andaluzas del Mediterráneo lo que condicionó a la Comunidad Autónoma a optar por «un modelo organizativo de descentralización funcional, creando una entidad jurídica diferenciada para el ejercicio de sus competencias en la materia».

<sup>25</sup> El art. 48.2 de la citada Ley 3/2004 atribuye a la Agencia Andaluza del Agua «personalidad jurídica y patrimonio propios», gozando por ello de «plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines de acuerdo con esta ley y con las demás disposiciones que le sean de aplicación».

<sup>26</sup> La disposición adicional única del Decreto 55/2005, por el que se aprueban los Estatutos del organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua, establecía la integración en la citada agencia la estructura de puestos y el personal adscrito que correspondan a la Secretaría General de Aguas.

<sup>27</sup> Este mismo proceso de mimetización de la gestión en materia de agua realizada en Cataluña se plasmó en la redacción del Estatuto de Autonomía del año 2007 y en la LADA, muchos de cuyos artículos están basados en la normativa catalana y, en algunos casos, son copia casi literal de los mismos. Al respecto se puede consultar a JORDANO FRAGA, J. «Artículo 50. Agua» y «Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir» en J. PARDO FALCÓN (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía II*, Parlamento de Andalucía, tomo II, 2012, pp. 817-847.

compresión, se han distinguido una serie de etapas con base en los cambios producidos en sus funciones, estructura administrativa o ámbito territorial. Así:

<b>Etapas</b>	<b>Fecha</b>	<b>Hito</b>
<b>PRIMERA ETAPA</b>	29 de octubre de 2004	Real Decreto 2130/2004. Traspaso de funciones y servicios de la CH Sur
	28 de diciembre 2004	Creación de la Agencia Andaluza del Agua mediante la Ley 3/2004
	1 de enero de 2005	Comienza la gestión de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas
	22 de febrero de 2005	Decreto 55/2005. Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua
<b>SEGUNDA ETAPA</b>	9 de junio de 2005	Acuerdo de la Comisión Mixta para el traspaso de las Cuencas Guadalete, Bárbate, Tinto, Piedras, Odiel y Chanza
	2 de noviembre 2005	Decreto 241/2005. Creación de las Direcciones Provinciales
	23 de diciembre 2005	Real Decreto 1560/2005. Traspaso de medios y servicios de las cuencas Guadalete, Bárbate, Tinto, Piedras, Odiel y encomienda del Chanza
<b>TERCERA ETAPA</b>	1 de enero de 2006	Inicio de funciones en la Cuenca Atlántica Andaluza
	1/1/06 al 1/1/2007	A través de una empresa consultora, se homogeneizan y uniforman los procesos de gestión del dominio público hidráulico en las cuencas transferidas, se diseñan los sistemas informáticos y la organización administrativa
	10 enero de 2006	Decreto 11/2006 para la integración en la Agencia Andaluza del Agua del personal traspasado en la Dirección General de la Cuenca Atlántica
	28 de marzo de 2006	Decreto 75/2006. Modificación de los Estatutos de la Agencia para incluir la Cuenca Atlántica
	31 de mayo de 2007	Comité específico de gestión en los ámbitos provinciales de explotación de cada sistema existente en las cuencas
	6 de noviembre de 2007	Decreto 277/2007. Modifica la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de la Consejería de Medio Ambiente para incluir la estructura administrativa de la Agencia Andaluza del Agua
	17 de octubre de 2008	Real Decreto 1666/2008. Traspaso servicios y funciones de la CH del Guadalquivir

<b>Etapa</b>	<b>Fecha</b>	<b>Hito</b>
CUARTA ETAPA	1 de enero de 2009	Inicio del ejercicio de funciones en la Cuenca Guadalquivir
	7 de enero de 2009	Decreto 2/2009. Modifica los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua y adapta los órganos colegiados a la nueva estructura
	20 de octubre de 2009	Decreto 357/2009. Se delimitan los ámbitos territoriales de las tres DHs intracomunitarias: Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Tinto-Odiel y Piedras, y Guadalete y Bárbate <sup>28</sup>
	27 de julio de 2010	Decreto-Ley 5/2010. Reordenación del sector público
	7 de diciembre de 2010	Acuerdos de la Mesa General de Negociación del Empleado Público para integrar el personal y medios de la Agencia Andaluza del Agua en la Consejería de Medio Ambiente
	17 de febrero de 2011	Ley 1/2011. Desaparece la Agencia Andaluza del Agua
	16 de marzo de 2011	STC 30/2011. Declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto
QUINTA ETAPA	19 de abril de 2011	Decreto 105/2011. Integración de las Direcciones Generales de la Agencia Andaluza del Agua en la Secretaría General del Agua de la Consejería de Medio Ambiente
	13 y 14 de junio de 2011	SSTS de la sala de lo contencioso-administrativo que declaran la nulidad del RD 1666/2008
	1 de julio a 21 de octubre de 2011	Encomienda de gestión de la CH del Guadalquivir
	13 de diciembre de 2011	Proposición no aceptada de Ley Orgánica de delegación competencias a Andalucía sobre el Guadalquivir
	2012-2020	Diversos cambios en cuanto a la ubicación y denominación de la unidad administrativa dentro de la consejería con competencias en agua

Tabla 1. Etapas en la Administración del Agua en Andalucía. Elaboración propia

<sup>28</sup> A raíz del traspaso de funciones y servicios de la CH del Guadalquivir a Andalucía, se realizó una reorganización de las Direcciones generales existentes (de la Cuenca Atlántica y de la Cuenca Mediterránea) y de sus ámbitos de gestión por cuencas hidrográficas, para dar paso a una estructura de gestión centralizada y única para toda Andalucía. Lo que supuso que la Cuenca Atlántica Andaluza se dividieran a efectos de planificación hidrológica en dos DH distintas: Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate, aunque la elaboración la realizara la misma unidad administrativa: la Subdirección de Infraestructuras y Planificación de la Dirección General de la Cuenca Atlántica suprimida.

A. Primera etapa: Creación de la Agencia Andaluza del Agua para la gestión de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas: para el traspaso de la CH del Sur

Desde el acuerdo de la Comisión Mixta de 14 de marzo de 2004 hasta que la Comunidad Autónoma de Andalucía comienza a gestionar dicha cuenca intracomunitaria el día 1 de enero de 2005, se realizan las reuniones de la Comisión Mixta necesarias para acordar medios personales, materiales y económicos que implican dicho traspaso, que culminaría con la aprobación del Real Decreto 2130/2004 y de la Ley 3/2004 que creaba la Agencia Andaluza del Agua.

Así, desde el 1 de enero del 2005, la Agencia Andaluza del Agua empieza a ejercer sus competencias en este ámbito territorial; también se van dando los primeros pasos, con el Decreto 55/2005, para la constitución de la Agencia Andaluza del Agua con unas estructuras administrativas independientes para las cuencas hidrográficas: Mediterráneas y Atlánticas<sup>29</sup>.

Con la constitución de la Agencia Andaluza del Agua como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la consejería competente en materia de medio ambiente, se le asigna la práctica totalidad de las funciones y servicios en materia de aguas, tanto las que venía desempeñando la Secretaria General del Agua como las traspasadas en el mencionado Real Decreto 2130/2004, con la excepción de las autorizaciones y control de vertidos al litoral, que permanecen en dicha Consejería de Medio Ambiente. Para ejercer tales funciones, la agencia disponía del personal y de los medios tanto de la extinta Secretaria General del Agua como de la CH del Sur traspasada. Hay que tener en cuenta que, aunque la agencia se crea como un organismo autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad de obrar, su actuación se subordinaría a la consejería, como si se tratase de una secretaría más, al no disponer de presupuesto propio.

En el Decreto 55/2005 se establecía la siguiente estructura administrativa: La Presidencia y una Dirección Gerencia, de la que dependían la Dirección General de

<sup>29</sup> Debido a que en febrero del 2005 tan solo la Comunidad Autónoma tenía traspasadas las funciones y servicios de la CH del Sur, en el art. 11 del Decreto 55/2005 solo se crea la Dirección General de la Cuenca Mediterránea Andaluza. La Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza se crea con el Decreto 75/2006, de 28 de marzo, que modifica los Estatutos de la Agencia y que, mediante la modificación del art. 13 del citado Decreto 55/2005, define los ámbitos territoriales de gestión de dichas direcciones generales: «Corresponde a la Dirección General de la Cuenca Mediterránea Andaluza en el ámbito territorial de la Cuenca Hidrográfica del Sur, definido en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo y a la Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas internas de Andalucía de los ríos Guadalete y Bábate e intercuenas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la cuenca del Guadalquivir; y de las cuencas hidrográficas internas de los ríos Tinto, Odiel y Piedras y las intercuenas correspondientes de vertido directo al Atlántico, las siguientes atribuciones....».



Planificación y Gestión, la Dirección General de la Cuenca Mediterránea Andaluza y el Instituto del Agua de Andalucía. Asimismo, se creaba la Comisión del Agua de dicha cuenca<sup>30</sup>, a la cual se le atribuían, en el art. 15, unas funciones similares a las previstas en el art. 28 TRLA para las juntas de gobierno<sup>31</sup>.

Finalmente, en la disposición final primera se habilita a las Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública, así como a la Agencia Andaluza del Agua, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la elaboración y aprobación de la nueva relación de puestos de trabajo, en el plazo de seis meses<sup>32</sup>, a la que quedaría adscrito el personal existente de acuerdo con los criterios generales de homologación de puestos (con objeto de adaptar los puestos de la CH del Sur a la estructura administrativa andaluza).

B. Segunda etapa: Ampliación de las funciones y servicios de la Agencia Andaluza del Agua con el traspaso de las cuencas internas del Guadalete, Bárbate, Tinto-Odiel-Piedras, y la encomienda de gestión del Chanza. Creación de las Direcciones provinciales

Simultáneamente a la gestión de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, los responsables de la Agencia estaban negociando con los responsables de las CH del Guadiana y del Guadalquivir el traspaso de medios humanos y materiales correspondientes a las funciones y servicios, acordado desde el 9 de junio de 2005 y llevado a cabo mediante el Real Decreto 241/2005, de 23 de diciembre.

---

<sup>30</sup> En estos momentos, aunque se estaba negociando para el traspaso del resto de cuencas hidrográficas intracomunitarias incluidas en las CH del Guadiana y Guadalquivir, tan solo se disponía de competencias en la Cuenca Hidrográfica del Sur (Mediterráneo andaluz según la nueva denominación de la Junta de Andalucía). Es por ello que el Decreto 55/2005 nació ya con una vida muy corta, hasta la promulgación del citado Decreto 75/2006, que modifica los estatutos de la Agencia Andaluza del Agua.

<sup>31</sup> Para ser más exacto, es la comisión permanente de la Comisión del Agua la que ostenta las funciones propias de la Junta de gobierno de las CHs establecidas en el citado art. 28 TRLA. Mientras que las funciones atribuidas al pleno de la citada Comisión del Agua estarían más próximas a las funciones establecidas en el art. 35 TRLA para el Consejo del Agua.

<sup>32</sup> Este plazo se manifestó escaso para semejante trabajo de definir una estructura orgánica coherente con las funciones asumidas tras los traspasos efectuados en virtud del Real Decreto 2130/2004, de traspaso de funciones de la Cuenca Hidrográfica del Sur; así como con las funciones que se iban a asumir a tenor del borrador de real decreto que se estaba preparando ese mismo año para traspasar las Cuencas Hidrográficas internas del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate; teniendo en cuenta además la integración de los medios y personas transferidas desde el Estado. En el año 2006 se aprobó la RPT de la Agencia Andaluza del Agua mediante el Decreto 11/2006, de 10 de enero, y se integró en la misma al personal traspasado de las CHs del Guadalquivir y del Guadiana. Posteriormente en el año 2008 se realizó el concurso público para cubrir las nuevas plazas creadas, cuando ya se llevaban tres años gestionando las aguas internas.

A la par que se estaba implantando una estructura administrativa por cuencas hidrográficas, mediterráneas y atlánticas, a semejanza de la estatal y con pleno cumplimiento del principio de unidad de cuenca hidrográfica establecido en el art. 13 LAg, se aprobó el Decreto 241/2005, que creó las direcciones provinciales como unidades administrativas periféricas de gestión del agua<sup>33</sup>. Las funciones de estos servicios provinciales se delimitaron en base a un criterio puramente territorial y político, que distaba mucho de encajar con la delimitación geográfica e hidráulica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, en especial en las mediterráneas<sup>34</sup>.

Dejando a un lado las funciones directivas, administrativas e informativas que el Decreto 241/2005 asigna a estas direcciones provinciales, las funciones en el ámbito de la gestión de los recursos y de las infraestructuras hidráulicas delegadas, son muy extensas, tanto en lo referido al estudio de necesidades y ejecución de infraestructuras hidráulicas, como en cuanto a las funciones de policía y gestión del DPH. Estas funciones se enmarcan en labores de instrucción de expedientes, elaboración de informes, inspección y vigilancia del DPH y, sobre todo, a la ejecución de los planes y programas aprobados por la consejería, con la salvedad del otorgamiento de autorizaciones y la imposición de sanciones leves. Las direcciones generales mantienen la competencia para la resolución de los expedientes concesionales, aprobación de los Estatutos de las Comunidades Usuarios, la imposición de sanciones graves y la emisión de los informes de planeamiento urbanístico, entre otras materias. En la práctica, la actuación de estas direcciones provinciales se ha ceñido principalmente a la tramitación de autorizaciones y expedientes sancionadores leves y menos graves, con el consiguiente acercamiento de la administración al usuario y la mejora del servicio prestado. Sin perjuicio de que la obligación de elevar la resolución de las concesiones a la Dirección Gerencia haya permitido a esta coordinar las actuaciones de las distintas direcciones provinciales dentro de la misma cuenca hidrográfica<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> El art. 55 de la Ley 3/2004 (por la que se crea la Agencia Andaluza del Agua) permitía que la agencia contara con una estructura territorial, cuyas funciones y estructura debían establecerse mediante decreto. Sería el art. 6 del Decreto 55/2005, que aprobaba sus Estatutos, el que contemplara los servicios provinciales para el desempeño de sus funciones de gestión.

<sup>34</sup> Ello es así por cuanto las Cuencas Hidrográficas del Tinto-Odiel-Piedras se ubican prácticamente dentro de la provincia de Huelva y las Cuencas Hidrográficas del Guadalete-Bárbate en Cádiz. Sin embargo, las Cuencas Mediterráneas Andaluzas afectan a las provincias de Almería, Granada, Málaga y Cádiz (Campo de Gibraltar), aunque ciertamente la mayor parte del territorio está comprendido entre Málaga y Almería. Para evitar conflictos entre las provincias y facilitar la gestión a nivel provincial, los sistemas de explotación que se han constituido se ciñen casi completamente a las divisiones provinciales.

<sup>35</sup> Con todo, hay que tener en cuenta la delegación de competencias de la Dirección Gerencia establecida en la Resolución de 17 de junio de 2006, por la que se delegan competencias en el Director General de la Cuenca Atlántica Andaluza y en los Directores provinciales; y la Resolución de 17 de junio de 2006, por la que se delegan competencias en la Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza y en los Directores provinciales del organismo y se establece la composición de las mesas de contratación.

Se advierte así una vuelta, en cierto modo, a los esquemas existentes a principios del siglo XX cuando las funciones soberanas de gestión del agua estaban ubicadas en la provincia y la planificación y ejecución de obras hidráulicas en las divisiones o confederaciones hidrológicas<sup>36</sup>.

C. Tercera etapa: Homogeneización de los procedimientos administrativos entre las Cuencas Mediterráneas y Atlánticas Andaluzas. Gestión por cuencas hidrográficas

El traspaso de las funciones y servicios correspondientes a las cuencas internas atlánticas tenía efectos desde el día 1 de enero de 2006, lo que hizo necesario aprobar el Decreto 13/2006, de 10 de enero, para asignar a la Agencia Andaluza del Agua dichas funciones y los medios humanos y materiales traspasados<sup>37</sup>. Y, también, el Decreto 75/2006, de 28 de marzo, de modificación de los estatutos de la Agencia Andaluza del Agua aprobados por el Decreto 55/2005, para adaptarlos a la nueva situación administrativa. Así, la Agencia Andaluza del Agua estaría compuesta por una estructura periférica dividida en dos cuencas hidrográficas para su gestión, siguiendo el principio de unidad de cuenca establecido por el TRLA y avalado por la STC 227/1988, con sedes independientes en Jerez y Málaga, en función del mar donde vertían los cauces fluviales (Mediterráneo y Atlántico), estando delegadas en las direcciones provinciales correspondientes (en todas las provincias costeras cuyos territorios pertenecían a una u otra cuenca hidrográfica) las funciones ejecutivas y administrativas.

La estructura organizativa de la agencia responde a un modelo consolidado en la organización de los organismos autónomos de carácter administrativo: la presidencia se atribuye a la persona titular de la consejería competente en materia de agua y la dirección efectiva de los trabajos de la Agencia recae en la persona titular de la Dirección Gerencia. Además, se crea un Consejo Interdepartamental formado por representantes de las distintas consejerías de la Junta de Andalucía cuyas competencias guardan relación con la gestión del agua y al que se le atribuyen funciones de deliberación y propuesta en relación a determinadas decisiones estratégicas de la agencia, como son el plan de actuación, la modificación de los propios Estatutos o el

<sup>36</sup> Por lo que, con ligeras diferencias, serían oportunas las críticas que al respecto hicieron diversos autores, como MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S. (1960: 47-78).

<sup>37</sup> El personal de la Agencia estuvo compuesto en su origen por el personal de la Secretaría General del Aguas y por el personal transferido del Estado de las distintas Cuencas Hidrográficas del Sur, Guadiana y Guadalquivir. A partir de la aprobación de la relación de puestos de trabajos en el año 2007 y el concurso público extraordinario del 2008, se nutrió de numeroso personal de otras Consejerías para crear unas estructuras amplias, tanto en los servicios centrales de Málaga y Jerez de la Frontera, como de las Direcciones provinciales de Huelva, Cádiz, Granada, Málaga y Almería. El resto de provincias andaluzas (Sevilla, Córdoba y Jaén) contó con menos personal por cuanto sus funciones se limitaban a las funciones básicas en materia de agua de las CCAA sin cuencas internas.

informe de los convenios a formalizar con la Administración del Estado en materia de aguas.

Los órganos centrales de la Agencia Andaluza del Agua se repartían en tres sedes: en Sevilla estaba el Instituto del Agua, la Dirección General de Planificación y Gestión y la Secretaría General; en Málaga estaba la Dirección General de la Cuenca Mediterránea; y en Jerez de la Frontera estaba la Dirección General de la Cuenca Atlántica. La coordinación y dirección de estas direcciones generales la realizaba la Dirección Gerencia, con rango de Viceconsejero, dependiente directamente del titular de la Consejería de Medio Ambiente.

Por su parte, los delegados provinciales de medio ambiente tenían encomendada la dirección provincial de las distintas unidades que se crearon en cada una de las provincias andaluzas, desde donde se iba a realizar la gestión ordinaria de los asuntos relacionados con las aguas correspondientes a la provincia.

Asimismo, se constituyeron como órganos de participación: el Consejo Andaluza del Agua como máximo órgano de información, consulta y asesoramiento de la Junta de Andalucía en materia de aguas; y las Comisiones del Agua como órganos de participación en la administración de las cuencas hidrográficas internas. Estas comisiones se configuraban como un órgano colegiado singular, pues de un lado les correspondían funciones de gobierno y de gestión (a semejanza de la Junta de Gobierno) y por otro de participación activa de los usuarios en la planificación (Consejos del Agua)<sup>38</sup>. Y se creó, como órgano de deliberación y consulta en relación con las decisiones estratégicas de la Agencia Andaluza del Agua, el Consejo Interdepartamental, al cual podían ser invitados representantes de la Administración estatal cuando se debatieran asuntos relacionados con sus competencias.

Traspasada la totalidad de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, la Agencia Andaluza del Agua inicia a través de la empresa Dmr consultins un proceso de diseño y homogeneización de los procedimientos administrativos de ambas cuencas hidrográficas, así como el establecimiento de las políticas y sistemas informáticos de gestión necesarios para mejorar la eficiencia y dar el mismo tratamiento a todos los usuarios de la CCAA de Andalucía. Este proceso concluye con la implantación de los procesos y políticas antes mencionados en los distintos centros de trabajo y la formación del personal para su aplicación a partir del año 2007. Este proceso de modernización de la administración del agua y de normalización de los procedimientos administrativos para dotar a la administración hidráulica de mayor agilidad y transparencia, iniciado con la creación de la Agencia Andaluza del Agua, se verá drástica-

---

<sup>38</sup> Véase HORGUE BAENA, C. (2007: 63).

mente interrumpido y abortado en el año 2008<sup>39</sup>, con la incorporación de los medios humanos y técnicos de la CH del Guadalquivir, al imponerse sus procedimientos y modelos de trabajo al resto de las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

La Orden de 15 de septiembre de 2006 reordenó los sistemas hidráulicos de explotación existentes en las cuencas hidrográficas traspasadas vertientes al litoral atlántico para adaptarlos a la estructura administrativa andaluza de las direcciones provinciales<sup>40</sup>. Y con la Orden de 31 de mayo del 2007 se crea el Comité específico de gestión en los subsistemas hidráulicos de explotación antes definidos<sup>41</sup> y se establecen los procedimientos y criterios de elección de los representantes de los usuarios, organizaciones defensoras de la naturaleza, organizaciones representativas de intereses económicos y sociales y del conocimiento tecnológico y científico en la Comisión del Agua; asimismo, adapta la composición de la Comisión de explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete.

Finalmente, mediante el Decreto 277/2007<sup>42</sup>, de 6 de noviembre, se modificó parcialmente la RPT de la Consejería de Medio Ambiente para adscribir los medios traspasados por el Estado pertenecientes a las CH del Sur, Guadiana (la parte correspondiente a las Cuencas del Tinto-Odiel-Piedras) y Guadalquivir (la parte correspondiente a las Cuencas del Guadalete y Bárbate) a las unidades correspondientes, además de dotar de más puestos de trabajo para completar la estructura administra-

---

<sup>39</sup> Hasta la fecha, no ha tenido lugar un proceso del mismo calado, aunque se han homogeneizado las solicitudes y las condiciones que pueden ser impuestas a las autorizaciones y concesiones administrativas.

<sup>40</sup> Anteriormente, a través del Decreto 241/2005 que crea las direcciones provinciales, se adscribieron a dichas direcciones provinciales los subsistemas hidráulicos de explotación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

<sup>41</sup> Los comités de gestión mezclan funciones que según el TRLA corresponden a las juntas de explotación y a las comisiones de desembalse. Así, se les atribuyen funciones de coordinación de la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos del agua que corresponderían a las juntas de explotación, así como de deliberación y de formulación de propuestas sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de embalses y acuíferos que corresponden a las comisiones de desembalse. Los comités no se corresponden con los sistemas de explotación establecidos en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, al igual que pasaba con las Direcciones provinciales creadas en el año 2005. Si bien la subdivisión en subsistemas se hace coincidir casi prácticamente con las divisiones administrativas provinciales, con objeto de que los comités de gestión tengan un ámbito puramente provincial. Esto conlleva que la representación de los usuarios en ellos pueda no ser coincidente con la totalidad de los usuarios del sistema de explotación, con lo que ello puede suponer de falta de representación.

<sup>42</sup> Posteriormente, en el año 2012, con la adscripción de los medios humanos a la Consejería de Medio Ambiente, se observó una duplicidad de funciones en los servicios de personal y régimen económico, por lo que se modificó parcialmente la relación de puestos de trabajo de la consejería para adscribir estos medios a la Viceconsejería y a la Secretaría General del agua. En cuanto al resto de personal, se modificaron sus funciones y se adscribieron a las direcciones provinciales respectivas, con la salvedad de los puestos directivos y jefaturas de servicio, que fueron trasladados a los servicios centrales de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla.

tiva diseñada por la empresa consultora contratada por la Junta de Andalucía para el cumplimiento de los objetivos propuestos<sup>43</sup>.

D. Cuarta etapa: El cambio hacia una administración centralizada en Sevilla con Direcciones provinciales y Distritos hidrográficos. Ruptura del principio de unidad de gestión por cuenca hidrográfica

Con motivo del traspaso de servicios y funciones de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir llevado a cabo en el año 2008<sup>44</sup>, con efectos a partir del día 1 de enero

---

<sup>43</sup> Se efectuaron las dotaciones presupuestarias para poder sacar a concurso interno las plazas vacantes de la RPT en el año 2008. Con todo, esta estructura administrativa, adecuada a las funciones establecidas para la Agencia Andaluza del Agua en sus Estatutos del año 2006, tuvo escaso recorrido funcional, ya que la llegada del personal traspasado de la CH del Guadalquivir provocó un cambio de estructura administrativa de la Agencia Andaluza del Agua, que se materializó en los nuevos estatutos de la Agencia del año 2009.

Desde 2009 hasta la desaparición de la Agencia en el año 2011, se produjo una adaptación de funciones y puestos al nuevo estatuto, pero sin cambiar la relación de puestos de trabajos aprobadas en el presente decreto. Es más, esta estructura ha perdurado sin apenas cambios significativos hasta hoy en día, cuando estos medios se han adscrito directamente a la consejería competente. Ello ha supuesto un desajuste importante en cuanto a los medios disponibles y las funciones asignadas. Así, las Direcciones provinciales de Málaga y Cádiz se han nutrido de los medios personales originariamente previstos para las Direcciones Generales de la Cuenca Mediterránea y Atlántica Andaluza, respectivamente, infrautilizándose los medios humanos existentes al llevarse primero sus funciones a los servicios centrales de la Agencia Andaluza del Agua en Sevilla y después a la consejería competente en materia de aguas.

<sup>44</sup> En este artículo no se va a entrar a analizar las loables aspiraciones de las CCAA para lograr una mayor participación en la planificación y gestión de las cuencas estatales, recogidas en sus Estatutos de Autonomía, que llevaron a CCAA como Andalucía y Castilla-León a recoger expresamente sus competencias exclusivas en la gestión de la parte de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir y Duero respectivamente, que discurren íntegramente por sus territorios. El análisis de este conflicto ha sido sumamente tratado por diversos autores como MELLADO RUIZ, L., *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Comares, 2010, que critica la asunción de competencias autonómicas en el río Guadalquivir por cuanto una cosa es la importancia y trascendencia fáctica e instrumental del río Guadalquivir para la Comunidad Autónoma, las legítimas aspiraciones a una mayor y más efectiva participación en los órganos estatales de gestión y en los propios procedimientos supraautonómicos de toma de decisiones, [...] y otra bien distinta, por decirlo en términos suaves, la desconstitucionalización estatutaria del Estado de las Autónomas» (p. 262), sin perjuicio de una posible transferencia a Andalucía basada en el art. 150.2 CE (p. 311 y ss). Posibilidad que el Gobierno de Andalucía planteó al Gobierno del Estado en agosto del 2011, y que al no llegar a buen puerto supuso la devolución al Estado de los medios personales y materiales traspasados del Guadalquivir a través del Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre.

Por su parte DELGADO PIQUERAS, F. (2007: 196) considera razonable que el legislador estatutario (referido a la CA de Castilla la Mancha) pretenda «incrementar la capacidad de incidir en la definición de la política hidráulica nacional, por lo menos en las cuencas que le afecten, reforzar el carácter de su presencia en los organismos estatales y abrir fórmulas de cogestión y codecisión». Opinión, que tras analizar también las reformas estatutarias de las CCAA valenciana, catalana, andaluza y castellanoleonesa en su artículo «La cuenca hidrográfica como ámbito territorial para la gobernanza del agua en el Derecho español y europeo», en BAÑO LEÓN, J.M. (Coord.) *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor*

de 2009, se reestructura la Agencia Andaluza del Agua mediante el Decreto 2/2009, de 7 de enero, para dar cabida a los medios y al personal traspasado y centralizar las direcciones generales en Sevilla, desmantelando las sedes de Málaga y Jerez de la Frontera, pero manteniendo las Direcciones provinciales para la gestión de recursos e infraestructuras hidráulicas<sup>45</sup>. Asimismo, se aprovecha para introducir algunas modificaciones en la organización y objetivos de la citada Agencia, previstas en las Bases del Acuerdo Andaluz por el Agua de 3 de febrero de 2009<sup>46</sup>, para garantizar un servicio de calidad para usuarios y ciudadanos en general y reforzar la dirección estratégica de la consejería competente en materia de agua.

Se abandona, por tanto, la gestión independiente por cuencas hidrográficas con una coordinación y dirección centralizada en la Dirección Gerencia realizada hasta el año 2009. Esto se justifica, como se indica en la propia exposición de motivos, por el difícil encaje o disfuncionalidad que provocan estas cuencas hidrográficas con la gestión a través de las direcciones provinciales creadas en el año 2005:

« [...] la experiencia en la gestión de la Administración hidráulica andaluza ha puesto de manifiesto que la existencia de una estructura administrativa de cuenca, puede suponer disfuncionalidades que afectan a la eficacia y la eficiencia que debe presidir la organización administrativa y que ese modelo de organización puede provocar distorsiones con las Direcciones Provinciales (creadas por el Decreto 241/2005), ya que se trata de estructuras organizativas que vienen a superponerse en un mismo ámbito territorial».

---

*Santiago Muñoz Machado*, Vol. 3, 2016 (Tomo III), refrenda en «la insatisfactoria implementación del modelo descentralizado y participativo de la Ley de Aguas», si bien considera que «la fragmentación de la cuenca no es el mecanismo idóneo para dotar a las CCAA de mayor protagonismo en la gestión hidrográfica», y que «se echa en falta un acuerdo político para construir una política hidráulica a largo plazo, sobre la base del interés general, la equidad y solidaridad interterritorial, el equilibrio en el desarrollo regional y sectorial y la protección ambiental», pp. 2694-2695.

<sup>45</sup> Esta modificación de los Estatutos no aborda la adaptación de la Agencia al régimen de las agencias administrativas previsto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (L.AJA) en los términos establecidos en su disposición transitoria única; y se limita a incorporar a la Agencia Andaluza del Agua los medios y funciones de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, adaptando los órganos colegiados a la nueva realidad administrativa. Esta adaptación, que estaba prevista una vez estuviera consolidada la nueva organización, no llegó a realizarse por la devolución de las competencias al Estado de la Cuenca Hidrográfica Guadalquivir tras la STC 30/2011.

<sup>46</sup> El Consejo Andaluz del Agua (máximo órgano de consulta y participación social en materia de aguas), en su reunión de 17 de septiembre 2008, decide iniciar un proceso de análisis y reflexión con los agentes económicos y sociales, expertos y científicos, para analizar la gestión del agua, su administración y su financiación. Tras más de 2 meses de reuniones y debates, en la reunión celebrada el 5 de diciembre de 2008, aprueba las Bases del Acuerdo Andaluz por el Agua. Este acuerdo sería ratificado por el Presidente de la Junta de Andalucía y por los principales agentes económicos y sociales el 3 de febrero de 2009.



Se distinguen cuatro Distritos hidrográficos, como unidades territoriales para el ejercicio de las funciones de planificación, participación y gestión hidrológica que tenía atribuidas la Agencia Andaluza del Agua: Mediterráneo, Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate y Guadalquivir. Distritos hidrográficos que no responden a la unidad de gestión del agua y unidad de la cuenca hidrográfica establecidas en el art. 14 TRLA y sí, en cambio, a un concepto ad hoc para delimitar el ámbito territorial del río Guadalquivir gestionado por la Comunidad Autónoma de Andalucía, diferenciándolo, así, del resto de la DH del Guadalquivir que afectaba a otras CCAA.

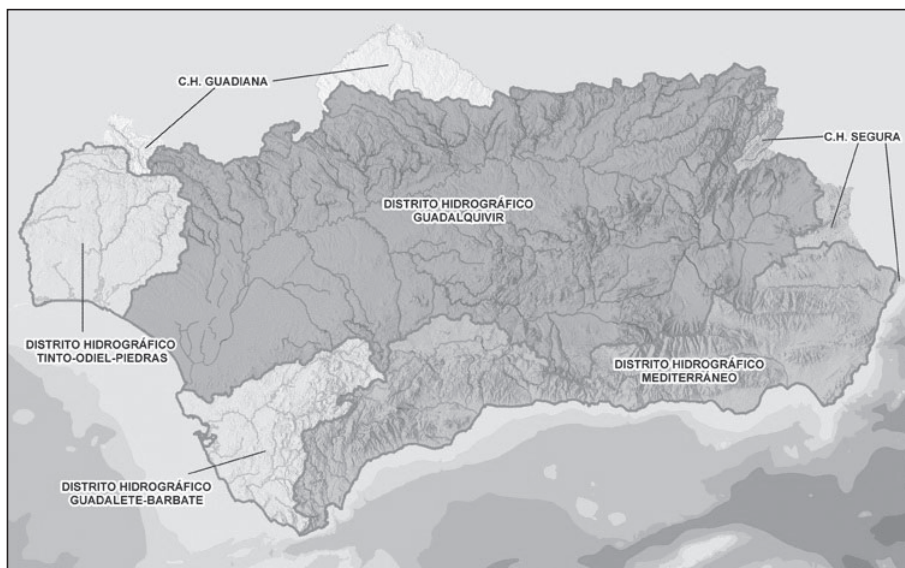


Ilustración 1. Distribución territorial de las aguas en Andalucía en el año 2008.  
Fuente: Junta de Andalucía

La crisis económica iniciada en el año 2007 impidió que la Junta de Andalucía pusiera en marcha el proceso de adaptación de la Agencia Andaluza del Agua a las directrices establecidas en la LAJA. El Gobierno andaluz acometió la reestructuración de las empresas y agencias públicas con objeto de reducir su número y privatizar su gestión, para poder disponer de mayor agilidad en la contratación y en la búsqueda de financiación privada. Con ello se buscaba eliminar los largos procedimientos administrativos para la contratación de medios y de obras públicas, así como las restricciones financieras de la ley de presupuestos, en especial del techo de gasto,



persiguiendo, en el ámbito que nos ocupa, la agilización de la gestión del agua<sup>47</sup>. Así se pretendía fusionar la Empresa pública de gestión del medio ambiente (Egmasa) con la Agencia Andaluza del Agua, para constituir la Agencia de Medio Ambiente y Agua, sujeta mayormente al derecho privado y con capacidad para endeudarse<sup>48</sup>.

Mientras se gestionaba dicha reestructuración administrativa, se procedió a modificar parcial y temporalmente en el Decreto 2/2009, de 7 de enero los órganos de gestión de las cuencas intracomunitarias (Comités de Gestión, Comisiones de explotación y Consejo Andaluz del Agua) para adaptarlos a la nueva estructura de la Agencia Andaluza del Agua. Si bien se mantuvieron las Comisiones del Agua en el ámbito territorial de las Cuencas Atlánticas y Mediterráneas andaluzas, en tanto en cuanto se creaban las nuevas Comisiones del Agua a nivel de Distrito hidrográfico<sup>49</sup>.

Así, la estructura de la Agencia Andaluza del Agua quedó conformada por los siguientes órganos:

- Órganos de gobierno y gestión: Presidencia, Vicepresidencia y Dirección Gerencia, de la que dependían tres direcciones generales con competencias en toda Andalucía: planificación y participación; infraestructuras y explotación; y dominio público hidráulico<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Ello además conllevó que hubiera que modificar el texto del anteproyecto de la LADA para sustituir la expresión «Agencia Andaluza del Agua» por la «consejería competente en materia de aguas» en el capítulo II del Título I.

<sup>48</sup> Las protestas de los funcionarios a dicha integración en la Agencia de Medio Ambiente y Agua, por la posible pérdida de derechos adquiridos y la consiguiente funcionarización encubierta del personal laboral de Egmasa, provocó un cambio en la idea inicial de fusión de ambas organizaciones y la integración del personal funcionario de la Agencia en la Consejería de Medio Ambiente. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

<sup>49</sup> Estaba previsto la constitución de cuatro comisiones, una por cada Distrito hidrográfico, pero transitoriamente y hasta que se procediera al desarrollo de las previsiones contenidas en los Estatutos, se mantuvieron tres comisiones que sólo funcionaban en Pleno:

- La Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza en el Distrito Hidrográfico Mediterráneo, constituida en febrero de 2009.
- La Comisión del Agua de la Cuenca Atlántica Andaluza en los Distritos Hidrográficos Guadalete-Bárbate y Tinto-Odiel-Piedras.
- La Comisión del Agua Guadalquivir en el Distrito Hidrográfico del Guadalquivir.

La temporalidad de estos órganos era evidente por cuanto en esos años se estaba elaborando la LADA (que en su título II regulaba los órganos de participación, y cuyo desarrollo normativo se realizaría en el Decreto 477/2015) y se estaba reorganizando la Administración autonómica, como se ha indicado anteriormente.

<sup>50</sup> Con la incorporación de las funciones y medios de parte de la CH del Guadalquivir, la Comunidad Autónoma se olvida del principio constitucional de unidad de cuenca y estructura su administración como una consejería más, con competencias sobre todo el territorio andaluz y con división por materias

- Órganos colegiados: se constituyeron las Comisiones del Agua de los Distritos hidrográficos y, dentro de cada comisión, los Comités de Gestión<sup>51</sup>. Asimismo, se mantuvo la Comisión de desembalse de la CH del Guadalquivir, el Consejo interdepartamental adscrito a la Agencia Andaluza del Agua, la Comisión de seguimiento para la prevención de inundaciones urbanas y el Consejo Andaluz del Agua creado por el Decreto 202/1995. Finalmente, en la disposición final cuarta se adaptaron a la nueva estructura administrativa las Comisiones de Explotación de los trasvases del Guadiaro-Guadalete y del Negratín-Almanzora<sup>52</sup>.

a nivel de dirección general. Asimismo, se produce una integración de las estructuras existentes en las desaparecidas Direcciones Generales de la Cuenca Mediterránea y de la Cuenca Atlántica en tres nuevas direcciones generales. Así, estas tres direcciones generales se reparten las competencias en materia de agua de forma similar a la estructura orgánica previa de la CH del Guadalquivir (Oficina de Planificación Hidrológica, Dirección Técnica y Comisaría de Aguas, respectivamente). Y mantienen en sus orígenes como máximos responsables a los que provienen de la citada CH del Guadalquivir (con la excepción de la Oficina de planificación pues, al no traspasarse dichas competencias a la Comunidad Autónoma, tampoco se traspasó al personal de la misma).

<sup>51</sup> Los Comités de gestión se crearon por Orden de 31 de mayo de 2007 de la Consejera de Medio Ambiente, y se adaptaron a la nueva estructura administrativa en el Decreto 2/2009:

- En el Distrito Hidrográfico de la Cuenca Mediterránea Andaluza: Campo de Gibraltar; Málaga-Costa del Sol Occidental; Axarquía; Granada; Poniente Almeriense; Sierra de Gador-Filabres; y Sierra Filabres-Estancias.
- En el Distrito Hidrográfico Guadalete-Bárbate: Guadalete y Bárbate.
- En el Distrito Hidrográfico Tinto Odiel y Piedras: Huelva.
- Transitoriamente, hasta el desarrollo de las previsiones estatutarias, en el Distrito Hidrográfico del Guadalquivir se definieron los siguientes Comités de Gestión, que mantenían las funciones asignadas a las Juntas de Explotación: Alto Guadalquivir (Jaén); Medio Guadalquivir (Córdoba); Bajo Guadalquivir (Sevilla); Alto Genil y Guadiana Menor.

<sup>52</sup> La transferencia de agua de la Cuenca del Guadiaro a la Cuenca del Guadalete se autorizó por la Ley 17/1995, de 1 de junio. Y cuya Comisión de Explotación se constituye mediante Real Decreto 1599/1999, de 15 de octubre. A partir del traspaso de funciones y servicios de la CH del Sur en el año 2004 y de la Cuenca del Guadalete en el año 2005, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene las competencias plenas para gestionar dicho trasvase entre cuencas intracomunitarias.

Por su parte el trasvase del Negratín al Almanzora se autoriza mediante la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, y se crea la Comisión por Orden MAM/2313/2003, de 1 de agosto. En aquellos momentos, tanto el embalse Cuevas de Almanzora como el del Negratín eran gestionados por la Junta de Andalucía, y por tanto podía establecer su composición y funciones. En la actualidad el embalse del Negratín pertenece a la CH del Guadalquivir, y por ello la comisión integra a representantes de ambas administraciones.

Este Decreto 2/2009, no contemplaba el trasvase entre las Cuencas del Tinto-Odiel-Piedras y el Guadalquivir para el abastecimiento y riego del entorno de Doñana, a pesar de que fue aprobado por el Consejo de Ministros del 15/02/2008 en un volumen anual de 4,99 Hm<sup>3</sup>. Posteriormente, mediante la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, se amplía a 19,99 Hm<sup>3</sup>, y mediante la Orden AAA/30/2016, de 18 de enero, su Comisión de Gestión Técnica de la transferencia de recursos hídricos.

- **Órganos Territoriales:** se mantuvieron las sedes y el personal de las sedes de Jerez de la Frontera y de Málaga de las antiguas direcciones generales, que pasaron a prestar servicios tanto a las nuevas direcciones generales como a las direcciones provinciales.

Asimismo, se modificaron ligeramente las funciones delegadas a las Direcciones provinciales y se dotaron de una estructura administrativa a las correspondientes a las provincias de Sevilla, Jaén o Córdoba, que en la fecha en que se crearon (Decreto 241/2005) no tenían competencia alguna en materia de agua. Al frente de ellas se situó a un gerente provincial como máximo responsable administrativo, dependiente directamente del delegado provincial.

En 2009, en plena crisis económica, la Junta de Andalucía inicia los estudios para la reorganización administrativa y la reducción de sus entes instrumentales. Así, en el primer semestre del año se ejecutó la reorganización de diecisiete centros directivos de las distintas consejerías. Y en el año 2010 se continuó en dicho proceso, con la supresión de dos consejerías mediante Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de consejerías. El colofón de dicho proceso de reestructuración administrativa en materia de aguas se produjo con el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, así como con el Decreto 105/2011, de 19 de abril, de estructura de la Consejería de Medio Ambiente.

Este proceso de reordenación administrativa, en lo que aquí interesa, se saldó con la eliminación de la Agencia Andaluza del Agua, cuyas funciones y medios se integraron en la consejería competente en materia de medio ambiente. Ello tuvo lugar al tiempo en que se redactaba y tramitaba la LADA, si bien la fecha de la desaparición formal de la agencia fue el 28 de abril de 2011. En realidad, la apuesta política por dicha eliminación tuvo lugar en el año 2009; prueba de ello es que el Gobierno andaluz utilizó la tramitación parlamentaria para modificar el anteproyecto de la citada LADA, eliminando la referencia a la Agencia Andaluza del Agua e incluyendo la referencia a la «consejería competente en materia de agua». La intención del Gobierno fue la de utilizar este proceso de reordenación administrativa para integrar los medios humanos de la Agencia Andaluza del Agua dentro de la nueva Agencia de Medio Ambiente y Agua creada. Para ello, en la DA cuarta del citado Decreto-Ley 5/2010 se establece la posibilidad de que el personal funcionario pueda integrarse voluntariamente en dicha agencia pública empresarial junto con el personal laboral integrante de la extinta empresa pública EGMASA.

Esta integración fue muy cuestionada por los funcionarios públicos, que en tablaron numerosas movilizaciones en el año 2010 para evitar esa integración «voluntaria» en la nueva agencia, así como la funcionarización del personal laboral de

la extinta empresa pública. Ello llevó al Gobierno a mantener numerosas reuniones con los sindicatos, que fructificaron en el Acuerdo de 7 de diciembre de 2010<sup>53</sup>, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Acuerdos adoptados por la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía en su reunión de 18 de noviembre de 2010, en materia de reordenación del sector público.

En el punto quinto de dichos acuerdos se recogió que el personal funcionario y laboral que prestaba sus servicios en la Agencia Andaluza del Agua se integraría en la estructura de la Consejería de Medio Ambiente. Para ello, previamente, se negociarían con los firmantes de este acuerdo los criterios de integración en la Consejería de Medio Ambiente y se modificaría la relación de puestos de trabajo para adaptarla a la nueva situación. No obstante, también en ese punto quinto se establecía la posibilidad de que este personal funcionario y laboral se integrara con carácter voluntario en las agencias públicas empresariales<sup>54</sup>.

La salvaguarda de los derechos de los empleados públicos, con el mantenimiento de la condición de personal funcionario o laboral con independencia de su integración en alguna de las nuevas agencias, y la garantía de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad para el acceso a la Administración autonómica, evitando que el personal laboral de las nuevas agencias pueda adquirir la condición de funcionario, fue exigida en las movilizaciones realizadas por los funcionarios durante los años 2009 y 2010 siendo finalmente acogidas por la Junta de Andalucía en el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre<sup>55</sup>.

Por otro lado, en el Decreto-Ley 5/2010 se modifican determinados preceptos de la Ley 9/2007 relativos a la ordenación de las entidades instrumentales, que

---

<sup>53</sup> Acuerdo publicado en el BOJA núm. 251, de fecha 27/12/2010.

<sup>54</sup> La falta de acuerdo para la integración del personal funcionario en la citada Agencia pública derivó en varias denuncias judiciales, que aunque dieron la razón a la Junta de Andalucía en cuanto a sus competencias para reestructurar la Administración autonómica y poder integrar al personal funcionario dentro de las nuevas agencias creadas, provocaron un fuerte desgaste político que finalizó con las elecciones autonómicas del 25 de marzo de 2012, pospuestas para que no coincidieran con las elecciones generales del 28 de abril del 2011.

<sup>55</sup> Así se recoge en la exposición de motivos del citado Decreto-Ley 6/2010. En seis meses, el Gobierno autonómico cedió a las presiones de los funcionarios para renunciar a la intención de integrar a los mismos dentro de la nueva agencia empresarial creada. En este Decreto-ley se modifica, como indica la exposición de motivos: «la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, en los términos indicados. Igualmente, se da nueva redacción al apartado 3 del art. 69 de la Ley 9/2007, 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en lo que se refiere al personal funcionario y laboral que se integre en las agencias públicas empresariales». El art. 69 de la citada Ley 9/2007, modificado, garantiza el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguarda los intereses generales al personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública.

afectan de manera muy especial a las agencias públicas empresariales, con objeto de reordenar el sector público andaluz mediante la creación, modificación o extinción de una serie de agencias, a partir de preexistentes entidades instrumentales, públicas o privadas.

Así, dentro del capítulo II de medidas sectoriales de organización, en la sección octava de medidas de organización en relación con el medio ambiente y el agua, en el art. 22 se crea la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (a partir de EGMASA), que en materia de agua asume las competencias de:

- 1.º La adquisición, construcción, conservación, mantenimiento y mejora de obras, equipamientos e instalaciones hidráulicas con motivos de las encomiendas de gestión que reciba.
- 2.º La gestión y mantenimiento de las redes de información, vigilancia y control, así como la realización de actuaciones relacionadas con el dominio público hidráulico y la calidad del medio hídrico en los términos que se establezcan en sus Estatutos.

Y en su art. 24.1 se declara extinguida la Agencia Andaluza del Agua, con efectos desde la fecha de constitución efectiva de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía<sup>56</sup>. En base a la disposición adicional tercera, los estatutos de las entidades instrumentales y la modificación de las estructuras orgánicas de las consejerías debían aprobarse y publicarse antes del 31 de diciembre de 2010. Si bien, no fue hasta el 19 de abril de 2011 que se aprobó el Decreto 104/2011, que establecía los estatutos de la citada agencia pública.

E. Quinta Etapa: La vuelta a los orígenes con la adscripción de las funciones y servicios en materia de agua a la consejería con competencias en medio ambiente

El proceso de reordenación administrativa comenzado en el año 2009 tendría su reflejo legal en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público en Andalucía, que convalida el citado Decreto-Ley 6/2010 y que incluye medidas complementarias al Decreto-Ley 5/2010, tras los acuerdos alcanzados en la mesa

---

<sup>56</sup> El citado art. 24.1 del Decreto-Ley 5/2010 establece que «Queda extinguida la Agencia Andaluza del Agua, con efectos desde la fecha de constitución efectiva de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.», uniendo la desaparición de una agencia al nacimiento de otra, que asumiría sus funciones, servicios y el personal funcionario para la gestión del agua. Lo que supone una nueva muestra del interés del Gobierno autonómico por traspasar las funciones y servicios desde la Agencia Andaluza del Agua a la nueva agencia empresarial de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, junto con el personal funcionario oportuno. No obstante, la oposición de los funcionarios y los recursos ante los tribunales, provocaron el abandono de la idea primigenia y el mantenimiento de las direcciones generales de la Agencia Andaluza del Agua, pero integradas dentro de la consejería competente en materia de agua.

general de negociación del empleado público. Entre las modificaciones introducidas al mencionado Decreto-Ley 5/2010 destaca la producida en el art. 24.1 para vincular la extinción de la Agencia Andaluza del Agua a la entrada en vigor del decreto por el que se aprobase la nueva estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, en la que se integrarían las competencias y medios de la citada Agencia Andaluza del Agua, en lugar de la vinculación a la constitución de la citada Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, como indicamos anteriormente.

No obstante, la constitución de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía mediante el Decreto 104/2011 y la nueva estructura de la Consejería de Medio Ambiente establecida en el Decreto 105/2011 coinciden en la fecha de su aprobación: 19 de abril. Por tanto, a partir del día 20 de abril desaparece la Agencia Andaluza del Agua y se integran todos los medios en la Consejería de Medio Ambiente.

Además, en este decreto que establece la estructura de la Consejería de Medio Ambiente se plasma la reducción de los centros directivos establecida en la citada Ley 1/2011 y, así, las competencias y medios materiales y personales de la Agencia Andaluza del Agua se integran en la Secretaría General del agua de la citada Consejería de Medio Ambiente<sup>57</sup>. Del mismo modo, se agrupa la Dirección General de Planificación y Participación con la Dirección General del Dominio Público Hidráulico, para constituir la Dirección General de Planificación y Gestión del DPH.

A la par de este proceso de integración de las funciones y medios en la consejería, se fallan la STC 30/2011, de fecha 16 de marzo, por la cual se declaraba inconstitucional el art. 51 del Estatuto del 2007 y las SSTS de 13 y 14 de junio de 2011, que resuelven la devolución al Estado de las funciones traspasadas de la CH del Guadalquivir. Así, prácticamente, no llegó a estar ni tres años el personal traspasado de la CH del Guadalquivir en la Agencia Andaluza del Agua, por cuanto el 21 de octubre de 2011, por mandato del Real Decreto 1498/2011, se integraban en la Administración estatal los medios materiales y personales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Real Decreto 1666/2008<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Este proceso de adelgazamiento o de reordenación del sector público se acompañó del correspondiente proceso de eliminación de sedes administrativas alquiladas en Sevilla y el consiguiente traslado del personal de la extinta Agencia Andaluza del Agua. Con la consiguiente paralización de los expedientes administrativos y el deterioro del servicio público prestado.

<sup>58</sup> Aunque la citada sentencia es de fecha posterior al Decreto-Ley 6/2010, de reordenación del sector público, la seguridad de que el TC iba a declarar la inconstitucionalidad, con la consiguiente devolución de las funciones y servicios al Estado, hizo que el Gobierno autonómico, por un lado, trabajara con el central para buscar una solución (vía encomienda o delegación vía art. 150 CE, que no fructificó) y, por otro, diseñara una nueva organización administrativa sin los medios humanos y técnicos traspasados por la CH del Guadalquivir.

Este proceso no afectó tan directamente a las Direcciones provinciales, ya que simplemente se integraron como tales dentro de las Delegaciones provinciales, pero sin perder competencia ni personal alguno en el cambio. Es más, los gerentes provinciales, que deberían haber desaparecido *ipso facto*, continuaron realizando su labor asesorando al Delegado provincial y coordinando las actuaciones en materia de aguas<sup>59</sup>. Tampoco afectó a la estructura directiva ni a la distribución de competencias entre las direcciones generales y las Delegaciones provinciales, ni a los comités de gestión porque eran órganos puramente provinciales. Pero sí que provocó una modificación de las comisiones del agua de las DHs, pues en virtud de la DT cuarta se las somete a un régimen transitorio. Transitoriedad que se mantuvo hasta el Decreto 477/2015, que creó los consejos del agua de las demarcaciones (siguiendo el modelo establecido en el TRLA, si bien la Junta de Andalucía les atribuye también algunas funciones de las Juntas de gobierno), heredando las funciones de estas comisiones del agua.

Con este proceso se produjo un abandono de la concepción inicial de la gestión del agua, que seguía el modelo establecido por la Comunidad Autónoma de Cataluña para sus cuencas internas. Se pasa de la constitución de un organismo público, como era la agencia, especializado y autónomo de la estructura administrativa de las consejerías de la Comunidad Autónoma, a integrarse dentro de dicha Consejería de Medio Ambiente como una Secretaria General más.

Posteriormente y hasta la fecha, se han aprobado varias reestructuraciones más de la consejería con competencias en materia de medio ambiente<sup>60</sup>, que no han variado significativamente la estructura en materia de agua más allá de cambiar el órgano directivo de la Secretaria General del Agua por la Secretaria General de Medio Ambiente y Agua; ésta a su vez por la Secretaria General de Medio Ambiente y Cambio Climático; y finalmente por la Secretaria General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático. De esta Secretaria General dependen en materia de aguas la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, y la Dirección General de Infraestructuras del agua.

---

<sup>59</sup> Actualmente, han desaparecido prácticamente todos los Gerentes provinciales de las Delegaciones territoriales, no por cambios en la relación de puestos de trabajo, sino por las sucesivas reestructuraciones de las Delegaciones provinciales/territoriales realizadas para la reagrupación de las mismas.

<sup>60</sup> A partir de la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente establecida en el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, previa a la desaparición de la Agencia Andaluza del Agua, mediante el Decreto 176/2009, de 19 de mayo, se procedió a racionalizar y simplificar la estructura administrativa de la Consejería de Medio Ambiente. Las modificaciones posteriores han tenido lugar mediante el Decreto 139/2010, de 13 de abril; el Decreto 105/2011, de 19 de abril; el Decreto 142/2013, de 1 de octubre; el Decreto 216/2015, de 14 de julio; y el Decreto 103/2019, de 12 de febrero.

La falta de especialización de la administración que gestiona los recursos hídricos en Andalucía se ha acentuado en el año 2019, con la entrada del nuevo Gobierno andaluz, que ha unido la consejería con competencias en medio ambiente y agua con la consejería con competencias en agricultura por medio del Decreto 103/2019. Con ello se está subordinando la política de agua y medio ambiente al desarrollo agrícola, lo que puede suponer volver a una política de infraestructuras hidráulicas en vez de a las políticas de mejora de la gestión de recursos y recuperación de la calidad de las masas de agua, como promueve la DMA y la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica el Plan Hidrológico Nacional del año 2001.

#### IV. ESTADO ACTUAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA Y EN EL RESTO DE CCAA

Ya se ha comentado cómo se sigue manteniendo, prácticamente sin cambios, la estructura administrativa del Estado para la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias a través de los organismos de cuenca creados en la LAg. Modelo de administración hidráulica sumamente enaltecida por autores como Fanlo Loras<sup>61</sup> y a las cuales autores como Embid Irujo<sup>62</sup> les auguran un próspero futuro en la gestión del agua, sin perjuicio de las oportunas y convenientes mejoras para adaptarse a los desafíos en la actualidad y a las nuevas TIC.

Por su parte, las CCAA, con y sin cuencas intracomunitarias, se han dotado desde sus orígenes de una estructura administrativa, más o menos especializada, para la gestión de las competencias propias en materia de aguas. Esta estructura administrativa es diversa en las distintas autonomías, si bien por lo general, para la gestión de las cuencas intracomunitarias, predominan los organismos públicos como las agencias y las entidades públicas empresariales, que con mayor o menor grado de autonomía, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> FANLO LORAS, A. (2007: 447-448) destaca el papel que han desempeñado las CH u Organismos de cuenca como autoridad única en materia de aguas en España; y cómo se ha generalizado el modelo en el Derecho comparado. Ante aquellos que consideran que está bloqueado institucionalmente y debe ser abandonado, el autor considera que es necesario acometer con urgencia un impulso extraordinario que las revitalice e introduzca las mejores técnicas que lo hagan posible, sin abandonar el referido modelo, devolviéndoles la vitalidad perdida y el atractivo institucional que desde su creación en 1926 siempre han tenido. En el mismo sentido, PÉREZ MARÍN, A., *Derecho de las aguas continentales: A propósito de la Ley de Aguas para Andalucía comentario de su articulado*, Ed. Iustel, Estudios doctrinales, 2011, p. 509, que apuesta por «nuestras fórmulas mantenidas con éxito desde hace más de un siglo».

<sup>62</sup> Véase EMBID IRUJO, A. (2017: 61-62).

<sup>63</sup> MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.; RUIZ ORTEGA, M.J. y MARTÍNEZ-ALONSO RUIZ, H., «Las personificaciones instrumentales autonómicas: organismos autónomos, entidades públicas, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones públicas autónomas» en *VII Congreso Español de ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, 2005, consideran que «El número de entidades depen-



CCAA	Cuenca Intra <sup>64</sup>	Administración General de la Comunidad Autónoma	Normativa	Entes dependientes de las CCAA en materia de agua	Tipología
Andalucía	Si	Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático	Ley 9/2010	Agencia del Medio Ambiente y Agua	Entidad pública empresarial
Aragón	no	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Ley 10/2014	Instituto aragonés del agua	Ente publico
Asturias	Si *	Dirección general calidad ambiental y obras hidráulicas	Leyes 1/1994 y 5/2002	Junta de saneamiento/ Consorcio de Aguas de Asturias	Organismo autónomo/ consorcio
Cantabria	no	Dirección general obras hidráulicas y ciclo integral agua	Ley 2/2014	Medio ambiente, agua, residuos y energía de Cantabria S.A (MARE)	Sociedad mercantil
Castilla-La Mancha	Si *	Consejería de Fomento	Ley 12/2002	Agencia del agua de Castilla-La Mancha/ Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha	Organismo autónomo/ Ente publico
Castilla y León	no	Varias consejerías	Ley 9/2013	Sociedad pública de Infraestructuras y medio ambiente de Castilla y León SA	Sociedad mercantil

dientes o vinculadas a las Administraciones públicas territoriales es sin duda muy elevado, y la tendencia que se observa no es otra que la de su aumento.» (p. 39), debido a que la CE reconoce a las CCAA la competencia para su organización administrativa y con ello «la capacidad de instituir personificaciones instrumentales, como manifestación de una potestad organizativa que, por el hecho de la generalización de los poderes legislativos autonómicos, alcanza una potencialidad creadora limitada únicamente por el bloque de la constitucionalidad» (p. 41). Por ello, se hace difícil comparar los distintos entes instrumentales de las CCAA, sin agruparlos en las categorías o tipologías recogidas en el art. 11 de la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre. Así en la tabla siguiente, basándome en el inventario de entes dependientes de las CCAA que desde el año 2007 publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se ha realizado una síntesis de los entes instrumentales que cada Comunidad Autónoma ha constituido en materia de agua.

<sup>64</sup> (\*) A pesar de contar con cuencas hidrográficas intracomunitarias en su territorio, estas CCAA por la escasa entidad de los ríos o de las cuencas endorreicas propias aun no gestionan los servicios y funciones correspondientes, que siguen estando atribuidas a los organismos de cuenca estatales.

CCAA	Cuenca Intra <sup>64</sup>	Administración General de la Comunidad Autónoma	Normativa	Entes dependientes de las CCAA en materia de agua	Tipología
Cataluña	Si	Departamento de Territorio y sostenibilidad	Decreto Legislativo 3/2003	Agencia catalana de l'aigua/Ens d'abastament d'Aigua Ter-Llobregat	Ente público/ ente publico
Extremadura	no	Dirección general de planificación e infraestructuras hidráulicas	Ley 10/2001		
Galicia	Si	Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ley 9/2010	Augas de Galicia / Agencia gallega de infraestructuras	Entidad pública empresarial/ agencia
Madrid	no	Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.	Ley 17/1984	Canal de Isabel II, S.A.	Sociedad mercantil
Navarra	no	Varias consejería	Ley 10/1988	Navarra de infraestructurales locales SA	Sociedad mercantil
Comunidad valenciana	Si *	Dirección general del agua	Decreto 111/2017	Entidad pública de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana	Ente publico
Murcia	no	Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente	Ley 3/2000	Entidad regional de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia/ Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua	Ente público/ fundación

CCAA	Cuenca Intra <sup>64</sup>	Administración General de la Comunidad Autónoma	Normativa	Entes dependientes de las CCAA en materia de agua	Tipología
La Rioja	no	Varias consejería	Ley 5/2000	Consortio de aguas y residuos de la Rioja	Consortio
Illes Balears	Si	Dirección General de recursos hídricos	Decreto 129/2002	Agencia Balear del Agua y de la calidad ambiental/ Consorci d'aigües de les Illes Balears	Entidad pública empresarial/ consorcio
Islas Canarias	Si	Consejo Insular del agua	Ley 44/2010	Canal Gestión Lanzarote SAU/ Fundación canaria centro canario del agua	Sociedad mercantil/ fundación
País Vasco	Si	Consejería de Medio Ambiente	Ley 1/2006	Agencia vasca del agua	Ente publico

Tabla 2. Administración hidráulica en las CCAA de España. Fuente: Elaboración propia

Por su parte, aquellas CCAA que no tienen cuencas intracomunitarias o, teniéndolas, aún no gestionan las mismas, suelen encomendar las funciones correspondientes a sus competencias en materia de agua a la consejería con competencias en medio ambiente, sin perjuicio del resto de competencias en otras materias sectoriales relacionadas con el agua (agricultura, minas, industria, ordenación del territorio, etc.), que suelen ser ejercidas por otras consejerías.

En cualquiera de ambos casos, la mayor parte de las CCAA han creado sociedades mercantiles para la elaboración, ejecución y en su caso explotación de las infraestructuras hidráulicas de interés comunitario, en especial de las obras de abastecimiento en alta y depuración de las aguas residuales urbanas. Alguna de las cuales, como el Canal de Isabel II, prestan servicios fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la que depende.

Actualmente las CCAA se mueven, en materia de aguas, entre una gestión integrada con las funciones y servicios en materia de medio ambiente y una administración especializada y autónoma de la Administración general, que permita una mayor flexibilidad y rapidez a la hora de adaptarse a las necesidades económicas y financieras para el ejercicio de sus funciones, en especial de la ejecución de las obras

hidráulicas necesarias. Esta autonomía administrativa, amparada legalmente en el TRLA para los organismos de cuenca y en las respectivas leyes autonómicas para sus entidades institucionales autonómicas, no supone en ningún caso que no estén sujetas a una dirección política por parte del ministerio o de la consejería a la que se encuentren adscrita orgánicamente.

Autonomía administrativa que no debe quedarse solamente en un mandato jurídico de las leyes reguladoras de estos organismos públicos, sino que debe configurarse como una «necesidad existencial» de este tipo de entidades públicas. La incorporación en sus órganos de gobierno, planificación y coordinación de otras administraciones y de los usuarios y ciudadanos en general, hace inviable una inserción puramente jerárquica de estos organismos en la estructura administrativa general<sup>65</sup>.

Pues bien, dicho esto, no se comprende el cambio en la administración hidráulica de Andalucía ocurrido en el año 2011 para pasar de una administración autónoma y especializada, como era la Agencia Andaluza del Agua, a la adscripción de los servicios y funciones en materia de agua a una secretaría general de la consejería con competencias en materia de medio ambiente y, en la última legislatura, con competencias también en agricultura. Cambio de la organización administrativa que, a mi entender, responde al interés histórico, expresado en múltiples ocasiones por el Gobierno andaluz<sup>66</sup>, de gestionar las aguas del río Guadalquivir y que, ante la imposibilidad legal de la misma (tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto de Autonomía por la STC 30/2011), determinó la pérdida del interés en seguir manteniendo una estructura administrativa especializada, con una dotación amplia de medios humanos y técnicos, para la gestión de las aguas en Andalucía. Lo que se traduciría en la desaparición de la recién creada Agencia Andaluza del Agua en tan solo cinco años por medio de la Ley 1/2011. Ello a su vez provocó los cambios normativos introducidos durante la tramitación parlamentaria de la LADA para

---

<sup>65</sup> Así lo considera EMBID IRUJO, A. (2017: 52-53), que propone aprobar un marco jurídico, completo, que haga creíble, en cualquier circunstancia, ese mandato de autonomía.

<sup>66</sup> El objetivo del Gobierno andaluz en los últimos 40 años (hasta esta última legislatura en el que ya no está el Partido Socialista en el poder) ha sido la gestión de las aguas del río Guadalquivir en Andalucía basándose en la importancia económica-social del mismo para la región y lo que el citado río supone en su historia y cultura. Así, el 13 de junio de 2018, el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en la I Jornada de Comunicación Científica sobre el Estuario del Guadalquivir, reiteró la demanda de Andalucía sobre las competencias de gestión del río Guadalquivir, indicando que la misma «nunca ha dejado de estar sobre la mesa». Asimismo, expresaba su convencimiento de que con el nuevo gobierno central socialista de Pedro Sánchez se avanzaría hacia ello. La persecución de este objetivo ha provocado que durante muchos años se haya retrasado el acuerdo con el Gobierno estatal para el traspaso de las cuencas hidrográficas propiamente intracomunitarias de Andalucía, lo que llevó incluso a renunciar a entrar en la Junta de Gobierno de la CH del Sur prevista en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 650/1987.

eliminar los artículos referentes a la Agencia Andaluza del Agua y sustituir todas las referencias a la misma por la «consejería competente en materia de agua».

La pérdida de las competencias en la citada STC 30/2011, lejos de dar un impulso a la gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, ha supuesto la absorción de sus medios humanos y materiales por parte de la consejería con competencias en medio ambiente, pasando a un segundo plano en el debate político. Y lo que es peor, a una descomposición de su estructura administrativa y un vaciamiento progresivo del personal técnico y de los medios disponibles.

Lo que supone un flaco favor a la mejora de gestión anunciada y prevista de estas cuencas hidrográficas intracomunitarias. Cuencas que, aunque representen el 32,7% de la superficie de Andalucía (el 5,4% Tinto-Odiel-Piedras, el 6,8% Guadalete-Bárbate y el 20,5% las Cuencas Mediterráneas Andaluzas) frente al 58,84% que ocupa la Cuenca intercomunitaria del Guadalquivir, tienen gran importancia en cuanto a los usos y recursos gestionados (abastecen a la práctica totalidad de la costa andaluza), lo que justifica sobradamente su puesta en valor y la dotación de los medios humanos y materiales necesarios para mejorar su gestión.

En el ya citado Decreto 103/2019, que establece la actual estructura de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible<sup>67</sup>, se encuentra ubicada la Secretaria General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, a la cual corresponde entre otras funciones (art. 8): la coordinación de las políticas de medio ambiente y agua; la política de agua y en especial la protección y recuperación del ciclo integral del agua y la promoción de su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general; la planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias, prevención de avenidas e inundaciones y situaciones de sequía; la ordenación y regulación de los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano; y la gestión de los cánones de agua y el establecimiento de las excepciones al principio de recuperación de costes.

Para lo cual dispone de dos direcciones generales: la de planificación y recursos hídricos; y la de infraestructuras del agua. La primera dirección general agrupa las funciones que ostentan la comisaria de aguas y la oficina de planificación hidrológica en los organismos de cuenca, además de la relación con las Cuencas del Guadalquivir, Guadiana y Segura en el seguimiento y propuesta de revisión de los planes hidrológicos de las mismas dentro del ámbito de Andalucía, así como la planificación, ordenación y regulación de los servicios de abastecimiento en alta y saneamiento y depuración de las aguas residuales. Por su parte, la Dirección

---

<sup>67</sup> Decreto que ha sido modificado parcialmente por el Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, que no ha variado la estructura administrativa de la citada consejería, pero sí que ha modificado ligeramente las funciones atribuidas a la Secretaria General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático.

General de Infraestructuras del agua tiene encomendadas funciones similares a las de la dirección técnica de los organismos de cuenca, centradas en la elaboración, ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas, así como en la explotación y conservación de las mismas, y el establecimiento de los cánones y tarifas aplicables en los distintos sistemas de explotación.

Esta reestructuración no ha afectado a las competencias de las delegaciones territoriales, las cuales cuentan con el Servicio de Dominio Público Hidráulico y Calidad de las Aguas para el ejercicio de las funciones soberanas (tramitación de expedientes de autorización, concesión, sancionadores, e informes de afección al dominio público hidráulico); el Servicio de Infraestructura del Agua para la elaboración de proyectos y ejecución de las infraestructuras hidráulicas (principalmente abastecimiento y depuración); y la unidad de explotación de los diferentes subsistemas que se encargan de la explotación, mantenimiento y conservación de las infraestructuras hidráulicas gestionadas por la Junta de Andalucía en las respectivas provincias<sup>68</sup>. A estas Delegaciones territoriales se mantienen adscritos los correspondientes comités de gestión<sup>69</sup> regulados en el Decreto 477/2015.

---

<sup>68</sup> Así como el Servicio de Dominio Público Hidráulico y Calidad de las Aguas actúa funcional y orgánicamente a las órdenes del Delegado territorial, el Servicio de Infraestructuras y las unidades de explotación dependen orgánicamente del Delegado territorial pero funcionalmente de la Dirección General de Infraestructuras del agua. Siguiendo un modelo similar al establecido a finales del siglo XIX en España, y que tantos problemas y tensiones provocó hasta que se crean las CH en 1926 y las Delegaciones de servicios hidráulicos en 1932 a nivel de cuenca hidrográfica para la ejecución de obras y las funciones soberanas (disposición/atribución y policía de las aguas) respectivamente.

<sup>69</sup> Que se constituyen como órganos colegiados para la explotación de las obras hidráulicas y gestión de los recursos de aguas superficiales y subterráneas de los sistemas y subsistemas de explotación previstos en el anexo III del Decreto 477/2015: Málaga, Campo de Gibraltar, Granada, Almería, Guadalete, Bábate y Huelva.

Las funciones atribuidas a estos comités de gestión son similares a las establecidas en la legislación básica para las juntas de explotación y la comisión de desembalse, proponiendo actuaciones y realizando las funciones que le encomiende los consejos del agua. Asimismo son el cauce de participación de los usuarios en el proceso de elaboración del estudio económico para el cálculo del importe tanto del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, como del canon de servicios generales; y el cauce para la participación activa en el proceso de planificación hidrológica, elevando propuestas a los consejos del agua de las DHs.

A pesar de la importancia de este órgano de gestión su constitución ha estado bloqueada desde su creación en el año 2015 hasta principios del año 2020 en que se ha constituido con representantes de las organizaciones socioeconómicas y de usuarios. Así el 17/01/2020 se constituyó en Huelva el Comité de Gestión de las cuencas intracomunitarias de Andalucía para la DH Tinto-Odiel-Piedras para «debatir todas las necesidades y problemas relativos a la demarcación hidrográfica», como declaró el Delegado territorial ÁLVARO BURGOS. Véase [https://www.huelvainformación.es/provincia/Comite-Gestion-hidrografica-Huelva-Junta\\_0\\_1428757590.html](https://www.huelvainformación.es/provincia/Comite-Gestion-hidrografica-Huelva-Junta_0_1428757590.html).

Por tanto, nos encontramos en la actualidad en Andalucía que la gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias se realiza directamente desde la propia administración central de la consejería a través de las citadas direcciones generales, con un apoyo logístico y procedimental de las delegaciones territoriales en las provincias costeras. Siendo estas últimas las que recogen las demandas de los usuarios y ciudadanos de los distintos subsistemas de explotación a través de los comités de gestión y las canalizan hacia la secretaria general para su incorporación en la planificación hidrológica.

## V. HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA

Son varios los desafíos<sup>70</sup> o cambios que entiendo que se deberían acometer para adaptarse a las necesidades actuales en la gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias e implantar la gobernanza en este sector. Cambios administrativos y también normativos, que son urgentes para restaurar el principio internacionalmente aceptado de «unidad de gestión de la cuenca hidrográfica», y dotar de una mayor transparencia y seguridad jurídica a las decisiones y actuaciones realizadas en la gestión del agua.

Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar:

### **1. La Encomienda de gestión de la Cuenca Hidrográfica del Chanza**

El Real Decreto 1560/2005, además de traspasar las funciones y servicios de las Cuencas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate, encomendó la gestión de la Cuenca del Chanza y la vertiente al tramo internacional del río Guadiana dentro de la provincia de Huelva<sup>71</sup>, para lo cual traspaso a la

---

<sup>70</sup> Desafíos que, además de los ya planteados por EMBID IRUJO, A. (2017: 40-54) para los organismos de cuenca estatales, abarcan otros aspectos administrativos y normativos, como se indica a continuación en el texto. Entre ellos, la incorporación de la gobernanza en la gestión del agua que, subyacente en la DMA, se explicita en el Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE del 11 de mayo de 2015, ratificado por los Ministros en la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE el 4 de junio de 2015. Propuesta que en España está siendo objeto de análisis y estudio en el MITECO desde el año 2016 en el «Libro verde de la gobernanza del agua en España».

<sup>71</sup> El Estado se reserva en estas cuencas: «La concesión de recursos hidráulicos, las autorizaciones de vertido a cauces públicos y las relativas al uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico, la resolución de los actos relativos a la policía de aguas y cauces así como la aplicación del régimen sancionador en materia de aguas». Si bien se traspasa a la Comunidad Autónoma de Andalucía la totalidad de los medios humanos y la titularidad de la totalidad de las instalaciones e infraestructuras hidráulicas situadas en Huelva.

Comunidad Autónoma de Andalucía los medios humanos, técnicos e infraestructuras hidráulicas correspondientes. Encomienda que debía tener un carácter transitorio en tanto en cuanto se fundamentaba jurídicamente el carácter intracomunitario del río Chanza por verter directamente a las aguas salinas (y no a las aguas de transición) del río Guadiana, o bien por ser la Comunidad Autónoma de Andalucía el ámbito de gestión administrativo más adecuado para su gestión junto con las Cuencas Atlánticas Andaluzas del Tinto-Odiel-Piedras, diferenciado del resto de la parte española de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana, ya que no afecta a ninguna otra cuenca de otras CCAA y existe una fuerte interrelación funcional en la gestión entre todas estas cuencas dentro del sistema de explotación único de Huelva<sup>72</sup>.

A pesar de los intentos del Gobierno andaluz por justificar las competencias exclusivas sobre las aguas de la citada Cuenca del Chanza, la negativa del Estado a dicho traspaso como cuenca intracomunitaria por ser un afluente del río Guadiana

---

Encomienda de gestión a las CCAA defendida por FANLO LORAS, A. (2007: 448), para dar mayor participación a las CCAA en la gestión de las aguas, pero limitada a las autorizaciones demaniales. Sin que ello deba suponer, a juicio de dicho autor (pp. 483-484), renunciar por parte del Estado a la titularidad de las cuencas encomendadas, como parece ser que ha hecho con la Subcuenca del Chanza y las Subcuencas vertientes por la margen izquierda del río Eo, al excluirlas en la delimitación del ámbito territorial de las DH del Guadiana y del Norte, respectivamente, realizada por el Real Decreto 125/2007.

<sup>72</sup> Durante el desempeño de mi labor como gestor administrativo en la Agencia Andaluza del Agua, tuve acceso al análisis técnico y jurídico realizado por la empresa CAUCES CONSULTORES en el año 2006 «La consideración de la competencia en la gestión de recursos hídricos en las cuencas hidrográficas del río Chanza y del tramo internacional del río Guadiana (Huelva)», en el que se acreditaba la independencia de la Cuenca del Chanza respecto de la Cuenca del Guadiana y, por tanto, la posibilidad de ejercer las competencias plenas para resolver todas las autorizaciones y conceder todos los recursos sin necesidad de remitir a la CH del Guadiana las propuestas tal y como exige el Real Decreto 1560/2005. En dicho análisis se justificaba técnicamente que el río Chanza vertía sus aguas a las aguas de transición del estuario del Guadiana, lo que podría dar pie a su consideración como cuenca hidrográfica independiente de la Cuenca del Guadiana, manteniendo mecanismos de coordinación en las aguas de transición y costeras compartidas. En el análisis jurídico, realizado por A. EMBID IRUJO, se planteaba la posibilidad de establecer una demarcación mixta de gestión compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre y cuando se modificara el marco legal actual que no lo permite, mientras tanto la «Cuenca del Chanza debe ser integrada en la demarcación hidrográfica que mejor se adecue a los intereses de gestión sin que en este Dictamen se recomiende ninguna solución en concreto. En el estado actual del ordenamiento jurídico español, su integración debería ser decidida por la Comunidad Autónoma de Andalucía y en una demarcación andaluza».

Este análisis técnico y jurídico fue enviado a la Dirección General del Agua para su toma en consideración. No obstante en su informe del año 2007, no solo no la asume sino que cuestiona incluso la encomienda realizada en el citado Real Decreto 1560/2005, por cuanto no se ajustaba a la normativa establecida por la Ley 30/1992 para las encomiendas de gestión, ni tampoco a las transferencias de funciones y servicios previstas para las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Por ello, proponía devolver las funciones y servicios al Estado de la Cuenca del Chanza. Propuesta que tampoco tuvo eco en el Gobierno estatal, y por ello se mantiene actualmente la «encomienda» material del río Chanza establecida por dicho real decreto.



al verter sus aguas en las aguas de transición del citado río, unida a la imposibilidad jurídica de establecer demarcaciones mixtas entre el Estado y las CCAA establecida en la STC 149/2012, han provocado la perpetuación de la «encomienda» realizada con la inseguridad jurídica que ello puede conllevar<sup>73</sup>.

Aunque no se hayan producido hasta la actualidad grandes conflictos jurídicos ni políticos en la gestión de sus aguas, debido principalmente a que han predominado los criterios técnicos de la oficina de planificación de la CH del Guadiana y de los responsables de la explotación del sistema único de la Delegación Territorial de Huelva, sería loable buscar una solución jurídica a este problema competencial que diera seguridad jurídica a los usuarios y titulares de los derechos de aguas provenientes del Chanza<sup>74</sup>, así como al personal traspasado a Andalucía para la gestión de dichas subcuencas intercomunitarias.

---

<sup>73</sup> Es cuestionable que el Real Decreto 1560/2005 haya realizado una «encomienda de gestión» de las aguas del río Chanza a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por cuanto según exigía el art. 15.3 de la Ley 30/1992, la encomienda debía ser expresa y no debía implicar el traspaso del personal del órgano encomendado al órgano encomendado, aspectos ambos que no han sido respetados en el Real Decreto. Como también es de dudosa justificación jurídica el traspaso de funciones y servicios realizado como si fuera una cuenca intracomunitaria al reservarse el Estado determinadas funciones en su apartado c).

Por lo que considero factible que la jurisdicción contencioso-administrativa pudiera fallar la nulidad del traspaso de funciones y servicios realizada, por no reunir las condiciones legales para dicho traspaso, y con ello de los actos administrativos practicados que no hayan adquirido firmeza, como ocurrió en las SSTS de 13 y 14 de junio del 2011 con el traspaso de la Cuenca del Guadalquivir. Así la Dirección General del Agua en la conclusión cuarta del informe realizado en el año 2007 sobre la encomienda del Chanza indica que: «pese a que hay un reconocimiento expreso por la Comisión Mixta de transferencias de a titularidad Estatal de estas funciones, (propias de la administración de aguas no de costas) no se impide tan irregular traspaso, con lo que se debería proceder a la revisión de oficio de los actos nulos practicados procediéndose a reponer a su estado anterior y conforme a Derecho las actuaciones, bajo corrección, o reproche conforme a ley, en los supuestos de dejación de las funciones propias, que se pudieran objetivar».

<sup>74</sup> Situación anómala, similar a la que ocurre con las cuencas internas de la Comunidad Autónoma valenciana y manchega situadas dentro de la DH del Júcar, cuya solución podría pasar por fórmulas de gestión integrada con la cobertura legal adecuada, como sería la constitución de unas DH mixtas que agruparan cuencas hidrográficas intracomunitarias e intercomunitarias. Solución analizada por autores como EMBID IRUJO, A., «La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento», *Revista de Administración Pública* núm. 169, 2006, pp. 429-455; o FANLO LORAS, A., «Cuenas Hidrográficas» en A. EMBID IRUJO (Dir.): *Diccionario de Derecho de aguas*, Ed. Iustel, 2007, p. 484. Si bien las sentencias del TS de 20 de octubre de 2004 y del TC 149/2012 y 216/2016 se han encargado de desechar esta posibilidad por cuanto es contrario al bloque de la constitucionalidad, manteniéndose esta situación anómala que no es recomendable, por cuanto las apelaciones a los Tribunales pueden ser constantes. Véase EMBID IRUJO, A. (2017: 42-43).

## 2. La implantación del principio de «unidad de cuenca» en la gestión de las cuencas intracomunitarias

La subdivisión de los sistemas de explotación de las cuencas intracomunitarias de Andalucía para hacerlos coincidir con los límites de las provincias, así como la posterior creación de las Direcciones provinciales para gestionar las aguas a nivel provincial (hoy en día asignadas a las Delegaciones territoriales) por el Decreto 241/2005, si bien han contribuido a acercar la gestión del agua al usuario y permitir a los mismos una participación más directa a través de los comités de gestión provinciales, choca jurídicamente con el principio establecido en el art. 14.2 TRLA de unidad de la cuenca hidrográfica y, a mi entender, con el objetivo de la gestión del agua del art. 10.3.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>75</sup>.

Así como tanto la DH Tinto-Odiel-Piedras como la del Guadalete-Bárbate tienen un ámbito prácticamente circunscrito a las provincias de Huelva y Cádiz respectivamente, lo que permite provincializar la gestión de las mismas sin afectar al principio de unidad de cuenca, la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas afecta a las provincias de Cádiz, Málaga, Granada y Almería, estando dividida en cinco sistemas de explotación<sup>76</sup> que no coinciden con las delimitaciones geográficas

<sup>75</sup> El citado art. 10.3.7 del Estatuto establece como objetivo básico de la Comunidad Autónoma «la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución». Este objetivo se ha plasmado en el art. 5.4 LADA en el principio de «Unidad de gestión del agua y sistemas de explotación de la demarcación hidrográfica». Unidad de gestión, que para FANLO LORAS, A., «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones hidrográficas», *Revista de Administración Pública* núm. 183, 2010, p. 327, supone la unidad de gestor, frente a otros autores como CARO-PATON, I. y MACERA, B.F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, 2002, que admiten una pluralidad de gestores de cuenca sujetos a coordinación; o EMBID IRUJO, A., «La Directiva Marco del Agua y algunos de los problemas de su proceso de implantación en España y otros países europeos», *Ingeniería y territorio*, núm. 80 (Ejemplar dedicado a: La directiva Marco del Agua), 2007, pp. 20-27, que mantiene que el principio de unidad de cuenca no significa unidad de gestor y que, por ello, se podría admitir una pluralidad de gestores de cuenca o de «autoridades competentes» en cada DH, sujetas a una efectiva coordinación en la actuación entre todas ellas. Ello permitiría integrar a las CCAA dentro de este órgano en defensa de sus competencias propias en materias sectoriales (urbanismo, protección medio ambiente, agricultura, etc.). Personalmente considero que la mejor gestión y distribución de los escasos recursos hídricos en el territorio de la cuenca hidrográfica a nivel de sistema de explotación, requiere un único gestor. Sin perjuicio de que dicho gestor no tiene por qué ser unipersonal y puede estar constituido por una pluralidad de responsables constituidos en una Junta de Gobierno o Comité de Autoridades Competentes, por citar alguno de los órganos colegiados previstos en el TRLA.

<sup>76</sup> Los sistemas de explotación de recursos están constituidos por las masas de agua superficiales y subterráneas, las obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, las normas de utilización del agua derivadas de las características de las demandas y las reglas de explotación que, aprovechando los recursos hídricos naturales y de acuerdo con su calidad, permiten establecer los suministros de agua que configuran la oferta de recursos disponibles del sistema de explotación, cumpliendo los objetivos ambientales (art. 19.2 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica). Y será a nivel de sistema de explotación donde se establezca la asignación de recursos para los

de las provincias. A ello hay que añadir que varios de los sistemas de explotación están relacionados entre sí, lo que dificulta aún más la gestión de los mismos a nivel provincial y no a nivel de cuenca hidrográfica, como exige el citado art. 14 TRLA.

La gestión por provincias de estos subsistemas puede provocar tensiones entre ellas, por cuanto pueden competir por recursos, de la misma manera que se ha venido produciendo entre las distintas CCAA a nivel estatal. La existencia de un órgano superior especializado a nivel de cuenca, como eran las Direcciones Generales de la Cuenca Atlántica y Mediterránea Andaluza, permitía establecer las directrices y criterios homogéneos para toda la cuenca con independencia de las provincias afectadas y solventar las posibles tensiones entre provincias.

Con la desaparición de las mismas y la integración de sus funciones en la administración general de la consejería, la función coordinadora pasa de los gestores administrativos responsables de las distintas áreas en las citadas direcciones generales a los cargos políticos responsables de las direcciones generales integradas en la actual Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático.

A mi juicio, la gestión del agua debe seguir realizándose a nivel de cuenca hidrográfica, pero nunca a niveles inferiores de desagregación territorial que puedan comprometer la planificación y gestión uniforme de los sistemas hidráulicos. Y ello por cuanto así se establece en el citado art. 14.2 TRLA: «Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico» como principio de administración aplicable tanto a los organismos de cuenca estatales como a las administraciones autonómicas<sup>77</sup>; y así se recoge también en el art. 5.4 LADA como uno de los principios que debe regir la gestión administrativa en materia de agua: «unidad de gestión del agua y sistemas de explotación». Con ello, además, se evitarían los problemas de encaje de la representación de los usuarios de los comités de gestión provinciales en el Consejo del Agua de la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

### **3. Administración especializada y autónoma para la gestión de las aguas**

En los últimos cuarenta años la estructura administrativa autonómica que gestiona el agua en Andalucía, como se ha expuesto anteriormente, ha variado desde las primeras unidades administrativas adscritas a la Consejería de Obras Públicas, cuyas funciones eran principalmente la ejecución de obras hidráulicas de interés autonómico (abastecimiento en alta, depuración y encauzamientos urbanos), hasta la

---

distintos horizontes temporales previstos en los planes hidrológicos, sin perjuicio de que se defina un sistema de explotación único para toda la DH que permita hacer un análisis global de la misma.

<sup>77</sup> Véase MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 584-585).

Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio climático actual, pasando por la Agencia Andaluza del Agua entre los años 2005 a 2011. Por lo que la Administración autonómica solamente dispuso de un organismo autónomo de carácter administrativo durante la época de la Agencia Andaluza del Agua, que disponía de autonomía para regir y administrar por sí misma la gestión del agua, adquirir y enajenar bienes y derechos de su patrimonio, recaudar y gestionar los cánones y exacciones previstos, contratar y obligarse, pero estaba limitada en materia de expropiaciones y para ejercer acciones en vía jurisdiccional<sup>78</sup>.

Esta autonomía administrativa y orgánica se ha valorado positivamente en los foros y conferencias internacionales<sup>79</sup>, puesto que permite gestionar las aguas de la cuenca hidrológica desde un punto de vista puramente técnico sin estar sometido en todo momento a las decisiones políticas y a la compleja burocracia de la Administración general. Ello redundará en una mayor rapidez y agilidad de respuesta en la toma de decisiones ante cualquier situación excepcional, así como en la implantación de las mismas mediante la contratación, adquisición, enajenación, reclamación jurídica o cualquier acto o resolución administrativa.

Ello además permite garantizar a las otras administraciones, usuarios y ciudadanos en general, la participación en la gestión y planificación de las aguas en un órgano autónomo, en principio independiente de las directrices políticas<sup>80</sup>, por mucho que en él también se encuentren representados (en un porcentaje a veces excesivamente elevado) los cargos políticos de la administración matriz.

---

<sup>78</sup> El Decreto 2/2009, que regulaba los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua, en su art. 3.2.e) otorgaba el ejercicio de la potestad expropiatoria a la persona titular de la Consejería, por lo que la agencia tan solo podía adoptar la posición de beneficiario y proponer a la consejería la expropiación de los terrenos necesarios para la realización de las obras hidráulicas. Asimismo en su art. 10.b solo se habilitaba a la Dirección Gerencia a acordar la interposición de recursos y reclamaciones en vía administrativa para la defensa de los derechos e intereses de la agencia, pero el ejercicio de acciones en vía jurisdiccional correspondía al Consejo de Gobierno (art. 42 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre). Esta limitación en materia expropiatoria y jurisdiccional de la Agencia Andaluza del Agua, contrasta con las potestades en materia expropiatoria y para ejercer todo género de acciones ante los tribunales ostentadas por los organismos de cuenca estatales en base al art. 22 del Real Decreto Legislativo 1/2001.

<sup>79</sup> Véase EMBID IRUJO, A. (2017: 50).

<sup>80</sup> El hecho de que en estos organismos autónomos, en general, el máximo responsable (presidente, gerente, etc.) sea designado por el Gobierno, en vez de ser seleccionado en base al mérito y capacidad entre funcionarios de carrera, implica que estos organismos dispongan de autonomía administrativa pero no política a la hora de fijar, entre otras cuestiones, los objetivos, medidas y criterios técnicos para el otorgamiento de concesiones. E incluso esta autonomía administrativa se ve minorada en aquellos casos en los cuales las resoluciones de estos organismos autónomos son recurribles en alzada ante el consejero o director general competente en materia de agua.

Abogo, por tanto, por la constitución de un ente institucional autónomo exclusivamente dedicado a la gestión integral de las cuencas hidrográficas, bien sea en formato de agencia administrativa, organismo autónomo o entidad pública empresarial<sup>81</sup>, que disponga de una autonomía formal y real para gestionar las aguas de las cuencas intracomunitarias de Andalucía, cuya actuación se encuentre únicamente condicionada por el respeto a la legislación y planificación vigente, y con la mayor autonomía funcional y financiera posible<sup>82</sup>. En estos organismos públicos especializados, y autónomos orgánica y funcionalmente, sería más factible implantar una gobernanza real en la gestión del agua, mediante la incorporación a los órganos de gobierno y de participación de todas las administraciones con competencias en esta materia (estatal, autonómica y local) y de la propia sociedad civil, para definir los objetivos ambientales, las medidas y obras a ejecutar para alcanzar dichos objetivos, e incluso el precio que estarían dispuestos a pagar para obtener los recursos hídricos, garantizados en calidad y cantidad adecuada a los distintos usos previstos<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> En el caso de Andalucía hay que estar, además de lo establecido en la Ley 40/2015 estatal, a lo regulado en la LAJA en cuanto al régimen de las agencias administrativas y entidades públicas.

<sup>82</sup> La especial importancia que tiene la gestión del agua en el desarrollo económico, social y territorial en Andalucía hace necesario que la administración hidráulica se dote de una nueva regulación que la permita tener en cuenta todos los intereses públicos y privados, y acometer las importantes inversiones previstas en los programas de medidas aprobadas en los planes hidrológicos vigentes. Para ello el legislador debería apostar, como hizo en los años 90 con el modelo portuario, por la profundización de la autonomía funcional y de gestión de los organismos públicos del agua, que las dote de una organización profesionalizada, ágil y adecuada a las peculiaridades de cada demarcación hidrográfica, y permita una mayor participación de todas las administraciones públicas bajo la coordinación del Comité o Comisión de Autoridades Competentes. Renovación legislativa que debería potenciar asimismo la autonomía de la gestión económico-financiera de estos organismos públicos, de manera que se implantara en todos sus términos el principio de recuperación de costes en las tarifas y cánones aplicados a los usuarios, así como la participación privada en la financiación de las infraestructuras hidráulicas, como viene reclamando la UE recurrentemente a España para cumplir con los plazos y objetivos marcados en la Directiva Marco del Agua.

<sup>83</sup> «La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación, e incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados», CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La gobernanza hoy: introducción» en CERRILLO I MARTÍNEZ, A (coord.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, 2005, p. 12. Estos cambios en la gestión tradicional del agua serán más fáciles de implantar en entes institucionales autónomos que en la Administración general, sometida a una férrea dirección política del Gobierno.

#### 4. Suficiencia financiera

Unido a la autonomía administrativa, el organismo público a crear por la Junta de Andalucía debería poseer medios económicos suficientes para cumplir con garantía de éxito las funciones encomendadas en materia de aguas<sup>84</sup>. Para ello debería tener competencias recaudatorias y de gestión de los cánones y tarifas creados por la LADA, y capacidad para endeudarse en caso necesario, sin perjuicio de las transferencias de recursos por parte de la consejería competente para la ejecución de aquellas obras de interés general de la Comunidad Autónoma que se le encarguen.

La crisis económica supuso en general para todos los planes, pero en especial para los planes hidrológicos, una reducción importante en la capacidad inversora de la administración pública, y por ello en la ejecución de las actuaciones previstas. La dificultad de los últimos años para cumplir el programa de medidas aprobado en los citados planes hidrológicos, unida a las limitaciones al endeudamiento de la Comunidad Autónoma, hacen más que nunca necesario disponer de un organismo público sostenible económicamente y con capacidad para captar fondos privados<sup>85</sup>, para no aplazar aquellas actuaciones prioritarias previstas en el citado programa de medidas, así como para la ejecución de aquellas obras hidráulicas que los usuarios

<sup>84</sup> FANLO LORAS, A. (2007: 432-446) asigna, entre otros motivos, el ocaso de las confederaciones sindicales hidrográficas creadas en el año 1926, a la grave situación de bancarrota financiera que sufrió en el año 1929 al suprimir el Estado su aval a los empréstitos para financiar obras hidráulicas. Si bien considera que dichas confederaciones no eran el problema de las disfunciones evidenciadas en esa época, sino la solución a los problemas a condición de dotarlas de medios e insuflarles un nuevo impulso, incluso reformas parciales para hacerlas más operativas. Comparto totalmente esa opinión y, por ello, considero que el futuro de la Administración autonómica debe pasar por volver a dotarse de un organismo público, autónomo funcional y financieramente, que disponga de ingresos tributarios o financieros importantes para alcanzar una capacidad inversora propia significativa, que no les haga ser dependientes del presupuesto autonómico a la hora de acometer las funciones asignadas, en especial la construcción de obras y explotación de aprovechamientos; o les haga recurrir a las sociedades estatales o empresas públicas empresariales para dicha construcción. Sociedades estatales que, para EMBID IRUJO, A. (2017: 47), ya no están en modo alguno justificadas por cuanto la gestión de las obras hidráulicas por las sociedades estatales es más cara, la participación de los usuarios desaparece, los casos de corrupción detectados y las desviaciones en los presupuestos previstos, y el escaso grado de avance de la actividad inversora. Debiendo volver, por ello, dichas funciones nuevamente a los organismos de cuenca.

<sup>85</sup> La Comisión Europea, en su documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Segundos planes hidrológicos de cuenca - Estado miembro: España», Bruselas, 26/2/2019, reafirma sus temores sobre el posible éxito de los segundos programas de medidas, por cuanto ninguna de las dieciocho demarcaciones ha informado de la realización de compromisos financieros claros para la ejecución de estos programas; y los programas de medidas de los planes del primer ciclo (2009-2015) no se completaron por falta de financiación. Por ello sigue recomendando que «los instrumentos de recuperación de costes se adapten lo antes posible a la DMA a fin de garantizar que ofrecen incentivos adecuados para un uso eficiente del agua. Asimismo, los ingresos de los instrumentos de recuperación de costes deben ser suficientes para que las autoridades competentes de las cuencas hidrográficas ejecuten de manera eficaz sus tareas de gestión del agua (actualización y mantenimiento de un registro de captaciones, controles, etc.)».

futuros se comprometan formalmente a su financiación diferida en el tiempo. Ello solo es posible con una adecuada implantación de los principios de recuperación de costes y de quien contamina paga, establecidos en la DMA.

El título VIII de la LADA regula el régimen económico-financiero aplicable a los usos del agua, siguiendo la configuración del título VI del TRLA. Así mantiene los cánones por aprovechamiento hidroeléctrico, control de vertidos al dominio público hidráulico, y de ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio público regulados en la normativa básica; y modifica ligeramente el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua para desgajar el coste de los servicios generales, y crear un nuevo canon de servicios generales aplicable a todos los usuarios de aguas superficiales como subterráneas. Con carácter novedoso, crea como tributos propios autonómicos el canon de mejora para la financiación de las infraestructuras hidráulicas, tanto autonómicas como locales, necesarias para el ciclo integral del agua. Canon de mejora autonómico que tiene como objeto principal la realización de las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas comprometidas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010 para poder cumplir los objetivos de calidad previstos en la Directiva 91/271/CEE.

Aunque dicho régimen económico-financiero se basa en el principio de recuperación de costes exigido por la DMA, al igual que lo hace el TRLA en su art. 111. bis, la LADA desaprovecha la ocasión para incorporar los costes ambientales y del recurso en los cánones y tarifas establecidos dicho título VIII<sup>86</sup>. Ello no permite a la administración hidráulica la recuperación completa de los costes de las infraestructuras realizadas, con el consiguiente déficit de recursos para ejercer un control eficaz de los usos del agua. Suponiendo a su vez, una forma encubierta de subvención a los usos del agua y una desincentivación a los usuarios para el uso eficiente y el ahorro del agua, que ha venido siendo criticada por la propia Comisión Europea en sus in-

---

<sup>86</sup> Diversos autores vienen proponiendo desde hace años efectuar una adaptación o reconfiguración del régimen económico-financiero del agua establecido en el TRLA. Así, ROSEMBUJ, T., «Los impuestos ambientales en las Comunidades Autónomas», en *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*, núm. 12 (2007), pp. 40-49, ve irracional el sistema actual impositivo en materia de agua con duplicidades por los distintas tasas y cánones que aplican cada administración competente (Estado, CCAA, EELL), y considera conveniente el establecimiento de un único impuesto general sobre el consumo del agua, con independencia de la administración competente, cuya base imponible se estableciera en función de los usos y de las infraestructuras necesarias, y tuviera un mínimo exento para las rentas más bajas. Otros como RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., «La aplicación del principio de recuperación de costes en la gestión del agua en el Derecho interno español» en *Derecho de aguas en clave europea*. La Ley, 2010, pp. 428-432, defienden la necesidad de aprobar una ley estatal básica que establezca niveles tarifarios mínimos y criterios uniformes en las tarifas del abastecimiento del agua a poblaciones. A falta de dicha reconfiguración a nivel estatal, bien podría haberla efectuado Andalucía en la citada LADA para las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

formes sobre la aplicación de los planes hidrológicos de cuenca de la DMA en España de 17/7/2018 y 26/2/2019<sup>87</sup>.

## **5. Reordenación administrativa y dotación de más medios humanos y técnicos**

Los sucesivos cambios en la estructura orgánica de la Administración hidráulica autonómica no se vieron acompañados de los oportunos cambios en la RPT, que permitieran contar con los medios humanos necesarios para el ejercicio eficiente y eficaz de las funciones encomendadas. Así, se han venido realizando modificaciones en la organización institucional mediante adscripciones provisionales de los puestos previstos en la RPT de la Agencia Andaluza del Agua del año 2007 a las estructuras administrativas posteriores, cambiando tanto las funciones como la ubicación física de los mismos<sup>88</sup>.

Por tanto, una vez definido el organismo autónomo adecuado para la adecuada gestión de las cuencas intracomunitarias, será necesario proceder a elaborar una nueva RPT adecuada a las funciones encomendadas que dote de medios humanos especializados tanto en los aspectos técnicos de obras hidráulicas, como en protección del medio ambiente, hidrogeología, planificación administrativa, legislación, contratación y aspectos económico-financieros, así como TICs. De este modo, se

---

<sup>87</sup> La Comisión Europea en el año 2000 editó una comunicación sobre «Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos», donde se analizaban los costes del servicio del agua y se hacían propuestas para una mejor aplicación del principio de recuperación de costes establecido en la DMA. Propuestas que fueron asumidas posteriormente por el MMA tanto en el Libro Blanco del Agua en España del año 2000 como en el Informe sobre precios y costes de los servicios del agua en España del año 2007. Pero que no han llegado a aplicarse en el régimen económico-financiero aplicado a las aguas, y por ello la Comisión Europea en sus informes de seguimiento lo viene recogiendo como un déficit de los planes hidrológicos aprobados hasta la fecha.

En el análisis económico realizado en los planes hidrológicos de segundo ciclo (2015-2021) en vigor, se ha estimado que la recuperación de costes (sin incluir el coste del recurso) llega al 79,7% de los costes de financiación de las obras hidráulicas, que se reduciría al 67,9% si incluimos también los costes ambientales. Situándose en las cuencas hidrográficas intracomunitarias el porcentaje de recuperación de costes entorno al 90% y 75% respectivamente, lo que supone un mayor grado de recuperación de costes que en las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Ello supone, que actualmente, el consumo de agua en España y Andalucía sigue estando subvencionado, en especial el uso agrario. Datos obtenidos de la «Síntesis de los planes hidrológicos españoles, segundo ciclo de la DMA 2015-2021», elaborada por el MITECO en el año 2018, pp. 121-123.

<sup>88</sup> Ello, sin perjuicio de los posibles problemas causados a los funcionarios afectados, ha provocado un desajuste importante del número y cualificación del personal para las funciones y servicios que era necesario realizar en cada momento. Así p. ej. se procedió a amortizar parte de las plazas existentes en la Dirección Gerencia de la Agencia Andaluza del Agua para incluirlas en la Viceconsejería; o a modificar las titulaciones de los puestos técnicos de los Servicios de infraestructuras y de explotación existentes en las Delegaciones territoriales.



podría finalizar de una vez la revisión del Registro de aguas, Catalogo de aguas privadas y demás registros en papel existentes para inscribir los derechos de agua en la base central de datos informática del ministerio creada en el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo 89. Lo que unido a la implantación de una red de control telemática para el control de los caudales aprovechados y del estado de las masas de agua permitiría una mejor gestión de las aguas.

## **6. Participación de ciudadanos e implantación de la gobernanza en la gestión del agua**

Si bien la participación de los usuarios en el desarrollo, ejecución y explotación de obras hidráulicas ha estado presente en la Administración hidráulica española desde 1926<sup>90</sup>, ha sido con la LAg y la DMA cuando dicha participación se ha extendido a la gestión y, sobre todo, a la planificación hidrológica, así como a los ciudadanos en general. Pero aún queda mucho por hacer para lograr una participación activa y real de la sociedad en general en la gestión del agua, así como la implantación efectiva de la gobernanza en la gestión del agua.

Para ello, sería necesario introducir cambios en los órganos de participación y en las vías de comunicación e información implantadas en la LADA, que al igual que en el TRLA, están basadas en una participación institucional y orgánica con finalidad puramente de consulta<sup>91</sup>. Cambios que, para expertos sociólogos, debe-

---

<sup>89</sup> El art. 7 del citado Real Decreto 606/2003 modificó el art. 197 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por el Real Decreto 849/1986), para crear la base central de datos en soporte informático que contenga todos los aprovechamientos inscritos en los Registros de aguas, Catalogo de aguas privadas y demás censos o registros existentes en los organismos de cuenca y Administraciones hidráulicas autonómicas. La Orden AAA/1760/2016, de 28 de octubre, regula tanto la estructura informática del registro de aguas electrónico como la base central del agua.

<sup>90</sup> Así, para FANLO LORAS, A., *Las Confederaciones Hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Civitas, 1996, pp. 311-320, las CH son un espacio de encuentro institucional de los interesados en la gestión del agua, de las cuales dispone España desde hace decenios, sin perjuicio de reconocer que son susceptibles de mejora y perfeccionamiento. Por su parte, BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo. Parte especial*, 7ª edición, Civitas, 2009, p. 421, critica el funcionamiento y composición de estos órganos de participación, por cuanto son órganos destinados más a consagrar una determinada política gubernamental que a planificarla o enmendarla.

<sup>91</sup> PARES, M., BALLESTER, A., ESPLUGA, J. y BRUGUE, Q., «Gobernanza deliberativa en la gestión de cuencas hidrográficas: analizando las consecuencias de la Directiva Marco del Agua en Cataluña», *Investigaciones Geográficas*, núm. 61 (2014), p. 116, consideran que en España la gestión del agua ha contado históricamente con la participación de los grandes usuarios y con procesos de información y consulta pública, que se muestran insuficientes para la implantación de la participación activa prevista en la DMA. Lo que hace necesario crear «nuevas arquitecturas institucionales de gobernanza (o la modificación de las pre-existentes)» con la creación de nuevos procedimientos (como la participación deliberativa realizada en Cataluña) y nuevas relaciones entre los actores involucrados en la planificación y la gestión del agua (modificación de los órganos de participación existentes).

rían «garantizar un proceso *bottom-up* que incluyera a los actores más representativos de dicho territorio [demarcación hidrográfica]»<sup>92</sup>, la implantación de un proceso de participación deliberativo y un liderazgo político claro y comprometido con el proceso<sup>93</sup>. Participación más próxima a los objetivos establecidos en la DMA y a los principios básicos de la gobernanza.

Con la aprobación de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, la Comunidad Autónoma de Andalucía trata de impulsar las formas directas de participación ciudadana en la vida política, y conseguir que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresar y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos. En su capítulo II del título III se regulan los procesos de deliberación participativa, que pueden contribuir a mejorar los procesos participativos en los procedimientos de decisión o de formulación o adopción de una política pública, en especial en materia de aguas. No obstante, habrá que esperar a su aplicación práctica para comprobar la bondad o calidad del proceso deliberativo<sup>94</sup>.

Finalmente, cabe resaltar que es necesario reformular la Administración hidráulica de Andalucía para adaptarla a la gestión del agua del siglo XXI, a las necesidades actuales de la sociedad andaluza y, en especial, a los principios inspiradores de la gobernanza del agua<sup>95</sup>. Todavía queda mucho camino por recorrer en el pro-

---

La LADA no ha regulado el proceso participativo, y se ha limitado a adaptar los órganos de participación previstos en el TRLA a las especialidades de la Administración autonómica, por lo que a la hora de realizar los procesos participativos en la planificación hidrológica siguen las metodologías e instrucciones del ministerio, sin perjuicio de haber incorporado prácticas novedosas de participación como son los «Jurados ciudadanos». Para una mayor información sobre el proceso de participación pública en las cuencas andaluzas se puede consultar la ponencia de COROMINAS MASIP, J., «Los nuevos planes hidrológicos de las cuencas andaluzas», *XIII Seminario Nacional Planificación Hidrológica* de 30 de enero de 2013 en Madrid.

<sup>92</sup> Véase ESPLUGA TRENC, J., BALLESTER CIURO, A., HERNÁNDEZ-MORA, A. y SUBIRATS, J., «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España», *Revista Española de Investigación Sociológica*, núm. 134 (2011), p. 21. Al respecto se puede consultar a BALLESTER CIURO, A. y PARES, M., *Democracia deliberativa y política de agua. Experiencias de participación en el contexto de la directiva marco del agua en España*, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Autónoma de Barcelona, 2013, pp. 201-213; BERGA CASAFONT, L., «La gobernanza del agua en España», *Revista de Obras Públicas*, núm. 157 (2010), pp. 7-20; y SERENO ROSADO, A., «La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (2013), pp. 129-170.

<sup>93</sup> Véase PARES *et al.* (2014: 125).

<sup>94</sup> Al igual que PARES, M. et al. (2014: 118) hacen con el proceso participativo seguido en el Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, para valorar la calidad del proceso deliberativo, para analizar la calidad del proceso deliberativo en Andalucía habrá que analizar las cuatro pautas sugeridas por GUTMANN, A. y THOMPSON, D., *Why deliberative democracy*, Princeton University Press, 2004.

<sup>95</sup> El Colegio de Ingenieros de Minas presentó al Pacto Andaluz por el Agua la siguiente propuesta: «La gobernanza, debe ir acompañada de una Administración moderna con medios humanos y técnicos suficientes y con equipos de control adecuados y en número. La Administración del agua, debe adaptarse

ceso de implantación de la gobernanza en la gestión del agua, en la que la sociedad en su conjunto se implique en la búsqueda del mantenimiento y preservación de los recursos hídricos y se creen los cauces adecuados de participación real en la planificación y en los órganos de gobierno de la Administración autonómica. A la espera de las conclusiones y propuestas de mejora de la administración del Pacto Andaluz por el Agua que está elaborando actualmente la Junta de Andalucía, la experiencia satisfactoria de los organismos públicos (sea cual sea la fórmula adoptada) aconsejan partir de esta estructura administrativa para dotarnos en Andalucía de una administración moderna y eficaz para la gestión del agua<sup>96</sup>.

---

a los requerimientos actuales, a partir del conocimiento preciso del territorio donde desarrolla su actividad, con una administración suficiente y experta, apoyada de los medios tecnológicos de última generación y de los medios humanos especializados y técnicos necesarios para desarrollar una gestión sostenible en el tiempo».

<sup>96</sup> Parafraseando a EMBID IRUJO, A. (2017:60) la gestión del agua a través de agencias, organismos o entidades públicas autónomas administrativa y financieramente (del estilo de los organismos de cuenca estatales) «tienen, evidentemente, futuro». Para ello no cabe duda de que se deberán modificar su estructura administrativa y normativa, para dotarles de más medios humanos y técnicos, garantizar su sostenibilidad económica, dotarles de una mayor transparencia en la planificación y gestión del agua, e incrementar las posibilidades y formas de participación de los ciudadanos de cara a la implantación efectiva de la gobernanza.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BALLESTER CIURO, A. y PARES, M.: *Democracia deliberativa y política de agua. Experiencias de participación en el contexto de la directiva marco del agua en España*, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Autónoma de Barcelona, año 2013, pp. 201-213.

BERGA CASAFONT, L.: «La gobernanza del agua en España», *Revista de Obras Públicas*, núm. 157 (2010), pp. 7-20

BERMEJO VERA, J.: *Derecho administrativo. Parte especial*, 7ª edición, Ed. Civitas, año 2009.

CARO-PATON, I. y MACERA, B.F.: *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, año 2002.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: «La gobernanza hoy: introducción» en A. CERRILLO I MARTÍNEZ (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, año 2005, pp. 11-36.

COROMINAS MASIP, J.: «Los nuevos planes hidrológicos de las cuencas andaluzas», *XIII Seminario Nacional Planificación Hidrológica* de 30 de enero de 2013, *Observatorio del Agua – Fundación Botín, año 2013*.

DELGADO PIQUERAS, F.:

- «Organización de las cuencas hidrográficas», en A. EMBID IRUJO (coord.) *Agua y territorio: (consideración especial de la reforma de los estatutos de autonomía)*, 2007, pp. 185-196.
- «La cuenca hidrográfica como ámbito territorial para la gobernanza del agua en el Derecho español y europeo», en J.M. BAÑO LEÓN (coord.) *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Vol. 3, 2016 (Tomo III), pp. 2683-2695.

EMBID IRUJO, A.:

- «La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento», *Revista de Administración Pública*, núm. 169 (2006), pp. 429-455.
- «La Directiva Marco del Agua y algunos de los problemas de su proceso de implantación en España y otros países europeos», *Ingeniería y territorio*,

núm. 80 (Ejemplar dedicado a: La directiva Marco del Agua), año 2007, pp. 20-27,

- «Los Organismos de cuenca tienen futuro» en A. EMBID IRUJO (Dir.) *El Futuro de los Organismos de Cuenca*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, año 2017, pp. 23-66.

ESPINOSA GAITÁN, J., «La Junta de Andalucía en la política de agua de nuestra comunidad» en A. PULIDO BOSCH., P.A PULIDO LEBOEUF, y J.M. CALAFORRA CHORDI (coords.) *Problemática de la gestión del agua en regiones semiáridas*, Instituto de Estudios Almerienses, año 2001, pp. 189-198.

ESPLUGA TRENC, J., BALLESTER CIURO, A., HERNÁNDEZ-MORA, A. y SUBIRATS, J.: «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España», *Revista Española de Investigación Sociológica*, núm. 134 (abril-junio 2011), pp. 3-26.

FANLO LORAS, A.:

- *Las Confederaciones Hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Ed. Civitas, año 1996.
- «Confederaciones Hidrográficas» y «Cuencas Hidrográficas» en A. EMBID IRUJO (Dir.) *Diccionario de Derecho de aguas*, Ed. Iustel, año 2007, pp. 426-448 y 480-484 respectivamente.
- «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones hidrográficas», *Revista de Administración Pública*, núm. 183 (2010), pp. 309-334.

GUTMANN, A. y THOMPSON, D.: *Why deliberative democracy*, Princeton University Press, año 2004.

HORGUE BAENA, C.: «Administración hídrica de Andalucía» en A. EMBID IRUJO (Dir.) *Diccionario de Derecho de aguas*, Ed. Iustel, año 2007, pp. 55-65.

IBEAS ROLLAN, P.: «Los Organismos de cuenca intracomunitarios: Gobernanza del agua por la Administración hidráulica de Galicia» en A. EMBID IRUJO (Dir.) *El Futuro de los Organismos de Cuenca*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, año 2017, pp. 301-322.

JORDANO FRAGA, J. «Artículo 50. Agua» y «Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir» en J. PARDO FALCÓN (coord.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía II*, Parlamento de Andalucía, tomo II, año 2012, pp. 817-847.

LÓPEZ MENUDO, F. «Los Organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 49 (1986), pp. 45-64.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S.:

- «Problemas de organización en materia de aguas públicas», *Revista de Administración Pública*, núm. 33 (1960), pp. 47-78.
- «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», *Revista de administración Pública*, núm. 128 (mayo-agosto de 1992), pp. 23-83.

MARTÍNEZ BLANCO, A.: «Repercusión de la Constitución Española de 1978 en el régimen de aprovechamiento de las aguas», en: *Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas, Murcia, 1982, Revista de Administración Pública*, núm. 99 (septiembre-diciembre de 1982), pp. 375-398.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.; RUIZ ORTEGA, M.J. y MARTÍNEZ-ALONSO RUIZ, H.: «Las personificaciones instrumentales autonómicas: organismos autónomos, entidades públicas, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones públicas autónomas» en *VII Congreso Español de ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, año 2005, pp. 37-144.

MELLADO RUIZ, L. *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Comares, año 2010.

MENÉNDEZ REXACH, A.: «La Ley de aguas de 13 de junio de 1879 y la evolución posterior» en GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (coaut.) *El Derecho de aguas en España*, Centro de publicaciones del MOPU, año 1986, pp. 423-518.

MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M.: «La Ley de aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional» en GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA (coaut.) *El Derecho de aguas en España*, Centro de publicaciones del MOPU, año 1986, pp. 519-684.

ORTIZ DE TENA, M.C.: *Planificación hidrológica*, Ed. Marcial Pons ediciones jurídicas S.A, año 1994.

ORTIZ DIAZ, J. «Las confederaciones hidrográficas y las comisarías de aguas ante las modificaciones de nuestro ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102 (1983), pp. 2339-2377.

PARES, M.; BALLESTER, A.; ESPLUGA J. y BRUGUE, Q.: «Gobernanza deliberativa en la gestión de cuencas hidrográficas: analizando las consecuencias de la Directiva Marco del Agua en Cataluña», *Investigaciones Geográficas*, núm. 61 (2014), pp. 113-127.

PÉREZ MARÍN, A.: *Derecho de las aguas continentales: A propósito de la Ley de Aguas para Andalucía comentario de su articulado*, Ed. Iustel, Estudios doctrinales, año 2011.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «La aplicación del principio de recuperación de costes en la gestión del agua en el Derecho interno español» en *Derecho de aguas en calve europea. La Ley*, año 2010, pp. 428-432.

ROSEMBUG, T.: «Los impuestos ambientales en las Comunidades Autónomas», en *Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural*, (Ejemplar dedicado a: Tributación ambiental en España) núm. 12 (2007), pp. 40-49.

SERENO ROSADO, A., «La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (2013), pp. 129-170.