

INFORMES¹

La Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

En el número 54 de esta Revista y en esta misma Sección, dábamos cuenta de la creación de la Agencia Andaluza de la Energía mediante la Ley 4/2003, de 23 de septiembre. El Decreto 21/2005, de 1 de febrero ha culminado su proceso de creación mediante la aprobación de sus Estatutos y la constitución de la entidad. Sin perjuicio de que en otro número dediquemos mayor atención a este nuevo texto, conviene ahora felicitarnos por lo que parece su llegada a buen puerto, pues la lejanía de las fechas hacía presagiar un final que venturosamente no se ha cumplido y es de esperar que lo que ya ha saltado a las páginas del BOJA sea en un próximo futuro un instrumento al servicio del desarrollo y progreso de nuestra Comunidad Autónoma.

Recordamos este hecho porque no deja de llamarnos la atención aquella lentitud frente a la agilidad que, en estos últimos tiempos, ha mostrado nuestra Administración autonómica. En efecto, la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras crea una nueva Agencia Andaluza, en este caso, del Agua, a la que desde su artículo 48 se destina a ser la Administración Hidráulica Andaluza y, apenas dos meses después, por Decreto 55/2005, de 22 de febrero, se aprueban los Estatutos del organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua. No sabemos muy bien si es la materia –agua frente a energía– o el carácter de la agencia –organismo autónomo frente a entidad de Derecho público– la causa de la diversidad de actitudes y lo que en una ocasión ha sido lentitud, en otra ha sido velocidad. Nos tememos que ha sido la presión derivada de la transferencia de la antigua cuenca del Sur lo que ha obligado a encarar esta situación con una diligencia digna de encomio. En cualquier caso, Andalucía puede felicitarse de poseer en la actualidad dos organismos más que enriquecen su ya rica estructura organizativa y contribuyen a aumentar su no menos rica experiencia burocrática.

¹ Esta sección ha sido preparada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

No son buenas, sin embargo, ni la excesiva premiosidad ni las prisas, aunque obviamente, los males que acarreen una y otra puedan ser diferentes, porque, además, se suelen acumular a los que ya, de suyo, tiende a propiciar la deficiencia humana, no sabemos muy bien por qué excesivamente proclive a concentrarse en los ámbitos, zonas o campos próximos a las preocupaciones colectivas.

II. LA AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA COMO ORGANISMO DE CUENCA

El art. 48 de la ya citada ley 3/2004 califica a esta Agencia de organismo autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente, *que se configura como la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía*. Expresión ambigua del texto legal que aclara perfectamente el artículo 1 de los Estatutos, refiriendo esta condición a la Agencia y no a la Consejería como una interpretación literalista podría significar. Esta Agencia se enmarca en la muy conocida tipología de los organismos autónomos de carácter administrativo, de acuerdo con la arcaica clasificación del art.4 de la Ley 5/1983, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se inspira en los criterios que la Ley de Aguas, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, establece para los organismos de cuenca (art. 50 Ley 3/2004). De ahí que pueda afirmarse que la Agencia que nos ocupa es la versión andaluza de los organismos de cuenca. Así, siguiendo las pautas vinculantes de la ley de Aguas, se reconduce la citada Administración Hidráulica a la organización propia de la única cuenca de competencia andaluza –la llamada Cuenca Mediterránea, hasta hace poco la Cuenca del Sur– consecuencia del traspaso de funciones y servicios de la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos aprovechamientos y hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur) operado por Real Decreto 2930/2004, de 29 de octubre. A estas nuevas competencias sobre aguas de la Comunidad Autónoma han de añadirse las tradicionales ejercidas hasta fecha reciente por la Consejería de Medio Ambiente a través de la Secretaría General del Agua (Decreto 206, de 11 de mayo).

La Agencia Andaluza del Agua, como Administración de Hidráulica de Andalucía se estructura en torno al organismo de cuenca de la actualmente denominada *cuenca andaluza mediterránea* más las competencias relativas al agua que, en virtud de los títulos que fuere, pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma. Conviene no perder de vista esta perspectiva pues

desde ella se comprenden algunas peculiaridades organizativas de la nueva Agencia no aparentes en la Ley de creación que, sin embargo, lucen en sus Estatutos.

III. ORGANIZACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA

De acuerdo con el art. 51 de la Ley 3/2004 la estructura organizativa básica de la Agencia se cifra en la Presidencia, la Comisión y la Dirección Gerencia. De la regulación que se contiene en los siguientes preceptos queda claramente establecido que los órganos de gobierno y administración efectivos son estos dos últimos, correspondiendo a la primera la representación institucional de la entidad, atribuida al titular de la Consejería de Medio Ambiente y la presidencia de la Comisión. Respecto de la Comisión la Ley remite a las competencias que el art. 28 del Texto refundido de la Ley de Aguas atribuye a las Juntas de gobierno de los organismos de cuenca estatales (Confederaciones Hidrográficas) y a las que le señalen sus estatutos; y la Dirección Gerencia, por otra parte, constituirá el complejo orgánico de carácter ejecutivo cuya definición se deja en manos de los estatutos que, como no podía ser de otra manera, completan y pormenorizan el conjunto de la organización de la Agencia cerrando su perfil característico.

Centrando nuestra atención en este momento en la organización de la Agencia no puede dejar de destacarse lo que aparece como una cierta discordancia entre el diseño legal y el desarrollo estatutario. Se trata de una discordancia que no parece razonable calificar como ilegalidad o desviación, con sus pertinentes consecuencias jurídicas, pero que, por otra parte, introduce un cierto efecto de asimetría organizativa que, acaso en algún momento y con determinadas circunstancias, podría llegar a ser lesivo de algunos intereses. En tal caso, es obvio, que no habría más remedio que proceder a la calificación que ahora negamos. En cualquier caso pone de manifiesto un defecto de técnica organizativa en que, a nuestro modo de ver, no se debió incurrir y que, a ser posible, convendría corregir cuanto antes.

La dialéctica ley-estatutos comporta una diversidad de autoría que, en ocasiones, puede implicar una dualidad de perspectivas que si llegase a quebrantar el contenido del mandato legal desemboca en la ilegalidad. Esta diversidad de perspectivas se observa en el caso que contemplamos: la Ley considera a la Agencia Andaluza del Agua en abstracto –aquí abstracto y concreto, coinciden– es decir en tanto que define un modelo organizativo para la Administración Hidráulica de Andalucía a través de la técnica de la

descentralización funcional. Pero los estatutos plasman la organización legal en un contexto definido por un proceso de traspaso de funciones y servicios, en este caso, de la Confederación Hidrográfica del Sur en cuya posición jurídica ha de subrogarse la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la Agencia Andaluza del Agua.

Este hecho viene a matizar la estructura concreta finalmente resultante, pues los estatutos consideran la estructura de la Agencia como el instrumento para dar solución a los problemas de organización de un concreto organismo de cuenca. En efecto, la lectura del art. 6 del texto estatutario llama la atención por cuanto ya supone una importante inflexión, al menos desde el punto de vista conceptual, respecto de la estructura legal de la Agencia. Así se habla de Presidencia, Comisión del Agua *de la cuenca mediterránea andaluza* y Dirección Gerencia de la que dependen la Dirección General de planificación y gestión, la Dirección General *de la cuenca mediterránea andaluza* y el Instituto del Agua. Salta, pues, a la vista el condicionamiento que, sobre el conjunto de la Administración Hidráulica de Andalucía, ejerce la organización de una determinada cuenca hidrográfica. La estructura sistemática de los estatutos refuerzan esta convicción al ubicar la regulación de la Comisión del Agua de *la cuenca mediterránea andaluza* en la Sección Cuarta, es decir, después de la destinada a regular la Dirección Gerencia que contiene la de la Dirección General de *la cuenca mediterránea andaluza*. La propia definición que el art. 15.1 hace de la mencionada Comisión del Agua como órgano colegiado y de participación a través del cual la Agencia lleva acabo la administración de la cuenca mediterránea andaluza y la decisión que se expresa en el art. 15.2 de ubicar en la ciudad de Málaga su sede, mientras la de la Agencia queda en Sevilla, terminan por completar la impresión de la diferente concepción que el legislador y el Gobierno de Andalucía parecen tener de la Agencia Andaluza del Agua que, para el primero, es la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía y, como tal está llamada a ejercer todas las competencias de la Comunidad Autónoma sobre aguas, mientras para el segundo es el organismo de la cuenca mediterránea andaluza –única cuenca de competencia andaluza hasta el momento– que ejerce además la administración del agua en Andalucía.

La estructura que diseñan los estatutos, por más que pueda ser criticada en los términos a que nos hemos referido, refleja mucho mejor la realidad actual de nuestra Comunidad Autónoma y de lo que han sido los últimos acontecimientos que han dado lugar a esta nueva organización: Sobre los órganos que venían ejerciendo competencias en materia de aguas –fundamentalmente, la Secretaría General de Aguas integrada en la Consejería de Medio Ambiente

desde el Decreto 206/2004, de 11 de mayo– recaen las nuevas competencias derivadas del traspaso de la Confederación Hidrográfica del Sur. Frente a este hecho el legislador reacciona estableciendo un nuevo modelo de Administración del Agua, concebido sobre el esquema del organismo autónomo administrativo y el Consejo de Gobierno, buscando una estructura para el organismo de cuenca que, a partir de ahora, caerá bajo su competencia y para el que también se desea la fórmula del organismo autónomo administrativo. Otra cosa será lo que se pueda decir cuando se produzcan los traspasos de determinadas cuencas pequeñas, pendientes de finalizar.

a) La Presidencia.

Según ya hemos dicho la presidencia de la Agencia se vincula a la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente en expresión de la Ley, pero más acertadamente, según los estatutos, a la consejería competente en materia de aguas. Se pone así de relieve el carácter de Administración instrumental de la Agencia. Sus atribuciones son:

- a) Ostentar la representación legal del organismo.
- b) Presidir la Comisión del Agua de la cuenca mediterránea andaluza y el Consejo Interdepartamental.
- c) Aprobar el Plan de actuación de la Agencia y el anteproyecto del presupuesto del organismo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18.2.a).
- d) Presentar al Consejo de Gobierno, a través de la Consejería competente en materia de aguas, para su elevación al Gobierno de la Nación, los proyectos de Plan Hidrológico de las cuencas intracomunitarias.
- e) Ejercer cuantas otras actuaciones administrativas se le encomienden en estos Estatutos y las que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Agencia y no están atribuidas expresamente a otro de sus órganos.

Se configura, por tanto la Presidencia como un órgano fundamentalmente de representación institucional y de comunicación o enlace con la Administración de la Junta y el Consejo de Gobierno. Este carácter se completa mediante la previsión de la delegación de sus competencias en el titular de la Dirección Gerencia y en los de las Direcciones Generales. De esta forma la Presidencia queda libre del ejercicio cotidiano de unas competencias que mejor se ubican en los órganos de gestión ordinaria.

b) La Dirección Gerencia.

La Dirección Gerencia constituye el contenido organizativo de mayor entidad de la Agencia. La persona que esté al frente de ella será nombrada por el Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería de Medio Ambiente y tendrá rango de viceconsejero y de Viceconsejería la Dirección Gerencia. El artículo 10 de los estatutos enumera las atribuciones de la Dirección Gerencia destacando la existencia de dos bloques: atribuciones generales que se refieren al funcionamiento de la organización como tal y atribuciones relativas a las cuencas que se encuentren comprendidas íntegramente en el territorio de Andalucía –la cuenca mediterránea andaluza– . En este último concepto le corresponde:

a) Otorgar las autorizaciones y las concesiones relativas al uso y al aprovechamiento del dominio público así como las autorizaciones referentes al régimen de policía de las aguas y cauces fluviales.

b) Resolver los expedientes que se tramiten en relación con el funcionamiento ordinario de las comunidades de usuarios o con sus actos.

c) Aplicar el régimen fiscal en materia de aguas y dominio público hidráulico, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13.1.k) y l). que se refiere a atribuciones de la Dirección General de la cuenca mediterránea andaluza.

La Dirección Gerencia se estructura a través de tres órganos complejos cuyo peso en el contexto de la organización se advierte bastante desigual a la vista de las atribuciones que se les otorga y de forma muy coherente, por otro lado, con el enfoque de la Agencia que hacen los estatutos que, como vimos, la consideran por encima de todo y fundamentalmente el organismo de la cuenca mediterránea andaluza. Así, por tanto, en ese contexto, entre la Dirección General de planificación y gestión, la Dirección General de la cuenca mediterránea andaluza y el Instituto del Agua, destacan desde el punto de vista cuantitativo las competencias atribuidas a la segunda. Ésta tiene su sede en la ciudad de Málaga y junto con la Comisión del Agua de la cuenca mediterránea andaluza constituyen el armazón del conjunto de la organización hidrológica de Andalucía y la específica de la única cuenca de competencia autonómica.

c) La Comisión del Agua de la cuenca mediterránea andaluza.

No vamos a reiterar las consideraciones que hemos hecho más atrás respecto de este órgano y su significación real en el conjunto de la organización en que se integra. Ahora pasamos a describir la regulación que le dedican los estatutos, posiblemente la materia que mas extensión acapara de ellos.

La Comisión del Agua funcionará en pleno y en comisión permanente, sin perjuicio de que, mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de aguas, puedan establecerse comités específicos relacionados con la gestión de los recursos hídricos y la explotación de las infraestructuras hidráulicas, atendiendo al criterio de representación adecuado a los intereses afectados en cada caso, y en especial, al régimen concesional y derechos de los usuarios.

El pleno de la Comisión del Agua estará integrado por: La presidencia, dos vicepresidencias y los vocales.

La presidencia, como ya se ha expuesto, corresponde al titular de la Presidencia de la Agencia y tiene voto de calidad dirimente de empates a efectos de la adopción de acuerdos.

La vicepresidencia primera corresponde a al titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente y la vicepresidencia segunda al titular de la Dirección Gerencia.

Las vocalías:

a) Representantes de la Administración autonómica con rango al menos de Director General, de las Consejerías de Gobernación, Economía y Hacienda, Innovación, Ciencia y Empresa, Obras Públicas y Transportes, Turismo, Comercio y Deporte, Agricultura y Pesca, Salud y Medio Ambiente.

b) Los titulares de los restante órganos unipersonales de gobierno de la Agencia –Director General de planificación y gestión, Director General de la cuenca mediterránea andaluza– del Instituto del Agua de Andalucía y una persona con cualificación técnica dependiente de la Agencia designada por la presidencia.

c) Quince representantes de los usuarios de la cuenca, con la siguiente distribución: Cuatro en representación de los usos agrarios, dos de los usos

urbanos y uno de otros usos, cuatro de organizaciones representativas de regantes y agricultores, dos de organizaciones representativas de los abastecimientos urbanos y dos de organizaciones representativas de consumidores.

d) Siete representantes de las organizaciones defensoras de la naturaleza, organizaciones representativas de intereses económicos y sociales y del conocimiento tecnológico y científico en la materia, con la siguiente distribución: dos de organizaciones sindicales, dos de organizaciones empresariales, uno de asociaciones de vecinos, uno de asociaciones ecologistas y uno de universidades andaluzas.

e) Tres representantes de la Administración General del Estado.

f) Cuatro representantes de la Administración Local a designar por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

El secretario de la comisión será un funcionario de la Agencia que asistirá a las reuniones tanto del pleno como en comisión permanente, con voz pero sin voto.

Es competencia del pleno elevar a la Conserjería competente en materia de aguas, a través de la Presidencia del organismo, para su posterior tramitación, el Plan Hidrológico de la Cuenca y sus ulteriores revisiones. También puede informar las cuestiones de interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.

Por su parte la comisión permanente se integra por: La presidencia que corresponderá al titular de la Dirección Gerencia, con voto de calidad en caso de de empates; el titular de la Dirección General de la cuenca mediterránea andaluza; representantes de las Consejerías de Innovación, Ciencia y Empresa, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca y Salud y otros representantes designados por el pleno de entre los diversos grupos que lo integran.

Entre las funciones de la comisión permanente destacan: a) Aprobar los planes de actuación de la cuenca, su propuesta de presupuesto y conocer la liquidación de los mismos; b) Los trabajos relativos a la formación y revisión del Plan Hidrológico correspondiente, según las instrucciones que reciba del pleno y en el marco del plan de actuación. c) Aprobar las modificaciones sobre la anchura de las zonas de servidumbre y de policía. d) Declarar acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, determinar los perímetros de protección de los acuíferos sobreexplotados, y, en general, ejercitar las compe-

tencias que se regulan en los artículos 55, 56, 58 y 99 de la Ley de Aguas o norma que la sustituya.

d) El Consejo Interdepartamental.

Se trata de un órgano de más que dudosa necesidad a la vista de la composición que le atribuye el art. 19 de los estatutos, pues si bien se mira está integrado por personas que ya forman parte de la Comisión del Agua, de manera que en el fondo puede considerársele como una subcomisión o comisión especial de aquella, pues sus funciones, que enumera ese mismo precepto podría ser desempeñadas de la misma manera.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA AGENCIA

La calificación de organismo autónomo deja bien claro el régimen jurídico de la Agencia. Así se percibe además si se observa la redacción de sus títulos IV y V que no sugieren ningún comentario especial.