

INFORMES¹

La nueva organización de la Agencia Andaluza del Agua: el distrito hidrográfico como pieza de la Administración hidrológica de Andalucía. De la confederación al distrito

I. INTRODUCCIÓN

Dedicamos la *Sección de Noticias* correspondiente al número 57 de esta Revista a informar de los primeros pasos configuradores de la Administración Hidrológica de Andalucía con la creación de la Agencia Andaluza del Agua por Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras y la aprobación de sus estatutos por Decreto 55/2005, de 22 de febrero. Con posterioridad el Decreto 241/2005, de 2 de noviembre, completó la regulación de su estructura provincial. Detrás de estos acontecimientos normativos autonómicos se encontraba otro de la misma naturaleza, pero estatal, el Real Decreto 2930/2004, de 29 de octubre que propició el traspaso a la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la, hasta entonces, Confederación Hidrográfica del Sur, con lo que se transfería a la Comunidad Autónoma la también, hasta entonces, denominada Cuenca del Sur y a partir de ese momento, Cuenca Andaluza del Mediterráneo.

Con posterioridad el Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, aprobó el de traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico, con efectividad a partir del día 1 de enero de 2006. Pasaban así a competencia de la Junta de Andalucía las cuencas del Odiel-Tinto-Piedra, las del Guadalete-Barbate hasta entonces integradas en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y del Guadiana y, por último, el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, ha traspasado a la competencia

¹ Dirige esta Sección JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ

de la Junta de Andalucía la parte de la cuenca del Guadalquivir cuyas aguas transcurren íntegramente por Andalucía y no afectan a otra Comunidad Autónoma ((el 90% de su extensión). Se ha culminado de esta forma una vieja aspiración de extender las competencias autonómicas a todos los recursos y aprovechamientos hidráulicos situados en suelo andaluz, sin perjuicio de que 10% de la extensión de la cuenca del Guadalquivir que queda fuera de territorio andaluz en la Comunidad de Extremadura (2'45%), Castilla-La Mancha (7'13%) y Murcia (0'20%) justifique la permanencia en manos del Estado de trascendentales competencias sobre la misma (apartado C del Anexo del Real Decreto 1666/2008).

Estas circunstancias han transformado decisivamente los presupuestos iniciales sobre los que se construyó en su momento la Administración Hidrológica de Andalucía rebasando la virtualidad organizativa de la Agencia Andaluza del Agua tal como resultaba de sus estatutos aprobados en 2005, de que dimos cuenta en el número 57, según aludíamos al principio. El Decreto 2/2009, de 7 de enero (BOJA número 6 de 12 de enero de 2009) establece una nueva organización con interesantes innovaciones, aunque en línea de continuidad con las concepciones subyacentes en 2005, hasta el punto de tener en ellas su más clara y, quizá, única explicación.

II. LA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA

En su momento –ver nº 57 de esta Revista– calificamos a la Agencia Andaluza del Agua, en lo sucesivo, la Agencia como la *versión andaluza de los organismos de cuenca a que se refiere la Ley de Aguas*. Aunque podemos seguir manteniendo dicha calificación hay que matizarla con la idea de que alcanza la totalidad de la Administración hidrológica de Andalucía, pues integra hoy nada menos que la organización de todas las cuencas andaluzas, esto es, la cuenca hidrográfica del mediterráneo (antigua Confederación Hidrográfica del Sur), las del Guadalete–Barbate y las del Tinto–Odiel–Piedras (integradas en las confederaciones del Guadalquivir y Guadiana) y la parte de la del Guadalquivir traspasada a la Junta de Andalucía que, aún habiéndolo sido en importantísima medida, una parte sigue siendo de la competencia del Estado. Esto ha significado una importante transformación de la Agencia construida, en su día sobre la organización de la cuenca del Mediterráneo, como destacamos en otro momento. Con independencia del resultado final de la transformación, que describiremos más adelante, la operación más importante que se realiza en los nuevos estatutos consiste en sustituir los antiguos organismos

de cuenca, de las diversas cuencas sometidas hoy a la competencia de la Junta de Andalucía (aunque en el pasado algunas estuvieran integradas en el mismo organismo), para que se hayan podido integrar, sin especiales violencias, al menos aparentemente, en la estructura de la Agencia. Se ha hecho mediante la creación de una figura organizativa nueva cual es el distrito hidrográfico.

El art. 15 del texto estatutario define a los distritos hidrográficos como delimitaciones territoriales para el ejercicio de la gestión de las aguas que tiene atribuida la Agencia. Evidentemente estos distritos tienen su propia organización cada uno, constituida por una dirección técnica, una comisión del agua, en su caso, con su comité de gestión de los recursos hídricos y de explotación de infraestructuras, integrada en la respectiva comisión del agua si así lo decide el Consejo de Gobierno mediante decreto. Además, en el caso del distrito del Guadalquivir se prevé la comisión de desembalse. Todos ellos carecen de personalidad jurídica, pues es la personalidad de la Agencia, como organismo autónomo, la que cobija el conjunto de la organización. El art. 17 de los estatutos establece cuatro distritos hidrográficos que vienen a constituir los organismos de cuencas que se integran en el conjunto de la Administración hidráulica de Andalucía que es la Agencia. Puede concluirse, por tanto, que en Andalucía el distrito hidrográfico sustituye a la confederación hidrográfica. No sabemos si es un triste fin para unas Administraciones de tanto prestigio. La nueva estructura de la Agencia se complica, como no podía ser menos, al tiempo que las de los distritos se simplifican y, además se insertan en una organización superior cual es la de la propia Agencia. El resultado no puede ser otro que el de una clara centralización, cuyo grado es ciertamente difícil de medir por referencia a las confederaciones en que se integraban en el reciente pasado las diferentes cuencas, organismos ya dotados de estructuras sumamente complejas, con un peso importante del elemento burocrático². También se observa un acentuamiento de este aspecto, aunque

² La reacción ciudadana parece percibirlo en estos términos APOYO MANIFIESTO RECUPERACIÓN CUENCA MEDITERRÁNEA: *La reacción ciudadana os motivos que nos han llevado a ir a la vía judicial son muchos. Entre ellos consideramos que se están violando principios constitucionales y administrativos tan esenciales como el de descentralización, eficacia, inmediatez y participación ciudadana, entre otros. Además tenemos muy claro que a la Cuenca Mediterránea se la ha vaciado totalmente de atribuciones. Las competencias que en un principio ejercía el Director General, Don Antonio Rodríguez Leal, a través de una serie de subdirecciones generales, le han sido detraídas, y centralizadas en cuatro Direcciones Generales transversales, -a saber de Planificación y Participación, Infraestructuras y Explotación, Dominio Público Hidráulico y Servicios y Régimen Económico,- con competencia en toda la Comunidad Autónoma, y*

el alcance real de la burocratización es de difícil ponderación en términos comparativos. Si prescindimos de estas comparaciones, resulta al menos una potenciación de la centralización en la Administración del agua en Andalucía.

En la actualidad la Agencia se estructura en los siguientes órganos de gobierno y gestión que integran la estructura central de la Agencia:

a) La Presidencia.

b) La Vicepresidencia.

c) La Comisión del Agua.

d) La Dirección Gerencia, que tendrá rango de Viceconsejería y de la que dependerán las siguientes Direcciones Generales:

1.^a Dirección General de Servicios y Régimen Económico. 2.^a Dirección General de Planificación y Participación. 3.^a Dirección General de Infraestructuras y Explotación. 4.^a Dirección General de Dominio Público Hidráulico

Siguiendo la pauta del art. 51 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras por la que se creó la Agencia y a diferencia del art. 5 de los estatutos de 2005, la comisión del agua aparece en el organigrama general sin ninguna especificación frente a la anterior, en que la comisión del agua lo era de la cuenca mediterránea andaluza. En paralelo con esta situación el art. 5 de los actuales estatutos menciona a la comisión del agua, pero en puridad la Agencia tiene tantas comisiones del agua como distritos hidrográficos, de ahí que sea en el contexto de éstos donde se regulen las comisiones del agua, en plural pues son cuatro los distritos que se establece, como hemos señalado. Como hemos dicho, así la Agencia deja de ser efectivamente el organismo de cuenca que era –de la cuenca mediterránea andaluza– para convertirse en organismo de las cuencas andaluzas de forma simultánea y paralela merced a la figura del distrito.

A la hora de describir la organización de la Agencia se puede, pues hablar de órganos centrales y órganos periféricos y entre éstos cabe, a su vez, distinguir los territoriales de cuenca –los distritos hidrográficos– y los de ámbito provincial –direcciones provinciales–.

por supuesto con sede en Sevilla, en la Agencia Andaluza del Agua. Cuando se promulgó la norma, con las consecuencias anteriormente descritas, y ante las protestas en contra, se arguyó que nuestra provincia iba a adquirir mucho más relieve, pues todas aquellas atribuciones que en principio habían sido centralizadas en la Agencia Andaluza del Agua, iban a ser posteriormente delegadas en las Direcciones Provinciales de Medio Ambiente ([htt:mas.laopiniondemalaga.es](http://mas.laopiniondemalaga.es)).

1. La presidencia y la vicepresidencia

Igual que en los estatutos de 2005 la presidencia de la Agencia corresponde al titular de la consejería competente en materia de aguas. Con esta estructura es vano intentar presentar una imagen de descentralización. Por el contrario, se mantiene la misma filosofía de la Agencia como instrumento de la Administración autonómica en la que ni siquiera cabe una autonomía de gestión. Esta percepción se acentúa si encontramos a la misma persona en la presidencia de las diferentes comisiones de agua y en el consejo interdepartamental y esa persona no es que sea nombrada por el Consejo de Gobierno como es habitual en este tipo de organismos: esta persona es el titular de la consejería de la que depende el agua. La presencia de la Administración matriz en la Agencia se refuerza con la creación de la figura de la vicepresidencia, inexistente en la primera versión de los estatutos que, además, será el titular de la viceconsejería de la misma consejería, que, también, será vicepresidente primero de las comisiones de aguas de los cuatro distritos y presidente y vicepresidente ocupan los mismos puestos en el consejo interdepartamental. La penetración de la consejería en la Agencia desde el punto de vista orgánico difícilmente puede ser mayor, especialmente si tenemos en cuenta que el capítulo primero de los nuevos estatutos añaden un nuevo artículo 3, sustituto del antiguo que establecía la sede de la Agencia en Sevilla, para reforzar las competencias del consejero y viceconsejeros competes en materia de aguas que, coinciden con los dos más altos cargos de la Agencia. En definitiva, la Agencia Andaluza del Agua no es sino una *longa manu* de la consejería competente, ejerciendo competencias sobre aguas.

Las atribuciones de la presidencia no han variado con respecto del estatuto de 2005, únicamente conviene resaltar que:

- *Aprobar el Plan de actuación de la Agencia.*
- *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.*

Ahora corresponden a la misma persona, pero en su condición de consejero competente en materia de aguas.

2. La dirección gerencia y direcciones generales

En consonancia con la nueva carga de trabajo que pesa sobre la Agencia se produce un notable reforzamiento de la dirección gerencia con la dotación

de las cuatro direcciones generales mencionadas a través de las que se llevan a cabo las tareas de gestión, con desaparición, al menos de la estructura de la Agencia, del Instituto del Agua de Andalucía. Basta comparar estas cuatro direcciones generales con las dos del estatuto de 2005 para percatarse del crecimiento de la entidad, como, por otra parte, no podía ser menos, después de las competencias recibidas.

3. Los distintos distritos hidrográficos y las comisiones del agua

Se define a las comisiones de agua como órganos colegiados de participación administrativa en la planificación, gestión y administración en los distritos hidrográficos. Funcionan en pleno y comisión permanente cuyas respectivas atribuciones se consignan en los art. 18 y 19 respectivamente sin embargo las respectivas composiciones así como los criterios para la designación y elección de sus miembros y demás aspectos de su régimen jurídico, no establecidos en los estatutos se regularán mediante decreto. Realmente no se entiende muy bien esa dilación. De momento la disposición transitoria tercera del decreto que comentamos regula las comisiones del agua de los Distritos Hidrográficos Mediterráneo, Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Barbate *hasta tanto se proceda a la regulación de las previsiones estatutarias y a la constitución de las Comisiones del Agua, conforme a lo establecido en el artículo 16 de los Estatutos* y la disposición transitoria cuarta establece el régimen transitorio de los órganos colegiados del Distrito Hidrográfico del Guadalquivir.

No es fácil saber cual es la razón de esta situación que cabe calificar de especial. Es de esperar que no tenga que ver con la diferencia de matiz que en el art. 2 a) se produce respecto de la participación de los usuarios, principio que, como no puede ser menos, se enuncia, aunque escuetamente, echándose en falta la garantía que se preveía en los estatutos de 2005: *la representación de los usuarios en los órganos colegiados propios de la gestión de las cuencas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no ser^o inferior al tercio de los miembros que lo integran* (art. 2.2).

4. Los servicios provinciales

A diferencia de la posibilidad de contar con servicios provinciales de la Agencia, los nuevos estatutos crean directamente la estructura provinciales (art.6). Son las direcciones provinciales que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 241/2005, de 2 de noviembre, dependen de la presidencia y siguiendo la pauta de otros aspectos de la organización de la Agencia también se reconducen a la organización de la consejería competente en materia de aguas pues sus titulares serán los mismos delegados provinciales de ésta.

5. El consejo interdepartamental

El consejo interdepartamental reúne a los altos cargos de la Agencia con representantes de las mismas consejerías que, a su vez están representadas en las comisiones del agua. En su momento cuestionamos su utilidad, pero es de suponer que en el transcurso de estos años haya quedado acreditada.

III. LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS DE ANDALUCÍA

El Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía recuerda que la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, amplía el ámbito de protección de la calidad del agua de las cuencas a las aguas litorales sujetas a la influencia de aquéllas, e instrumenta su protección a través de diversos mecanismos, fundamentalmente el de la planificación hidrológica. De esta forma se inicia un tratamiento unitario de las aguas continentales y una porción importante de las marítimas desde una perspectiva tan crucial como es la de la protección de la calidad de los recursos hídricos. Mediante el decreto citado la Junta de Andalucía determina los límites geográficos de las demarcaciones correspondientes a las cuencas íntegramente ubicadas en su territorio. Así se establecen las siguientes demarcaciones hidrográficas:

1. Demarcación Hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas. Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río y la cuenca endorreica de Zafarraya, y quedando excluida la de la Rambla Canales. Comprende además las aguas de transición asociadas a las anteriores.

Las aguas costeras comprendidas en esta demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 144° que pasa por el límite costero de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y como límite noreste la línea con orientación 122° que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora.

2. Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate. Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de ríos Guadalete y Barbate e intercuenas entre el límite de términos municipales de Tarifa y Algeciras y el

límite con cuenca del Guadalquivir, así como, las aguas de transición ellas asociadas.

Las aguas costeras comprendidas en esta demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 244° que pasa por la Punta Camarón en el municipio de Chipiona y como límite este la línea con orientación de 144° que pasa por el límite costero de los términos municipales de Tarifa y Algeciras.

3. Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras. Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos Tinto, Odiel y Piedras y las intercuenas con vertido directo al Atlántico desde los límites de los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) hasta los límites de los términos municipales de Isla Cristina y Lepe, así como, las aguas de transición a ellas asociadas. Las aguas costeras comprendidas en esta demarcación hidrográfica tienen como límite oeste la línea con orientación 177° que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Isla Cristina y Lepe, y como límite este la orientación 213° que pasa por la Torre del Loro.

Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir ya fue fijada por el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, esto es, con anterioridad al traspaso en los siguientes términos: *Comprende el territorio de la cuenca hidrográfica del río Guadalquivir, así como las cuencas hidrográficas que vierten al Océano Atlántico desde el límite entre los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) hasta la desembocadura del Guadalquivir, junto con sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite oeste la línea con orientación 213° que pasa por la Torre del Loro y como límite este la línea con orientación 244° que pasa por la Punta Camarón, en el municipio de Chipiona.*

Resulta llamativo que el decreto andaluz se limite a lo que parece un cumplimiento literalista de la Ley de Aguas y, naturalmente, la legislación comunitaria, sin interiorizar el resultado en su propia estructura, esto es, no se comprende muy bien que no se haga referencia alguna a los distritos hidrográficos que, en definitiva son las circunscripciones propias de la Junta de Andalucía en materia de aguas. Es más, entendemos que habiéndose producido la determinación de los distritos pocos meses antes que las demarcaciones el cumplimiento de más que la letra debería haber llevado a integrar las aguas costeras en el ámbito de los distritos hidrográficos, con objeto de facilitar una visión global de los problemas de protección de la calidad de las aguas desde la que facilitar la cooperación con la Administración del Estado (art. 36 bis 4 del Texto refundido de la Ley de Aguas.