

INFORME¹

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Administración Hidrográfica de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ALGUNOS DATOS SOBRE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR.– III. EL ÁMBITO ACTUAL DE LA CONFEDERACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

A título de anécdota quiero comenzar el espacio de esta Sección evocando dos noticias que cuando se redactan estas líneas –5 de mayo de 2010– aparecen en la página Web de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

De un lado se recuerda el hecho de que *con la resaca aún de los fastos de la Expo del 92, las autoridades competentes barajaban la posibilidad de desalojar la ciudad de Sevilla por falta de agua para abastecer a su población*². No deja de ser sorprendente que se contemplara la posibilidad del desalojo de una ciudad de más de seiscientos mil habitantes sin que la medida causara alarma social, pues información trascendió al respecto y, sobre todo, cuesta trabajo pensar en las posibles consecuencias del correspondiente realojo, como imaginarían los responsables la situación... etc. Al final parece que todo se resolvió, como nos consta por la experiencia, con agua bombeada del río, algunas restricciones y agua embotellada para beber. La segunda noticia entraña la afirmación de que *la estructura organizativa de la confederación continúa siendo la misma que hasta ahora, manteniéndose la Secretaría General, Comisaría de Aguas, Dirección Técnica y la Oficina de Planificación Hidrológica, ya que el organismo mantiene todas las competencias en los terri-*

¹ Esta Sección ha sido preparada bajo la dirección de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ.

² <http://www.chguadalquivir.es/opencms/portalchg/elOrganismo/historia/#apartado36>.

torios de la demarcación pertenecientes a Badajoz, Ciudad Real, Albacete, Murcia, Ceuta y Melilla. Una afirmación de este tipo forzosamente requiere alguna matización y explicación, pues resulta difícil de comprender que el impacto organizativo de la transferencia, tal como se ha operado en virtud del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sea prácticamente nulo como parece desprenderse del texto citado³.

Parece, pues, que tiene interés preguntarse por la suerte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, tras ochenta años de historia y la transferencia de la mayor parte de las aguas de la cuenca que configura dicho río, a la competencia de la comunidad autónoma de Andalucía que, actuando en consecuencia, se ha apresurado a diseñar y poner en funcionamiento su propia Administración Hidráulica, primero a través de normas de rango administrativo⁴, después con el refrendo y ratificación de la Ley 9/210 de 30 de julio de Aguas de Andalucía, en la que, como no podía ser de otra manera, integra las aguas andaluzas de la cuenca del Guadalquivir, esto es, las correspondientes al 90% de su territorio a través de la figura del distrito hidrológico.

II. ALGUNOS DATOS SOBRE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR.

El organismo de cuenca que denominamos Confederación Hidrográfica del Guadalquivir fue constituido por Real Decreto-Ley de 22 de Septiembre de 1927. Las Confederaciones Hidrográficas respondían a criterios de descentralización funcional y tenían por objeto, sobre la base de un río principal, confederar todos los aprovechamientos existentes en él y en sus afluentes, cualesquiera que fuese la forma de los éstos, su importancia y el destino que tuvieran las aguas aprovechadas⁵. Es obvio que en ese momento nuestra legislación de aguas no reconocía la cuenca hidrográfica con el carácter de unidad de gestión administrativa que le diera después la Ley de Aguas de 1985 y en la actualidad el art. 16 del Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el

³ <http://www.chguadalquivir.es/opencms/portalchg/elOrganismo/historia/#arriba>

⁴ Véanse los *Informes* en el ámbito de esta Sección de los números 57 y 75 de esta *Revista*.

⁵ <http://www.chguadalquivir.es/opencms/portalchg/elOrganismo/historia/#apartado1>

que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en virtud de la cual el Real Decreto 650/1987 de 8 de mayo, estableció como ámbito de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir *el territorio de la cuenca hidrográfica del río Guadalquivir, así como las cuencas hidrográficas que vierten al océano Atlántico desde el límite de los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) y el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras*. A ello el Real Decreto R.D. 2129/2004 de 29 de octubre, añadió las Ciudades de Ceuta y Melilla que desde el Decreto 301/1963, de 14 de febrero, se habían integrado en la Confederación Hidrográfica del Sur de España.

Esta nueva integración estaba justificada por el traspaso de la Confederación Hidrográfica del Sur a la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según el Real Decreto 2129/2004 resultaba *imprescindible encomendar las funciones que, en relación con las ciudades citadas ejecutaba la Confederación Hidrográfica del Sur, a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, tanto por los medios técnicos y económicos propios de aquella y capaces de satisfacer las demandas de ambas ciudades, como por razones de cercanía y proximidad*. Por tanto, al tiempo que se modificaba el ámbito territorial de la Confederación, se previó la futura incorporación de las ciudades de Ceuta y Melilla al Consejo del Agua y a la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, estableciendo el correspondiente plazo al efecto. Producida la mencionada transferencia por Real Decreto 2930/2004, de 29 de octubre, la Confederación Hidrográfica del Sur se extinguió y sus aguas se incorporaron a la Administración Hidrológica de Andalucía donde se encuadran en la actualidad constituyendo el Distrito Hidrográfico del Mediterráneo.

A partir de ese momento comienza la evolución menguante de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en beneficio de la Administración Hidrológica de Andalucía: 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. Se vio, pues, privada de la cuenca del Guadalete-Barbate que más adelante se convertiría en distrito hidrológico andaluz. Más adelante también el Real Decreto 1666/0208, de 17 de octubre, traspasa a la competencia 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 en cumplimiento del art. 52 del Estatuto de Autonomía reformado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Esos recursos hidráulicos se integran en la actualidad en la Agencia Andaluza del Agua que constituye la Administración Hidrográfica de Andalucía a través del correspondiente distrito hidrográfico, el distrito hidrográfico del Guadalquivir.

III. EL ÁMBITO ACTUAL DE LA CONFEDERACIÓN

Aplicando, pues, el Real Decreto 1666/2008 resulta que el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir ha quedado considerablemente mermado. Naturalmente sigue integrando los recursos hídricos correspondientes a Ceuta y Melilla, también los de la cuenca del río ubicados fuera de Andalucía, esto es en Badajoz, Ciudad Real, Albacete y Murcia, además, obviamente, de los que discurren por territorio andaluz y *afecten a otra Comunidad Autónoma* que no se ha aclarado cuales son, ni siquiera si efectivamente existen o no.

En este contexto se aborda ahora la problemática del agua en Andalucía desde la perspectiva contraria a la habitual. Esto es desde la residualidad de lo que ha quedado en manos del Estado y, consecuentemente, de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Pues si hacemos caso al Estatuto de autonomía y al Real Decreto 1666/2008 este momento nos encontramos con que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir puede ser cualquier cosa menos *del Guadalquivir*. Este río ya no corresponde a dicha confederación pues junto con la mayor parte de su cuenca integra el Distrito Hidrográfico del Guadalquivir a través del que se incardina en la Agencia Andaluza del Agua. De entrada, pues, sería muy conveniente evitar la denominación Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para referirse al organismo de algunas aguas que forman parte de la cuenca de aquel río y de otras que no parece que tengan mucho que ver con él, (Centro y Melilla).

No planteamos la adecuación o no del estatuto de autonomía a la Constitución. Parece claro que de mantenerse el criterio de la cuenca como único adecuado para interpretar el art. 149. 1. 22 –y esta es cuestión que corresponde al Tribunal Constitucional– hay pocas dudas de su inconstitucionalidad. Otra cosa es la racionalidad o no de la situación. Como hemos visto, de entrada, sigue propiciando la existencia de un organismo de cuenca denominado del Guadalquivir, sin el Guadalquivir. Pues, en efecto, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir carece de competencias de gestión sobre el río que corresponden a la Agencia y, por lo que se, ve, sólo merced al concepto de cuenca, ejerce competencias sobre aguas escasas, periféricas y, en todo caso lejanas al Guadalquivir, aunque con ellas se justifique la exclusión del traspaso de importantes competencias que, sin duda, afectan al río y a otras aguas de la Comunidad Autónoma.

Así entre las competencias que de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1666/2008, no se traspasan a la Junta de Andalucía se encuentran

algunas de justificación más que discutible. En este momento solo quiero fijarme en dos de las que reserva al Estado el Real Decreto, por no alargar en exceso el contenido de esta *Sección*. Me refiero en concreto a:

2. *La fijación del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, conforme regula el artículo 16 bis 5 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.*

3. *La elaboración, aprobación, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de Demarcación del Guadalquivir.*

Como puede verse se trata de competencias con las que se pretende cumplir con el principio de unidad de cuenca, sin embargo un planteamiento crítico debe hacernos desconfiar de la impresión inicial que oficialmente es la única. En efecto, si no es por un reverencial respeto al literalismo, no se entiende muy bien que fije el ámbito de la demarcación del Guadalquivir el Estado, al tiempo que corresponde a la comunidad autónoma la determinación de las demarcaciones colindantes. La demarcación del Guadalquivir queda, así, encajonada entre la demarcación del Guadalete-Barbate por el este y la del Tinto, Odiel y Piedras por el oeste. Se da así la paradoja de que el Estado tiene competencias sobre las aguas costeras y de transición correspondientes a la cuenca del Guadalquivir en virtud de las competencias que ejerce sobre las aguas de la misma situadas en las provincias de Badajoz, Ciudad Real, Albacete y Murcia y carece de ellas Andalucía que tiene competencias sobre el río Guadalquivir y sobre las demarcaciones colindantes con sus correspondientes aguas de transición y costeras. La situación se comenta por sí misma.

Pero posiblemente la más importante de esas competencias sea la planificación hidrográfica, que obviamente, el Real Decreto de traspaso reserva al Estado, con la justificación que, se ha alegado, de que así se respeta el principio de unidad de cuenca. Impecable, pero en mi opinión, absurdo. Si se admite la competencia planificadora de las comunidades autónomas en las cuencas intracomunitarias, cuyos recursos son de titularidad estatal (art. 132. 2 CE), no tiene ningún sentido que la competencia de planificación sobre el distrito hidrográfico del Guadalquivir no deba corresponder a Andalucía sino al Estado. Aguas muy tierra adentro, en territorios de otras comunidades autónomas sustraen a Andalucía dicha competencia, para situarla en el Estado con la participación de Andalucía naturalmente. No creo que la incidencia de dichas aguas sobre el conjunto de la cuenca deba conducir a semejante resultado. Con esto no quiero decir que Andalucía pueda disponer de las aguas de

la cuenca del Guadalquivir situadas dentro o fuera de su territorio de modo insolidario con el resto de la nación o perjudicial para las comunidades autónomas afectadas, sino que en el marco de la planificación hidrológica nacional y con los mecanismos de participación de las comunidades citadas es a ella a quien debería corresponder la competencia de planificación de la demarcación en que esta cuenca se integra.

Un resultado semejante exige, obviamente, relativizar el criterio de la Ley de Aguas sobre las cuencas y una interpretación finalista y gradual del texto constitucional. Tanto el criterio de la Ley de Aguas como la interpretación literal del art. 149.1.22 pueden ser válidos y, especialmente el primero es muy valioso desde una perspectiva sistemática, pero si conducen a resultados que no son los que derivan de la naturaleza de las instituciones, de la racionalidad o de la eficacia deben ser aplicados con moderación, tamizados por el principio de proporcionalidad.

En mi opinión y, sobre todo, tras el real decreto de transferencias estamos en el peor de los escenarios posibles. No se si la diversificación entre las competencias de gestión –Junta de Andalucía– y planificación –Estado con participación de las comunidades autónomas afectadas– producirá buenos o malos resultados, pero es en una consideración *a priori* es difícil aventurar una situación exitosa, salvo que la acción planificadora del Estado sea prácticamente nominal y se limite a funcionar bajo los dictados de la Junta de Andalucía lo que sería lamentable.

Para concluir, baste señalar que es preciso un replanteamiento en profundidad de la distribución de competencias hídricas entre el estado y las comunidades autónomas que permita un tratamiento adecuado a las circunstancias de cada una de ellas. Es necesario indagar una interpretación del texto constitucional que atempere su literalidad y corrija los excesos sistemáticos de la Ley de Aguas que asfixian algunas situaciones. Dentro de un marco de solidaridad deben buscarse mecanismos de colaboración entre los entes implicados que sustituyan las atribuciones en exclusiva y las formulas unilaterales. Grandes conflictos se han iniciado por el agua de los ríos, sin embargo vemos como es posible encontrar fórmulas de entendimiento y cooperación sin perjuicio, incluso de distintas soberanías.