

REFLEXIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL AGUA, EN RELACION CON LOS OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Joan Corominas Masip

Jornadas "La Organización Administrativa del Agua: ¿Qué modelo necesitamos
para el siglo XXI?
Fundación Nueva Cultura del Agua
Madrid, 17 de octubre de 2011

Terciar en un debate sobre las competencias de la gestión del agua creo que es muy oportuno para intentar separar el trigo de la paja en un tema complejo, por las implicaciones del agua en los equilibrios de todos los ecosistemas y en todas las actividades humanas.

No deberíamos perder de vista que el objetivo básico de la DMA es la protección de todas las aguas, incluyendo el principio de no deterioro, su uso sostenible y la necesidad de recuperar su buen estado.

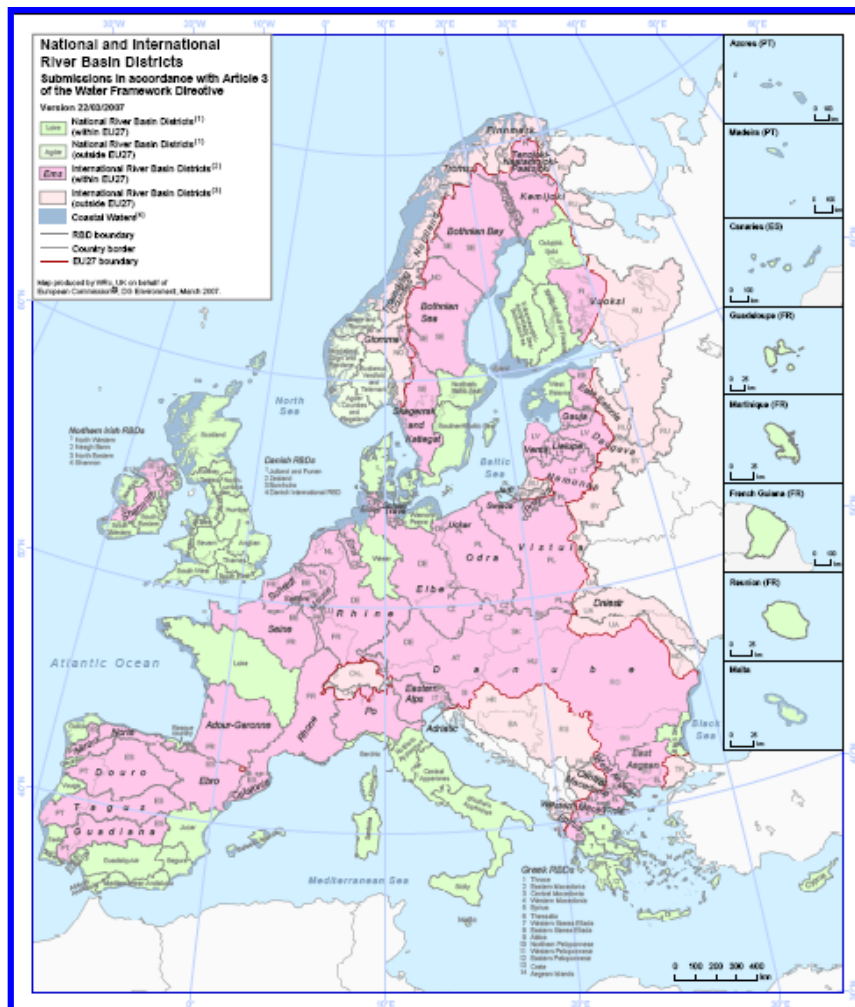
La planificación y gestión debe hacerse en el marco de las demarcaciones hidrográficas, como instrumento, sustentado en su carácter ecosistémico, para conseguir los objetivos de la DMA

DETERMINACIONES CLAVE DE LA DIRECTIVA MARCO

- Art. 1) El objeto de la Directiva es la **protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas**
- Art. 3) La planificación y gestión del agua debe acometerse en el ámbito de la **Demarcación Hidrográfica**
- Art. 4) Determina objetivos ambientales para las masas de agua con el objetivo de **alcanzar el buen estado ecológico** de las mismas **antes del 22 de Diciembre de 2015**
- Art. 5) En cada demarcación hidrográfica debe realizarse, **antes del 22 de Diciembre de 2004, un análisis de sus características, un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas y un análisis económico del uso del agua.**
- Art. 9) Los Estados miembros tendrán en cuenta el **principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua**. El plazo de aplicación será, **a más tardar en 2010.**
- Art. 11) En cada demarcación hidrográfica se debe establecer un **programa de medidas básicas**
- Art. 13) Se deberá elaborar un **Plan Hidrológico de cuenca** para cada demarcación hidrográfica, que deberá publicarse **antes del 22 de diciembre de 2009.**
- Art. 14) Los estados miembros **fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas.**

LOS OBJETIVOS DE LA DMA EN LAS DEMARCACIONES HIDROGRAFICAS EUROPEAS SON COMPATIBLES CON DIVERSOS GESTORES ENTRE ESTADOS Y REGIONES

Pero la DMA toca de pies al suelo al reconocer que las demarcaciones hidrográficas europeas son, en gran parte, de carácter internacional (por ejemplo: el Danubio afecta a nueve Estados) y se plantea la solución de la coordinación entre países.



La gestión del agua requiere incidir en muchas de las políticas públicas, que directa o indirectamente afectan al uso del agua o producen impactos sobre los ecosistemas hídricos. Con este fin la UE obliga a constituir en cada demarcación los Comités de Autoridades Competentes que deben integrar las diversas políticas en la consecución de los objetivos de la DMA.

En diversos países europeos las competencias del agua están atribuidas a las regiones (por ejemplo los Lander alemanes) y su gestión, de acuerdo a la DMA, requiere de la coordinación de objetivos y medidas entre los diversos gestores.

Por tanto, la DMA prevé la flexibilidad de la gestión que cada país considere adecuado, siempre que la coordinación de políticas permita conseguir el objetivo básico del buen estado de las masas de agua.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS Y COOPERACION INTERADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

La Constitución Española en materia de competencias territoriales es tributaria del momento histórico en que se aprobó y anterior a la constitución de las propias Comunidades Autónomas. El paso de los años ha validado en gran parte el acierto de las atribuciones competenciales, pero ha puesto en evidencia la carencia de instrumentos de coordinación y cooperación en materias interrelacionadas cuyas responsabilidades recaen en diversas Administraciones.

En lo referente al agua y a las materias muy imbricadas en la gestión de este recurso, los artículos 148 y 149 de la CE desarrollan el marco competencial:

- **Art. 148.- Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:**
 - *ordenación del territorio, agricultura, medio ambiente, turismo, sanidad e higiene*
 - *los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma*
- **Art. 149.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:**
 - *legislación básica sobre protección del medio ambiente*
 - *la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma*
 - *obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*
 - *las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos*

La CE no opta por que la gestión del agua sea una competencia exclusiva del estado por razón de la materia, sino que lo es cuando puedan confluir conflictos territoriales entre CC. AA. por su gestión, con el objetivo de velar por la cohesión de todo el Estado.

NECESIDAD DE UN EQUILIBRIO DE INTERESES COMPETENCIALES

No hacia falta la DMA para darnos cuenta de que la gestión del agua concierne a casi todas las políticas sectoriales, y está concernida por las mismas. La visión ecosistémica de la gestión del agua de la DMA obliga a la integración de

políticas, a la coordinación y cooperación de las Administraciones y a la participación activa de todos los interesados.

En este contexto debemos replantearnos el mejor reparto de las competencias, pero sobre todo incidir en la constitución de los instrumentos de cooperación y coordinación, dando contenido al Comité de Autoridades competentes de cada demarcación hidrográfica.

A la hora de interpretar lo previsto en la Constitución y en la DMA debemos tener en cuenta:

- El agua es un patrimonio y un recurso ligado al territorio: necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad administrativa
- Unidad de gestión por Cuencas Hidrográficas: no coinciden con los ámbitos territoriales administrativos

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la gestión de la parte andaluza del Guadalquivir incide de nuevo en estos equilibrios de intereses y la necesidad de armonizarlos. El hecho que la legislación estatal de aguas fije la cuenca como ámbito de gestión del recurso agua, determina la competencia exclusiva de la Administración Central en las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, pero no deslegitima las demás competencias de las Comunidades Autónomas en otras materias de gran impacto sobre la gestión de las aguas.

¿Pueden resolverse los problemas de contaminación de las aguas, cambios en la morfología de los ríos derivadas del transporte de sedimentos aportados por la erosión de suelos agrícolas, o la presión sobre los recursos hídricos ligados a las políticas agrarias o urbanísticas, sin contar con las competencias de ordenación del territorio, medioambiente, agricultura, industria, energía, turismo,..?

La solución solo puede venir de un nuevo modelo de cooperación y coordinación interadministrativa: de las competencias exclusivas a las compartidas.

LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y LA GESTION DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS

El ejercicio de las competencias por las Confederaciones Hidrográficas, a partir de la transición, no ha producido una clara modernización de la gestión del agua, ni la efectiva implicación de las Comunidades Autónomas, ni la participación democrática en la toma de decisiones: han continuado siendo promotores de políticas de oferta, muy influenciadas por los intereses corporativos de los usuarios, desatendiendo la gestión del Dominio público Hidráulico y permitiendo la esquilma de los recursos y el deterioro de nuestros ríos.

ACTIVIDAD PREVISTA EN LA LEY DE AGUAS	DISPOSICION CONSTITUCIONAL	PRIORIDAD HISTORICA DE GESTION
Ordenación (<i>Planificación Hidrológica</i>)	art. 149.1.22	Media
Concesión de Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos		Escasa
Control del Dominio Público Hidráulico y regimen sancionador		
Ejecución de infraestructuras de regulación y distribución	Art. 149.1.24 (Obras de Interés General)	Alta
Prestación de servicios a los usuarios		Alta
Regimen económico-financiero		Escasa
Cooperación Adm. Central - CC.AA.	Sentencia 227/1988 del Tribunal Constitucional	Escasa
Participación pública y de los usuarios		Escasa

Aunque desde la promulgación de la DMA ha aumentado la sensibilidad de las Confederaciones hacia la transición del modelo del agua como recurso económico al de la recuperación del buen estado de las masas de agua, el legado histórico de los 75 años de su vida administrativas está escorado hacia la ejecución de infraestructuras y la prestación de servicios a los usuarios, con clara desatención de muchos de sus cometidos.

El carácter de Organismos Autónomos atribuido a las Confederaciones Hidrográficas, aunque mediatizado por su dependencia jerárquica de la Administración Central, las ha hecho muy permeables a los intereses oligárquicos de los principales usuarios, bajo el principio de que son instituciones "técnicas" y "apolíticas". Los intereses generales que defienden (o deberían defender) las CC. AA. en su territorio muchas veces son ninguneados sin motivo razonable: el conflicto está servido.

El pasado no tiene porque prejuzgar el futuro, y esta falta de eficacia de las Confederaciones Hidrográficas en defender nuestros ríos, acuíferos y humedales frente a la explotación masiva de los recursos hídricos y los impactos de las actividades económicas, no debe invalidar que el ámbito estatal puede ser un marco adecuado para la gestión de las demarcaciones hidrográficas; pero tampoco puede pregonarse, por sus frutos, que sea el ámbito más adecuado para el modelo de gestión que nos exige la DMA.

EL ACTUAL SISTEMA DE COMPETENCIAS SOBRE EL AGUA NO HA SIDO SATISFACTORIO, NI PACIFICO

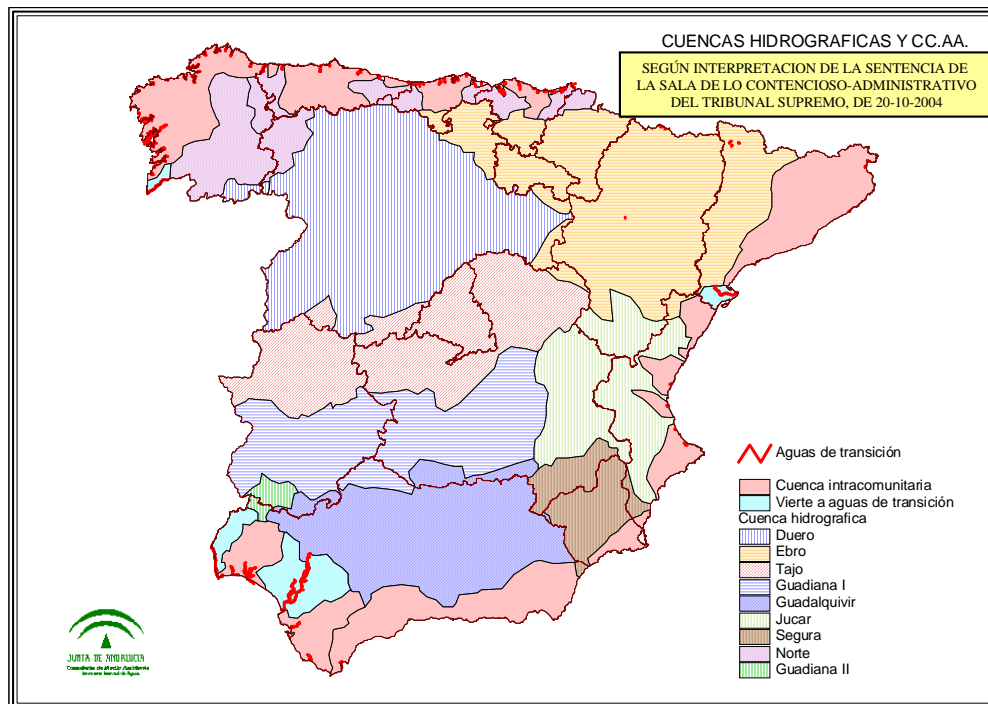
Con notable retraso respecto a la fecha en que las Comunidades Autónomas asumieron en sus Estatutos de Autonomía competencias sobre las cuencas intracomunitarias, se han producido las transferencias de las mismas a Cataluña, Baleares, Canarias, País Vasco, Galicia y Andalucía.

La Ley de Aguas de 1985, en gran parte continuadora de la de 1879, considera que el ejercicio de las competencias exclusivas atribuidas por la Constitución a la Administración Central se desarrolla en el marco de la cuenca hidrográfica. Esta interpretación, correcta desde la óptica de la gestión unitaria de la cuenca, ha generado muchos conflictos con las Comunidades Autónomas, que en la práctica no pueden ejercer muchas de sus competencias exclusivas en materias relacionadas con el agua en las cuencas intracomunitarias: el Estado, a través de la gestión del agua está haciendo política agraria, industrial,..., menoscabando las competencias autonómicas.

Varias Comunidades Autónomas presentaron recursos de inconstitucionalidad para hacer frente a esta presunta invasión de competencias: la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998 consideró que el marco de la cuenca hidrográfica puede ser adecuado para ejercer las competencias exclusivas estatales en materia de aguas, aunque el legislador podría haber elegido otros ámbitos para ejercerla. La solución a los conflictos señalados por las CC. AA. deberían resolverse a través de la cooperación e integración de las mismas en los Organismos de Cuenca. Se han dejado pasar dos lustros sin avanzar adecuadamente en esta parte de la Sentencia del Constitucional

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20-10-2004 anuló el Plan Hidrológico del Júcar por incluir en su ámbito cuencas intracomunitarias. Su aplicación, aún no realizada por falta de interés de la Comunidad Autónoma Valenciana, afectará a otras cuencas y modificará sustancialmente el equilibrio competencial, obligando a la cooperación entre el Estado y las CC. AA. Posiblemente deberán crearse demarcaciones hidrográficas mixtas intercomunitarias e intracomunitarias en casi todo el litoral español.

Gran parte de las tensiones que comporta el modelo actual de reparto de competencias en materia de aguas derivan de la exclusividad que la Constitución atribuye a las mismas en función del territorio por el que discurren las aguas. Una interpretación basada en que el bien jurídico a preservar por el Estado en las cuencas intercomunitarias es la armonización de los intereses de todos los territorios podría allanar gran parte de los problemas, abriendo puertas a la participación en la gestión a las CC. AA. a la cooperación entre ellas y el Estado.



EL AGUA EN LOS PROCESOS DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

El prolongado conflicto, larvado en muchos casos, por la gestión del agua entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, ha fomentado el interés de estas últimas en modificar las reglas de juego para poder incidir más en la gestión del agua, al considerarla imprescindible para el desarrollo de muchas de sus políticas económicas.

Las reformas de los Estatutos de Autonomía, de todas las Comunidades Autónomas que las han promovido a partir del año 2004 (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Aragón, Castilla La Mancha y Castilla León), han dado especial relevancia a la asunción de competencias en determinados aspectos de la gestión del agua.

Se visualizan en estas reformas tendencias Confederales, con modelos territoriales distintos de la gestión del agua:

- Cada CC .AA. hace hincapié en la parte de la gestión del agua que más le interesa
- En algunos casos se pretende incidir, por activa o por pasiva, en el uso del agua en otras CC. AA.

La solución a estas tendencias centrifugas no puede consistir en seguir defendiendo un modelo centralizado de la gestión del agua, amparándose en la unidad de gestión de la Cuenca Hidrográfica.

HACIA UN NUEVO MODELO FEDERAL DE LA GESTION DEL AGUA EN ESPAÑA

La gestión que han realizado las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de gestión de cuencas intracomunitaria, aun con claroscuros, ha sido más valiente en la reforma de la Administración del Agua. Así deben valorarse las leyes de Aguas de Cataluña y Andalucía. Asimismo el Plan Hidrológico de las cuencas internas de Cataluña ha sido valorado por sus avances en la consecución de los objetivos marcados por la DMA. Los únicos Planes Hidrológicos que han finalizado su proceso de elaboración y consulta pública son los de las cuencas internas de Baleares, Cataluña y Andalucía. Por tanto, deben desterrarse las reticencias hacia la capacidad de las CC. AA. para llevar a cabo una gestión sostenible del agua.

Debe avanzarse en soluciones Federales, propias del desarrollo del Estado de las Autonomías, que permitan, a la vez, la unidad de gestión de las Demarcaciones Hidrográficas intercomunitarias, garantizada por la Administración Central, con la participación activa en aspectos de la gestión de las CC. AA.; en sentido inverso en las Demarcaciones intracomunitarias debería tener un papel relevante la Administración Central.

- La tendencia en los próximos años debería permitir la asunción parcial de las competencias en la gestión del agua por las Comunidades Autónomas, con diversa intensidad en función de su participación territorial en las Demarcaciones Hidrográficas
- Este nuevo modelo exige profundizar en la lógica federal del Estado
- Habrá que vencer las reticencias a cooperar entre sí de todas las Administraciones.
- Necesidad de introducir cambios en la Ley de Aguas
- Aumentar la funcionalidad y representatividad de los Comités de Autoridades Competentes como mecanismos de cooperación y coordinación entre las Administraciones Central, Autonómica y Local
- Elaboración conjunta de la Planificación Hidrológica, la propuesta de reserva de concesiones para cada territorio y de las obras de Interés General, con aprobación final de la Administración Central
- Se debe atribuir parte de la gestión a las Comunidades Autónomas en su territorio, ponderándola en función de la complejidad territorial de la Demarcación
- La figura de la Delegación de competencias del Estado en las CC. AA. puede utilizarse para avanzar hacia este modelo.

EL GUADALQUIVIR, EL RIO DE ANDALUCIA

Andalucía asumió en el proceso de reforma de su Estatuto de Autonomía, aprobado en el año 2007, competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir que discurren por su territorio. El proceso de transferencia fue efectivo en el año 2009.



La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (16-3-2011) considera inconstitucional el *art. 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir* del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al considerar que no puede tener competencias exclusivas sobre parte de la cuenca del Guadalquivir, ámbito en el que actualmente se materializan las competencias del Estado en la gestión de las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. El Constitucional no niega la posibilidad de que Andalucía ostente competencias sobre las aguas del Guadalquivir que discurren por su territorio, pero estas no pueden tener el carácter de exclusivas.

En realidad las competencias previstas en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía no eran exclusivas, aunque así se señalaban, puesto que estaban sujetas a la prevalencia Estatal en la planificación general del ciclo hidrológico de la cuenca, las normas básicas sobre protección del medioambiente, las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22 de la CE sobre competencias en materia de aguas cuando estas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

La singularidad del Guadalquivir respecto a Andalucía, al igual que la del Duero en relación a Castilla y León, obligará a buscar soluciones alternativas a las contenidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía: no es razonable predicar que cuando el 100% de las aguas de una cuenca discurren por una Comunidad Autónoma, ésta ostenta competencias exclusivas sobre las mismas, y cuando discurren por ella el 90% de su superficie, viven el 97% de

su población y se utilizan en ella el 99% de los recursos disponibles, la Comunidad Autónoma no tiene ninguna competencia.

La iniciativa parlamentaria andaluza de discutir una proposición al Congreso de los Diputados para que por Ley Orgánica delegue competencias a Andalucía en la gestión de la parte andaluza del Guadalquivir, similares a las previstas en el Estatuto de Autonomía, va en esta dirección, más allá de su oportunismo político en esta fase final de la legislatura.

LA PARTICIPACION SOCIAL EN LOS ORGANISMOS DE CUENCA

En estas reflexiones he puesto mucho énfasis en los temas competenciales sobre las aguas, mostrando las debilidades de su atribución como exclusivas de cualquier Administración, y abogando por los imperativos constitucionales y de la propia DMA, de coordinación, cooperación, gestión compartida, adaptada a las particularidades de cada territorio e integración de políticas con implicaciones en el agua.

Estos pasos que debemos dar en España, después de varias décadas de inmovilismo institucional, son necesarios para conseguir los objetivos ambientales de los ecosistemas hídricos y de satisfacción sostenible de las necesidades de uso del agua por la sociedad.

Pero no nos engañemos, las mejoras de la articulación institucional de la gestión del agua no nos permitirán avanzar en estos objetivos ambientales, sociales y económicos, sino promovemos un cambio drástico en los modelos de participación social en la gestión del agua. El mayor cáncer de las políticas de agua en España, independientemente de la Administración que la gestione, es la supeditación de las mismas a intereses corporativos, frecuentemente oligárquicos: hay que abrir las puertas a los múltiples enfoques e intereses de la sociedad. Pero este es un debate inaplazable, pero para otra reflexión.