

Universidad de Huelva

Departamento de Derecho Público y del Trabajo



La planificación hidrológica en Andalucía: normativa y desarrollo

**Memoria para optar al grado de doctor
presentada por:**

Jesús Enrique Martín Martín

Fecha de lectura: 19 de julio de 2022

Bajo la dirección de la doctora:

María Carmen Núñez Lozano

Huelva, 2022



Universidad de Huelva



LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ANDALUCÍA: NORMATIVA Y DESARROLLO

**Memoria para optar al grado de Doctor
presentada por:**

Jesús Enrique Martín Martín

Fecha de lectura: 18 de julio de 2022

Bajo la dirección de la Doctora:

María Carmen Núñez Lozano



Huelva, 2022



Universidad
de Huelva

*LA PLANIFICACIÓN
HIDROLÓGICA EN
ANDALUCÍA: NORMATIVA Y
DESARROLLO*

**Tesis para optar al título de Doctor en ciencia jurídica otorgado
por la Universidad de Huelva.**

**Doctorando:
Jesús Enrique Martín Martín**

**Directora de la tesis:
María Carmen Núñez Lozano**

**Tutora de la tesis:
María Carmen Núñez Lozano**

**PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN DERECHO PÚBLICO: RETOS
ACTUALES DE GOBERNANZA Y DERECHO MEDIOAMBIENTAL**

Huelva, 2022

RESUMEN

El preámbulo de la LAg reconocía que «el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de actividades económicas: es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos». Para garantizar una administración y gestión eficaz y sostenible de este recurso escaso se hace necesario, como se viene reclamando desde los años 60, la actividad planificadora de la Administración competente, estatal o autonómica. La planificación hidrológica, como tal y salvando los antecedentes de los planes de obras hidráulicas del siglo XX, comienza con la citada LAg y con el Real Decreto 3029/1979 que regulaba la realización de los estudios previos para los primeros PHC aprobados en el año 1998. Esta normativa sería posteriormente modificada por el TRLA y por la DMA, para incluir, entre otras cuestiones, la perspectiva de la calidad y la «armonía ecológica» en la política del agua.

La CE en el año 1978 instaura el estado de las autonomías, que en dos velocidades permitió a las CCAA acceder a las competencias en aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren por más de una CA. Andalucía incluyó en su art. 13.12 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, la competencia exclusiva en los «Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio». Esta facultad no vino acompañada de la asunción de las funciones y servicios asociadas a las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias mediterráneas pertenecientes a la extinta CH del Sur y las atlánticas del Tinto, Odiel, Piedras, Guadalete, Barbate, que se pospusieron al año 2004 y 2005 con los Reales Decretos 2130/2004 y 1560/2005 respectivamente. Ello a pesar de la proposición de ley del Parlamento de Andalucía de 19/02/1998 aprobando la propuesta de la Mesa por el Acuerdo Andaluz por el Agua de «exigir ante el Gobierno central la transferencia urgente de las competencias y recursos».

Todas estas cuestiones han sido desarrolladas en la parte primera de la tesis, donde se ha analizado el origen y la evolución del marco normativo que regula el procedimiento y el contenido de la planificación hidrológica a nivel europeo y estatal; las competencias y funciones que en la citada materia ostenta la CA de Andalucía; y la progresiva asunción de los servicios y funciones en las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

A raíz del traspaso de funciones y servicios de la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir en el Real Decreto 1666/2008 en base al art. 51 del Estatuto de Autonomía del 2007, siguiendo las propuestas realizadas en el año 2009 en el Acuerdo Andaluz del Agua y por los gestores administrativos se aprueba la LADA en el año 2010 para «conecta[r] perfectamente con los mejores contenidos ambientalistas presentes en la legislación estatal de aguas y, desde

luego, enlaza[r] claramente con los principios sustentadores de la Directiva 2000/60/CE». En materia de planificación hidrológica, exclusivamente para las cuencas intracomunitarias, se fijan los objetivos, criterios de elaboración y contenido del programa de medidas con una escasa originalidad con respecto a la legislación básica estatal; salvo lo referente al orden de prioridad de uso para las actividades económicas y la regulación de los planes y programas específicos. Es más, en algunos aspectos como el orden de prioridad se observan posibles contradicciones con la legislación básica estatal (art. 60.3 TRLA) al no respetar la supremacía del uso de abastecimiento.

A pesar de la voluntad de los redactores por avanzar en la implantación de estos principios y objetivos, la devolución al Estado de las funciones y servicios traspasados de la CH del Guadalquivir en el Real Decreto 1498/2011 (tras la STC 30/2011 que declara la inconstitucionalidad del mencionado art. 51 del Estatuto y las SSTs de 13 y 14 de junio de 2011, recursos 66/2008, 1/2009 y 2/2009) privó del estipulado desarrollo reglamentario de la LADA y, consiguientemente, de la aplicación real de algunos de sus postulados. Entre ellos, se puede mencionar el canon de servicios generales o del procedimiento para la determinación del orden supletorio de prioridad de usos en actividades económicas (art. 23.2 LADA). Asimismo, la pérdida de competencias en materia de agua sobre la mayor parte del territorio de Andalucía y la crisis económica vivida a partir del año 2010 provocó la desaparición de la AAA como Administración hidráulica autónoma y la integración de las funciones y medios en la CMA. Ello ha impedido, a mi juicio, dotarse de medios técnicos y humanos para innovar y mejorar la administración y planificación del agua, así como la efectiva implantación de la participación pública en el diseño de las políticas públicas.

A ello se dedica la parte segunda de la tesis, que comienza con una breve introducción a los orígenes y fundamentos de la LADA, para después desarrollar los principios, objetivos, procedimiento y contenido de los planes intracomunitarios establecidos en la citada ley, así como los distintos tipos de planes hidrológicos regulados en la misma. Igualmente, se realiza una mención a la evolución de la administración hidráulica y la participación pública en Andalucía, por cuanto ello ha influido en el desarrollo de la planificación hidrológica. Estos cambios, como era esperable, no han variado sustancialmente la ordenación y gestión del agua en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía que habían venido desarrollando los organismos de cuenca estatales, desaprovechando, a mi juicio, la ocasión de haber instaurado una administración hidráulica moderna y especializada, así como la gobernanza en la gestión del agua solicitada en el Acuerdo Andaluz por el Agua en el año 2009 y, en la actualidad, por el Pacto Andaluz por el Agua del año 2020.

En la década de los años noventa la CA de Andalucía no ejercía función alguna en la administración del agua de las cuencas intracomunitarias, por lo que su labor se ceñía a la participación en los órganos colegiados de los organismos de cuenca estatales. Estos organismos serían los encargados de elaborar los primeros PHC en Andalucía, aprobados en el año 1998, cuya ardua tramitación impidió la ejecución de las medidas previstas principalmente,

a la disponibilidad de recursos para la puesta en riego y mejora de los regadíos existentes, así como al ciclo urbano del agua.

Tras la trasposición de la DMA por la Ley 62/2003 y el traspaso de funciones de las cuencas intracomunitarias a Andalucía, en el año 2006 comienzan a elaborarse los primeros PHDH (ciclo 2009-2015) por parte de la AAA, que serían aprobados en los Reales Decretos 1329, 1330 y 1331/2012. La urgencia de su redacción, «los importantes cambios institucionales en la gestión andaluza del agua» y la falta de desarrollo reglamentario de la LADA hizo que estos planes se elaboraran siguiendo el procedimiento del RPH y los criterios técnicos de la IPH estatal, así como que se diera continuidad a la mayor parte de las medidas diseñadas en los PHC derogados. No obstante, los cambios introducidos en el TRLA en el contenido y procedimiento de elaboración de los planes no tuvieron el resultado esperado por parte de las asociaciones y organizaciones sociales ni de la Comisión Europea que en su informe de 2015 (ampliado en el año 2018) realizó múltiples recomendaciones para mejorar tanto el proceso de elaboración y participación, como el contenido informativo y normativo de los planes con objeto de afianzar la orientación de los PHDH hacia la protección y recuperación ambiental de las masas de agua y sus ecosistemas asociados.

Las mejoras del proceso de participación pública y los cambios en el contenido de los PHDH introducidos por la DMA, no han impedido que estos planes sean un punto y seguido de los PHC, defraudando las perspectivas creadas a las asociaciones y organizaciones sociales y ambientales, así como generando múltiples recursos jurídicos en aspectos como los caudales ambientales, dotaciones, modificación y revisión de derechos, resueltas por el TS generalmente a favor de la Administración hidráulica como máxima decisora a la hora de fijar el contenido de los PHDH de acuerdo con las directrices técnicas marcadas por el RPH y la IPH y dentro del ámbito competencial y el respeto al procedimiento formal de su elaboración y aprobación.

Sobre la base de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea y los cambios normativos realizados a nivel europeo (se aprobaron numerosas directivas sobre la calidad de las aguas y protección frente a las inundaciones), estatales (Leyes 11/2012 y 21/2013 y los Reales Decretos 903/2010 y 60/2011) y autonómicas (Decretos 14/2012 y 477/2015 y la Orden de 11 de marzo de 2015 que aprueba la IPH para las DH intracomunitarias de Andalucía), se aprueba en plazos los PHDH de segundo ciclo (2015-2021) en el Real Decreto 11/2016. No obstante, no todas las propuestas y recomendaciones eran asumibles por los PHDH, bien fuera porque su entidad superaba su ámbito de actuación o porque la materia asociada al problema no correspondía que fuera tratada a nivel reglamentario. Entre los primeros se puede citar la armonización de contenidos y coordinación de los PHDH, los trasvases de recursos intercuenas o la asignación de recursos en los acuíferos compartidos, que de acuerdo con el art. 45 TRLA corresponde al PHN, tanto por ser el máximo instrumento de planificación hidrológica a nivel nacional, como por su rango normativo de ley; y entre los segundos, están aquellos aspectos de mayor relevancia jurídica que los PHDH no pueden resolver por superar su ámbito material y/o no ser abordables a nivel reglamentario, como son, entre otros, la mejora

de la coordinación de las Administraciones públicas dentro de los comités de autoridades competentes, las políticas de desarrollo agrario y urbanístico, la ordenación de los usos agrarios y ganaderos para evitar la contaminación difusa, la homogeneización en el establecimiento de las zonas protegidas y sus objetivos específicos o la política tarifaria en torno a la utilización del agua.

Estos planes mejoraron la evaluación de las masas de aguas pero siguieron presentando una falta de transparencia y una complejidad de la información puesta a disposición del público en el procedimiento de participación y en el seguimiento de la ejecución de las medidas (muchas de las cuales eran continuistas con las previstas en los anteriores planes por su falta de ejecución en plazo). En cuanto al contenido normativo, se ha constatado en los apartados anteriores una reducción del contenido normativo y una ampliación, por tanto, de la potestad ordenadora de la Administración competente para adaptar la normativa legal a la casuística de cada masa de agua y sistema de explotación. Ello, no solo ha afectado a aquellas determinaciones que se limitaban a copiar la normativa legal o reglamentaria, sino que también ha afectado al articulado que regulaba materias tan importantes como los vertidos, tramitación de concesiones, o sellado de pozos, entre otras, cuya regulación legal es muy laxa y, por ello, requiere de los PHDH como instrumento ordenador específico de la gestión de la cuenca.

Los cambios en la normativa no han minorado los recursos judiciales, que han persistido tanto en el proceso de elaboración como, entre otras cuestiones, en la implantación de los caudales ambientales, asignación de recursos y medidas previstas para alcanzar los objetivos de las masas de agua (p.e. el dragado del río Guadalquivir). Estos contenidos, aun siendo lesivos para los recurrentes, estaban dentro del margen de discrecionalidad u oportunidad de la Administración competente a la hora de gestionar los recursos hídricos y, por tanto, no eran susceptibles de anulación. Mayor rigor se ha adoptado por el TS en cuanto a los defectos formales en su tramitación (como la solicitud de los informes preceptivos) y, así, fueron anulados completamente los PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y del Guadalete-Barbate por las STS 941/2019 y 986/2019 respectivamente. A raíz de ello, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia 1676/2019 de 11 de octubre (FJ 2) declaró nula la Orden de la CMAyOT de 14 de enero de 2016 que aprobó los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundaciones.

Finalmente en el año 2018 comenzaron los trabajos de elaboración de los PHDH de tercer ciclo (2022-2027) que debían terminar en el año 2021, pero con motivo de la pandemia del COVID su aprobación se retrasa previsiblemente a mediados del año 2022. El contenido de estos planes se va a ver modificado por los cambios normativos estatales (Ley 7/2021 y el Real Decreto 1159/2021) y autonómicos (Leyes 7/2017 y 8/2018), derivados principalmente del Pacto Verde Europeo del año 2019, que busca un crecimiento realmente sostenible, neutro en emisiones y adaptado a los efectos del cambio climático. Asimismo, se han modificado los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales (Real Decreto 817/2015) y subterráneas (Real Decreto 1075/2015), además de revisarse los PES para homogeneizarlos y

adaptarlos al contenido de los PHDH en base a las instrucciones dictadas por el ministerio (cuestionadas por la definición de los distintos conceptos de sequía y de escasez, sus indicadores aplicables y las medidas a aplicar en cada escenario).

Los dos últimos procesos participativos llevados a cabo en los PHDH de primer y segundo ciclo se han caracterizado por una falta de criterios claros de la metodología y objetivos de la participación, así como de implicación de la propia Administración pública en el proceso. Ello trae consigo una pérdida paulatina de credibilidad en el proceso participativo y un descenso de la participación en los mismos de asociaciones y ciudadanos en general, al mantener los usuarios sus canales paralelos de participación y negociación para influir en la toma de decisiones de dicha Administración.

Todo el desarrollo normativo de los PHC y PHDH intracomunitarios e intercomunitarios de Andalucía, así como de la jurisprudencia recaída al respecto, son analizados en la parte tercera de la tesis. A tales efectos se han comparado los planes intracomunitarios elaborados por la Administración hidráulica andaluza con los planes intercomunitarios elaborados por la Administración estatal en Andalucía, en el marco de la jurisprudencia del TS y los informes de seguimiento realizados por la Comisión Europea y el ministerio al respecto.

Pasados quince años desde la asunción de funciones y servicios de las cuencas intracomunitarias por parte de la CA de Andalucía y más de diez años de la aprobación de la LADA, en los cuales la CA ha modificado varias veces su administración hidráulica, establecido su propia normativa en materia de aguas, elaborado los PHDH de las cuencas intracomunitarias de los ciclos 2009-2015 y 2015-2021 y gestionado conforme a dichos planes las aguas de dichas cuencas. En las conclusiones se responde a la pregunta que nos hacíamos al comienzo de este proyecto de investigación: ¿El derecho propio de Andalucía ha contribuido a una mejora de la planificación hidrológica con respecto a lo establecido en la legislación básica estatal que permita una completa implantación de los directrices de la DMA y con ello mejorar la gestión del agua en las cuencas hidrográficas intracomunitarias?

La carencia de un desarrollo reglamentario de la mencionada ley, así como la tardanza en la aprobación y la escasa innovación de la IPH autonómica con respecto a la estatal, ha hecho que los PHDH redactados hasta la fecha en las cuencas intracomunitarias de Andalucía hayan seguido la regulación estatal establecida en el RPH y mantenido las políticas de satisfacción de la demanda y construcción de infraestructuras planteadas por los organismos de cuenca estatales en los PHC de 1998. Sin que se puedan considerar significativos los cambios incluidos en el contenido de los susodichos planes intracomunitarios con respecto a lo recogido en los intercomunitarios, como se ha justificado a lo largo de la parte tercera de esta tesis. Tampoco ha mejorado el procedimiento de elaboración de los PHDH intracomunitarios con respecto a lo realizado en los planes intercomunitarios, en especial en cuanto a la participación de la sociedad andaluza.

De igual modo, tampoco la Administración del agua de Andalucía ha mejorado con respecto a

la estructura administrativa de los organismos de cuenca estatales, en especial desde la desaparición en el año 2011 de la AAA como administración especializada y la integración de las funciones y los medios en la CMA. Así, sigue presentando una carencia de medios humanos y técnicos especializados para la redacción de los PHDH y la gestión de los recursos hídricos. La única novedad reseñable es la gestión provincial de las cuencas hidrográficas, beneficiada por tener estas un ámbito inferior a la provincia, sometida a los criterios y directrices de las direcciones generales centralizadas en Sevilla.

Así hasta la fecha, la planificación hidrológica en las cuencas intracomunitarias de Andalucía ha sido continuista con la anteriormente realizada por los organismos de cuenca estatales y similar a la que vienen desempeñando estos organismos en las cuencas intercomunitarias de Andalucía, en especial en la CH del Guadalquivir. Sin que se haya observado una mejora de la planificación hidrológica con respecto a lo establecido en la legislación básica estatal, así como tampoco a una mejor gestión del agua en las cuencas intracomunitarias. Por lo que se ha concluido el estudio jurídico con una exposición de las luces y sombras de la planificación hidrológica en Andalucía, tomando en consideración las propuestas de mejora realizadas en los informes de seguimiento y, por supuesto, en el Pacto Andaluz por el Agua del año 2020.

PALABRAS CLAVE: Planificación hidrológica, Andalucía, Legislación de Aguas.

ABSTRACT

The Lag's preamble recognized that «water is a scarce natural resource, indispensable for life and for the exercise of the vast majority of economic activities: it is irreplaceable, non-expandable by the mere will of man, irregular in its form of presentation in time and space, easily vulnerable and susceptible to successive uses». In order to guarantee an efficient and sustainable administration and management of this scarce resource, it is necessary, as has been demanded since the 1960s, the planning activity of the competent Administration, whether state or autonomous. Hydrological planning, as such and saving the antecedents of the hydraulic works plans of the 20th century, begins with the aforementioned LAg and with Royal Decree 3029/1979 which regulated the carrying out of preliminary studies for the first PHCs approved in 1998. This regulation would later be modified by the TRLA and the WFD to include, among other issues, the perspective of quality and «ecological harmony» in water policy.

In 1978 the CE established the state of the autonomies, which in two speeds allowed the Autonomous Communities to access the competences in hydraulic uses, canals and irrigation when the waters run through more than one CA. The statute of autonomy of Andalusia included in its article 13.12, approved by Organic Law 6/1981, the exclusive competence in «Hydraulic resources and uses, canals and irrigation, when the waters pass only through Andalusia. Groundwater when its use does not affect another territory». This faculty was not accompanied by the assumption of the functions and services associated with the Mediterranean intra-community hydrographic basins belonging to the extinct CH del Sur and the Atlantic of Tinto, Odiel, Piedras, Guadalete, Barbate, which were postponed to 2004 and 2005 with Royal Decrees 2130/2004 and 1560/2005 respectively. This is despite the proposed law of the Parliament of Andalusia of 19/02/1998 approving the proposal of the Bureau for the Andalusian Agreement for Water to «demand before the central Government the urgent transfer of competences and resources».

All these issues have been developed in the first part of the thesis, where the origin and evolution of the regulatory framework that regulates the procedure and content of hydrological planning at European and state level has been analyzed; the competences and functions that the CA of Andalusia holds in this matter; and the progressive assumption of services and functions in intra-community river basins.

As a result of the transfer of functions and services of the Andalusian part of the Guadalquivir Hydrographic Basin in Royal Decree 1666/2008 based on article 51 of the Statute of Autonomy of 2007, following the proposals made in 2009 in the Andalusian Water Agreement and by the administrative managers, the LADA is approved in 2010 to «connect perfectly with the best environmental content present in state legislation of water and, of course, clearly links with the principles underpinning Directive 2000/60/EC». In the field of hydrological planning, exclusively for intra-Community basins, the objectives, criteria for the preparation and content of the programme of measures are set with little originality with respect to the basic State

legislation; except for the order of priority of use for economic activities and the regulation of specific plans and programmes. Moreover, in some aspects such as the order of priority, possible contradictions with the basic state legislation (art. 60.3 TRLA) are observed by not respecting the supremacy of the use of supply.

Despite the will of the drafters to advance in the implementation of these principles and objectives, the return to the State of the functions and services transferred from the CH of the Guadalquivir in Royal Decree 1498/2011 (after STC 30/2011 that declares the unconstitutionality of the aforementioned article 51 of the Statute and the SSTs of June 13 and 14 of 2011, resources 66/2008, 1/2009 and 2/2009) deprived the stipulated regulatory development of the LADA and, consequently, the actual application of some of its postulates. These include the general services fee or the procedure for determining the supplementary order of priority of uses in economic activities (art. 23.2 LADA). Likewise, the loss of competences in water matters over most of the territory of Andalusia and the economic crisis experienced since 2010 caused the disappearance of the AAA as an autonomous hydraulic administration and the integration of the functions and means in the CMA. This has prevented, in my opinion, the provision of technical and human resources to innovate and improve the administration and planning of water, as well as the effective implementation of public participation in the design of public policies.

The second part of the thesis is dedicated to this, which begins with a brief introduction to the origins and foundations of the LADA, and then develops the principles, objectives, procedure and content of the intra-community plans established in the aforementioned law, as well as the different types of hydrological plans regulated in it. Likewise, a mention is made of the evolution of hydraulic administration and public participation in Andalusia, as this has influenced the development of hydrological planning. These changes, as expected, have not substantially changed the management and management of water in the intra-community hydrographic basins of Andalusia that had been developed by the state basin agencies, missing, in my opinion, the opportunity to have established a modern and specialized hydraulic administration, as well as the governance in water management requested in the Andalusian Agreement for Water in 2009 and, at present, by the Andalusian Pact for Water of the year 2020.

In the nineties the CA of Andalusia did not exercise any function in the administration of water from intra-community basins, so its work was limited to participation in the collegiate bodies of state basin agencies. These bodies would be responsible for developing the first PHCs in Andalusia, approved in 1998, whose arduous processing prevented the execution of the measures planned mainly, the availability of resources for irrigation and improvement of existing irrigation, as well as the urban water cycle.

After the transposition of the WFD by Law 62/2003 and the transfer of functions from the intra-community basins to Andalusia, in 2006 the first PHDH (cycle 2009-2015) began to be elaborated by the AAA, which would be approved in Royal Decrees 1329, 1330 and 1331/2012. The urgency of its drafting, «the important institutional changes in andalusian water

management» and the lack of regulatory development of the LADA meant that these plans were prepared following the procedure of the RPH and the technical criteria of the state IPH, as well as that most of the measures designed in the repealed PHCs were given continuity. However, the changes introduced in the TRLA in the content and procedure of preparation of the plans did not have the expected result on the part of the associations and social organizations or the European Commission that in its 2015 report (extended in 2018) made multiple recommendations to improve both the process of elaboration and participation, as the informative and normative content of the plans in order to strengthen the orientation of the PHDH towards the protection and environmental recovery of the bodies of water and their associated ecosystems.

The improvements in the process of public participation and the changes in the content of the PHDH introduced by the WFD, have not prevented these plans from being a point and followed by the PHC, disappointing the perspectives created to social and environmental associations and organizations, as well as generating multiple legal resources in aspects such as environmental flows, endowments, modification and revision of rights, resolved by the Supreme Court generally in favor of the Hydraulic Administration as the maximum decision-maker when setting the content of the PHDH in accordance with the technical guidelines set by the RPH and the IPH and within the scope of competence and respect for the formal procedure of its preparation and approval.

Based on the recommendations made by the European Commission and the regulatory changes made at European level (numerous directives on water quality and protection against floods were approved), state (Laws 11/2012 and 21/2013 and Royal Decrees 903/2010 and 60/2011) and regional (Decrees 14/2012 and 477/2015 and the Order of March 11, 2015 approving the IPH for the intra-community DH of Andalusia), the PHDH of the second cycle (2015-2021) is approved in terms of royal decree 11/2016. However, not all proposals and recommendations were acceptable to the PHDH, either because their entity exceeded its scope of action or because the matter associated with the problem did not correspond to be treated at the regulatory level. Among the first can be mentioned the harmonization of contents and coordination of PHDH, the transfers of inter-basin resources or the allocation of resources in shared aquifers, which according to article 45 TRLA corresponds to the PHN, both for being the maximum instrument of hydrological planning at the national level, and for its normative rank of law; and among the latter, there are those aspects of greater legal relevance that the PHDH can not solve because they exceed their material scope and/or are not addressable at the regulatory level, such as, among others, the improvement of the coordination of public administrations within the committees of competent authorities, agricultural and urban development policies, the management of agricultural and livestock uses to avoid diffuse pollution, homogenization in the establishment of protected areas and their specific objectives or tariff policy around the use of water.

These plans improved the assessment of water bodies but continued to show a lack of

transparency and a complexity of the information made available to the public in the participation procedure and in the monitoring of the implementation of the measures (many of which were complementary to those provided for in the previous plans due to their lack of timely implementation). Regarding the normative content, it has been observed in the previous sections a reduction of the normative content and an extension, therefore, of the authorizing power of the competent Administration to adapt the legal regulations to the casuistry of each body of water and exploitation system. This has not only affected those determinations that were limited to copying the legal or regulatory regulations, but has also affected the articles that regulated such important matters as discharges, processing of concessions, or sealing of wells, among others, whose legal regulation is very lax and, therefore, it requires of the PHDH as a specific computer instrument for the management of the basin.

The changes in the regulations have not reduced judicial remedies, which have persisted both in the process of elaboration and, among other issues, in the implementation of environmental flows, allocation of resources and measures planned to achieve the objectives of the bodies of water (e.g. the dredging of the Guadalquivir River). These contents, although harmful to the appellants, were within the margin of discretion or opportunity of the competent Administration when managing water resources and, therefore, were not susceptible to annulment. Greater rigor has been adopted by the Supreme Court in terms of formal defects in its processing (such as the request for mandatory reports) and, thus, the PHDH of the Andalusian Mediterranean Basins and the Guadalete-Barbate were completely annulled by STS 941/2019 and 986/2019 respectively. As a result, the Superior Court of Justice of Andalusia in its Judgment 1676/2019 of October 11 (FJ 2) declared null and void the Order of the CMAyOT of January 14 of 2016 that approved the flood hazard maps and the flood risk maps.

Finally, in 2018, the work began on the preparation of the third cycle PHDH (2022-2027) that were to end in 2021, but due to the COVID pandemic, its approval is expected to be delayed in mid-2022. The content of these plans will be modified by state regulatory changes (Law 7/2021 and Royal Decree 1159/2021) and regional (Laws 7/2017 and 8/2018), mainly derived from the European Green Deal of 2019, which seeks a truly sustainable growth, neutral in emissions and adapted to the effects of climate change. Likewise, the criteria for monitoring and evaluating the status of surface (Royal Decree 817/2015) and groundwater (Royal Decree 1075/2015) have been modified, in addition to revising the PES to homogenize them and adapt them to the content of the PHDH based on the instructions issued by the ministry (questioned by the definition of the different concepts of drought and scarcity, its applicable indicators and the measures to be applied in each scenario).

The last two participatory processes carried out in the PHDH of the first and second cycle have been characterized by a lack of clear criteria of the methodology and objectives of the participation, as well as the involvement of the Public Administration itself in the process. This brings with it a gradual loss of credibility in the participatory process and a decrease in the participation in them of associations and citizens in general, as users maintain their parallel

channels of participation and negotiation to influence the decision-making of the Administration.

All the normative development of the intra-community and inter-community PHCs and PHDHs of Andalusia, as well as the jurisprudence relapsed in this regard, are analyzed in the third part of the thesis. To this end, the intra-community plans prepared by the Andalusian Hydraulic Administration have been compared with the inter-community plans prepared by the State Administration in Andalusia, within the framework of the jurisprudence of the Supreme Court and the monitoring reports made in this regard by the European Commission and the Ministry.

After fifteen years since the assumption of functions and services of the intra-community basins by the CA of Andalusia and more than ten years after the approval of the LADA, in which the CA has modified its hydraulic administration several times, established its own regulations on water, elaborated the PHDH of the intra-community basins of the cycles 2009-2015 and 2015-2021 and managed according to these plans the waters of said Basins. The conclusions answer the question we asked ourselves at the beginning of this research project: Has Andalusia's own law contributed to an improvement in hydrological planning with respect to what is established in the basic state legislation that allows a complete implementation of the WFD guidelines and thereby improve water management in intra-community river basins?

The lack of a regulatory development of the aforementioned law, as well as the delay in the approval and the scarce innovation of the autonomous IPH with respect to the state one, has made that the PHDH drafted to date in the intra-community basins of Andalusia have followed the state regulation established in the RPH and maintained the policies of satisfaction of the demand and construction of infrastructures proposed by the state basin agencies in the PHC of 1998. The changes included in the content of the aforementioned intra-Community plans with respect to what is included in the inter-community plans cannot be considered significant, as has been justified throughout the third part of this thesis. Nor has the procedure for drawing up intra-Community PHDHs improved with respect to what has been done in the inter-community plans, especially with regard to the participation of Andalusian society.

Similarly, the Andalusian Water Administration has not improved with respect to the administrative structure of the state basin agencies, especially since the disappearance in 2011 of the AAA as a specialized administration and the integration of functions and means in the CMA. Thus, it continues to have a lack of specialized human and technical resources for the drafting of PHDH and the management of water resources. The only notable novelty is the provincial management of the hydrographic basins, benefited by having these a lower scope than the province, subject to the criteria and guidelines of the general directorates centralized in Seville.

To date, hydrological planning in the intra-community basins of Andalusia has been continuous with that previously carried out by the state basin organizations and similar to that which these organizations have been carrying out in the inter-community basins of Andalusia, especially in

the CH of the Guadalquivir. There has been no improvement in hydrological planning with respect to the provisions of basic state legislation, nor has there been a better management of water in intra-community basins. Therefore, the legal study has been concluded with an exhibition of the lights and shadows of hydrological planning in Andalusia, taking into consideration the proposals for improvement made in the monitoring reports and, of course, in the Andalusian Pact for Water of the year 2020.

KEY WORDS: Hydrological planning, Andalusia, Water Legislation.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	25
I. MARCO DE REFERENCIA	26
II. OBJETIVOS	29
III. METODOLOGÍA UTILIZADA	31
PARTE PRIMERA. BASES DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA	36
CAPITULO 1. EL SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL	37
I. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	37
II. LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE AGUAS	45
III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA	50
CAPITULO 2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA MATERIA	117
I. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN	117
II. EL PRIMER ESTATUTO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA DE 1981. EL FALLIDO TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS A ANDALUCÍA	121
III. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 227/88	124
IV. TRASPASO DE SERVICIOS Y FUNCIONES A ANDALUCÍA	142
V. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL 2007	167
VI. COMPETENCIAS SOBRE LAS AGUAS DE LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR QUE DISCURREN ÍNTEGRAMENTE POR EL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	200
VII. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN MATERIA DE POLICÍA DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO	213
PARTE SEGUNDA. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LAS CUENCAS ANDALUZAS	217
CAPITULO 3. LA LEY DE AGUAS DE ANDALUCÍA. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA	219
I. LA NECESIDAD DE ADOPTAR UNA REGULACIÓN NORMATIVA PROPIA EN ANDALUCÍA	219
II. CONTENIDO NORMATIVO DE LA NUEVA LEY	223
III. BREVE REFERENCIA A LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA	230
IV. LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA EN ANDALUCÍA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTAS DE FUTURO	233
V. FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA DEL AGUA EN LA LADA	242
VI. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA LADA	254
CAPITULO 4. OBJETIVOS, ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PHDHS INTRACOMUNITARIOS	260
I. PRINCIPIOS GENERALES	260

18 LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ANDALUCÍA: NORMATIVA Y DESARROLLO

II. ÁMBITO TERRITORIAL DE LA PLANIFICACIÓN	269
III. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN	277
IV. ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS INTRACOMUNITARIAS	293
V. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA	308
VI. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS	330
VII. APROBACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS	366
CAPITULO 5. PLANES ESPECÍFICOS Y EFECTOS DE LA PLANIFICACIÓN	377
I. TIPOLOGÍA DE PLANES HIDRÁULICOS EN LA NORMATIVA BÁSICA	377
II. PLANES HIDROLÓGICOS Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS EN LA LADA. PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIAS	381
III. PLAN HIDROLÓGICO ESPECÍFICO DE RESTAURACIÓN DE RÍOS.....	386
IV. PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN	389
V. PLANES ESPECIALES DE ACTUACIÓN EN SITUACIONES DE ALERTA Y EVENTUAL SEQUÍA	400
VI. EFECTOS JURÍDICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	412
PARTE TERCERA. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ANDALUCÍA	430
CAPITULO 6. PRIMERA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA (1998 – 2012).....	431
I. TRAMITACIÓN Y ELABORACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS EN ANDALUCÍA	433
II. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS	435
III. SEGUIMIENTO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA.....	449
IV. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SEGUIDO	456
CAPITULO 7. SEGUNDA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN (2009 -2015).....	461
I. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN	462
II. PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES INTERCOMUNITARIAS 2009-2015	466
III. PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES INTRACOMUNITARIAS.....	481
IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS	515
V. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SEGUIDO.....	551
CAPITULO 8. TERCERA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN (2015 -2021)	555
I. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN.....	556
II. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES INTERCOMUNITARIAS.....	565
III. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS INTRACOMUNITARIOS.....	573
IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS	593
V. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SEGUIDO.....	618
CAPITULO 9. CUARTA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN (2022 -2027).....	622
I. MODIFICACIONES NORMATIVAS. NUEVOS CRITERIOS Y GUÍAS TÉCNICAS	622

II. PRIMERA FASE. DOCUMENTOS INICIALES	639
III. SEGUNDA FASE. ESQUEMA DE TEMAS IMPORTANTES.....	643
IV. TERCERA FASE. PROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO.....	653
V. COORDINACIÓN CON OTROS PLANES ESPECÍFICOS	656
CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LAS CUENCAS ANDALUZAS	661
I. RECAPITULACIÓN.....	662
II. LUCES Y SOMBRAS DE LA PLANIFICACIÓN EN ANDALUCÍA.....	663
III. REFLEXIÓN FINAL	694
BIBLIOGRAFÍA	699

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. División competencial según la CE. Fuente: elaboración propia.	120
Tabla 2. Etapas de la Administración del Agua en Andalucía. Fuente: elaboración propia	236
Tabla 3. Administración hidráulica en las CCAA de España. Fuente: Elaboración propia	240
Tabla 4. Índice de recuperación de costes totales de los PHDH de segundo ciclo. Fuente: elaboración propia .	582
Tabla 5. Recursos presentados sobre los PHDH intercomunitarios de segundo ciclo. Fuente: elaboración propia	610
Tabla 6. Recursos presentados sobre los PHDH intracomunitarios de segundo ciclo. Fuente: elaboración propia	614

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Evolución del número de presas. Fuente: Inventario MMA, año 2006.....	58
Ilustración 2. Cuencas Hidrográficas en España. Fuente: Hispagua/CEDEX.....	100
Ilustración 3. Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Fuente: Rediam.	149
Ilustración 4. Delimitación cuencas hidrográficas en la provincia de Huelva. Fuente: https://www.gifex.com/detail/2010-09-21-12170/Cuencas_hidrograficas_de_la_provincia_de_Huelva_2008.html	151
Ilustración 5. Cuencas hidrográficas del Guadalete y Bárbate. Fuente: Rediam.....	152
Ilustración 6. Cuenca Hidrográfica del Chanza y la vertiente al tramo internacional del río Guadiana dentro de la provincia de Huelva. Fuente: CMA.....	155
Ilustración 7. Problemática de la Cuenca del Chanza. Fuente: Cauces consultores (2007: 11)	160
Ilustración 8. Ilustración representativa de dicha hipótesis. Fuente: Cauces Consultores (2007).....	161
Ilustración 9. Ámbito territorial de la Cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Fuente: Anejo 2 del PHDH Guadalquivir	185
Ilustración 10. SSTC dictadas en relación con los Estatutos de segunda generación. Fuente: Sereno Rosado, A. (2012: 14).....	203
Ilustración 11. Distritos Hidrográficos en Andalucía. Fuente: CMA	273
Ilustración 12. Calendario de la DMA. Fuente: MMA	296

Ilustración 13. Número de estaciones de control en Andalucía. Fuente: MITECO	303
Ilustración 14. Instrumentos para hacer efectiva la participación activa. Fuente: Memoria del PHDH Tinto-Odiel-Piedras	313
Ilustración 15. Anexo II del Decreto 477/2015, que establece los representantes de los usuarios en los Consejos del Agua de las DH	323
Ilustración 16. Esquema simplificado proceso de planificación hidrológica. Fuente: MITECO	371
Ilustración 17. Sistemas de explotación en las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias. Fuente: Decreto 477/2015	382
Ilustración 18. Tipología de medidas a incluir en los PES. Fuente: PES del Distrito Hidrográfico del Tinto-Odiel-Piedras del año 2008.....	406
Ilustración 19. Cronograma elaboración PHDH intracomunitarios, ciclo 2009-2015. Fuente: AAA.	464
Ilustración 20. DH de España. Fuente: MITECO.....	466
Ilustración 21. Distribución por superficie y población de las DH en Andalucía. Fuente: AAA (2009)	473
Ilustración 22. Cuadro resumen objetivos ambientales masas de agua en el PHDH Tinto-Odiel-Piedras (2009-2015)	483
Ilustración 23. Acuíferos compartidos según la LPHN	491
Ilustración 24. Recursos interpuestos sobre los PHDH intracomunitarios del primer ciclo. Fuente: MITECO (2018: 35).....	542
Ilustración 25. Recursos interpuestos sobre los PHDH intercomunitarios del primer ciclo. Fuente: MITECO (2018: 35).....	544
Ilustración 26. Fechas tramitación PHDH ciclo 2015-2021. Fuente: MITECO (2018: 30).....	563
Ilustración 27. Aprobación PHDH segundo ciclo. Fuente: MITECO	564
Ilustración 28. Comparativa masas de agua superficial entre PH. Fuente: MITECO (2018: 60)	575
Ilustración 29. Ídem para las aguas subterráneas. Fuente: MITECO (2018: 65)	575
Ilustración 30. Comparativa estado masas de agua superficial entre planes. Fuente: MITECO (2018: 98-103)	575
Ilustración 31. Ídem para las masas de agua subterráneas. Fuente: MITECO (2018: 106-109).....	576
Ilustración 32. Estado de las masas de agua superficiales. Fuente: IMA2017	576
Ilustración 33. Estado de las masas de agua subterráneas. Fuente: IMA 2017	577
Ilustración 34. Horizontes para logro buen estado masas de agua superficial. Fuente: MITECO (2018: 110-113).....	577
Ilustración 35. Ídem para las masas de aguas subterráneas. Fuente: MITECO (2018: 114-117).....	578
Ilustración 36. Comparativa en cuanto a exenciones previstas en los planes. Fuente: MITECO (2018: 117-118).....	578
Ilustración 37. Demandas por usos en los PHDH de segundo ciclo. Fuente: MITECO (2018: 77-78)	580
Ilustración 38. Zonas protegidas recogidas en los PH. Fuente: MITECO (2018: 90-91)	581
Ilustración 39. Modelo DPSIR. Fuente: MITECO.....	583
Ilustración 40. Inversión prevista PHDH segundo ciclo por tipología. Fuente: MITECO (2018: 129)	584
Ilustración 41. Distribución de la inversión de los PHDH de segundo ciclo por CCAA. Fuente: https://servicio.mapama.gob.es/pphh-web/queries/resumenMedidasInversiones	597
Ilustración 42. Distribución inversión por administración financiadora y horizonte temporal. Fuente: https://servicio.mapama.gob.es/pphh-web/queries/resumenMedidasInversiones	597
Ilustración 43. Recursos presentados sobre los PHDH intercomunitarios ciclo 2015-2021. Fuente:	

MITECO (2018: 38).....	613
Ilustración 44. Esquema del proceso de revisión de los planes del tercer ciclo. Fuente: MITECO (2019A: 19)	639
Ilustración 45. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Tinto-Odiel-Piedras 2020.....	645
Ilustración 46. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Guadalete-Bárbate 2020	646
Ilustración 47. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2020	647
Ilustración 48. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Guadalquivir 2020	649
Ilustración 49. Índice de recuperación de costes totales de los PHDH en Andalucía. Elaboración propia	692

ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAA	Agencia Andaluza del Agua
Apdo.	apartado
Art.	artículo
Arts.	artículos
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BOE	Boletín oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CE	Constitución Española
CH	Confederación/es Hidrográfica/s
CIS	Common Implementation Strategy
CMA	Consejería de Medio Ambiente
CMAyOT	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
CUMAS	Comunidad de usuarios de masas de aguas subterráneas
DH	Demarcación/es Hidrográfica/s
DMA	Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario en el ámbito de la política de aguas.
DPH	Dominio Público Hidráulico
DPMT	Dominio Público Marítimo-Terrestre
EELL	Entes Locales

EpTI	Esquemas provisionales de Temas Importantes
FJ	Fundamento Jurídico
IMA	Informe de Medio Ambiente
IPH	Orden Ministerial ARM/2656/2008, de 10 de septiembre que aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica
JA	Junta de Andalucía
LAg	Ley 29/1985, de Aguas, 2 de agosto de 1985
LADA	Ley 9/2010, de aguas de Andalucía, 30 de julio del 2010
LAJA	Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía
LBA	Libro Blanco del Agua aprobado por el MMA en el año 2000
LGICA	Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LRBRL	Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LPHN	Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrográfico Nacional
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
p.	Página
pp.	Páginas
p. ej.	Por ejemplo
PES	Plan/es Especial/es de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía
PH	Plan/es Hidrológico/s
PHC	Plan/es Hidrológico/s de Cuenca
PHDH	Plan/es Hidrológico/s de la Demarcación Hidrográfica
PHN	Plan Hidrográfico Nacional
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
RAPAPH	Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica
RDPH	Real Decreto 849/1986, Reglamento del Dominio Público Hidráulico
RPH	Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la

	Planificación Hidrológica
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
UH	Unidad Hidrogeológica

INTRODUCCIÓN

En el año 1999 comencé mis labores como responsable administrativo de la gestión del agua de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana en Huelva, aplicando el recientemente aprobado Plan Hidrológico de Cuenca (en adelante PHC) del Guadiana II como complemento normativo de la Ley 29/1985, de Aguas, de 2 de agosto de 1985 (en adelante LAg). Casi sin solución de continuidad, fui testigo directo de los cambios normativos importantes que se produjeron con la promulgación de la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua (en adelante DMA) en los objetivos, contenido y procedimiento de elaboración de la planificación hidrológica y, con ello, en la gestión del agua en Huelva.

En pleno proceso de adaptación normativa del derecho interno a la citada DMA, comenzaron las gestiones políticas entre la Comunidad Autónoma (en adelante CA) de Andalucía y el Estado para el traspaso de funciones y servicios de las cuencas hidrográficas intracomunitarias y el consiguiente traspaso de medios materiales y humanos. Y así en el año 2006, con motivo del Real Decreto 1560/2005, comenzó mi andadura como responsable de la gestión de las Cuencas Hidrográficas andaluzas del Tinto-Odiel-Piedras en Huelva.

Tras los correspondientes cambios realizados en la estructura de la recién creada Agencia Andalucía del Agua (en adelante AAA) para integrar las funciones, servicios y medios personales traspasados en el citado Real Decreto 1560/2005, pasé a realizar mis labores de gestión a nivel de la Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza en la oficina de Jerez de la Frontera (Cádiz)¹.

En esos momentos, años 2005 a 2010, coinciden los cambios organizativos y estructurales de la citada AAA para integrar los medios traspasados de la parte andaluza de la Confederación Hidrográfica (en adelante CH) del Guadalquivir (Real Decreto 1666/2008), con los cambios normativos de la legislación básica estatal para la elaboración de los primeros Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas (en adelante PHDH) y la elaboración de una normativa propia de aguas en Andalucía.

Así con una estructura administrativa cambiante, escasos medios técnicos y humanos y una normativa propia en ciernes, se elaboran los primeros PHDH del ciclo 2009-2015 de las cuencas

¹ A raíz del Real Decreto 2130/2004, por el cual se traspasa a la CA de Andalucía las funciones y servicios de la CH del Sur, se crea la AAA por la Ley 3/2004 para la gestión de sus aguas, a través de la Dirección General de la Cuenca Mediterránea Andaluza (art. 13 del Decreto 55/2005). Posteriormente el Decreto 75/2006 modificó los Estatutos de dicha Agencia (Decreto 55/2005) para incluir en la Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza de dicha agencia las funciones y medios traspasados por el citado Real Decreto 1560/2005 de las Cuencas Hidrográficas Atlánticas del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate. Hay que aclarar que, aunque en el Decreto 357/2009, se denominan a las DH de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía: «Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas; Guadalete-Bárbate; y Tinto-Odiel-Piedras», en los citados decretos de la AAA se denominaban las Direcciones Generales, en singular, de la Cuenca Mediterránea Andaluza y de la Cuenca Atlántica Andaluza.

intracomunitarias en Andalucía del Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate y las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Estos planes serían aprobados respectivamente por los Reales Decretos 1329, 1330 y 1331/2012, con una vigencia limitada al 31 de diciembre del 2015, en un contexto de profundos cambios en la estructura administrativa derivados de la devolución al Estado de las funciones y servicios traspasados de la CH del Guadalquivir y en la normativa propia de Andalucía, con la promulgación de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía (en adelante LADA).

Asimismo, en ese año 2012 se inician los trabajos preparatorios de la revisión de los primeros PHDH, que se plasmarían en los PHDH de segundo ciclo (2015-2021), aprobados por el Real Decreto 11/2016. Estos planes, cuya vigencia finalizaba el 31 de diciembre de 2021 pero que siguen actualmente en revisión por los retrasos imputables al COVID 19, se están adaptando a las recomendaciones realizadas por los informes de seguimiento del ministerio y la Comisión Europea y a la normativa europea, estatal y autonómica dictada en los últimos tiempos con motivo de minorar los efectos del cambio climático.

Han sido múltiples los autores, muchos de los cuales son citados en esta tesis, que han estudiado y analizado jurídicamente tanto la planificación hidrológica en general como los procesos de elaboración de los Planes Hidrológicos (en adelante PH), pero no existe bibliografía un estudio completo y específico de la planificación hidrológica en Andalucía, que abarque tanto su regulación normativa como su aplicación práctica hasta la actualidad. Máxime, desde el conocimiento interno de las particularidades y condicionantes existentes en su elaboración, que poseo gracias a mi participación directa en dicho proceso².

La madurez alcanzada en la planificación hidrológica en Andalucía, que no excelencia en mi opinión, permite plantear en estos momentos un análisis jurídico que, partiendo de la experiencia conseguida hasta la fecha, extraiga las virtudes y defectos de lo realizado y, en un afán no pretencioso, plantee posibles ámbitos de mejora al respecto. Este es el propósito último de esta investigación.

I. MARCO DE REFERENCIA

Andalucía, tras el referéndum de autonomía realizado el día 28 de febrero de 1980, plasma sus competencias en materia de agua en el Estatuto de Autonomía de 20 de octubre de 1981. Sin embargo, la gestión de las aguas intracomunitarias en el marco establecido en el art. 149 CE y el citado estatuto no sería factible hasta el año 2004 con el traspaso de la CH del Sur y, posteriormente en el año 2005, del resto de las cuencas intracomunitarias que vertían al Atlántico. Será el Estatuto de autonomía vigente del año 2007 el que amplíe las competencias en materia de agua, llegando a incluir incluso competencias en la parte andaluza de la Cuenca

² Mi participación en la gestión del agua como funcionario público ha ido desde el citado año 1999 hasta el año 2015, año en el cual me incorporé a la Consejería de Fomento de Andalucía.

Hidrográfica intercomunitaria del Guadalquivir.

Así, fue durante el gobierno socialista del Sr. Rodríguez Zapatero en el año 2004, tras el Gobierno del Partido Popular del Sr. Aznar y sus políticas centralistas, cuando el gobierno autonómico del Sr. Chaves negoció el traspaso de las funciones y servicios de las cuencas intracomunitarias para alcanzar la atribución competencial prevista en el estatuto de autonomía, de manera similar a lo alcanzado hasta ese momento por las CCAA del País Vasco, Galicia y Cataluña. Hasta ese momento, la CA de Andalucía tan solo ejercía funciones y prestaba servicios en materia de vertidos al litoral, abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos, así como la planificación y ejecución de las infraestructuras hidráulicas de interés comunitario. El Estado, mediante varios reales decretos, traspasó a Andalucía las funciones y servicios de las cuencas hidrográficas intracomunitarias (2130/2004, 1560/2005) de la Cuenca Hidrográfica del Sur, Guadalete-Bárbate y Tinto-Odiel-Piedras y, de acuerdo con el art. 51 del citado Estatuto de Autonomía del 2007, traspasa las funciones y servicios de la parte andaluza del Guadalquivir (Real Decreto 1666/2008). Para cumplir los plazos perentorios establecidos en la DMA para la aprobación de los PHDH, la AAA continuó con el proceso de elaboración de los planes intracomunitarios iniciada por los organismos de cuenca, no exento de problemas como se expone en la parte tercera de esta tesis.

Años después, la STC 30/2011 declaró inconstitucional el art. 51 del estatuto y las Sentencias del Tribunal Supremo (en adelante SSTs) de los días 13 y 14 de junio de 2011 (recursos 66/2008, 1 y 2/2009) declararon la nulidad del traspaso realizado por el Real Decreto 1666/2008. Tras lo cual, como no podía ser de otra forma, se produjo la promulgación del Real Decreto 1498/2011 por el que, en ejecución de sentencia, se integraban en la Administración general del Estado los medios personales y materiales traspasados a la CA de Andalucía.

Sin esperar a que se dictará la citada STC 30/2011, después de superar múltiples vicisitudes, el Parlamento andaluz aprueba el 30 de julio la LADA, dotándose de una normativa propia complementaria de la normativa básica dictada por el Estado. También se creó una estructura administrativa especializada, la Agencia Andaluza del Agua (en adelante AAA), con la que poder gestionar prácticamente casi la totalidad de los aprovechamientos y usos del agua del territorio andaluz hasta el año 2011, cumpliéndose así las aspiraciones competenciales planteadas por la Mesa del Agua en el año 1994 y las propuestas normativas del posterior Acuerdo Andaluz del Agua del año 2008.

La declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto de autonomía, no ha implicado una modificación de la citada LADA para ajustar su contenido a las competencias propias fijadas en el art. 50 del Estatuto. *A contrario sensu*, ello supuso una reordenación de la Administración andaluza, con la desaparición de la AAA y la integración de las competencias en materia de agua en la Consejería de Medio Ambiente (en adelante CMA) en el año 2011 y la práctica paralización del desarrollo normativo previsto en la citada LADA. No obstante, en los años siguientes se aprobaron los siguientes decretos y normas de desarrollo de la citada LADA:

- 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.
- Decreto 14/2012, de 31 de enero, por el que se crea la comisión de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y se regula su organización, funcionamiento y atribuciones.
- Reales Decretos 1329/2012, 1330/2012 y 1331/2012 (revisados por el Real Decreto 11/2016), por los que se aprueban respectivamente los PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.
- Orden de 11 de marzo de 2015, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía.
- Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.
- Decreto 477/2015 por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración andaluza del agua.
- Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.
- Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: Demarcaciones Hidrográficas del Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Barbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

La DMA modificó sustancialmente los objetivos y el contenido de los PHC regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA), a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, para alcanzar el objetivo medioambiental del buen estado de las masas de agua antes del año 2021. La trasposición al derecho interno de España no ha sido totalmente ajustada a los principios rectores establecidos en dicha DMA. Estos principios tampoco se han integrado en el derecho propio de Andalucía (LADA), como se justificará a lo largo de este estudio.

Ello ha supuesto que los PHDH intracomunitarios redactados por la CA de Andalucía no se hayan salvado, al igual que los PHDH intercomunitarios, de las críticas recibidas por la Comisión Europea en sus informes de seguimiento; ni hayan estado exentos de recursos por parte de asociaciones, usuarios y Entes Locales (en adelante EELL). Fruto de los cuales, en el año 2019 han sido anulados los PHDH del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Por lo general, los artículos y estudios monográficos sobre la materia suelen estar referidos a aspectos muy específicos de la planificación hidrológica (participación, caudales ecológicos, régimen económico-financiero, etc.) o a planes concretos (Ebro, Segura, Guadalquivir, Cuencas Mediterráneas Andaluzas entre otros), pero no me consta que se haya realizado hasta la fecha ningún análisis jurídico de los cambios producidos en la planificación hidrológica en Andalucía a raíz del traspaso de medios y funciones de las cuencas hidrográficas intracomunitarias a dicha CA y, en especial, de la regulación propia incluida en la LADA.

Es por ello que considero que es el momento adecuado de hacer este análisis jurídico de la planificación hidrológica en Andalucía, cuando han pasado más de veinte años de los primeros PHC redactados por los organismos de cuenca estatales y más de diez años de los PHDH elaborados por la Administración andaluza. Análisis que, partiendo de la evolución histórica de la planificación y gestión de las aguas en Andalucía y de las competencias autonómicas establecidas en la CE y en el Estatuto de autonomía (parte primera de la tesis), se centre en el estudio del régimen jurídico vigente de la planificación hidrológica en Andalucía (parte segunda) para valorar como se han ajustado los planes realizados hasta la fecha a dicho régimen jurídico y a los principios establecidos en la DMA (parte tercera).

A tales efectos, el análisis se centrará principalmente en la regulación normativa propia de Andalucía y en los PHDH de sus cuencas intracomunitarias, sin perjuicio de que para facilitar la comprensión del tema y, con objeto de poder valorar la bondad de dicha normativa, se amplíe el ámbito de estudio a la normativa básica estatal y a los PHDH intercomunitarios aprobados por los organismos estatales en Andalucía. Ello, por cuanto la coordinación y armonización de las disposiciones y medidas en todo el ámbito autonómico se fundamenta en la normativa básica estatal y en el Plan Hidrológico Nacional (en adelante PHN); y, también, porque resulta valioso contar con las referencias que proporciona la planificación estatal.

Del mismo modo, por su relación con la elaboración y contenido de la planificación hidrológica, se abordarán en el texto otros aspectos relacionados con la misma como son el reparto competencial y de funciones en materia de aguas entre las distintas administraciones, la participación de los usuarios y ciudadanos en la planificación y gestión del agua, así como los contenidos normativos relacionados con el aprovechamiento y protección del Dominio Público Hidráulico (en adelante DPH). Aspectos que, aunque no sean tratados con el mismo alcance que la planificación hidrológica, son necesarios conocer para poder enmarcar el contexto formal y material del proceso de elaboración y del contenido de los planes analizados.

II. OBJETIVOS

Dentro del marco de investigación fijado anteriormente, centrado en el análisis jurídico de la planificación hidrológica en el derecho propio de Andalucía y en la planificación llevada a cabo sobre las aguas que discurren por Andalucía, se ha fijado como objetivo principal conocer cómo ha afectado a la planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias la regulación normativa promulgada por la CA de Andalucía y, así, poder valorar la integración

de los principios de la DMA en el derecho propio autonómico y su idoneidad para alcanzar los objetivos medioambientales del buen estado de la totalidad de las masas de agua. La pregunta clave a la que se pretende dar respuesta es: ¿El derecho propio de Andalucía ha contribuido a una mejora de la planificación hidrológica con respecto a lo establecido en la legislación básica estatal que permita una completa implantación de los directrices de la DMA y, con ello, mejorar la gestión del agua en las cuencas hidrográficas intracomunitarias?

Para poder contestar a esta pregunta, se han fijado una serie de objetivos secundarios específicos que se irán abordando progresivamente a lo largo del texto de la presente tesis, siguiendo en su exposición un orden cronológico que permita entender los sucesivos cambios que se han ido produciendo en la planificación hidrológica de las aguas en Andalucía desde el Estatuto de Autonomía del año 1981 hasta la actualidad, según se ha ido progresivamente asumiendo mayores funciones y servicios en la gestión del agua, adoptándose una normativa propia que complementa a la legislación básica estatal. Solo conociendo los aciertos y errores de la normativa y planes aprobados se podrán constatar los aspectos a corregir y las líneas evolutivas de desarrollo en las que se debe perseverar. Entre los objetivos secundarios que se tratarán en la presente tesis doctoral están:

- I. Establecer el origen, evolución y significado actual de la planificación hidrológica en el contexto fijado por la DMA y la normativa básica estatal.
- II. Fijar el ámbito competencial en materia de aguas de la CA de Andalucía, en el marco constitucional establecido por la CE y los sucesivos Estatutos de Autonomía de Andalucía, de acuerdo con la interpretación efectuada por el TC en diversas sentencias (en especial las SSTC 227/1988 y 30/2011). Así como las funciones y competencias atribuidas a la Administración autonómica y local en el título I de la LADA y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), que inciden en el proceso de elaboración de la planificación hidrológica.
- III. Describir la estructura administrativa y participativa con la que ha contado, y cuenta, la Administración andaluza para la gestión del agua en las cuencas intracomunitarias y, en particular, para la planificación hidrológica.
- IV. Analizar el régimen jurídico de la planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias en Andalucía recogido en el título III de la LADA y en la normativa básica estatal de aplicación. Del mismo modo, se analizarán las normas e instrucciones que posteriormente se han dictado relacionadas con la planificación hidrológica, tanto a nivel europeo como estatal y autonómico.
- V. Valorar el proceso de elaboración y el contenido normativo de los PHDH intracomunitarios aprobados hasta la fecha en Andalucía, desde los primeros PHC del año 1998 redactados por los organismos de cuenca estatales hasta los PHDH del tercer ciclo (2022-2027) actualmente en redacción. Para ello, se tendrán en cuenta los informes

de seguimiento emitidos tanto por el ministerio como por la Comisión Europea, así como las sentencias dictadas al respecto de los recursos presentados contra dichos planes. Asimismo, para una mejor valoración de los cambios incluidos en los mismos, se contrastará con el contenido recogido en los PHDH intercomunitarios que afectan al territorio de Andalucía.

- VI. Exponer las luces y sombras de la planificación hidrológica realizada en Andalucía y, de acuerdo con ello, fijar recomendaciones de cara a futuro para mejorar el proceso de elaboración y el contenido de los planes siguiendo las recomendaciones realizadas por especialistas en la materia y los informes de seguimiento emitidos por la Comisión Europea y el ministerio.

Así, en los siguientes capítulos de la tesis se irá dando respuesta sucesiva a estos objetivos secundarios o específicos, teniendo como objetivo final conocer cómo la normativa propia de Andalucía ha variado el régimen jurídico de la planificación hidrológica establecida en la legislación básica estatal y con ello el contenido formal de los PHDH intracomunitarios aprobados hasta la fecha. Cambios que, valorados en el contexto social actual, nos permitirán establecer una serie de recomendaciones o propuestas de mejora en la elaboración, contenido y medidas previstas en dichos planes, así como de la participación activa de los ciudadanos en la elaboración y seguimiento de los citados planes que nos lleve a una implantación real de la gobernanza en la gestión del agua.

III. METODOLOGÍA UTILIZADA

Para realizar este proyecto de investigación se ha utilizado la metodología propia de las ciencias jurídicas, basada principalmente en el análisis de textos normativos, jurisprudenciales y de la doctrina científica. A tales efectos, ha sido necesario realizar un trabajo de campo en los archivos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (en adelante CMAyOT), con la colaboración de los responsables de la elaboración de la citada LADA, para recopilar todos aquellos informes y documentos relacionados con la LADA y los PHDH aprobados, que nos van a permitir discernir los defectos y virtudes de la planificación hidrológica en Andalucía.

Es difícil que en el resultado final de esta investigación no pueda apreciarse una cierta subjetividad derivada de mi experiencia y formación técnica en materia de aguas. No obstante, como no podía ser de otra forma, las observaciones y comentarios realizados a lo largo del texto encuentran aval en la normativa europea, estatal y autonómica, así como en el contexto social y político existente en el momento de su elaboración, los análisis jurídicos realizados por los especialistas en la materia y en la jurisprudencia existente al respecto.

1. Esquema de la investigación

Para alcanzar los objetivos previstos en este proyecto de investigación, se ha estructurado el

mismo en tres partes diferenciadas, además de la introducción y la bibliografía: bases de la planificación hidrológica, el régimen jurídico de la planificación hidrológica de las cuencas andaluzas y la planificación hidrológica en Andalucía.

Cada una de estas partes o bloques temáticos se dividen a su vez en capítulos y estos, a su vez, en epígrafes debidamente numerados para una mejor exposición del contenido. Previo a estos epígrafes se incluye una breve introducción en cada capítulo, donde se enuncia brevemente el contenido desarrollado en el mismo. El presente trabajo está compuesto por nueve capítulos y tres partes.

En la primera parte de este trabajo se exponen las bases de la planificación hidrológica. Con ello se da respuesta al primer objetivo específico, estableciendo el origen de la planificación en materia de aguas en Andalucía y los principios o bases regulados en la normativa europea y estatal al respecto, que son de obligado cumplimiento también para las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía. Asimismo, para dar respuesta al segundo objetivo específico, se delimitan las competencias que ostentan las distintas Administraciones públicas en materia de aguas de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y a la interpretación realizada por las SSTC 227/1988 y 30/2011, entre otras, con objeto de fijar las competencias y funciones que corresponden a la CA de Andalucía y a cada uno de sus órganos administrativos en la gestión y planificación del agua.

Esta primera parte se estructura en dos capítulos. El primero de ellos se dedica al significado de la planificación hidrológica y al origen y evolución del marco jurídico estatal. Partiendo de una breve aproximación al concepto de planificación y tras poner en valor la importancia de la planificación hidrológica, se expone la evolución de la planificación en materia de aguas desde su origen en los planes nacionales de obras hidráulicas de comienzos del siglo XIX, hasta los PHDH creados por la DMA y regulados en el TRLA, pasando por los PHC definidos en la LAG. En el capítulo segundo se delimitan las competencias en materia de agua establecidas por la CE y los Estatutos de Autonomía de los años 1981 y 2007; y se enumeran las funciones que corresponden a cada Administración pública (estatal, autonómica y local) en la planificación hidrológica en general y, en particular, en las cuencas intracomunitarias. Se dedica una especial atención a la competencia de la CA de Andalucía para gestionar las cuencas hidrográficas intercomunitarias (Guadalquivir y Chanza) y a la potestad del Estado para poder delegar funciones de policía de aguas en las CCAA.

En la parte segunda se analiza el régimen jurídico propio de Andalucía en materia de aguas (recogido principalmente en la LADA): su origen y fundamentación, tramitación parlamentaria, ámbito territorial, distribución de funciones y servicios entre la Administración autonomía y local y, en especial, la regulación de la planificación hidrológica establecida para las cuencas intracomunitarias. Asimismo, se analiza la evolución de la estructura administrativa de Andalucía y de los órganos de participación previstos para la gestión y planificación del agua³.

³ No se ha pretendido realizar una recopilación histórica de los órganos administrativos que en cada momento han

Con ello se busca dar respuesta a los objetivos específicos tercero y cuarto enunciados anteriormente, recalcando los cambios que en la regulación de la planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias ha provocado la entrada en vigor de la citada LADA.

Esta parte segunda se estructura en tres capítulos, del tercero al quinto inclusive. El capítulo tercero se dedica al análisis de los condicionantes sociales, políticos y técnicos de la elaboración de la LADA⁴, la evolución de la administración hidráulica en Andalucía y las funciones que dicha ley atribuye a la Administración autonómica y a los EELL en materia de agua. En el capítulo cuarto se efectúa un análisis de la regulación de la planificación hidrológica en la LADA en comparación con lo establecido en la legislación básica estatal y los principios de la DMA, resaltando las novedades detectadas y las carencias más significativas. Y finalmente, en el capítulo quinto, se analizan los distintos planes y programas específicos previstos en la LADA para complementar a los PHDH.

La parte tercera de este trabajo se dedica al estudio y análisis de la planificación hidrológica en Andalucía, desde los primeros PHC en el año 1998 hasta los últimos PHDH de tercer ciclo (2022-2027) y, sobre todo, del contenido normativo de los mismos, para dar respuesta al objetivo específico quinto. Para ello se hace un análisis comparativo de las disposiciones contenidas en los planes intracomunitarios con las de los planes intercomunitarios y con las instrucciones técnicas y guías elaboradas por la Comisión Europea y el ministerio, valorándose como las mismas contribuyen a lograr alcanzar los objetivos medioambientales previstos en la DMA. Asimismo, se analizan los informes de seguimiento realizados tanto por el ministerio como por la Comisión Europea, así como las SSTS que resuelven los recursos contra estos planes, para subrayar las carencias más destacables de los mismos y establecer las recomendaciones de mejora necesarias para subsanar dichas carencias.

Esta parte tercera se estructura en cuatro capítulos, del sexto al noveno. El capítulo sexto se dedica al análisis jurídico del contenido de los PHC aprobados por el Real Decreto 1664/1998 y elaborados por la Administración estatal en el ámbito territorial de Andalucía; el capítulo séptimo a los primeros PHDH (2009-2015) aprobados por los Reales Decretos 1329/2012, 1330/2012, 1331/2012, 354/2013, 355/2013 y 594/2014; el capítulo octavo a los PHDH de segundo ciclo (2015-2021) aprobados por los Reales Decretos 1/2016 y 11/2016; y finalmente

gestionado las aguas en Andalucía, sino de ponerlos en colación con las funciones y servicios asignados, así como con los condicionantes políticos, sociales y técnicos que han contribuido para modificar la estructura administrativa. Ello me ha permitido realizar una valoración fundada de las virtudes y defectos de los cambios realizados y, de acuerdo con la comparación con los organismos de cuenca estatales y las propuestas realizadas por autores como EMBID IRUJO, A. (2017), plantear recomendaciones de futuro para adaptarla a las necesidades actuales, que permitan avanzar hacia la integración de la gobernanza en la gestión del agua.

⁴ Agradezco la inestimable colaboración que la responsable del servicio de legislación de la CMAyOT: BERMÚDEZ-CORONEL, S. me ha prestado para poder tener acceso y consulta a la documentación preliminar utilizada para la elaboración de la LADA.

el capítulo noveno se dedica a los PHDH de tercer ciclo (2022-2027) que están actualmente en elaboración⁵.

Por último, cierran este estudio las conclusiones de la investigación, con objeto de dar respuesta al objetivo específico sexto, destacando las luces y sombras de la planificación hidrológica en las cuencas hidrológicas intracomunitarias. A tales efectos, se realizan una serie de recomendaciones o propuestas de futuro para mejorar la regulación, el proceso de elaboración y el contenido de los planes, con el propósito de que se alcance en las futuras revisiones el buen estado de las masas de agua y se consiga la implantación de la gobernanza en la gestión del agua.

2. Fuentes de información

En la elaboración de la presente tesis se ha utilizado la numerosa bibliografía existente en cuanto a la legislación de aguas (principalmente europea y estatal) y, sobre todo, en materia de planificación hidrológica.

Junto con la jurisprudencia recaída sobre las distintas materias, también se han utilizado los informes, estudios y propuestas recabadas por la AAA para la redacción de la LADA, así como la experiencia y conocimientos propios que poseo en razón de mi trabajo en dicha administración durante todos esos años (2006-2015).

Por su parte, para el análisis jurídico del contenido de los PHDH aprobados hasta la fecha, se ha recurrido a los informes de seguimiento realizados por el ministerio y por la Comisión Europea.

El listado completo de la bibliografía utilizada para realizar este trabajo, ordenado por orden

⁵ Aunque en la parte tercera de esta tesis se analizará detenidamente el contenido normativo de cada uno de los planes citados y los procesos de elaboración realizados, en este momento es conveniente aclarar una serie de cuestiones para una mejor comprensión del tema:

- En el año 1998 las cuencas intracomunitarias de Andalucía estaban gestionadas por los organismos de cuenca estatales, por lo que la redacción de los PHC las realizaron las oficinas de planificación hidrológica de los organismos de cuenca estatales de acuerdo con la LAg y el RAPAPH. Se aprobaron todos los planes en un mismo acto, y sus determinaciones jurídicas se publicaron en una orden ministerial en el año 1999.
- Los retrasos y problemas en la trasposición de la DMA, así como en la elaboración de cada uno de los PHDH de primer ciclo (2009-2015), provocaron que los mismos fueran aprobándose independiente y sucesivamente para no dilatar su puesta en marcha y reducir aún más su corta vida.
- Los planes de segundo ciclo (2015-2021) se fueron elaborando conforme a los plazos exigidos por la DMA, de forma que todos estuvieron en plazo (con algunas excepciones como veremos más adelante) y fueron aprobados en un mismo acto. Distinguiendo los PHDH intercomunitarios de los intracomunitarios para poder incluir en el Real Decreto 1/2016, que aprueba los intercomunitarios, una serie de disposiciones adicionales que por falta de competencia del Gobierno estatal no podía imponer en los intracomunitarios.
- Los planes de tercer ciclo (2022-2027) comenzaron a redactarse en plazo, pero el confinamiento total realizado en el año 2020 a causa del COVID paralizó el proceso de elaboración, provocando que la aprobación de los mismos se retrase probablemente a mediados del año 2022.

alfabético del primer apellido, se ha incluido al final del documento para su consulta y apoyo a la exposición que se hace en este trabajo.

PARTE PRIMERA
BASES DE LA PLANIFICACIÓN
HIDROLÓGICA

CAPITULO 1

EL SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL

El objetivo de este capítulo es, por una parte, establecer el significado que la planificación hidrológica tiene dentro del marco jurídico actual del agua⁶ y, con ello, poder entender su importancia para la gestión administrativa de los recursos hídricos y de los aprovechamientos asociados a los mismos. Importancia básica en un país como España y, en especial, en Andalucía, donde «el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de actividades económicas: es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos»⁷.

En segundo lugar, nos proponemos exponer sintéticamente los principales hitos de la evolución de la regulación estatal de la planificación en materia de aguas, desde las leyes de aguas de 1866 y 1879 hasta la regulación básica actual, constituida por la DMA y el TRLA, tras las modificaciones realizadas por la Ley 62/2003 y la Ley 11/2005.

I. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Nadie duda actualmente de la necesidad de que toda actuación administrativa esté recogida y fundamentada en su correspondiente plan sectorial. Pues bien, esta demanda actual de planificación administrativa ya fue solicitada por algunos autores en los años 60, como Martín-Retortillo, basándose en que es una «técnica esencial y necesaria, inevitable incluso» para la ordenación de las funciones económicas del Estado y para cualquier programa de acción política. Por lo que, como vulgarmente se afirmaba en aquella época: «ya no hay opción entre planificación o no planificación, sino que la alternativa se presenta entre buena y mala planificación». El sector privado veía en la actividad planificadora del gobierno «una

⁶ En relación con la planificación hidrológica y su significado, se puede consultar a MARTÍN RETORTILLO, S.: *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, 1976, pp. 46-51.

⁷ Así comenzaba el preámbulo de la LAg, dejando clara la importancia que el agua tiene para el desarrollo económico y social de los territorios españoles y la necesidad de establecer una gestión pública de todos los recursos hídricos (superficiales y subterráneos) subordinada al interés general y puesta al servicio de la nación. La disponibilidad de los recursos hídricos, en cantidad y calidad adecuada para su uso, debe lograrse «sin degradar el medio ambiente en general, y minimizando los costes socio-económicos y con una equitativa asignación de las cargas generadas por el proceso, lo que exige una previa planificación hidrológica y la existencia de unas instituciones adecuadas para la eficaz administración del recurso en el nuevo Estado de las Autonomías» (párrafo cuarto del preámbulo de la LAg). Con ello, el legislador quería recalcar la importancia que la planificación hidrológica tiene para la gestión pública de un recurso escaso a la hora de maximizar su eficiencia y proceder a una distribución del mismo equitativa en todo el territorio español, que redunde en un desarrollo económico y sectorial uniforme sin desigualdades entre las CCAA.

determinación preventiva de las condiciones que puedan posibilitar una economía de mercado»⁸.

Se viene admitiendo que la expresión «Plan» aparece en el año 1765 en Francia, de la mano del sector urbanístico. Partiendo de la identificación original de plan con plano, el término irá evolucionando a lo largo del siglo XVIII y comienzo del siglo XIX hasta referirse a «un conjunto de acciones a realizar más o menos aisladas, pero que de este modo, incardinadas a una idea rectora, se orientan y dirigen hacia la consecución de unos resultados de antemano establecidos»⁹. Esta equivalencia entre los términos «planos» y «plan» se encuentra en nuestro derecho positivo, en el texto preliminar del art. 11 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879. El error terminológico fue corregido rápidamente en la Gaceta del 18/01/1879, en la que la referencia se efectúa a los «planes» generales, provinciales y municipales de la Ley de Obras Públicas de 1877.

La técnica planificadora entra con fuerza en el Ministerio de Fomento para el desarrollo de planes de obras, forestales o incluso hidráulicos, como «auténtico y verdadero presupuesto exigido con carácter previo a cualquier actuación posterior que la administración deba cumplir, en orden precisamente a buscar el mayor acierto en estas actuaciones posteriores»¹⁰. Aunque en otros ámbitos, como en la legislación de montes o la legislación en materia de enseñanza, la planificación tiene un significado de ordenación de conductas futuras, tanto de las Administraciones públicas como de los administrados¹¹.

⁸ Así se expresaba MARTIN RETORTILLO, S., (1966B: 121-122) tomando como testimonio los libros de MENDEZ-FRANCE, *La République moderne*, año 1962 y de MASSE, P.: *Le plan ou l'anti-hasard*, año 1965.

⁹ Las reflexiones que siguen en el texto se basan en buena medida en el brillante artículo de MARTIN RETORTILLO, S.: «Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX» de la *Revista de Administración Pública* núm. 49 (1966), pp. 39 a 48. Para avalar esta afirmación, el autor cita a PREDIERI, A.: *Pianificazione e Costituzione*, que en el año 1963 (p. 93) se refiere a un *arret* de 27 de febrero de 1765, en el que textualmente se dice: «*les alignements pour construction de maison édifices ou batiments nous pourront etre donnes en aucuns cas... et en se conformant par eux aux plans leves et arretés par les ordres de S.M.*». Planificación como conjunto de acciones a realizar incardinadas en una idea rectora, que se plasma en algunos autores de la Ilustración como Jovellanos, así como en los padres de la Constitución americana (como Madison o Hamilton). Jovellanos, en el *Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano* XV, año 1894, afirmaba: «es posible que las reflexiones necesarias para llenar este plan den a la presente consulta mayor extensión de la que la Junta quisiera». También apunta el autor que Fernando VI comisionó al irlandés Bernardo Ward para realizar un estudio sobre la situación económica española para promover los intereses de España «con los medios y fondos necesarios para su planificación».

¹⁰ MARTIN RETORTILLO, S. (1966A: 43). A este respecto cita a Cirilo Franquet, que en la exposición de motivos del Proyecto de Código General de Aguas de 1866 indica: «Establecemos como preliminar esta medida [la elaboración de los planes hidrográficos] para que pueda conocer el Gobierno la riqueza de que es poseedor y para disponer de la manera más útil y preciosa su aprovechamiento...». Indica también dicho autor que en la «Nueva Instrucción que deben observar los Corregidores y Alcaldes mayores del Reino», dada por Carlos III, ya se recogía este concepto de plan asociado al conocimiento de los aprovechamientos existentes y de las disponibilidades hidráulicas.

¹¹ MARTIN RETORTILLO, S. (1966A: 44) señala en materia de enseñanza a los Planes de los Establecimientos

Se sitúa en la Ley de Bases de Obras Públicas, de 29 de diciembre de 1876, el origen de la implantación del concepto de «plan» con un significado más intenso y complejo¹², fundamentado en la búsqueda del Parlamento de una intervención fiscalizadora de la actuación del Poder ejecutivo. De acuerdo con esta norma y las que lo desarrollan, Ley de 19 de abril de 1877 y Real Decreto de 6 de julio de 1877:

- Los planes de obras públicas deben recoger de modo expreso las preferencias que en orden a la realización de las obras deban establecerse, clasificando las obras al respecto.
- Las obras públicas previstas deben ser resultado de una justa ponderación de necesidades y medios.
- Se limita la ejecución de las obras por el Estado a las incluidas en los planes, pero a su vez se facilita la ejecución de dichas obras por la Administración pública al declararlas de utilidad pública a efectos de expropiaciones.
- Se limita el poder del Parlamento para incluir obras públicas que no estén comprendidas en los planes y se le otorga el de realizar controles a la administración para garantizar el cumplimiento de lo establecido¹³.
- Los planes inciden sobre las situaciones jurídicas de los administrados, actuando como instrumento delimitador de derechos y obligaciones.
- Los planes sirven como instrumento de garantía de los administrados, al circunscribir el ámbito donde se moverá la discrecionalidad administrativa.

La planificación administrativa, al margen del planeamiento urbanístico que tiene unas características propias¹⁴, se convierte así en una herramienta del Gobierno para orientar sus

Públicos de Enseñanza (art. 3 del Decreto-Ley de 29/7/1874) y los planes de estudios de distintas facultades o centros docentes aprobados a partir de 1884; y en materia forestal, señala la ordenación recogida en los arts. 86 y ss. del Reglamento de 17/05/1865, el Real Decreto de 9/5/1890 y la Real Orden de 31/12/1890.

¹² MARTIN RETORTILLO, S. (1966A: 45) considera que es en materia de obras públicas donde los planes constituyen «el núcleo vertebral de la regulación» de las mismas. El autor lo fundamenta en la amplia regulación de la planificación en las bases 4º, 5ª y 6ª de la Ley de 29/12/1876, así como en los arts. 20, 34, 44, 56 y ss. de la Ley de 13/4/1877.

¹³ VILLAR PALASI, J.L. en *La intervención de la Administración en la industria*, Vol. 1, Instituto de Estudios Políticos (año 1964), considera que «con la técnica planificadora se trata de dar cauce, a través de las Leyes de Planes, a la intervención fiscalizadora del Parlamento en la actuación del Poder Ejecutivo». Citado por MARTIN RETORTILLO, S. (1966A: 45-46).

¹⁴ El planeamiento urbanístico, vinculado desde el Estatuto Municipal del 8 de marzo de 1924 de Primo de Rivera con las políticas municipales de desarrollo y crecimiento de las áreas urbanas, tiene un contenido técnico centrado en realizar una planificación indicativa a los propietarios e interesados en el desarrollo urbano de los terrenos declarados urbanizables por dichos planes municipales. Los planes contienen también determinaciones sobre los sistemas generales e infraestructuras municipales necesarios para urbanizar el suelo urbanizable. Así en la

recursos económicos hacia el desarrollo económico y social de determinados sectores y regiones. Este proceso se acentúa tras la Guerra Civil, aunque la planificación como tal no se recoja en las leyes fundamentales¹⁵. En las décadas de los años 60 y 70 adquieren un carácter esencialmente político, convirtiéndose los planes vienen en un gran programa de gobierno con una duración aproximada, en los países continentales, de cuatro años¹⁶.

Así, en esta época se aprueban por ley ordinaria varios planes generales de desarrollo económico y social como instrumentos de dirección y orientación económica y social de la Nación española. Estos planes contienen, además de las directrices y objetivos políticos¹⁷, normas que establecen criterios de acción, mandatos y normas imperativas, tanto para el Gobierno y la Administración pública como para los particulares. Además de estos «planes económicos generales», en esta época se elaboran los planes urbanísticos territoriales tanto de ámbito nacional, como provincial y municipal, así como múltiples planes específicamente sectoriales de ámbito nacional o regional¹⁸.

exposición de motivos de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, se indicaba: «El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad». Esta ley supuso la refundición de la dispersa normativa que hasta la fecha regulaba el urbanismo en España: Ley de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892, Ley de Saneamiento y Mejora Interior de 18 de marzo de 1895, la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 y diversos artículos de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

¹⁵ En esta época no existía una regulación concreta de la planificación administrativa del Gobierno. La única referencia existente era la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, que establecía en su art. 10.1 que «compete al Consejo de Ministros aprobar el plan general de actuación del Gobierno» y, en su art. 13.6, atribuía al Presidente del Gobierno «elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional, los planes de desarrollo económico del país».

¹⁶ Véase ORTIZ DÍAZ, J. (1975: 37).

¹⁷ Estas leyes, en sus primeros apartados, solían incluir normas un tanto programáticas, de deseo o prospectivas y no vinculantes de una manera directa e inmediata. Véase ORTIZ DÍAZ, J. (1975: 44).

¹⁸ Véase ORTIZ DÍAZ, J. (1975: 46-48), que entre otros cita a los siguientes:

- Plan Nacional de la Vivienda y los planes de urgencia social de construcciones de viviendas en Madrid, Barcelona y Asturias.
- Plan Nacional de Carreteras, Plan Redia (Red de itinerarios asfálticos), Plan de Autopistas y los planes regionales de infraestructura viaria.
- Plan de Modernización de la Renfe (1972-75), Plan de Electrificación de la Renfe y el Plan de Mejora y ayuda, a los ferrocarriles de vía estrecha de particulares, aprobado por la Ley de 17 de julio de 1953.
- Plan de Transportes de Barcelona y Plan de Transportes de Madrid.
- Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos, y los planes de infraestructura sanitaria.
- Plan de Urgencia de Construcciones Escolares en Andalucía.
- Planes de la red del frío.
- Planes de ordenación marisquera.
- Planes de conservación del suelo agrícola, Planes Generales de Transformación de zonas regables, Planes coordinados de obras para el desarrollo y Planes de mejoras de comarcas deprimidas
- Planes de montes

El culmen de la búsqueda de la institucionalización de la actividad planificadora en la Administración pública de ámbito regional o provincial para el desarrollo económico y social, se dio en España en el año 1973, en el que por medio del Decreto de 28 de junio de 1973 se crean las Delegaciones Territoriales del Ministerio de Planificación del Desarrollo y las Comisiones Territoriales de Planificación, con el propósito de recoger las iniciativas del territorio para elaborar los planes y programas de desarrollo provinciales y comarcales¹⁹.

Esta profusión de planes generales, regionales, provinciales o municipales aprobados desde la posguerra²⁰, no puede hacernos inferir que en España se hubiera institucionalizado una económica planificada, ni siquiera que se hubiera implantado en la Administración pública una política de planificación, tal y como se la define actualmente. Así, los planes sectoriales de esta época tenían un contenido muy variado, producto de lo que se podría denominar una situación de «atipificación» de los mismos. Nótese que a veces se empleaban los términos y conceptos de «programas o proyectos» como sinónimos al de «plan» y que se utilizaban dichas denominaciones indistintamente, y sin el adecuado rigor conceptual y científico²¹.

La falta de un plan general económico como tal que coordinara e integrará a todos los planes

-
- Planes de construcciones hospitalarias
 - Planes generales de la Red Nacional de Radio
 - Plan de Renovación y Aumento de la Flota
 - Planes Nacionales de investigación minera y revalorización de la Minería,
 - Plan Nacional de Combustibles.
 - Plan de Albergues y Paradores de Turismo y la Planificación Sectorial Turística.
 - Planes de ordenación general de las playas.

Asimismo, se institucionaliza en esta época la elaboración de planes generales pero de ámbito provincial o regional, como serían los Planes provinciales de obras y servicios, Planes del Campo de Gibraltar y Tierra de Campos, Plan Badajoz de 1952, Plan Jaén de 1953 o los Programas de inversiones públicas en las Islas Canarias, Galicia y Sureste.

¹⁹ ORTIZ DÍAZ, J. (1975: 30) considera que «La planificación viene constituyendo entre nosotros, en los últimos años, cuestión de gran importancia, debido a la política planificadora de la década precedente. En los momentos actuales, la temática ha recobrado, si cabe, oportunidad por diversos motivos. Estamos en trance de elaboración del IV Plan Nacional del Desarrollo. El Gobierno dio un nuevo giro político-administrativo en este campo, mediante la erección, con categoría de Ministerio, dentro de la Administración Central, del de Planificación del Desarrollo. Con la creación de este nuevo Departamento y el cambio de la estructura orgánico-administrativa para la planificación, pudiera abrirse una nueva etapa a la misma en nuestra Patria, cerrándose quizá, por así decirlo, un primer periodo de tarea planificadora».

²⁰ El economista FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1969: 66 a 74) considera que este aumento espectacular de la planificación sectorial, dentro de un país de economía dirigida en aquel momento, responde a que «los esquemas o enfoques globales, que son esenciales en la formulación de planes, no siempre resultan suficientes. La planificación exige planteamientos más desagregados que hagan posible una mayor operatividad, especialmente en los países en que para su desarrollo han de realizarse sensibles cambios de estructuras». Ello sin perjuicio de que «La planificación y la programación han de concebirse con visión de conjunto y con un planteamiento globalizado para todas las Administraciones Públicas y sus respectivas competencias, con la consiguiente coordinación entre los distintos planes».

²¹ Véase ORTIZ DÍAZ, J. (1975: 50).

sectoriales y territoriales que se estaban aprobando (ya que los planes de desarrollo económico y social dictados en la posguerra carecían de ese componente coordinador al centrarse en el desarrollo industrial focalizado en determinadas zonas o regiones), y la creación de un Ministerio de Planificación y Desarrollo en el año 1967 sin una regulación normativa del procedimiento de planificación, me llevan a concluir que aunque en España en la posguerra se avanzó hacia el desarrollo económico y social a través de la planificación administrativa, esta no llegó a desplegarse en todos los sectores ni de una forma global y coordinada en el ámbito nacional.

Del mismo modo, el concepto administrativo de «plan» no se puede confundir con el de «planificación», ya que son concurrentes pero no coincidentes. Todo plan conlleva y establece una determinada planificación, pero se puede planificar sin la necesidad de realizar un plan. Estaríamos ante el principio de la «intercambialidad de las técnicas administrativas». Los objetivos que la planificación postula en cada caso, pueden alcanzarse a través de muy distintas técnicas de acción, no solo de planes²². Esta carencia de una regulación preexistente del proceso de planificación hidrológica, como veremos en el siguiente apartado, influyó en lo escueto de la regulación de la planificación hidrológica en la LAg y en la necesidad de proceder a una regulación reglamentaria posterior en el año 1988, que hubo que completar posteriormente con una orden ministerial que aprobó las instrucciones para realizar dicha planificación hidrológica.

Se ha indicado que «el concepto de planificación es parte del lenguaje administrativo técnico, carece de un pasado dogmático» que nos permita establecer un concepto predeterminado y unívoco de la misma²³. Así, Martín Retortillo considera materialmente imposible formular un

²² Véase MARTÍN RETORTILLO, S. (1988: 333). Esta confusión todavía sigue manteniéndose en el Diccionario de la Lengua Española de la RAE (vigésimotercera edición, publicada en octubre de 2014), que mantiene el significado de «planificar» como «Trazar los planos para la ejecución de una obra, o Hacer plan o proyecto de una acción». ORTIZ DÍAZ, J. (1975: 51) considera que aunque en España no toda la planificación se encuentra normalizada o tipificada, sí que lo estaría en cuanto a los sectores urbanístico, turismo y agrario.

²³ HOPPE, W. (1993: 166 – 167), a pesar de su escepticismo, recoge varias propuestas de definiciones dadas al concepto de plan por otros autores:

- OBERMEYER, K., *Der Plan als verwaltungsrechtliches instrument*, VVDStRL, año 1960, p. 150, define el plan administrativo como el «proyecto de un órgano administrativo, que pretende alcanzar la realización de un estado determinado mediante medidas diferentes y coordinadas».
- HERZOG, R., *Planung*, EvStL, año 1986, p. 2503, define el plan como: «un proyecto en el que se anticipa una actuación intencionada o el conjunto de varias actuaciones y, por tanto, también el objetivo final, a fin de alcanzar con seguridad y de forma rápida y sencilla el resultado deseado. La planificación es, en este sentido, la actividad mediante la cual se elabora un plan en la forma indicada».

DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 194) considera que un plan es «un diseño estratégico, programático, de incontables contenidos y de muy diversa naturaleza, que los gestores administran con márgenes de flexibilidad, importando mucho el tiempo con que se acometan las actuaciones, pues es inevitable que algunas queden en el tintero». Y FRIEDMAN, J. (1991: 54) define la planificación «sinóptica» como el arte de tomar decisiones sociales racionalmente, basándose en lo expresado por ROBINSON en 1972 y FALUDI en 1973; y la diferencia de la «pragmática u operacional» que se compone de las siguientes actividades: definir el problema, modelar y analizar la situación, diseñar una o más soluciones potenciales y llevar a cabo una evaluación detallada de las soluciones alternativas.

concepto univoco del término «plan», dados los distintos significados que el término recibe, que obliga a mantenerse en una posición estrictamente descriptiva²⁴. En este sentido, otros autores también han señalado posteriormente la dificultad de sistematizar la figura de los planes²⁵, por su heterogeneidad de contenido, naturaleza y eficacia jurídica, que pueden ir desde los planes de acción más o menos informales que solo vinculan al órgano administrativo, hasta los planes legalmente predefinidos en su contenido y procedimiento, como los planes urbanísticos. En cuanto a su eficacia jurídica son muy variados, desde los planes con contenido normativo y vinculación para los ciudadanos, hasta los meramente de carácter orientativo de la actuación administrativa y sin vinculación alguna para los ciudadanos, que habrán de materializarse posteriormente a través de actos del Gobierno.

Dejando a un lado, por escapar de la intención de este estudio, llegar al significado jurídico del concepto de «planificación administrativa», lo que sí que son determinables, de una forma más o menos precisa, son los rasgos comunes que caracteriza a la planificación administrativa:

- Se ocupa de tomar decisiones y de informar las acciones de manera socialmente racional y con objeto de que sirva a un propósito público o general. Se pueden identificar tres formas principales de planificación según el estado del sistema político: asignativa, innovadora y radical, cuyos objetivos son, respectivamente, el mantenimiento, el

Por su parte los sociólogos HERRERA GÓMEZ, M. y TRINIDAD REQUENA, A. en su artículo: «La planificación como proceso social», *Estudios varios de la Gestión de Análisis de Políticas Públicas* núm. 25 de septiembre / diciembre 2002, pp. 61-62, incluyen unas definiciones posibles del término «planificación»:

- EDDISON, A., *Local Government: Management and Corporate Planning*, Hill, año 1975, p. 23, define la planificación como «un proceso de preparación del conjunto de las decisiones referentes a intervenciones a realizar en el futuro, encaminadas a alcanzar determinados objetivos con medios óptimos, con la disponibilidad de aprender del resultado tanto nuevas y posibles decisiones, como nuevos objetivos a conseguir».
- ALEXANDER, E. R., *Approaches to Planning*, Gordon & Breach, año 1992, p. 73, indica que la planificación puede ser descrita como «una actividad social u organizativa intencional dirigida a desarrollar una estrategia óptima para acciones futuras que pretenden conseguir un conjunto de objetivos deseados o bien resolver nuevos problemas que surjan en contextos complejos. Tal estrategia debe presuponer la capacidad y la voluntad de destinar recursos y de actuar de tal manera que pueda ser implementada».
- HALL, P. G., *Great Planning Disasters*, University of California Press, año 1982, p. 1, señala que la planificación es «el conjunto de procesos a que se comprometen los que disponen sobre las previsiones lógicas precedentes a la decisión. Forman parte de la planificación la definición del problema, su análisis, la definición de la amplitud y de los objetivos de la intervención prevista, la proyección de futuro, el planteamiento de alternativas, su valoración, los procesos de decisión en la implementación, en la dirección, en el control y en la actualización».
- FORESTER, J., *Planning in the Face of Power*, University of California Press, año 1989, p. 3, define la planificación como «la guía de una acción orientada al futuro».
- FRIEDMAN, J., *A conceptual model for the analysis of planning behaviour*, *Administrative Science Quarterly*, año 1967, p. 267, considera la planificación como «un proceso de guía encaminado al cambio interno de un sistema social».

²⁴ Véase MARTÍN RETORTILLO, S. (1966A: 42).

²⁵ Véase PAREJO ALFONSO, L. y otros (1998: 495).

cambio evolutivo y la transformación estructural²⁶.

- Requiere de un proceso previo de recogida de datos y análisis de la realidad existente, tanto más complicado y extenso cuanto más amplio sea el ámbito y la materia objeto de estudio.
- Debe contener unos objetivos reales, medibles y alcanzables en el plazo de duración establecido en el plan, como proceso orientado que es a lograr unos objetivos en un futuro más o menos próximo que redunden en una mejora de la utilidad pública o interés social.
- Para alcanzar dichos objetivos debe seleccionar unas medidas o actuaciones concretas de las alternativas posibles que existan. Estas determinaciones deben estar basadas en un razonamiento lógico, justificado en el propio plan. Por lo general, las medidas y actuaciones concretas se realizarán a cargo de las Administraciones públicas o sus entidades instrumentales, pero pueden incluir también actuaciones a realizar por la iniciativa privada bajo una serie de premisas y parámetros que permitan alcanzar el objetivo social y público previsto.
- Debe realizarse con la máxima participación de los actores y con la coordinación de las administraciones afectadas, para que las medidas a realizar tengan la máxima eficiencia posible.
- Debe establecer unos parámetros de control que sirvan para valorar el logro realmente alcanzado con las medidas aprobadas y los mecanismos para revisar dicha planificación en función de dichos resultados.
- Puede incluir determinaciones concretas para los usuarios o ciudadanos, que incidan en sus derechos y obligaciones para con esa administración.

Sobre este particular, Ortiz Díaz²⁷ considera que los planes administrativos pueden recoger, en diverso grado, todos los modos o formas del intervencionismo administrativo en la esfera privada (policía, fomento, servicios públicos y actividad industrial) en distintas dosis y grados. Si bien esta mayor intervención administrativa no tiene por qué suponer una merma de los derechos y libertades de los particulares. Así, Embid Irujo considera que «la idea de sistematización, de racionalización presente en el Plan, sirve eficazmente al ensanchamiento de la libertad de los particulares y, paralelamente, a la eficacia de la actuación administrativa», por lo que pasa a convertirse la planificación en una «técnica esencial para el mismo ejercicio de los derechos fundamentales por los ciudadanos», por cuanto pueden ser concebidas como

²⁶ Véase FRIEDMAN, J. (1991: 64-65).

²⁷ Así se pronuncia ORTIZ DÍAZ, J. I.: *Lecciones de Derecho Administrativo. Ordenación del territorio y Planificación*, año 1988 (p. 25). Citado por ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 31).

«instrumento delimitador de derechos y obligaciones»²⁸.

Para Martín Retortillo, la planificación aporta «una dosis de certeza, de garantía para los administrados, al permitirles conocer las medidas y los comportamientos que la administración se compromete a llevar a cabo; en definitiva, el saber a qué atenerse»²⁹. Por tanto, la planificación se convierte en «mecanismo creador de libertad, reductor de incertidumbres, en cuanto que al ordenar la acción administrativa sirve, a la vez, para limitar la discrecionalidad administrativa y ayudar al control judicial posterior»³⁰.

Si nos ceñimos a la planificación hidrológica, objeto de la presente tesis, Caro-Paton discrepa de la opinión manifestado por los anteriores autores y sostiene que «la planificación hidrológica no protege la libertad de empresa sino que la excluye, provocando una perversa discriminación entre los agricultores a la hora de poder concurrir con sus productos al mercado. La planificación hidrológica no reduce la discrecionalidad administrativa, sino que la adelanta al momento de aprobación de los citados planes, siendo la administración quien decide al margen de los eventuales nuevos regantes, pues quienes participan en la elaboración son los usuarios ya instalados. Por todo ello, el ciudadano individual ve disminuidos sus derechos, quedando sujeto a la desigualdad que genera el plan, máxime cuando la complejidad técnica del mismo lo hace incontrolable por el juez»³¹.

Sobre este aspecto concreto de la vinculación de los particulares a las determinaciones incluidas en la planificación hidrológica, y la participación de los usuarios en la elaboración de dicha planificación, volveremos en un capítulo posterior, cuando se analice la regulación normativa básica y autonómica sobre la materia.

II. LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE AGUAS

El art. 1 LAg se refiere a la planificación hidrológica como el instrumento básico para la gestión del agua, circunstancia relevante que fue recalcada en la exposición de motivos de la LPHN:

«Aunque la planificación es una técnica que goza de gran arraigo en nuestro ordenamiento

²⁸ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 21). El autor toma las ideas de racionalización y sistematización inherentes a la técnica planificatoria, citadas por KAISER, J.: «Reflexiones filosóficas sobre la planificación», en *Planificación I*, Instituto de Estudios Administrativos, año 1974. Esta cualidad de la planificación ya se mencionaba en el art. 1.2 de la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprobaba el I Plan, que establecía como objeto marcadamente político del mismo: «conseguir la elevación del nivel de vida de todos los españoles, dentro de las exigencias de la justicia, social, y favorecer el desenvolvimiento de la libertad y la dignidad de la persona».

²⁹ Véase MARTÍN RETORTILLO, S. *Derecho administrativo económico*, tomo I, Editorial La Ley, año 1988, p. 331. Citado por ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 31).

³⁰ Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. «La planificación económica, camino de libertad», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a Cesar Albiñana García-Quintana*, Vol. I, Ministerio de Económico y Hacienda, año 1987, p. 55. Citado por EMBID IRUJO, A. (1991: 21).

³¹ Véase CARO-PATÓN CARMONA, I. (1997: 77 y 216).

jurídico, la misma alcanza un significado nuevo con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que le da rango legal y concibe como instrumento de racionalización y de garantía de la disponibilidad del agua para satisfacer las diferentes demandas, pero también como objeto para alcanzar un buen estado ecológico de las aguas».

Para Embid Irujo, la planificación hidrológica es «la más importante de entre las técnicas de protección preventiva de las aguas»³². Estas técnicas son las utilizadas por los poderes públicos con anterioridad a que tenga lugar cualquier utilización de las aguas públicas, siendo su objeto la prevención de los hipotéticos daños que se puedan causar al DPH con ocasión del uso que se le vaya a dar o de las actividades asociadas a dicho demanio público.

Con la promulgación de la DMA en el año 2000 alcanza su consagración definitiva la planificación hidrológica como la técnica más adecuada para garantizar el buen estado de las masas de agua y del resto de los objetivos ambientales establecidos en su art. 4. Convirtiéndose así la citada planificación en el instrumento administrativo de referencia de las administraciones competentes en la gestión del agua.

La importancia de la planificación hidrológica, a su vez, para la planificación económica general y el resto de planificaciones sectoriales, se debe a las peculiares características del recurso agua que es sobre el que recae su objeto. Entre los rasgos singulares de la planificación hidrológica se pueden resaltar:

- Que ha sido sancionada y tipificada a nivel legal por la legislación básica estatal de la LAg; y posteriormente a nivel comunitario por la DMA. La LAg, además, efectúa una remisión normativa a los contenidos de los planes para el desarrollo de las prescripciones legales, similar a la relación existente entre la ley y el reglamento³³.

³² EMBID IRUJO, A. (1994: 31-42) realiza una clasificación de las técnicas de protección de las aguas, en la que distingue entre las preventivas, activas y represivas. Y entre las técnicas de protección preventiva destaca a la planificación hidrológica. Anteriormente, dicho autor (1991: 49) consideraba a la planificación hidrológica como «una de las grandes decisiones de la LAg, equiparable en cuanto a su importancia a la misma generalización de la atribución de la naturaleza demanial para el conjunto de las aguas públicas continentales». Y ello lo piensa, por cuanto «es más simple planificar el uso y administración de recursos exclusivamente públicos, que el de aquellos donde pueden coincidir títulos públicos y privados». Y posteriormente (1999: 74-77) recoge los pronunciamientos mayoritarios a favor de lo imprescindible y necesario de la técnica de la planificación hidrológica, a la luz de un ordenamiento jurídico (LAg) que llega a identificar el interés general con el contenido de la planificación hidrológica en su art. 16.2. Y defiende a la planificación hidrológica como la única técnica de intervención administrativa que puede solucionar los graves problemas hídricos de España.

Ello, sin perjuicio, de que otros autores como ARIÑO, G., CUSTODIO, E. y RAMÓN LLAMAS, M. *El proyecto de Ley de Aguas*, Instituto de Estudios Económicos, año 1985, pp. 65 y 140, criticaron esta técnica por su escepticismo en cuanto a que se pudiera elaborar un PHC tan ambicioso y con tanto requerimiento de información precisa. Escepticismo avalado por el enorme retraso que se produjo desde su establecimiento en el año 1985 hasta su aprobación definitiva en el año 1998. Citado por EMBID IRUJO, A. (1991: 60).

³³ EMBID IRUJO, A. (1991: 228-231) considera que no solo existe una remisión normativa de la LAg a los PHC, sino que puede existir una técnica de deslegalización (apertura de la ley al reglamento de campos que estaban

- Que es una planificación vinculada a un ámbito territorial³⁴, independiente de las delimitaciones administrativas de España, como es el de la cuenca hidrográfica en los primeros PHC de 1998 y la demarcación hidrográfica (en adelante DH) en los PHDH posteriormente aprobados.
- Que posee una dimensión interdisciplinar y global, que obliga a disponer de un equipo multidisciplinar para su elaboración y a realizar un proceso de participación pública y de coordinación con el resto de administraciones competentes en materias relacionadas con el medio ambiente y la ordenación del territorio, con objeto de poder abarcar el exhaustivo contenido previsto en el art. 42 TRLA³⁵.
- Que presenta una importante incidencia en el desarrollo económico y sectorial del territorio³⁶. La relación directa con la planificación económica general es patente, al compartir un objetivo común como es «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial»³⁷, que influye sustancialmente en las políticas de ordenación del territorio. La

entregados a la reserva de ley formal) en el art. 58, en lo referente a la ordenación de los usos para el otorgamiento de concesiones, por cuanto la regulación del plan tendrá preferencia sobre la supletoria establecida en el citado artículo. Por ello concluye, que «normas deslegalizadoras de este tipo otorgan a los Planes Hidrológicos la máxima de las relevancias en cuanto que los convierten en el elemento de referencia único, en estas cuestiones, para la aplicación y efectividad del Derecho de las Aguas en la cuenca determinada».

³⁴ MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M. (1986: 662) definen a este hecho como «territorialización del derecho de aguas».

³⁵ En la STC 227/1988 se indica que «sobre los recursos hídricos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales» (FJ 18º), en relación con las cuales, «la CE y los Estatutos de autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las CCAA: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros» (FJ 13º). Ello obliga, como se ha indicado, a disponer de un equipo multidisciplinar de análisis de todos los factores que afectan al agua, así como a realizar un proceso extenso de coordinación y cooperación con el resto de administraciones competentes en las materias indicadas para poder disponer de un plan lo más global posible y que recoja todas las afecciones y demandas relacionadas con el agua. A tales efectos, ZAMBONINO PULITO, M. (2009: 226) considera que «(en los términos empleados por la conocida STC 32/1983 para expresar el objeto de la coordinación) se hace necesario, dada la intensidad de la acción administrativa proveniente de distintas entidades territoriales disponer de *medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema* (STC 32/1983)».

³⁶ La importancia del agua como recurso natural para el desarrollo económico y social, reconocido históricamente, ha sido implementado como objetivo sexto, «Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos», dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030) de la ONU para dar continuidad a la agenda de desarrollo iniciada con los objetivos de desarrollo del milenio, aprobados el 25 de septiembre de 2015.

³⁷ EMBID IRUJO, A. (1991: 188) equipara los objetivos de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial» con los objetivos establecidos para la planificación económica en el art. 131.1 CE: «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». Por lo que consideraba que la voluntad del legislador era vincular esta planificación sectorial en

capacidad de equilibrio regional que caracteriza a la planificación hidrológica se muestra con toda su fuerza en el PHN, que por medio de los trasvases puede redistribuir los recursos hidráulicos entre las cuencas hidrográficas. No obstante, también a pequeña escala los PHC pueden establecer transferencias de recursos entre los distintos sistemas de explotación para eliminar los déficits de recursos existentes³⁸.

Este último aspecto, la capacidad de los recursos hídricos para promover el desarrollo regional y sectorial, otorga un significado especial a la planificación hidrológica dentro de la dogmática de la planificación administrativa. Ese significado especial de la planificación hidráulica se traslada *mutatis mutandis* al TRLA, como se aprecia tanto en el título III, que se dedica íntegro a la misma, como en las continuas llamadas y remisiones que en su articulado se efectúan a la citada planificación hidrológica³⁹.

El interés y la importancia de la planificación hidrológica se muestran en múltiples ámbitos⁴⁰:

- Económicos: por su indicada capacidad para promover el desarrollo y crecimiento territorial y sectorial en múltiples actividades, en especial el regadío. Así, la planificación hidráulica debe aceptarse como una parte considerable de la propia planificación económica⁴¹.
- Sociales: además de la fijación de la población al medio rural con la puesta en riego, la garantía de recursos de agua potable contribuye a mejorar la salud y las condiciones de

materia de aguas con la planificación económica general del Estado, con el objeto último de lograr un equilibrio y armonización del desarrollo regional, así como de evitar «una guerra del agua» territorial que pudiera condicionar el desarrollo de las regiones con menos recursos hídricos. Ello, sin desconocer que el FJ 20.º de la STC 227/1988 establece que «no cabe aceptar que la planificación sectorial hidrológica regulada en la Ley de aguas vulnere el art. 131 de la Constitución, puesto que no le es aplicable lo dispuesto en dicho precepto». Y aunque la relación entre ambos planes se viene admitiendo por la práctica totalidad de la doctrina, habrá que esperar a que se redacte el plan económico general, si es que esto algún día tiene lugar, para comprobar las vinculaciones entre los mismos.

³⁸ Así, el art. 24.4.e) LADA, al establecer los criterios de elaboración de los PHDH, indica que «la movilización de recursos disponibles se contemplará considerando a estos efectos la demarcación hidrográficas como un único sistema de explotación». Y del mismo modo, el art. 19.5 RPH establece que: «Sin perjuicio de los sistemas de explotación parciales que puedan definirse en cada Plan, se definirá un sistema de explotación único en el que, de forma simplificada, queden incluidos todos los sistemas parciales y con el que se posibilite el análisis global de comportamiento en toda la demarcación hidrográfica». Con ello se pretende equilibrar y armonizar los recursos y usos en toda la cuenca hidrográfica, con independencia de las transferencias de recursos provenientes de otras cuencas hidrográficas que pueda establecer el PHN.

³⁹ EMBID IRUJO, A. (1991: 55-60) proporciona una serie de ejemplos significativos de las remisiones que en el articulado de la LAg se hacen a la planificación hidrológica y que justifican el importante significado que se da a la misma en la citada LAg.

⁴⁰ Así lo consideran los autores NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 74 - 77).

⁴¹ NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 77) opinan que «ya no tiene sentido seguir discutiendo sobre la cuestión de subordinación de una planificación a otra: económica o hidrológica. La hidrológica es una extensión de la general de carácter interesado, que incluye además la mayor parte de otros recursos naturales así como aspectos muy notables de la planificación socioeconómica o regional».

vida de la sociedad.

- Políticos: las capacidades antes apuntadas provocan que políticamente las cuencas cedentes defiendan sus recursos propios frente a posibles trasvases, pero también la demanda de recursos externos por parte de las cuencas receptoras para garantizar la igualdad de condiciones de desarrollo.
- Culturales: el agua contribuye a forjar costumbres, hábitos, condiciones de vida y toda una cultura propia. Hecho que las CCAA de Castilla y León y Andalucía utilizaron para justificar sus competencias en la gestión de los ríos del Duero y del Guadalquivir respectivamente.
- Medioambientales: los ecosistemas acuáticos vinculados al agua son objeto de conservación y preservación por parte de la DMA, así como por el TRLA y la LADA, pues la importancia de la calidad y cantidad del agua es vital para mantener dichos ecosistemas.
- Jurídicos: por las importantes vinculaciones que sus normas tienen en la actividad administrativa de gestión del agua y en la actividad de los usuarios⁴². La doctrina viene calificando a los planes hidrológicos como «la norma de mayor relevancia dentro del Ordenamiento de las aguas, porque a partir de ellos se configuran el resto de los demás ordenamientos que regulan las concesiones, autorizaciones, vertidos, obras y en general toda la actuación administrativa en materia de recursos, infraestructuras y obras hidráulicas»⁴³.

Por todo lo anteriormente dicho, para Embid Irujo, «la administración y gestión de un recurso escaso, como es el agua, debe ser por fuerza planificada por las Administraciones públicas y solo así es posible conseguir una correcta política de ordenación hidráulica»⁴⁴. Planificación en materia de aguas que suele requerir mucho tiempo y medios especializados para su correcta realización, así como un seguimiento y control periódico del alcance de las medidas adoptadas. Tiempo y medios de los que, por lo general, no solían disponer ni los organismos de cuenca ni la Administración autonómica. A ello se unía, además y también en términos generales, una falta de voluntad y de apoyo político, así como una falta de regulación detallada de sus efectos jurídicos y de su relación con otros planes sectoriales. De aquí arrancan la mayor parte de los problemas en la elaboración de los PHC que a lo largo de este estudio se irán analizando y que

⁴² Los efectos jurídicos que la planificación hidrológica tiene sobre la actividad administrativa y de los usuarios se analizarán más adelante en la parte segunda de este estudio, sin perjuicio de que ahora indiquemos que ello se debe al carácter normativo que tiene parte de su contenido.

⁴³ Véase NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 75).

⁴⁴ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 64).

ya se aventuraban tras la aprobación de la LAg por algún autor⁴⁵.

III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

1. Antecedentes de la planificación hidrológica previos a la Ley 29/1985 de aguas. Los Planes Nacionales de Obras Hidráulicas

La planificación administrativa en general y, la de aguas en particular, se ha ido desarrollando a lo largo de los siglos XIX y XX en España, para ir progresivamente aumentando el contenido y alcance normativo de los planes. En este apartado, dedicado exclusivamente a la planificación hidrológica, se va a exponer la evolución que han experimentado los planes hidráulicos desde los primeros planes de obras hidráulicas hasta los PHC previstos en la LAg.

El primer antecedente de intervención administrativa en la gestión del agua, pero sin el alcance ni la vinculación jurídica que establece un plan fue, a juicio de Embid Irujo⁴⁶, la Instrucción de Javier de Burgos de 1833, que exigía a los Subdelegados del Gobierno que proporcionaran el beneficio de los riegos a todos los territorios a los que pudieran extenderse, para lo que debían movilizar capitales públicos y privados para construir derivaciones en los ríos.

Esta política reformista de la gestión de las aguas calaría en las leyes promulgadas en el siglo XIX. Así, el art. 252 de la Ley de Aguas de 1866 primero y, después, el art. 204 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879⁴⁷, exigían a la administración que procediera «al reconocimiento

⁴⁵ Para EMBID IRUJO (1991: 59-60) «Las expectativas normativas creadas en torno a la Planificación hidrológica son, pues, grandes, y el reto que esta tiene ante sí es de importancia no baladí, en cuanto que las dificultades en la formación de los Planes se acrecientan por nuestra nula experiencia planificadora hidrológica [...] y la falta consiguiente de doctrina científica o jurisprudencial sobre la misma. No es extraño, por tanto, que alguna doctrina se haya manifestado escéptica ante la taumaturgia creada en torno a la Planificación hidrológica y las dificultades objetivas existentes en torno a la misma». Así, cita a pie de página a ARIÑO, G. (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados núm. 19, de 22 de febrero de 1990) que en su faceta de diputado en el Congreso y con ocasión del debate sobre el proyecto de ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, llevó a cabo un completo ataque a la elaboración de la planificación hidrológica, afirmando que el PHN no llegaría nunca al Parlamento porque no hay quien lo haga. Todo ello porque «la ley de aguas se apoya en un plan de destino de las aguas y eso es una utopía; es para otro país, no para este».

⁴⁶ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 26-27). También se pueden consultar los siguientes trabajos realizados sobre la evolución de la planificación hidrológica en España: MARTIN RETORTILLO, S.: *La Ley de Aguas de 1866. Edición crítica*, Centro de Estudios Hidrográficos, año 1963, y *Derecho administrativo Económico I*, La Ley, año 1988; y a GALLEGU ANABITARTE, A. – MENÉNDEZ REXACH, A. y DIAZ LEMA, J.M.: *El derecho de aguas en España, tomo I*, MOPU, año 1986.

⁴⁷ Este artículo, junto con otros dieciséis artículos de la citada Ley de aguas de 1866, fueron derogados por el Decreto de 14 de noviembre de 1868. La derogación no fue efectiva porque se condicionó a ulteriores reformas que se introdujeran en la nueva ley de aguas que se estaba tramitando, siendo así que fue prácticamente transcrito en el citado art. 204 de la Ley de 1879. En la base de esta derogación estaba el propósito de levantar restricciones a las actuaciones de los particulares, en especial para las concesiones de riego. Para superar las dificultades existentes para aplicar la citada Ley de 1866 y, en el marco de los principios consagrados por la Ley General de

de los ríos existentes, con la mira de alcanzar que ningún regante desperdicie el agua de su dotación, que pudiera servir a otro necesitado de ella, y con la de evitar que las aguas torrenciales se precipiten improductiva y aun nocivamente al mar, cuando otras comarcas las deseen y pidan para el riego y aprovechamientos estacionales, sin menoscabo de derechos adquiridos»⁴⁸. En ambos casos, se buscaba principalmente no desperdiciar ni una gota de agua dulce que no fuera aprovechada y se fuera al mar, principalmente para su uso en el regadío, con objeto de crear la mayor riqueza posible.

Esta intervención administrativa en la gestión hidráulica de los ríos para realizar obras que regulasen sus aguas, determinar las necesidades y hacer un reparto de las mismas entre las comarcas, vendría acompañada de la obligación impuesta en el art. 20 de la Ley de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877, al Ministerio de Fomento, de elaborar planes generales de obras públicas que debían ser costeados por el Estado⁴⁹.

Como se ha comentado en el epígrafe anterior, la cultura regeneracionista y reformista de finales del siglo XIX se planteó la necesidad de elaborar planes administrativos para fomentar la construcción de obras hidráulicas que permitiera el aprovechamiento ordenado y planificado de los recursos hidráulicos con el objeto principal de dotar de regadío al campo español⁵⁰ y poner orden al desbarajuste económico y social del fin del colonialismo⁵¹.

Hubo que esperar al 25 de abril de 1902 para que se aprobara por real decreto el primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas, denominado «Plan Gasset»⁵², redactado por las divisiones de trabajos hidráulicos, consistente, principalmente, en un catálogo de canales y embalses sin

Obras Públicas de 13 de abril de 1877, se redactó la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879. Véase PÉREZ PÉREZ, E. (1992: 193-194).

⁴⁸ Ello obligaba a la administración competente a realizar un estudio hidrológico de los ríos para analizar los recursos disponibles y planificar las infraestructuras hidráulicas necesarias para regular los mismos y derivarlos hacia los campos de cultivo.

⁴⁹ En las anteriores leyes de 1849 y de 1870 las obras hidráulicas, y principalmente la ejecución de canales para la puesta en riego, eran de iniciativa privada con subvenciones y beneficios estatales, que alcanzaban hasta dos tercios del presupuesto de las obras en un plazo de diez años. Pero esta práctica retrasaba en exceso las obras y las hacía a veces inviables por el fuerte desembolso inicial y el largo plazo para amortizar las mismas por los regantes. Así, mediante la Ley de 5 de septiembre de 1896 el Estado tuvo que asumir las obras del canal de Aragón y Cataluña, que habían sido concedidas por la Real Cedula de 25 de abril de 1833 de la regente María Cristina a una compañía de empresarios. Sería con la Ley Gasset de 7 de julio de 1911, que el Gobierno asumió la responsabilidad de la realización de los pantanos y canales de riego, por orden de su mayor utilidad al fomento de la riqueza nacional.

⁵⁰ Joaquín Costa, al que se le atribuye el impulso a la política hidráulica dado a través de los planes nacionales de obras hidráulicas, entendía la misma como una «expresión sublimada de la política agraria, y generalizando más, de la política económica de la nación», esta política hidráulica debía llevar consigo para su eficaz ejecución, la nacionalización del agua y la consiguiente ejecución de las infraestructuras hidráulicas por el Estado.

⁵¹ Véase NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 49)

⁵² A principios del siglo XX Rafael Gasset, propietario del diario El Imparcial de Madrid, fue uno de los firmes defensores de las políticas hidráulicas regeneracionistas y de la necesidad de abordar un plan de obras hidráulicas que solucionara los problemas del campo español tras 1898. De ahí que se denomine a este primer plan nacional como «Plan Gasset» en honor a su labor encomiable para su elaboración.

presupuesto ni análisis económico alguno. La falta de datos fiables y de experiencia planificadora hicieron de él un plan que ha sido calificado por algunos autores como incoherente⁵³, y que tuvo una vida muy corta, pues sufrió modificaciones importantes con los Planes Nacionales de los años 1909, 1916 y 1919 para acelerar determinadas obras y ajustar los presupuestos deficitarios por sistema.

Este último plan de 1919 nació vinculado a la Ley de Fomento de la Riqueza Nacional (anejo núm. VI) y estuvo vigente hasta la aprobación del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, denominado «Plan Lorenzo Pardo» y encargado por Indalecio Prieto. En estos planes, inspirados en la concepción hidráulica de Joaquín Costa, se contemplaban grandes zonas de regadío como las del Canal de Castilla o del Alto Aragón⁵⁴. El Plan de Regadío del Alto Aragón se puede considerar el primer plan hidráulico y de regadíos que afecta a una subcuenca completa (varios afluentes del río Ebro), al que siguieron otros varios planes que se fueron elaborando a lo largo del siglo XX⁵⁵ hasta la promulgación de los primeros PHC.

En esa misma época, se promulga el Real Decreto de 5 de septiembre de 1918, que en su art. 6 habilita el establecimiento de las reservas de tramos de corrientes públicas. Reservas públicas, que algunos autores consideran como un precedente de la planificación hidrológica⁵⁶. Así,

⁵³ NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 51-52) lo tachan de incoherente por cuanto olvida el problema social latente en el campesinado y no resuelve el desequilibrio regional del regadío, especialmente en el Levante español. No obstante, destacan la positiva intención de Gasset de realizar una revolución hidráulica para aumentar la producción agrícola mediante los cultivos de regadío. El resultado final fue un proceso de implantación y ejecución de la política hidráulica lento, debido principalmente a que la Administración no estaba preparada para sacar adelante y convertir en realidad programas tan amplios y ambiciosos.

⁵⁴ Las obras para la puesta en regadío del Alto Aragón, promovidas por Joaquín Costa con vehemencia hasta su muerte en el año 1911, fueron encomendadas al Gobierno por la Ley de 7 de enero de 1915 («la ejecución de las obras de Riegos del Alto Aragón con las aguas de los ríos Gállego, Cinca, Sotón, Astón y Guatizalema, en toda la extensión necesaria para regar las zonas de Sobrarbe, Somontano y Monegros»). Esta ley fue desarrollada y completada por los Reales Decretos de 14 de marzo de 1915 y 6 de julio de 1917 sobre la ejecución de obras; el Real Decreto-Ley de 17 de febrero de 1925 que ampliaba los recursos hídricos del proyecto y el Decreto-Ley de 27 de abril de 1956 sobre las obras del canal de Cinca y su unión con el Canal de Monegros. La reserva realizada en esta ley para los riegos del Alto Aragón, fue declarada vigente tras la aprobación de la LAg por la STS de 20 de enero de 1989, recurso 10/1987 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1990), por lo que condicionó la planificación hidrológica del río Ebro en cuanto a la asignación y reserva de caudales en los citados ríos. Para conocer más sobre la historia de Riegos del Alto Aragón se puede consultar a MARTIN RETORTILLO, S.: «Dos antecedentes aragoneses de las Confederaciones Hidrográficas: el Plan de Riegos del Alto Aragón y el I Congreso Nacional de Riegos de 1913» en su libro *Derecho de aguas*, Civitas, año 1997; EMBID IRUJO, A.: «El sistema institucional de riegos del Alto Aragón: Historia y presente», *Revista de Administración pública* núm. 168, año 2005, pp. 285-307; o BOLEA FORADADA, J.A.: «Costa y los riegos de Aragón», *Anales de la Fundación Joaquín Costa* núm. 16, año 1999, pp. 5-26.

⁵⁵ FRANQUET BERNIS, J.M. (2005: 40-43) recoge cómo entre los años 1927 y 1932 se presenta en la CH del Ebro el Proyecto del Canal Aldea-Camarles, habiéndose constituido la Comunidad de Regantes pertinente y consiguiendo una concesión, a perpetuidad, de 1,4 m³/seg. con destino al riego de 2.334 ha de terrenos comprendidos en los términos municipales de Tortosa y el Perelló (Tarragona).

⁵⁶ Por ejemplo, MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 592-600); o EMBID IRUJO, A. (1991: 33-36). Este último autor discrepa de los anteriores en considerar a los «proyectos en competencia» como un

Ballbe define la reserva como «la potestad jurídico-administrativa que corresponde a las personas públicas titulares de una cosa de dominio público abierta a la utilización de los administrados, de retener para sí, en tanto no exista derecho subjetivo a favor de tercero, el uso especial o privativo de todo o parte de la misma, con fines de estudio, investigación o explotación, durante plazo adecuado para ello»⁵⁷. Para Ortiz de Tena, la reserva es «la potestad pública de retener o guardar para sí, de forma exclusiva, alguna cosa o alguna facultad [con una finalidad de interés público: abastecimiento, regadíos, etc.] evitando o impidiendo la entrada o la acción de alguien en el ámbito de la reserva»⁵⁸. Concurren, por tanto, algunas de las características de la planificación hidrológica apuntadas en el epígrafe anterior: determinación de un objetivo, regulación de un río o tramo de río, asignación de caudales, programa de medidas, vinculación de la administración, entre otras. De hecho, la reserva de recursos está incluida como contenido obligatorio de los PHC en el art. 42.1 TRLA, y anteriormente estaba en el art. 40.c LAg.

Asimismo, autores como Embid Irujo⁵⁹, vienen considerando un precedente de la planificación hidrológica al Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926, de creación de las CH, que en su art. 6.b) establece como primera función de las mismas: «la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación Hidrográfica a los efectos de su mejor aprovechamiento y con sujeción a lo dispuesto en los títulos IV y V de la Ley de 13 de junio de 1879». Verdadero germen de la institucionalización de la planificación hidrológica en el ordenamiento jurídico.

En dicho decreto-ley se fijan ya alguna de las características que posteriormente se implantarán en la LAg, aunque dichos planes no llegaran nunca a elaborarse con dicho alcance y contenido global. Embid Irujo⁶⁰ destaca las siguientes:

- Principio de racionalidad en la gestión del agua: el carácter escaso del agua requiere una intervención de la Administración pública, como es la actividad de planificación hidrológica.
- Ámbito territorial determinado circunscrito al de las competencias de las CH, que se

antecedente de la planificación hidrológica, ya que son más una regla de sana administración, vinculada a un principio general del Derecho como es el de la igualdad en el disfrute de los bienes públicos, unida a una directiva general de eficacia que la Administración debe perseguir en su actuación.

⁵⁷ Véase BALLBE, M. (1951: 75-91). Como ejemplo de estas reservas, además de los riegos del Alto Aragón de 1915, se cita la reserva de la cuenca del río Lozoya en favor del Canal de Isabel II, en 1851, para el abastecimiento de agua a la localidad de Madrid.

⁵⁸ Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 229-244).

⁵⁹ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 29-33).

⁶⁰ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 30-33). En estas páginas, el autor interpreta el texto jurídico para resaltar las características de los planes de aprovechamientos definidos en la norma. Considera que, aunque estos planes no llegaron a ponerse en práctica por parte de las CH, sí que supusieron un punto de partida obligado para la vinculación territorial a la cuenca y administrativa a la CH de la planificación hidrológica.

corresponde con una o varias cuencas hidrográficas. No se preveía ningún plan de ámbito superior que coordinara a los mismos y pudiera establecer transferencias entre ellos, como es el actual PHN.

- Elaborados por una administración especializada como es la CH. Pero, al no estar en aquella época incorporadas las comisarías de aguas en las mencionadas CH, que eran las que gestionaban el DPH, estos planes de aprovechamientos tendían a ser planes de obras hidráulicas como los antes comentados.
- Elaboración democrática y participativa al encomendársele su elaboración a la asamblea de la CH⁶¹.
- Plan flexible, deslizante, adaptable a situaciones cambiantes con un plazo de revisión anual.
- Limitado al aprovechamiento de las aguas, es decir, a la ejecución de obras para su puesta en uso inmediato.
- Tiene efectos directos sobre los administrados, al exigirse que se pronuncie la CH sobre la compatibilidad de las solicitudes de concesiones de aguas públicas con las obras del plan y atribuirse un derecho de expropiación de los aprovechamientos en beneficio del citado plan.

Tras las citadas modificaciones legislativas antes comentadas, que orientan la planificación hidrológica hacia el análisis global y completo de un tramo de río, se aprueba el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, conocido como «Plan Lorenzo Pardo»⁶². En este plan se iba a abandonar el esquema seguido anteriormente de listado de obras propuestas por cada servicio provincial de forma individual y sin analizar las interrelacionados con el resto de las

⁶¹ Más adelante, cuando se analice la evolución de la participación en los órganos de gobierno y planificación en España, se profundizará en el tema.

⁶² De todos los planes aprobados hasta el año 1933, M. LORENZO PARDO solo reconocía valor como plan al de 1902. Así lo indicaba en la propia introducción al plan de 1933: «No ha habido pues mas plan que el tantas veces citado de 1902, plan que con algunas adiciones insuficientes y algunas otras no siempre beneficiosas para el interés público, incluso onerosas para el tesoro y para el propio interés local, ha sido el vigente hasta ahora en casi toda España». La importancia del agua en el desarrollo regional y sectorial, ya la destacaba LORENZO PARDO cuando indicaba que el «replanteamiento de la política hidráulica se topa con la dificultad de que la zona mediterránea, la zona de mayor interés agrícola, es la más pobre en recursos hidráulicos». Por ello, con este plan pretendían dar un impulso al regadío del interior para suprimir las importaciones y abastecerse de recursos agrícolas propios, así como al del Levante para mejorar las exportaciones: «Si el regadío sustenta la población más densa y ofrece los frutos más preciados; si por su propia virtualidad divide y parcela el latifundio; si alienta el espíritu más progresivo y desemboca en la más perfecta libertad ciudadana, y si todo ello puede realizarse de un modo pacífico y democrático, sin luchas de intereses ni de clases, sin violencias al derecho ajeno ni perturbaciones de la paz pública, de un modo automático y natural y en el más breve plazo, ¿para qué forzar este proceso natural, que es al mismo tiempo creador de riquezas preponderantes y salvadoras?».

infraestructuras propuestas en otras provincias, para adoptar una visión de conjunto de los recursos de la cuenca (y del propio país) buscando el aprovechamiento integral de los recursos para el desarrollo agrario e hidroeléctrico principalmente, sin abandonar tampoco su orientación sanitaria, de encauzamiento y defensa de avenidas o de desarrollo social y económico de las regiones.

La orientación de este plan hacia la superación de los desequilibrios regionales en materia económica y de desarrollo agrícola, obligaba a implementar grandes infraestructuras hidráulicas de trasvase de agua que permitieran derivar las aguas de la zona atlántica (rica en recursos hídricos pero con un agricultura de escaso valor añadido) hacia la zona mediterránea (escasa en recursos pero con cultivos de alto valor añadido y fuente de exportaciones)⁶³. Para ello era necesario acometer una faraónica obra como era el trasvase Tajo-Segura, que permitiera derivar las aguas sobrantes en la Mancha para el riego de los ricos cultivos de la zona de Murcia.

Para esto último, a partir de la aprobación de este plan, se empezaron a desarrollar asambleas para gestionar el trasvase Tajo-Segura que no tendría su reflejo jurídico hasta la Ley 21/1971 de 19 de junio sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura. Ley a la que siguieron numerosas normas complementarias para definir el marco jurídico del trasvase Tajo-Segura⁶⁴.

Por tanto, la planificación hidrológica realizada hasta la Guerra Civil, no tiene el alcance global y completo de ordenación de la gestión del agua que posteriormente se establecerá en la LAG, sino que, como se ha explicado, se orienta hacia una planificación de obras hidráulicas con un fin eminentemente de puesta en riego de nuevas superficies agrícolas que tiene dos ámbitos claramente diferenciados y poco coordinados: por un lado los planes generales de obras hidráulicas que definen, clasifican y presupuestan la inversión necesaria para ejecutar todas las obras hidráulicas necesarias de España de acuerdo con las peticiones (a veces contradictorias)

⁶³ M. LORENZO PARDO lo resumía diciendo: «al intentar un replanteamiento de la política hidráulica se topa con la dificultad de que la zona mediterránea, la zona de mayor interés agrícola, es la más pobre en recursos hidráulicos». Así la distribución de recursos hídricos por regiones en España tenía signo distinto a la producción agrícola en aquella época. Véase NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 57-67).

⁶⁴ La dificultad del gran trasvase en España, y a la postre único tras la derogación del resto de grandes trasvases previstos en la LPHN por la Ley 11/2005, se hace patente por el tiempo que se tardó en lograr ese primer consenso para su realización y, posteriormente, para ir definiendo normativamente su regulación específica. M. LORENZO PARDO, en una de las múltiples asambleas que mantuvo al respecto, indicaba: «No hay en el plan, preferencia; hay orden, que no es lo mismo; no hay predilección por ninguna zona, hay armonía y equilibrio; pero por si aún se insistiera añadiríamos que aun en el caso de que se establecieran competencias favorecerían a la zona. Al fantasma creado por el subjetivo nombre del trasvase –que parece indicar la transferencia de un derecho natural– se le pueden oponer estas mismas razones de conveniencia natural. La región natural no siempre está definida por su carácter hidrográfico y hoy eta la Mancha para demostrarlo». Entre las normas que posteriormente han regulado el citado trasvase Tajo-Segura se pueden indicar: Ley 52/1980 de 16 de octubre de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura; Ley 13/1987 de 17 de julio de Derivación de Volúmenes de Agua de la Cuenca Alta del Tajo a través del Acueducto Tajo-Segura, con carácter experimental con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y la Ley 8/1995 de 4 de agosto por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura.

de las divisiones de trabajos hidráulicos provinciales y, posteriormente, de las CH; y, por otro lado, los planes de aprovechamiento que podían redactar las citadas CH, pero que tuvieron escasa aplicación práctica⁶⁵.

El propio General Franco encarga al ingeniero Peña Boeuf en el año 1937 la elaboración de un nuevo plan de obras hidráulicas⁶⁶, que fue aprobado en 1939 con el objeto principal de dar prioridad a los aprovechamientos industriales sobre los agrícolas. A pesar de ello, el mismo no aportó soluciones importantes y se limitó a efectuar una recopilación de todo lo realizado en los planes anteriores, sin analizar las infraestructuras desde un punto de vista de eficiencia y rentabilidad, por cuanto tan solo buscaba dotar de recursos hídricos al campo que provocaran una fijación de la población rural y un desarrollo social del mismo⁶⁷. La ejecución de las obras planificadas no fue la prevista durante la Dictadura, como era de esperar, pero sí se dio un importante impulso a las obras hidroeléctricas con la colaboración de la inversión privada⁶⁸ y a

⁶⁵ FRANQUET BERNIS, J.M. (2005: 40-43) expone que en el año 1937 el Ingeniero Félix de los Ríos redacta un proyecto sobre el «aprovechamiento de parte de las aguas sobrantes del Ebro para ampliar y mejorar los regadíos de Levante», para regar tierras de las provincias de Tarragona y Castellón de la Plana mediante la construcción de una presa en Xerta y la derivación subsiguiente de 1500 hm³/año (47'5 m³/seg. en caudal ficticio continuo), por un canal que debería llegar, en fases sucesivas, hasta el río Turia. El mismo fue descartado y se comenzaron nuevos estudios y reuniones que terminaron con la aprobación del «Anteproyecto General del sistema de aprovechamiento de las aguas del Bajo Ebro» el 24 de enero de 1961.

⁶⁶ Por ello a este plan se le denomina «Plan Boeuf». En la introducción al mismo, el citado ingeniero indica: «Creemos que la única manera de desarrollar un plan hidráulico es el estudio total de la cuenca y más particularmente de la zona de su utilización, considerándola como una obra de interés nacional que indudablemente, repercute en el bienestar particular, pero como consecuencia refleja de la economía del país y no como motivo directo de inclusión de la obra, o como aspiración privada». Véase NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 67-72). Deja constancia así del cambio de política pública seguida en la planificación hidrológica con objeto de extrapolarla al ámbito indivisible de la cuenca hidrográfica, con la creación de los planes de aprovechamiento de 1926 y el presente plan general de obras hidráulicas. Con todo, al igual que pasó con los planes de aprovechamiento, tampoco este plan general se elaboró con dicho criterio, sino que simplemente se limitó a clasificar las obras previstas e iniciadas y a ordenarlas temporalmente de acuerdo con las posibilidades presupuestarias:

- Primer grupo, las que estaban en construcción avanzada o terminada y se debían poner en explotación inmediata para el riego.
- Segundo grupo, el resto que estaban en construcción.
- Tercer grupo, las de gran interés y que no han comenzado.
- Cuarto grupo, las que necesitaban revisar sus proyectos.

⁶⁷ Así lo estimaba el MMA (2000: 572): «la situación económica y social de la España de 1940 volvió a recomendar acciones de carácter social con prioridad sobre lo económico. Es decir, el Estado invierte en obras hidráulicas aún a sabiendas de las dificultades que los futuros usuarios del agua regulada van a tener para colaborar no ya en su financiación, sino ni siquiera en cubrir los gastos de operación y mantenimiento».

⁶⁸ EMBID IRUJO, A. (1997B: 33-34) indica que «la historia hidráulica española da lugar al nacimiento de un ordenamiento que ha permitido una acción importante del Estado en la realización de las obras hidráulicas para regadíos integrando, a su vez, a los usuarios en la organización y disfrute de dichas obras, a cuyo sostenimiento contribuyen con unas cantidades que no alcanzan, ni con mucho, una parte significativa de la inversión realizada por el Estado. Al margen de esta actividad interventora del Estado quedan la práctica totalidad de los aprovechamientos hidroeléctricos, y algunos aprovechamientos agrícolas, la mayor parte de ellos vinculados a la explotación de las aguas subterráneas». En la nota a pie de página recoge los datos de MARTÍN MENDILUCE,

las de abastecimiento y usos industriales⁶⁹.

Con esta planificación hidrológica, basada principalmente en la construcción de obras hidráulicas de regulación y distribución de las aguas superficiales, se pasó en cincuenta años de las cerca de 60 presas existentes a comienzos de siglo hasta unas 270 en el año 1950; y a 1.188 presas en explotación en el año 2006⁷⁰ (1.226 si se incluían las que se encontraban en construcción en ese momento, 38 en total). Por tanto, se produjo una evolución en los primeros cincuenta años del siglo XX de aproximadamente 4 presas en explotación al año, que aumentó a 20 presas por año en la segunda mitad del siglo XX; y que en el siglo XXI sigue creciendo, pero de una forma más moderada.

J.M. Y GIL EGEA, J.M (1990: 831 y ss.) acerca de que el 90% de la inversión en obras hidráulicas hidroeléctricas proceden del sector privado y solo el 10% del sector público a través de las empresas eléctricas del fenecido INI.

⁶⁹ Se llevaron a cabo varios planes de desarrollo económico y social con el objeto de facilitar un crecimiento económico. En dichos planes se incluían, entre otras actuaciones, obras hidráulicas con fines principalmente de uso industrial y no meramente social como se hacía en el Plan Boeuf. Con estos planes se abre paso la idea de ordenar las actuaciones del Estado con criterios de planificación tales como la rentabilidad económico-social, la aportación al coste por los beneficiarios, la capacidad de adaptación a cambios, etc. Véase MMA (2000: 573):

- Primer Plan de Desarrollo (1964-1967), aprobado por la Ley 194/1963 de 28 de diciembre (que entra en vigor el 1 de enero de 1964).
- Segundo Plan de Desarrollo (1968-1971). En este plan se plantea como necesidad el aprovechamiento integral de los recursos porque se considera que España ha entrado ya en una fase de madurez hídrica.
- Tercer Plan de Desarrollo (1972-1975).

Por su parte, NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 74) mencionan como precedentes históricos destacables de la planificación hidrológica en estos años, los grandes planes de riego del Ebro, Guadiana y Duero, que contenían en sus disposiciones elementos y técnicas de planificación, las reservas hidroeléctricas de numerosos ríos españoles o los catálogos de obras elaborados por las CH. También se puede citar las asignaciones y reservas del río Segura establecidas en un Decreto de 1953.

⁷⁰ Ello, convertía a España en el año 2006 en el quinto país del mundo con mayor número de este tipo de infraestructuras y el primero de la Unión Europea, según recoge el Inventario de Presas y Embalses del MAPAMA.

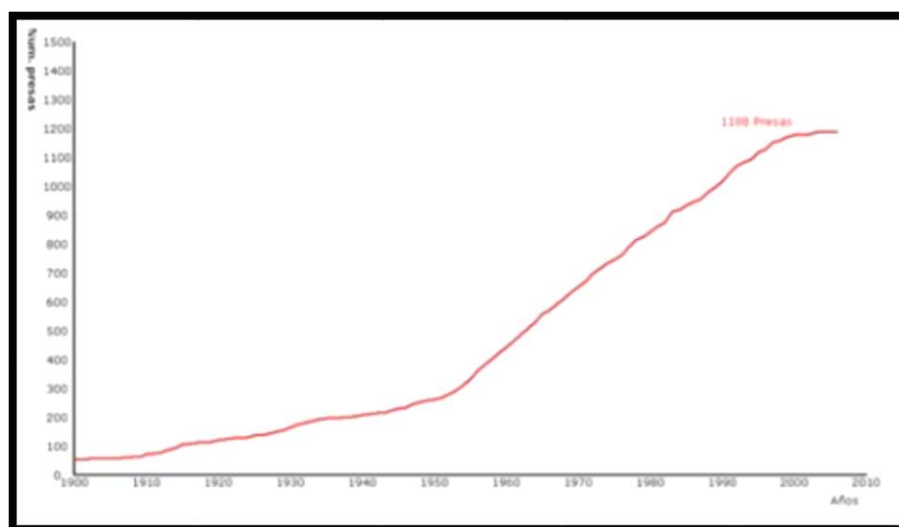


Ilustración 1. Evolución del número de presas. Fuente: Inventario MMA, año 2006.

La planificación hidráulica realizada durante la posguerra, además de estar orientada hacia una actividad de fomento, especialmente de las obras públicas, para el desarrollo económico y social del país tras la guerra civil, carecía de una ordenación de los usos y aprovechamientos que permitiera gestionar un recurso escaso, como es el agua. Y por ello, la Administración pública disponía de una amplia discrecionalidad a la hora de tramitar las solicitudes de los particulares y una falta de conocimiento de los recursos disponibles para el uso de los administrados. Seguía, por tanto, una «política por reacción»⁷¹, en la que se consideraba aislada e individualizadamente cada solicitud de los administrados sin atención a los derechos concedidos anteriormente, que resultaba en sectores con recursos escasos (como el agua) un sistema absolutamente inadecuado⁷² e ineficiente.

Los primeros pasos dados para la elaboración de una auténtica planificación hidrológica (con el amplio contenido recogido en la LAg) surgieron a la finalización de la Dictadura y tras la aprobación de la CE, siguiendo las recomendaciones de la Carta Europea del Agua de 1968⁷³.

⁷¹ Así se ha denominado por ARIÑO ORTIZ, G y GALLEGU ANABITARTE, A: «Política de Plan, Administración y derecho», en *Planificación, Estudio jurídicos y Económicos*, Madrid, año 1974, páginas XXIII y ss. Citado por ARIÑO ORTIZ, G. (1999: 54).

⁷² Para MARTIN RETORTILLO, S. (1966C: 181) la gestión del agua presentaba numerosas deficiencias, una de ellas era la consideración aislada e individualizada de cada solicitud de aprovechamiento, de usos distintos, concedidos por autoridades diferentes en algunos casos. Por lo que estaba necesitada de reforma y había que dotarse de una planificación hidrológica que dispusiera de un cálculo e inventario de recursos disponibles que permitiera hacer frente de una forma realista y prudente a las demandas existentes y previsibles.

⁷³ El Consejo de Europa reunido en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968 promulgó la Carta Europea del Agua, que venía a culminar una serie de conferencias y reuniones internacionales en materia de agua que buscaban orientar la administración y gestión del agua hacia el mantenimiento de la calidad de los recursos hídricos, el ahorro en su aprovechamiento y la cooperación internacional como bien común para el desarrollo de todos los países. ORTIZ

El principio VIII de la citada Carta Europea establecía que «El agua es un recurso inapreciable y requiere una administración racional de acuerdo con un plan que concilie a la vez las necesidades a corto y largo plazo. La necesidad de una verdadera política se hace patente en el ámbito de los recursos hidráulicos, que requieren numerosos dispositivos para salvaguardar su conservación, su regularización y su distribución. Por otra parte, mantener la calidad y la cantidad de agua supone un desarrollo y perfeccionamiento en las técnicas de su utilización, reciclaje y depuración».

Otras recomendaciones de buenas prácticas en la gestión del agua aplicables a la planificación hidrológica serían:

- Unidad de gestión y administración de las aguas a nivel de cuenca. El principio XI de la citada Carta Europea establecía: «La administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas»⁷⁴.
- Autoridad única y normativa única en materia de aguas. En las conferencias de Caracas y Argentina se propone: «Es conveniente que todas las disposiciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos se combinen en un instrumento jurídico único, que tenga como concepto básico el control público de esos recursos».

A pesar de estos precedentes, la CE no incluyó ninguna previsión específica sobre el agua. Si bien, las referencias que en la misma se realiza al medio ambiente en el art. 45, se pueden considerar aplicables al agua como bien o recurso integrante del medio ambiente⁷⁵. Así en el

DÍAZ, J. (1982: 61-62) recoge como pronunciamientos y conferencias de rango internacional relativas a la gestión del agua previos a esta Carta Europea:

- Recomendaciones de la Conferencia de Caracas sobre Derecho y Administración de las Aguas, celebrada en febrero de 1976.
- Reunión internacional «Aspectos institucionales sobre el manejo del agua», México, junio de 1976.
- Reunión de Zaragoza con motivo del cincuentenario de las CH Españolas sobre Organizaciones de Administraciones de agua, noviembre de 1976.
- Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata en marzo de 1977.

⁷⁴ ORTIZ DÍAZ, J. (1982: 74) consideraba compatible la unidad normativa y de autoridad propuesta con la unidad para la gestión y administración del agua con carácter descentralizado y a nivel de cuenca. Así, con carácter previo a la aprobación de la LAg, proponía: «atribuir al Estado las competencias referentes a la legislación y ordenación de las aguas, y establecer a nivel de cuenca su gestión y administración autónoma, encomendando estas últimas a las Comunidades Autónomas respectivas, cuando las aguas, discurren íntegramente por el territorio de ellas y a Organismos confederales, con representación del Estado, las Comunidades Autónomas y los usuarios, cuando las aguas sean supracomunitarias». Propuesta que no fue seguida por la STC 227/1988 que delimitó las competencias entre las Administraciones públicas estatal y autonómica, como se explicará en el próximo capítulo.

⁷⁵ Algunos autores como DOMÍNGUEZ BERRUETA, DE JUAN, M. (1999: 125-131), consideran también aplicable al agua, y por tanto a la planificación hidrológica, el reconocimiento del derecho a la vida del art. 15 CE por cuanto el agua es un recurso indispensable para la vida, que ha de estar disponible en la cantidad necesaria y

art. 45.2 se establece que: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Este mandato posteriormente sería desarrollado normativamente por la LAg en el año 1985. No obstante, antes de la promulgación de la citada LAg se dictaron dos decretos que irían perfilando la elaboración de los estudios y trabajos previos para la realización de una autentica planificación hidrológica⁷⁶.

Al albur de la aprobación de la CE y, tomando en consideración las recomendaciones de la Carta Europea del Agua y las propuestas realizadas por reconocidos juristas como Martín Retortillo, el Gobierno de la época no dudó en lanzarse, aunque fuera con un planteamiento humilde de sus ambiciones⁷⁷, a promulgar el Real Decreto 3029/1979, de 7 de diciembre, que regulaba la realización de estudios previos para la planificación hidrológica⁷⁸, dejándose para un momento posterior la aprobación de una ley que regulara en su totalidad la planificación hidrológica como instrumento ordenador de los recursos y usos del agua.

En su art. 1 se establecía ya el significado especial que luego tendría la planificación hidrológica en la gestión del agua en la LAg (art. 1.3): «el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos en todo el territorio nacional se sujetará a planes hidrológicos». En su art. 2 se fijaba el objeto y contenido de los estudios⁷⁹; y en el art. 3 se creaba la Comisión Interministerial de Planificación Hidrológica, que dirigiría la elaboración de los planes y aprobaría las correspondientes propuestas para su posterior elevación por parte del ministro al Gobierno.

Dicho real decreto presentaba una regulación sumamente escueta, carente del contenido mínimo necesario para definir estos novedosos PHC: ámbito territorial, procedimiento de elaboración y órgano competente para aprobarlos. Por lo que para conocer quién era el órgano

en la calidad precisa. Ello avala, como indica la propia exposición de motivos de la LAg, la necesidad de disponer de una previa planificación hidrológica.

⁷⁶ Decidida fue la toma de postura de varios autores a favor de la planificación hidrológica, tal y como posteriormente será recogida en la LAg: MARTÍN RETORTILLO, S. o BASSOLLS COMA, M., citados por EMBID IRUJO, A. (1991: 37-38). Así BASSOLLS COMA indica en el I Congreso Nacional de Derecho de Aguas de 1984 (previo a la aprobación de la LAg) que la planificación hidrológica ha tenido que demostrar su sustantividad propia para no dejarse sustituir y englobar por la planificación económica global.

⁷⁷ Véase EMBID IRUJO, A (1991: 38).

⁷⁸ En la exposición de motivos se indicaba: «Esta necesidad de mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos impone la planificación de los mismos como única vía de conciliar el respeto a los usos actuales, la satisfacción de nuevas demandas y la preservación y recuperación, en su caso, de la calidad de las aguas».

⁷⁹ El art. 2 del citado Real Decreto 3029/1979 establecía: «Los estudios correspondientes incluirán el inventario de recursos hidráulicos con las disponibilidades actuales y futuras, tanto cuantitativas como cualitativas, las previsiones para su utilización en el momento de redactarse, así como la evolución previsible de las demandas, la ordenación de los recursos para satisfacerlas, las obras más idóneas para poner al alcance de dichas demandas los recursos necesarios para atenderlas y señalaran las medidas administrativas necesarias para su desarrollo; asimismo propondrán el orden de prioridad en la ejecución de las obras de infraestructuras hidráulica».

competente para elaborar y aprobar estos estudios previos, había que recurrir al Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre, por el que se determinaba la composición y funciones de los órganos de gobierno de las CH (la asamblea, la junta de gobierno, el delegado del gobierno y el director), desarrollado por la Orden Ministerial de 30 de noviembre de 1979 en lo relativo a la normativa de constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno, básicamente de la asamblea⁸⁰.

Así, el Real Decreto 2419/1979 establecía que:

- El director ordenaba la realización de estudios y trabajos, en los que habría que entender incluidos los necesarios para la planificación hidrológica. A su vez, también formulaba la propuesta para el plan de obras y aprovechamientos de la cuenca, a la vista de los informes elaborados por las juntas de explotación, en su ámbito respectivo (art. 7).
- La junta de gobierno⁸¹ aceptaba los estudios y proyectos del director (igualmente habría que entender incluidos los estudios previos para la planificación hidrológica) y preparaba todos los asuntos que había que someter a la asamblea (art. 5).
- La asamblea participaba en la elaboración de la planificación hidrológica (art. 3.1.e) y, por tanto, también debía participar en la elaboración de los estudios previos.

En la comisión se daba participación no solo a la Administración central y local, sino también a la futura Administración autonómica que se creara. Además, en su art. 5 se indicaba que dicha comisión «cesará en sus funciones cuando se haga efectiva la transferencia de competencias en materia hidráulica a la Comunidad Autónoma de Baleares, salvo que la Administración Central y la Autonómica acuerden la continuación temporal de dichas funciones, reestructurando, en su caso, la Comisión».

Posteriormente, el Real Decreto 2383/1981, de 20 de agosto, modificó el art. 3 que regulaba la composición de la Comisión Interministerial de Planificación Hidrológica, creada por el citado Real Decreto 3029/1979: «La Comisión Interministerial de planificación hidrológica, será presidida por el Ministro de obras públicas y urbanismo y compuesta por los Subsecretarios de obras públicas y urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, industria y energía,

⁸⁰ La composición de la citada asamblea era: un presidente, un vicepresidente y vocales en representación de los usuarios (actuales y futuros), intereses generales (representantes de la provincia, cámara agraria, cajas de ahorros, cámara de comercio e industria), administración y del personal que prestaba sus servicios en la CH. La representación de los usuarios era como mínimo igual a la de los intereses generales, y además designaban al vicepresidente. La asamblea era el máximo órgano de gobierno por cuanto tenía también competencias para aprobar el plan de actuaciones, la propuesta de reglamento y las cuentas anuales antes de elevarlas al ministerio para su tramitación.

⁸¹ Mediante la Orden de 7 de octubre de 1980 se dictaron las normas sobre la composición y constitución de las juntas de gobierno de las CH. Su aplicación fue muy limitada, por cuanto quedó derogada por la LAg, que en su art. 25 regula la composición de dicha junta.

agricultura y administración territorial; los Secretarios de Estado para el turismo y para la sanidad, y el Presidente del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, el Director del Instituto para la Conservación de la Naturaleza y el Director General del Instituto Geológico y Minero de España. Actuará como vocal secretario de la Comisión el Director General de Obras Hidráulicas».

La nula experiencia del legislador en regular una política tan novedosa como la planificación hidrológica en un Estado autonómico recién creado, donde existe un reparto de poder político y competencial que influye claramente en la gestión del agua⁸², justifica que la misma se hiciera en varios reales decretos sin aclarar debidamente el procedimiento de elaboración y aprobación de los PHC, que se dejaba a una futura regulación.

Así, sin tener un procedimiento claro para la elaboración de los PHC, ni establecidas las competencias para su elaboración y aprobación, ni estar constituido el Gobierno autonómico, el Gobierno estatal constituye la Comisión para la Planificación Hidrológica de Baleares debido a que «la intensa y progresiva utilización de los recursos hidráulicos en las Islas Baleares ha creado ya en algunas zonas situaciones difíciles de escasez, resulta aconsejable singularizar en dicho archipiélago la planificación y avanzar un paso más en ella» (exposición de motivos del Real Decreto 1220/1983, de 27 de abril).

Las dudas que el nuevo Estado autonómico y la nueva concepción de la planificación hidrológica creaban en el legislador, provocaron estos vaivenes normativos y disfunciones administrativas entre las Administraciones central y autonómica, que no fueron corregidos hasta la aprobación de la LAg y la interpretación que el TC hizo de los arts. 149 y 148 en la Sentencia 227/1988.

2. La planificación hidrológica en la ley 29/1985

La política hidráulica seguida hasta la LAg se había centrado en un objetivo preponderante y casi exclusivo: máxima extensión del regadío, a cuyo servicio se ponía casi un único instrumento, la ejecución de infraestructuras hidráulicas, y en la que los aspectos de gestión jugaban un papel muy poco relevante⁸³. Sería con la LAg cuando se marcará un punto de inflexión en la evolución de la regulación de la planificación hidrológica. El propósito de este epígrafe es, por tanto, realizar una aproximación a los factores que de modo más destacado explican la nueva ordenación de la materia y dar cuenta de sus aspectos más significativos.

⁸² Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 38-40). El autor considera que «es un meritorio antecedente pero incapaz en sí mismo de derivar en la realización efectiva de la planificación hidrológica» y piensa que «lo que lleva a los autores del RD a tal limitación de entrada es el convencimiento de que el Estado creado por la Constitución de 1978, un Estado de las autonomías, supone un reparto de poder político y competencial que va a influir claramente también en la gestión del agua».

⁸³ Véase MMA (1998: 29).

A. Principales elementos de impulso para la nueva regulación de la planificación hidrológica

En nuestra opinión, son dos los factores que de modo principal impulsaron la nueva regulación de la planificación hidrológica que luce en la LAg. Por una parte, el cambio de perspectiva sobre el propio recurso hídrico que supuso la entrada en la escena del valor ambiental del agua y las exigencias de calidad. Por otra parte, la aprobación de la CE en el año 1978, en especial por lo que atañe a la proclamación de determinados principios y a la nueva estructura descentralizada del poder.

Con respecto al nuevo protagonismo que asume la calidad del agua, destacado suficientemente por la doctrina⁸⁴, la propia exposición de motivos de la LAg considera a las aguas «se trata de un recurso que debe estar disponible no solo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa, [...] Esta disponibilidad debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general, y el recurso en particular»⁸⁵. Objetivos de calidad exigidos a las aguas que esta ley asocia a los usos previstos, que debían cumplir las condiciones establecidas por las directivas comunitarias y que se recogían como anexos en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (en adelante RAPAPH) aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio. Para garantizar la calidad de las aguas, el art. 109 RAPAPH exigía a los organismos de cuenca realizar un seguimiento específico de la misma⁸⁶.

En la LAg y en sus desarrollos reglamentarios luce sobremano la nueva perspectiva, tal y como ha subrayado Embid Irujo:

«Hoy, sin embargo, las referencias de calidad son constantes y hasta obsesivas en el ordenamiento jurídico de las aguas continentales con clara contradicción con lo que sucedía en la normativa anterior. No se trata, aquí, de acumular referencias que deberían partir del mismo preámbulo de la LAg de 1985, sino de constatar una realidad con múltiples manifestaciones tanto en el texto de la ley (arts. 69, 90, 92 y ss.) como en el RDPH (arts. 52, 236 y ss., 279.2 y 3, por poner algunos de entre tantos ejemplos posibles) y que alcanzará, cuando se realice efectivamente la planificación hidrológica, una culminación sistemáticamente muy interesante»⁸⁷.

De este modo, puede decirse que la LAg rompe con la concepción de una planificación

⁸⁴ Véase, por ejemplo, MARTIN RETORTILLO, S. (1990: 9).

⁸⁵ NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M. (1997: 137-139) destacan la importancia del concepto de calidad del agua en la gestión del agua, y por ello consideran que la planificación hidrológica debe contemplar necesariamente los aspectos cualitativo y cuantitativo de forma simultánea.

⁸⁶ Antes de que se promulgará el citado RAPAPH, la Dirección General de Obras Hidráulicas confeccionó un índice de calidad general que reflejaba la calidad a través de una media ponderada de determinadas variables analíticas, que permitía observar la situación de las aguas de los ríos independientemente del uso al que se destinaran. Asimismo creó una red oficial de control de calidad con más de 480 estaciones en las cuencas intercomunitarias.

⁸⁷ Véanse EMBID IRUJO, A. (1993B: 29-30) y (1994: 109-154).

hidráulica casi exclusivamente vinculada a la realización de las obras hidráulicas, para dar lugar a una configuración de la planificación más compleja, de contenido variado y que aglutina las instituciones sustantivas del Derecho de aguas, de corte más tradicional, con la calidad de las aguas.

El segundo factor que hemos destacado es la CE, que motivó, como no podía ser de otro modo, la renovación profunda de todo el ordenamiento jurídico español y, lógicamente, también del Derecho de aguas. Y ello en lo concerniente, en lo que aquí nos interesa, tanto a aspectos «sustantivos» de la regulación de la planificación hidrológica como, muy especialmente, a los aspectos «competenciales», esto último a resultas de la nueva configuración del Estado autonómico.

Siguiendo a González Iglesias, se pueden destacar las siguientes menciones constitucionales que inciden de manera sustantiva en la regulación de la planificación hidrológica en la LAg⁸⁸:

- Derecho a la vida y a un medio ambiente adecuado: el art. 15 CE recoge el derecho de todos a la vida y, para ello, es necesario disponer de agua en cantidad y calidad adecuada. Y el art. 45 establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, para lo que exige a los poderes públicos la utilización racional de todos los recursos naturales. Derechos que se incluyen como objetivos de la planificación hidrológica en el art. 38.1 LAg.
- Igualdad y solidaridad: el art. 1.1 CE establece el valor superior de la igualdad y el art. 9.2 CE exige a los poderes públicos promover las condiciones para que dicha igualdad sea real y efectiva. Por su parte, el art. 2 CE consagra el principio de solidaridad y en el art. 138.1 se exige al Estado velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Para ello, el Estado podrá «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución»⁸⁹. También estos principios han sido tenidos en cuenta para fijar los objetivos de la planificación hidrológica del art. 38.1 LAg.

⁸⁸ Véase GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004: 27-33).

⁸⁹ Incidentalmente, interesa advertir que esta exigencia, incluida en el art. 131 CE, llevo al TC en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, a reconocer al Estado la competencia no solo para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también para fijar las bases de otras planificaciones sectoriales como la hidráulica. No obstante, la STC 227/1988 diferenció ambas planificaciones y exoneró a la planificación hidrológica del cumplimiento del citado art. 131 por ser una planificación sectorial de ámbito más reducido, por muy importante que sea para la económica general (FJ 20º). MARTÍN RETORTILLO, S. (1988: 373) y, posteriormente, ORTIZ TENA, M.C. (1994: 127-131) defendían esta diferenciación entre el plan general económico y el PHC, sin perjuicio de que consideraran que esta planificación sectorial debía de acomodarse y someterse a las directrices que en su momento estableciera el citado plan general.

- Interés general: el art. 128.1 CE exige que toda la riqueza del país (incluida el agua) esté subordinada al interés general y, de acuerdo con ello, en su art. 103.1 exige a la Administración pública (sea estatal, autonómica o local) que sirva con objetividad los intereses generales. Así, el art. 1.2 LAg subordina al interés general a todas las aguas integradas en el ciclo hidrológico, para lo cual las incluye en el dominio público estatal, con independencia de la administración que las gestione. Este interés general también se plasma en la necesidad de la elaboración del PHN para coordinar todos los PHC y velar por su acomodo al interés general de la nación.

Con respecto al impacto de la descentralización política sobre la regulación y la gestión de las aguas y, sin perjuicio de cuanto después se expondrá al abordar la distribución de competencias en la materia, la propia LAg da cuenta de ello en su preámbulo, al subrayar que:

«la vigente Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, modelo en su género y en su tiempo, no puede dar respuesta a los requerimientos que suscitan la nueva organización territorial del Estado, nacida de la Constitución de 1978», añadiendo que «Se hace, pues, imprescindible una nueva legislación en la materia que aproveche al máximo los indudables aciertos de la legislación precedente y contemple tradicionales instituciones para regulación de los derechos de los regantes, de las que es ejemplo el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana, pero que tenga muy en cuenta las transformaciones señaladas, y de manera especial la nueva configuración autonómica del Estado, para que el ejercicio de las competencias de las distintas Administraciones se produzcas en el obligado marco de colaboración de forma que se logre una utilización racional y una protección adecuada del recurso».

Con todo, no cabe desconocer que la formalización del concepto de cuenca hidrográfica como unidad básica indivisible de gestión de las aguas (art. 14) y la equiparación de la expresión «aguas que discurren por más de una comunidad autónoma» a cuenca hidrográfica y no a cursos aislados⁹⁰, unidas a la titularidad estatal del DPH, ha amortiguado sobremanera el potencial impacto de la aparición de las CCAA en la escena de la ordenación y la gestión de las aguas, en línea con propuestas de autores como Ortiz Díaz⁹¹.

Anticipando cuanto después se expondrá con más detalle, el resultado de todo ello es que a la

⁹⁰ Véase EMBID IRUJO, A. (1993A: 47).

⁹¹ ORTIZ DÍAZ, J. (1982: 75-76) considera que la CE contiene principios generales informadores que se proyectan sobre el tema del agua y deben servir de criterios de interpretación de la delimitación de las competencias. De esos principios deduce «la conveniencia —para una debida ordenación y uso del agua y en evitación de privilegios y corregir los desequilibrios hidráulicos territoriales—, que la ordenación de los recursos y la legislación hidráulica se encuentren unificados en las competencias del Estado, sin perjuicio de la adecuada autonomía de las Comunidades Autónomas y de las correspondientes organizaciones hidráulicas *ad hoc* para su gestión y administración». A su juicio, corresponde al Estado la aprobación de la planificación hidrológica, para cumplir los principios de igualdad, de subordinación de toda la riqueza al interés general y la racionalización de las actividades económicas y de los recursos naturales; mientras que las funciones de gestión y administración podrían residir en las CCAA en las cuencas hidrográficas intracomunitarias y en un órgano mixto *ad hoc* para las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

cuenca hidrográfica, como unidad indivisible de gestión, se asocia la planificación hidrológica; y que ésta se atribuye de forma expresa al Estado (art. 1.3 LAg), sin perjuicio de la ineludible delimitación de funciones y potestades concretas de las CCAA. De este modo, y por su papel fundamental en la gestión del agua, la planificación hidrológica juega un papel decisivo en el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, de manera que en torno a ella se teje el complicado entramado de la distribución competencial⁹².

B. Aspectos más significativos del régimen jurídico de la planificación hidrológica en la Ley de aguas de 1985

La LAg dedicó siete artículos (38 a 44), en el título III, a la regulación de la planificación hidrológica. Además, incluyó múltiples referencias a lo largo de todo el articulado remitiendo a la planificación hidrológica, que se ha venido en denominar la «territorialización del Derecho de Aguas»⁹³. No en vano, ya el art. 1.3 sometió «toda actuación sobre el dominio público hidráulico» a la planificación hidrológica, incluidas las aguas privadas reconocidas en las disposiciones transitorias de la ley, opinión ésta que no es unánime en la doctrina⁹⁴, pero que a

⁹² Véase MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 642).

⁹³ Para EMBID IRUJO, A. (1991: 55-58), la LAg otorga una importancia cuantitativa a la planificación hidrológica medible en la dedicación de un título completo a la planificación y las numerosas referencias que a lo largo del articulado se remiten a la misma. Entre estas referencias estarían las siguientes:

- Art. 1.3, que somete toda la actividad sobre el DPH a la planificación hidrológica.
- Art. 15, que asigna como primera función del Estado la planificación hidrológica.
- Art. 18, que crea al Consejo del Agua para la elaboración de los PHC.
- Art. 21, que asigna como primera función de los organismos de cuenca la elaboración del PHC.
- Arts. 51.3, 54.1, 57.4 y 6, 58.1, 63 y 68, que regulan el régimen de utilización de las aguas sometido a las previsiones, orden de preferencia y condiciones establecidos en el PHC.
- Arts. 89 y 105, que remiten a la planificación hidrológica la protección de las aguas y los criterios de calidad de las aguas.

Tanta es la importancia para EMBID IRUJO, A., que llega a indicar que es la segunda gran decisión de la LAg, solo por detrás de la demanialización de todas las aguas. Asimismo, discrepa de MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 662) en cuanto a la «territorialización del derecho de aguas» que se produce en la LAg, y considera que «con más propiedad podría hablarse de la posibilidad normativa de una territorialización del Derecho de aguas, si se hace uso del marco jurídico creado por la LAg, para la realización efectiva de la planificación hidrológica». Por mi parte, coincido con EMBID IRUJO por cuanto la LAg contiene una regulación general aplicable en ausencia de una regulación pormenorizada del PHC y, de hecho, es lo que sucedió hasta la promulgación de los primeros PHC en el año 1998; nótese que, en otro caso, se hubiera llegado a la paralización de la gestión del agua hasta la aprobación de los citados PHC.

⁹⁴ EMBID IRUJO, A. (1991: 195) incluye dentro del inventario de recursos hídricos del PHC tanto a los de titularidad pública como los que resten de titularidad privada en virtud de las disposición transitoria segunda y ss. de la LAg. El autor discrepa así de la opinión mantenida por MOREU BALLONGA, J.L. (1988: 605-606), que las excluye de la planificación, aunque admite que puedan ser tenidas en cuenta a la hora de valorar los recursos disponibles de aguas subterráneas. Con todo, EMBID IRUJO precisa que sobre las aguas privadas no caben algunas técnicas vinculadas a la planificación, como la reserva de caudales, abogando por la expropiación para tal supuesto. La misma opinión manifiesta ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 66-68), que considera al DPH como objeto principal de la planificación hidrológica y en el incluye, aunque sea de modo indirecto, a los derechos reconocidos sobre aguas privadas.

mi juicio viene avalada por la circunstancia de la incorporación de las aguas subterráneas al DPH por ser parte del ciclo hidrológico del agua, así como por la posición predominante que ocupa en el Derecho de Aguas la búsqueda de una utilización racional y de una protección adecuada del recurso⁹⁵.

Los aspectos más sobresalientes de la nueva regulación sobre la planificación hidrológica son los referidos a la protección ambiental, la previsión de dos grandes figuras de planificación, la afirmación del carácter vinculante de los planes, la coordinación con otras figuras de planificación, el ambicioso contenido previsto para los planes y la participación de los usuarios y del resto de Administraciones públicas en su elaboración.

Con respecto a la protección ambiental, el art. 38 LAg incluyó entre los objetivos generales de la planificación hidrológica, además de las referencias al «equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial» derivadas del art. 131 CE, la necesidad de armonizar el empleo del agua con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Aunque en la actualidad pueda parecer de pequeño calado la referencia al medio ambiente y demás recursos naturales, frente a los objetivos medioambientales incluidos por la DMA, su inclusión supuso un cambio importante⁹⁶ en comparación con el contenido histórico de los planes hidráulicos, que hasta la fecha se habían limitado a establecer obras hidráulicas de regulación y proponer su mejor aprovechamiento (tanto los planes generales de obras hidráulicos como los planes de aprovechamiento redactados hasta esa fecha)⁹⁷.

En consonancia con ello, la LAg impuso como contenido de los PHC la «asignación y reserva de recursos tanto para usos y demandas actuales y futuros, como para la conservación o recuperación del medio natural», así como «el establecimiento de los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados» (apartados d y g del art. 40). De este modo, ampliaba el contenido de estos PHC, más allá de la definición de las obras hidráulicas necesarias para garantizar las demandas actuales y futuras (objetivo

⁹⁵ Cuestión distinta es el juicio acerca de si era necesario publicitar las aguas subterráneas en la LAg para, a través de la planificación hidrológica, conseguir una utilización racional y eficaz de los recursos de aguas subterráneas. Aunque hay autores que consideran que se podrían haber obtenido los mismos resultados de buena ordenación, gestión y control del recurso mediante un sistema de límites a la propiedad privada, lo cierto es que la demanialización de estas aguas subterráneas permite dotar a la planificación hidrológica de una mayor libertad de actuación a la hora de regular el ciclo hidrológico. Véase ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M.: «Transformación y conservación de los derechos de propiedad existentes sobre aguas subterráneas», en *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestación de las aguas subterráneas*, Zaragoza, año 1988, tomo II, pp. 407 y ss. (citado por ORTIZ DE TENA, M.C., 1994: 68).

⁹⁶ Sobre la importancia que se dio en los PH a la calidad de las aguas y al medio ambiente se puede consultar MARTÍN RETORTILLO, S. (1990: 6), EMBID IRUJO (1991: 199-200) o DELGADO PIQUERAS, F. (1992: 168-170). ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 50) vincula la defensa de la calidad de los recursos hidráulicos con el derecho a «disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» (art. 45 CE), protección que la LAg encomienda a los PHC.

⁹⁷ Véase DELGADO PIQUERAS, F. (1992: 168-170) y EMBID IRUJO, A. (1993B: 23-61).

único de los anteriores planes de obras), a otros aspectos más vinculados a la calidad de las aguas y a la protección ambiental de los ecosistemas acuáticos.

A ello se unía la obligación establecida en el art. 41.2 LAg de incluir en estos PHC las zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua declaradas de protección especial por «sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza». Con ello, se subordinaba en materia de protección ambiental los PHC a los planes medioambientales⁹⁸.

La LAg reguló dos tipos de planes en función de su ámbito territorial (art. 38.2): el PHC, para una o varias cuencas hidrográficas (tal y como se define en el art. 14 LAg) y el PHN para todo el territorio español. Hubo que esperar a la promulgación del RAPAPH para que en su art. 71.2 se diferenciara entre PHC intercomunitarios (cuando sus aguas discurren por más de una CCAA) e intracomunitarios (si discurren íntegramente por una CA). Previamente, mediante el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, se definieron los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los PHC, en cumplimiento de lo establecido en los arts. 20.3 y 38.2 LAg⁹⁹. Con las salvedades de la CH del Norte (cuyo ámbito competencial se subdividía en tres PHC) y la CH del Guadiana (se subdividía en dos PHC), se equiparó el ámbito competencial de los organismos de cuenca con el ámbito territorial de la planificación hidrológica.

Por otra parte, la LAg afirmó la vinculación del contenido de los PHC para la Administración pública y para los particulares, sin perjuicio de que sus determinaciones no crearan por sí solas derechos para los mismos, excepto la indemnización que corresponde al concesionario por la adecuación de su aprovechamiento a lo establecido en el citado PHC (arts. 38.3 y 63 LAg). Esta vinculación es consecuencia del carácter normativo de los PHC¹⁰⁰.

⁹⁸ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 185).

⁹⁹ El Gobierno Vasco planteó un conflicto de competencia frente al Estado (recurso 987/1985) en relación con los arts. 1.1 y 8; 2.1 C) y 8; 3, guion decimocuarto; y disposición transitoria primera del Real Decreto 650/1987. El FJ 35º de la STC 227/1988 establece que «los arts. 1.1 y 2.1 c) del Real Decreto 650/1987, que no distinguen entre cuencas intracomunitarias y extracomunitarias, sólo pueden entenderse conformes con el bloque de la constitucionalidad si se interpretan en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismos no incluyen en ningún caso las aguas intracomunitarias del País Vasco. En cambio, no hay indicios de inconstitucionalidad en los arts. 1.8 y 2.8 del Real Decreto 650/1987». De este modo, el TC dejó claro que la definición de los ámbitos territoriales de las cuencas hidrográficas intracomunitarias corresponde a las CCAA con competencias en la materia. Sin embargo, los posteriores reales decretos de constitución de estos organismos, dictados en el año 1989, y de aprobación de los PHC en 1998, han ignorado esta doctrina del máximo intérprete de la CE. Véase DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 192).

¹⁰⁰ EMBID IRUJO, A. (1991: 159-167) considera que esta vinculación puede adoptar diversas modalidades: con intermediación de un acto administrativo, como es una concesión de aguas; o directo, sin acto intermedio como en los perímetros de protección. El autor cita a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1987: 52-53), que reconocía la vinculación de los planes administrativos en general sobre la actividad de los particulares: «todo plan, pues, incide de alguna manera sobre los administrados porque todo plan, por respetuoso que quiera ser con la libertad de decisión y actuación de los sujetos privados, tiende por su propia esencia a ver convertido en realidad el modelo que contiene». Debe destacarse que EMBID IRUJO se cuestiona la no producción de derechos para los

El cuarto aspecto de interés es el de la coordinación con otras figuras de planificación (art. 38.4) y, en general, con otras políticas sectoriales (arts. 13.3, 41.3 y la disposición adicional séptima de la LAg), sobre lo que posteriormente incidiría el RAPAPH¹⁰¹. Con independencia de la jerarquía que se pueda establecer entre los distintos planes sectoriales, la voluntad del legislador (así lo interpreta el TC en el FJ 20º de la STC 227/1988) fue la de establecer una colaboración entre las administraciones competentes¹⁰² y, para ello, entre otras medidas, previó la participación de las otras administraciones en el consejo del agua de la cuenca¹⁰³.

Aunque actualmente está muy aceptada por la doctrina la técnica de la coordinación de las diferentes planificaciones para superar los conflictos entre planes sectoriales¹⁰⁴, tanto en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como en la propia LAg, se establecieron relaciones

particulares, por cuanto la reserva de recursos que los PHC incluyen (art. 77 RAPAPH) condiciona al organismo de cuenca a la hora de otorgar las correspondientes concesiones, lo que genera una expectativa a los solicitantes para obtener dichos recursos, que le podrían habilitar para reaccionar contra cualquier actividad del organismo de cuenca desconocedora del sentido de la reserva o, incluso, contra la misma inactividad material.

¹⁰¹ En el art. 41.3 LAg se establecía una cierta preferencia de las determinaciones de la planificación hidrológica sobre la de ordenación del territorio y, para ello, el organismo de cuenca debía remitir a las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y planeamiento urbano las delimitaciones de las zonas objeto de reserva (art. 89.3 RAPAPH); esta preferencia de la planificación hidrológica es ratificada en el art. 120.1 RAPAPH. Si bien, en la disposición adicional séptima LAg se establecía que las posibles limitaciones en el uso del suelo y reservas de terreno (previstas en el citado art. 41) se aplicarían sin menoscabo de las competencias que las CCAA puedan ejercer en materia de ordenación del territorio, lo que podría interpretarse en el sentido de que en el proceso de elaboración del PHC debe existir una adecuada comunicación y coordinación entre ambas administraciones. Véase MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 673). Para un mayor análisis de esta cuestión se puede consultar BASSOLS COMA, M. «Consideraciones sobre el agua y la ordenación del territorio», *Primer Congreso nacional de Derecho de Aguas: La reforma de la Ley de aguas*, Murcia, año 1984, pp. 341-353.

¹⁰² El TC en la citada Sentencia 227/1988 (FJ 20.º) interpreta el art. 41.2 y 3 LAg para los supuestos en que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente. Así, indica que con independencia de quien sea la administración competente para realizar la referida declaración de protección especial, «dicha declaración vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, recogerse o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio». Todo ello sin perjuicio, de que concluya que «La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas administraciones».

¹⁰³ EMBID IRUJO, A. (1991: 179-181) defiende el mandato genérico de colaboración, que supone una coordinación entre administraciones, inicialmente conferida al Estado pero que, en ningún caso, puede derivar en una sustracción de competencias de las CCAA. Y cita, como autores que defienden esta postura, a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1987: 76-77), MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 660) o JIMÉNEZ BLANCO, A. (1985), remitiendo, en materia de coordinación entre administraciones, a PAREJO, L. (1988: 155).

¹⁰⁴ No obstante, ya hubo autores que, con carácter previo a la promulgación de la LAg, plantearon la idoneidad de la planificación hidrológica para coordinar las heterogéneas competencias estatales y autonómicas implicadas en las actividades y materias conexas al agua. Entre ellos, se puede consultar a MUÑOZ MACHADO, S. (1982: 529-535).

de jerarquía o preeminencia entre los distintos planes. Así, tras la aprobación de la citada LAg no faltaron autores que reclamaron una preeminencia de la planificación hidrológica sobre la ordenación del territorio¹⁰⁵, al tiempo que también se sostuvo que no existía tal vinculación jerárquica e indiscutible de los PHC con los planes de ordenación del territorio y urbanísticos, sino una presunción de acierto en sus disposiciones por la especialidad de la materia¹⁰⁶ o una presunción de prevalencia por su relevancia económica¹⁰⁷.

El quinto aspecto sobre el que deseamos llamar la atención es el del contenido de los planes. El art. 40 LAg estableció el contenido obligatorio de los PHC, tanto intercomunitarios como intracomunitarios, si bien nada impedía que dicho contenido pudiera ampliarse a otros extremos, bien por determinación del desarrollo reglamentario de la normativa básica estatal o en virtud de la normativa autonómica para las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Por su parte, el art. 41, en sus apartados primero y segundo, contemplaba otros contenidos adicionales de carácter potestativo¹⁰⁸.

¹⁰⁵ GONZÁLEZ-BELENGUER URRUTIA, J.L. (1985: 125-126) sostenía la primacía de los PH sobre el resto de planes sectoriales para mantener el dogma de la unidad de mando de la cuenca hidrográfica (que residencia en la Administración del Estado). Frente a este autor, otros como MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 626) estiman que la planificación de las aguas discurre paralelamente a la ordenación territorial y que, por tanto, deben ser debidamente coordinadas y articuladas en un plano de igualdad, junto con la planificación económica. Por su parte, ARIÑO ORTIZ, G. (1985: 135-136) considera que la solución está en el respeto por el Gobierno central de las opciones territoriales de las CCAA y, tras un procedimiento de articulación y estudio conjunto de ambas Administraciones acerca de las posibles soluciones, la remisión del conflicto al legislativo (preferentemente, al Senado) para su solución. Todos estos autores son citados por ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 305-313), que indica que la planificación hidrológica es una parte del todo y está integrada y sometida al todo, pero al mismo tiempo, esa parte es condicionante del todo (que es la ordenación global del territorio); por tanto, esta doble interrelación de la ordenación del territorio con la planificación hidrológica debe tenerse presente a la hora de resolver los problemas de encaje, prevalencia y coordinación de estos planes; la autora concluye que una relación de jerarquía entre ambos tipos de planificaciones puede conducir a una interpretación abusiva y a una irracionalidad en la planificación hidrológica o del territorio, por lo que habría que matizar dicha relación y concretar en cada caso cuáles determinaciones de ambas planificaciones son preferentes y en qué supuestos.

¹⁰⁶ Véase DE VICENTE DOMINGO, R. (1988: 95-100). El autor consideraba que los PHC debían tener en cuenta las recomendaciones o vinculaciones urbanísticas que afectaban a los perímetros de protección en aras al principio de coordinación del art. 13 LAg.

¹⁰⁷ EMBID IRUJO, A. (1991: 185-190) entiende que al constituir «la reserva de terrenos» un concepto jurídico indeterminado susceptible de determinación y, por tanto, de control jurisdiccional, la última palabra corresponde a los tribunales del orden contencioso-administrativo para determinar si se ha extralimitado en sus competencias el organismo de cuenca a la hora de configurar dichas reservas de terrenos. No obstante, debería otorgarse una presunción de prevalencia a la planificación hidrológica por su relevancia económica y su identidad de objetivo con el plan general económico establecido en el art. 131 CE, que solo podría ser excluida en casos de claro exceso competencial en las determinaciones recogidos en el PHC.

¹⁰⁸ La STC 227/1988 reconoció el carácter básico de los contenidos incluidos en este título III de la LAg, en especial del contenido obligatorio establecido en el citado art. 40 LAg, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en la ordenación de ciertos aspectos en las cuencas hidrográficas intercomunitarias para salvaguardar las competencias autonómicas, lo que obligaba a establecer una colaboración de los organismos de cuenca con las CCAA dentro de sus competencias respectivas. De forma similar, dicha sentencia (FJ 20.º) consideró básico el contenido del art. 41 LAg con algunas limitaciones para salvaguardar las competencias autonómicas (la propia

El referido contenido obligatorio comprendía: «a) El inventario de los recursos hidráulicos. b) Los usos y demandas existentes y previsibles; c) Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos; d) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural; e) Las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales; f) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles; g) Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados; h) Los Planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la administración; i) Las directrices para la recarga y protección de acuíferos; j) Las infraestructuras básicas requeridas por el Plan; k) Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución; l) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos». Respecto al contenido potestativo de los planes¹⁰⁹, el art. 41 mencionaba el establecimiento de «reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas» (apartado primero) y, para el caso en que se hubieran declarado «de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza», la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección (apartado segundo)¹¹⁰.

Como ya se ha apuntado, se trataba de un contenido complejo y ambicioso, ampliado hoy, como más adelante examinaremos. En el listado del art. 40 se recogen extremos que conforman el núcleo duro de la planificación (como la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural¹¹¹) y otros

disposición adicional séptima de la LAg establecía que las limitaciones en el uso del suelo y reserva de terrenos previstas se aplicaran sin menoscabo de las competencias que las CCAA puedan ejercer en materia de ordenación del territorio).

¹⁰⁹ El carácter potestativo de la regulación del art. 41 LAg se observa en la utilización del verbo «podrán» en vez de la expresión «comprenderán obligatoriamente» del art. 40, que nuevamente vuelve a utilizarse en los arts. 89.1 y 90.1 RAPAPH. Así lo consideran también autores como EMBID IRUJO, A. (1991: 191) o ORTIZ DE TENA, M.C. (1994, 257-259).

¹¹⁰ Asimismo, el citado FJ 20.º de la STC 227/1988 establece que el art. 41 LAg «deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto, por lo que ahora importa, no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes «recogerán» la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección». Y por ello, insiste «particularmente en este punto, en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación de los recursos hidráulicos».

¹¹¹ En sí misma, la reserva del uso o destino es esencia de la planificación hidrológica, por cuanto permite otorgar a la Administración hidráulica los recursos inscritos en el registro de forma permanente o en precario. Es una de las materias de mayor significación e importancia en los PHC, por la vinculación de la Administración hidráulica

de diferente naturaleza, sin que falten elementos puramente técnicos (como el inventario de recursos hidráulicos). No procede en este momento analizar con detalle cada una de las menciones de los arts. 40 y 41, algunas no exentas de polémica¹¹², pero sí queremos llamar la atención e insistir acerca de la preocupación medioambiental del legislador en el año 1985¹¹³, años antes de la aprobación de la DMA; y alabar, como hicieron otros autores antes¹¹⁴, el cambio producido en el contenido de los PHC con respecto a los anteriormente aprobados. Ello, sin perjuicio de criticar la defectuosa aplicación práctica que en particular tuvo el art. 40.d) en la elaboración de los PHC aprobados en el año 1998¹¹⁵.

En último lugar, pero por ello no menos importante, la LAg encomienda la elaboración de la planificación hidrológica a la administración competente en materia de agua, pero a su vez exige que se garantice la participación de los usuarios y del resto de Administraciones públicas en dicha elaboración¹¹⁶. Así, en aplicación de los principios rectores establecidos en su art. 13, la participación de los usuarios se garantiza tanto en la fase de elaboración como en la fase de seguimiento y control de los PHC a través de los órganos colegiados creados del consejo del

a la hora de otorgar los recursos disponibles a los futuros usuarios; y ello, aunque la asignación no cree por sí sola derechos en favor de los particulares o entidades (art. 38.3 LAg).

¹¹² Por ejemplo, sobre si el inventario de los recursos hídricos comprende también los actualmente residuales de titularidad privada [véase EMBID IRUJO, A. (1991: 194-195) y ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 210)].

¹¹³ Patente en algunos de los apartados del art. 40 [letras d), e), g), h), e i)], así como en el apdo. 2 del art. 41. Ello, sin desconocer que alguno de estos contenidos sirviera -y sirva en la actualidad- a otros propósitos, como es el caso de la preocupación por la calidad de las aguas que, como señalara MARTIN RETORTILLO, S. (1990: 9), tiene una doble fundamentación: como un bien a proteger para la posterior utilización o uso de las aguas; como un bien a exigir para la conservación del medio ambiente.

¹¹⁴ Por citar algunos, EMBID IRUJO, A. (1993B) o MARTIN RETORTILLO, S. (1990).

¹¹⁵ El Informe sobre las propuestas de los PHC realizado por el Consejo Nacional del Agua, de abril de 1998, p. 22, destaca la falta de fiabilidad sobre los datos de los usos y demandas actuales y futuros de los proyectos de PHC remitidos: «Ante las dificultades para obtener información fiable sobre los volúmenes realmente suministrados y consumidos según los diferentes usos, el procedimiento más común de valoración de las demandas de los usos de abastecimiento a poblaciones y agrario ha consistido en aplicar a las poblaciones y superficies de riego unos valores teóricos de dotación, en función del tamaño de las poblaciones, los tipos de cultivo, las características climáticas, el estado de las infraestructuras, etc., y suponer que las cantidades obtenidos son los suministros necesarios. Este procedimiento es admisible en la determinación de las demandas futuras, para las que inevitablemente deben realizarse previsiones. Pero es discutible su aplicación a las demandas actuales, pues los valores teóricos pueden, en algunos casos, diferir notablemente de los reales».

¹¹⁶ ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 273-275) recoge en su exposición sobre la participación de los usuarios del agua en la planificación hidrológica, la fundamentación constitucional que hace de la misma ORTIZ DÍAZ, J. en *Lecciones de Derecho Administrativo: Principios jurídicos de la organización administrativa*, año 1990 (p. 64). El cual localiza el fundamento último del principio de participación en la dignidad humana, como sujeto, fundamento y fin de la vida social que es. Por ello, todas las personas tienen reconocidos en la CE el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1), así como otras manifestaciones del principio de participación: participación política (art. 6), participación de sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (art. 7), acceso a los medios de comunicación social (art. 20.3), participación de los sectores afectados en la educación (art. 27), la participación sindical de los funcionarios públicos (art. 28) y, en especial, en cuanto a la participación administrativa prevista en los arts. 51.2, 105, 129 y 131 CE.

agua de las cuencas (art. 34) y el Consejo Nacional del Agua. Si bien esta participación se circunscribe a los usuarios del agua y, más específicamente, a sus representantes en las asambleas de usuarios y juntas de explotación¹¹⁷, dejando al margen al público en general, a las organizaciones sociales, económicas, universitarias y ambientales y, sobre todo, a los futuros usuarios, que se ven privados de voz en la elaboración de la planificación hidrológica.

No obstante, la participación prevista en la LAg marca un camino de regreso a los orígenes de la gestión participativa y democrática realizada por las CH a principios del siglo XX que, como veremos en un capítulo posterior, fue prácticamente anulada durante la posguerra. Así, Pérez considera que la participación que contempla la LAg constituye un sistema muy completo de representación de los diferentes intereses en la materia, de cuya puesta en práctica cabe esperar una sustancial mejora de los objetivos que persiguen la propia planificación hidrológica y la gestión integral del agua¹¹⁸. Por su parte, otros autores como López Menudo¹¹⁹, consideran que la participación es muy escasa y regresiva cuantitativa como cualitativamente respecto a la participación reconocida en el Real Decreto 2419/1979.

Del mismo modo, en la elaboración de la planificación hidrológica se prevé la participación del resto de Administraciones públicas, tanto en el citado consejo del agua de la cuenca como en la junta de gobierno del organismo de cuenca. Participación en la elaboración que se fundamenta en el principio establecido en el art. 13 LAg de la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Como expresaba Ortiz de Tena¹²⁰, para que dicha participación fuera real y efectiva había de contar con los instrumentos adecuados. Por ello, no bastaba con que la LAg describiera los órganos colegiados de participación en la planificación, sino que debería haber precisado más sobre el alcance de esta participación, ámbito de competencias específicas de los órganos colegiados, procedimiento y régimen de actuación para la efectividad de sus acuerdos, etc.

Para terminar, procede destacar nuevamente la importancia de la planificación hidrológica en orden a la plena efectividad de la ordenación de las aguas que efectuó la LAg, resultando evidente que, para alcanzar una gestión racional, economizando el empleo del agua y

¹¹⁷ El art. 41 RAPAPH regula la representación de los usuarios en las juntas de explotación, las cuales a su vez elegirán la representación de los usuarios en el consejo del agua de la cuenca. Estos usuarios son aquellos titulares de derechos de agua inscritos o en trámite de inscripción en el registro de aguas. Su participación será más fácil si están integrados en comunidades de regantes o juntas centrales, ya que aunque no esté prohibida la participación de usuarios individuales en las citadas juntas de explotación, deben solicitar al organismo de cuenca su participación (art. 41.j RAPAPH).

¹¹⁸ Véase PÉREZ PÉREZ, E.: «La participación de las Comunidades de Regantes en la planificación y gestión de los recursos hídricos» en *VI Congreso Nacional de Comunidades de Regantes* en Granada, año 1988. Citado por ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 279).

¹¹⁹ Véase LÓPEZ MENUDO, F. (1986: 47-48).

¹²⁰ Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 276).

protegiendo su calidad en armonía con el medio ambiente, era necesario dotarse de una planificación hidrológica a la que se sometiera toda actuación en el DPH (art. 1.3 LAg). Circunstancia subrayada por la doctrina¹²¹ y, años después, por el Libro Blanco del Agua (en adelante LBA), en cuya síntesis se expresaba que el desarrollo y aplicación de la LAg no puede ser entendido sin el complemento de los PHC, por lo que «existía el riesgo de que la precariedad e inseguridad jurídica acarreada por la ausencia de planes condujese a una profunda quiebra del régimen jurídico-administrativo de las aguas en España»¹²².

3. La puesta en marcha de la planificación hidrológica: los planes hidrológicos de cuenca

Con la base jurídica constituida por la LAg, el RDPH y el RAPAPH, tras la clarificación de la distribución de competencias en la materia efectuada por la STC 227/1988, se da comienzo o, mejor dicho, se reanuda la redacción de los estudios previos, investigaciones y trabajos previstos ya por el Real Decreto 3029/1979 para redactar el proyecto de directrices de los distintos PHC, despejándose así las dudas suscitadas en cuanto a la efectiva elaboración de los planes, motivadas por la misma magnitud e importante significación otorgada a la planificación hidrológica por la LAg, así como por la amplitud de su contenido¹²³ e incluso, todo hay que decirlo, por cierta falta de confianza en las capacidades y medios de los organismos de cuenca para redactar los PHC¹²⁴.

Sea como fuere, en favor de los perplejos y sufridos funcionarios que acometieron la faraónica labor de redactar estos primeros PHC, hay que traer a colación la falta de medios técnicos y de experiencia en su elaboración, así como la escasa regulación contenida en la LAg y el RDPH, que no facilitaba su realización. Entre las normas e instrucciones que se aprobaron al efecto podemos destacar:

- Real Decreto 657/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de

¹²¹ Véase EMBID IRUJO (1991: 231 – 236). A su juicio, la ausencia definitiva, o muy prolongada, de los PHC sería, en sí misma, un fracaso de la orientación completa de la LAg dada su incardinación directa con los citados PHC. La simbiosis jurídica de las normas de la LAg con la planificación hidrológica va más allá de un desarrollo reglamentario, ya que consiste en una territorialización o aplicación de las normas a las especialidades de cada cuenca, incluso de cada sistema de explotación.

¹²² Véase MMA (1998: 5).

¹²³ La posibilidad incluida en la disposición adicional segunda del RAPAPH de que a partir del 31 de diciembre de 1989, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo requiriera la presentación de los PHC a los organismos de cuenca y a las Administraciones hidráulicas de las CCAA, no inspiraba seguridad alguna a los autores por cuanto dudaban de que el citado ministerio fuera a elaborar él mismo los PHC de su competencia de acuerdo con lo establecido en el art. 111 RAPAPH (transcurridos los seis meses desde la fecha del requerimiento). Por ello, autores como EMBID IRUJO (1991: 231 – 236) analizaron las consecuencias jurídicas de la ausencia de la planificación hidrológica en la gestión de las aguas.

¹²⁴ EMBID IRUJO, A. (1991: 235-236) se refiere a la existencia en la doctrina de estas dudas sobre las capacidades y medios de los organismos de cuenca.

los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

- Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPAPH).
- Reales Decretos de constitución de los organismos de cuenca: 924/1989 (CH Júcar), 925/1989 (CH Segura), 926/1989 (CH Guadalquivir), 927/1989 (CH Tajo), 928/1989 (CH Guadiana), 929/1989 (CH Duero), 930/1989 (CH Norte) y 931/1989 (CH Ebro).
- Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se crea la Oficina de Planificación Hidrológica, con competencias sobre «recopilación y realización de trabajos encaminados a la elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de Cuenca, la información de la compatibilidad de ese plan con las actuaciones propuestas por los usuarios» (art. 7)¹²⁵.
- Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 24 de septiembre de 1992, por la que se aprueban las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias.

El complejo proceso de planificación hidrológica iniciado tras la promulgación de la LAg en 1985 progresó inicialmente de forma muy lenta, con serias dificultades técnicas y jurídicas. Aun así, entre los años 1992 y 1994 fueron aprobadas las directrices de los PHC (tras la conformidad de los consejos del agua correspondientes) y las propuestas de los Planes del Norte, Duero, Guadiana, Guadalquivir, Sur y Ebro¹²⁶. Finalmente, mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, se aprobaron los PHC intercomunitarios y el de las Cuencas intracomunitarias de Cataluña, cuyo contenido normativo fue publicado un año después mediante las Órdenes Ministeriales de 13 de agosto de 1999, publicadas en varios BOEs a lo largo de agosto de 1999¹²⁷.

¹²⁵ Recordemos que, hasta este momento, ninguna unidad administrativa tenía encargada expresamente la realización de los trabajos, estudios e investigaciones para la elaboración del PHC; y que las únicas previsiones al respecto eran la dirección de los trabajos por la comisión de planificación hidrológica (art. 3.1 Real Decreto 3029/1979), la elaboración del plan por el organismo de cuenca (art. 21.a LAg) y la elevación al ministerio para su aprobación por parte del consejo del agua de la cuenca (art. 33 LAg).

¹²⁶ Faltaba la conformidad de tres PHC: Tajo, Segura y Júcar. Cuya conflictividad derivaba de los trasvases previstos en el proyecto de PHN de 1993 y, por ende, de la definición de la reserva de los recursos disponibles y asignación de demandas.

¹²⁷ Hubo que esperar unos años más para que se aprobara el resto de PHC intracomunitarios pendientes: el Real Decreto 378/2001, de 6 de abril, aprobó el PHC de las Illes Balears; y el Real Decreto 103/2003, de 24 de enero, aprobó el PHC de Galicia-Costa. La Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, con su legislación propia (Ley 12/1990, de 26 de julio), elaboró sus PHC insulares entre los años 1996 y 2002: La Gomera (aprobado por el Decreto 101/2002, de 26 de julio), La Palma (aprobado por el Decreto 166/2001, de 30 de julio), El Hierro (aprobado por el Decreto 102/2002, de 26 de julio), Fuerteventura (aprobado por el Decreto 81/1999, de 6 de mayo), Lanzarote (aprobado por el Decreto 167/2001, de 30 de julio), Gran Canaria (aprobado por el Decreto

Delgado Piqueras vaticinó que la aprobación de los PHC sería considerada como un «hito histórico por los futuros estudiosos de la materia, por ser la primera vez que la política hidráulica era definida para todo el conjunto del país con este grado de participación, transparencia y de consenso»¹²⁸. Elementos que añadieron, a la dificultad técnica de la redacción, una mayor complejidad derivada del proceso participativo, dado lo discutidos, peleados y negociados que fueron sus contenidos entre políticos de todas las Administraciones públicas, usuarios, asociaciones y demás participantes¹²⁹. Se trataba, en definitiva, de hacer posible una gestión del agua unitaria, pero descentralizada e integrada en el contexto económico, social y natural; y que, además, integrara a las demás políticas sectoriales afectadas (en particular la agrícola). El resultado obtenido supuso, ciertamente, un instrumento valioso, desde la premisa de que los planes no eran, desde luego, «varitas mágicas»¹³⁰ que proporcionaran a todos el agua en la cantidad y calidad necesarias. A nuestro juicio, y a pesar de las deficiencias observadas, el esfuerzo mereció la pena por suponer un punto de comienzo y un hábito de trabajo novedoso en las políticas públicas en materia de agua.

Con todo, es necesario advertir, como ya hiciera Embid Irujo¹³¹, que la ausencia del PHN tras la aprobación previa de los PHC provocó un proceso inacabado de planificación hidrológica, con la consiguiente inseguridad por la provisionalidad de sus determinaciones, ya que algunos de sus presupuestos básicos necesitaban la coordinación del PHN. A juicio del autor citado, «solo con la aprobación del PHN [que tuvo lugar en 2001] sería factible concluir y ofrecer una imagen definitiva del rumbo de la política hidráulica de los próximos años»¹³².

4. La reforma de la ley de aguas en materia de planificación hidrológica

La LAg experimentó diferentes modificaciones hasta su derogación en el año 2001 por el TRLA. La reforma que nos interesa en este momento es la producida por la Ley 46/1999, de 13

82/1999, de 6 de mayo) y Tenerife (aprobado mediante Decreto 319/1996, de 23 de diciembre).

¹²⁸ Véase DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 199-201).

¹²⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1991: 61) expresaba en su artículo que: «La planificación hidrológica, no solo a nivel de cuenca, sino también a nivel nacional, ha de ser obra de todos, de la Administración pública y de los administrados; de los órganos de las Administraciones públicas hidrológicas y de los órganos de las Administraciones públicas sectoriales; de los organismos representativos de los intereses económicos generales y de los distintos sectores». Por lo que, haciéndose eco de la propuesta realizada en el VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, concluía que «la intervención de los representantes de los distintos usuarios no puede limitarse a lo que pueda concretarse en tramites más o menos formales de información pública o audiencia, o en los que sus representantes puedan decir en los respectivos consejos consultivos, sino que ha de ser una participación real y efectiva en los trabajos de elaboración».

¹³⁰ DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 201) indica que «Los Planes Hidrológicos, como juristas tenemos que afirmarlo, son un instrumento valioso, la norma que debe regir la gestión que se ha de hacer a partir de ahora, pero no son una varita mágica. La empresa que a todos motiva –tener asegurado en el futuro el agua en la cantidad y calidad necesarias- sigue estando en nuestras manos».

¹³¹ Véase EMBID IRUJO, A. (1999: 101-104)

¹³² Sus dudas acerca de que tras la aprobación del PHN se fuera a realizar una revisión de los PHC de acuerdo con el art. 3 del Real Decreto 1664/1998, se cumplieron realmente, ya que no se realizó ninguna revisión de los PHC hasta la aprobación de los PHDH de primer ciclo.

de diciembre.

La reforma es en parte tributaria de la situación de sequía vivida en los años previos¹³³ y tiene su origen en el LBA, que el ministerio encargó al Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (en adelante CEDEX) en 1996 con la finalidad de dar impulso a los PHC y marcar los criterios de futuro sobre la planificación hidrológica¹³⁴. Su objetivo principal era desarrollar «nuevos instrumentos tecnológicos y nuevas metodologías que permitieran abordar, a escala nacional, los principales problemas planteados por la falta de homogeneidad de la planificación hidrológica realizada»¹³⁵ y que sirvieran de base a la redacción del PHN, cuyo

¹³³ En el preámbulo de la Ley 46/1999 se destacaba la ausencia en la LAg de «instrumentos eficaces para afrontar las nuevas demandas en relación con dicho recurso, tanto en cantidad, dado que su consumo se incrementa exponencialmente, como en calidad». Asimismo, en dicho preámbulo se anunciaban los siguientes objetivos específicos:

- Incrementar la producción de agua mediante la utilización de nuevas tecnologías, otorgando rango legal al régimen jurídico de los procedimientos de desalación o de reutilización.
- Potenciar la eficiencia en el empleo del agua, para lo que es necesario la requerida flexibilización del actual régimen concesional a través de la introducción del nuevo contrato de cesión de derechos al uso del agua e introducir políticas de ahorro de dicho recurso estableciendo la obligación general de medir los consumos de agua mediante sistemas homologados de control.
- La articulación de mecanismos jurídicos idóneos que garanticen el buen estado ecológico de los bienes que integran el DPH, mediante el establecimiento de una regulación mucho más estricta de las autorizaciones de vertido o la regulación de los caudales ecológicos como restricción general a todos los sistemas de explotación.
- Introducir una regulación de la obra hidráulica, especialmente el contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas.
- Potenciar y apoyar a las Comunidades de Usuarios en la participación y gestión del agua, así como aumentar el carácter participativo de las CH,
- Regular la colaboración entre las distintas Administraciones públicas competentes, en especial en materia de ordenación del territorio, usos del suelo y construcción y regulación de las obras hidráulicas.

¹³⁴ El Secretario de Estado de Aguas y Costas, Benigno Blanco, defendió la necesidad de la elaboración del LBA en los foros realizados al efecto, aludiendo a la necesidad de una reflexión sobre los problemas del agua en España y la de promover el análisis, «el debate con sosiego para fundar los criterios con los que debemos seguir actuando en el futuro». Los datos sobre la elaboración del LBA recogidos en esta tesis se han obtenido de la web del CEDEX el día 11/11/2020:

https://ceh.cedex.es/Planificacion/Planificacion_hidrologica/LibroBlancodelAgua/libro_blanco_del_agua.htm

¹³⁵ Según se indica en la presentación del CEDEX, en aquella época se consideraba necesario «obtener una nueva evaluación de la disponibilidad de recursos; se debía incorporar de forma sistemática el efecto y la experiencia de la sequía registrada en la primera mitad de los noventa; se requería un correcto tratamiento conceptual de la unidad del ciclo hidrológico y de las interrelaciones entre la cantidad y calidad de las aguas; se precisaban nuevos procedimientos para la realización de balances hídricos territoriales. Y todo ello con la consideración y el enfoque de los problemas del agua desde posiciones múltiples, con ópticas distintas, e integrando armónicamente aspectos tecnológicos, jurídicos, económicos, geográficos, sociológicos o administrativos bajo una concepción unitaria y omnicomprensiva. En suma, se trataba de hacer algo más que un libro: se trataba -de nuevo en palabras de Benigno Blanco- de que el Centro recuperara la razón histórica para la que en su día fue creado y volviera a trabajar en aquello para lo que nació». Fuente: página web del CEDEX consultada el 11/11/2020 (http://ceh-flumen64.cedex.es/planificacion/Planificacion_hidrologica/LibroBlancodelAgua/libro_blanco_del_agua.htm)

borrador estaba en ese momento siendo analizado y debatido con las CCAA.

No obstante, en el LBA se hacía constar que «las soluciones que se proponen desde la nueva política hidráulica no pueden reducirse a un solo instrumento, habida cuenta de la diversidad existente en los orígenes de los problemas y en los múltiples planos bajo los que caben ser abordados»¹³⁶. Por ello, además de las propuestas realizadas en materia de planificación hidrológica, se incluían propuestas para la mejora de la gestión del agua y la reforma de la LAg. Así, los fundamentos recogidos en el LBA para el cambio en la planificación hidrológica previsto en la LAg eran:

- El rápido y elevado aumento experimentado por las demandas de agua en las décadas previas a la LAg, unido a la dificultad de seguir aumentando los recursos disponibles con la ejecución de nuevas infraestructuras de regulación, estaban provocando déficits de recursos en bastantes sistemas de explotación del levante y sur español. Se hacía preciso velar por un uso racional y eficiente de los recursos hídricos.
- El creciente uso del agua estaba afectando gravemente a la calidad de las aguas y, por ende, a la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas acuáticos asociados. Por ello, se requería centrar los esfuerzos en la sostenibilidad de los usos actuales y la preservación del medio ambiente, impidiendo su degradación.
- El carácter instrumental y escaso del agua, como recurso básico para múltiples actividades económicas, obligaba a que la planificación hidrológica no se hiciera de forma autónoma e independiente, sino como elemento de coordinación y armonización de las políticas sectoriales, principalmente la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente.
- La necesidad de disponer de un marco jurídico apropiado y medios especializados para poder realizar una planificación hidrológica completa acorde a los postulados de la LAg. A ello hay que unir el establecimiento de mecanismos de participación, tanto ciudadana como institucional, así como de colaboración y coordinación con el resto de administraciones competentes¹³⁷.

En cuanto a las medidas propuestas para la mejora de la gestión del agua se citaban:

- La coordinación de todas las Administraciones con competencias en la provisión de los

¹³⁶ Así se expresaba en la p. 39 de la síntesis del LBA, publicada en el año 1998, para el debate y la consulta pública realizada.

¹³⁷ Ello sin perjuicio de otra serie de fundamentos como son: el contexto internacional (la elaboración de una DMA que dirige sus objetivos al buen estado de las masas de agua y el principio de recuperación de costes), la existencia de nuevas técnicas hidráulicas (depuración, desalación, riego por goteo, etc.), la aparición de tensiones territoriales por la disponibilidad del agua en España y un nuevo contexto económico que requería maximizar la eficiencia de las inversiones públicas en obras y conseguir una mayor competitividad de los aprovechamientos agrícolas.

servicios de agua para abastecimiento en aras de una mejora de la eficiencia en la ejecución de las obras en alta principalmente¹³⁸.

- La participación privada en la financiación de infraestructuras que produzcan beneficios individualizables para determinados usuarios, que deberán contribuir por tanto en la financiación de dichas infraestructuras¹³⁹.
- Una reforma de la Administración hidráulica para dotarla de los efectivos humanos especializados en materia medioambiental, cuya carencia se había puesto de manifiesto durante la redacción de los PHC, en especial para la vigilancia y control de los usos del agua. Asimismo, se estimaba necesario modificar los procedimientos existentes para clarificar las competencias de los distintos órganos en la gestión del agua y mejorar los procedimientos de inscripción y revisión de los derechos de agua privativas.

Finalmente, el LBA proponía la reforma de la LAg para adaptar su regulación hacia un desarrollo sostenible¹⁴⁰, a raíz de lo cual se modificaron, en lo que aquí interesa, los arts. 38 y 44.

Del art. 38 se modificaron los apartados primero y cuarto, para incluir en su apartado primero la exigencia de que la planificación hidrológica tuviera como objetivo general conseguir el buen estado ecológico del DPH y, en su apartado cuarto, explícitamente, la coordinación con la planificación de regadíos y otros usos agrarios¹⁴¹.

¹³⁸ Las competencias en las cuencas intercomunitarias se reparten entre el Estado, las CCAA y las diputaciones, si bien en el LBA se hacía constar el excesivo protagonismo en los últimos años del Estado para realizar las nuevas infraestructuras en alta para el abastecimiento de las poblaciones. Véase MMA (1998: 38).

¹³⁹ Para ello, en un contexto de escasez económica, se partía de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que establecía un nuevo régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, para garantizar la participación privada en la ejecución de las obras hidráulicas.

¹⁴⁰ Destacando los siguientes aspectos a reformar: «contemplar nuevas realidades como la desalación o la reutilización; regular las obras hidráulicas como clase específica de las obras públicas, llenando así una laguna legal hoy existente; corregir las deficiencias de gestión de los recursos hídricos, resaltando su dimensión medioambiental; facilitar la aplicación real del régimen económico-financiero de la vigente ley; introducir transparencia en el sistema a través de mediciones de consumos y regulación de los derechos de información; instaurar mecanismos efectivos para evitar los vertidos contaminantes a las aguas continentales; promover las funciones y competencias de las Comunidades de usuarios de aguas subterráneas y la flexibilización de las rigideces del régimen concesional actual; dar entrada a una colaboración efectiva entre la Administración Estatal del Agua y las Comunidades Autónomas; reforzar las competencias de los órganos participativos de las Confederaciones Hidrográficas; y, finalmente, adecuar los sistemas de adquisición de derechos privativos al uso del agua a la situación actual de un recurso escaso, siendo necesario arbitrar mecanismos de transferencia entre usuarios, para optimizar socialmente los usos existentes.». Véase MMA (1998: 38).

¹⁴¹ El texto de los apdos. 1 y 4 modificados del art. 38 LAg quedó de la siguiente manera: «1. La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando

Puede interpretarse que el cambio realizado en los objetivos generales de la planificación hidrológica pretendía otorgar un peso preponderante a la búsqueda del buen estado ecológico (dado que se introduce en primer término en el texto) y dejar en un segundo lugar la satisfacción de las demandas de agua, lo que casa con la circunstancia de que en junio de 1998 se hubiera publicado la propuesta de DMA, cuyo objetivo prioritario es alcanzar el buen estado de las masas de agua¹⁴². Aunque también hay que tener en cuenta la importancia de la propuesta realizada en el citado LBA sobre la necesidad de resaltar la dimensión medioambiental en la gestión de los recursos hídricos. En cualquier caso, la modificación realizada no llegó a tener efectos en los PHC aprobados en el año 1998, que se mantuvieron inalterados hasta la promulgación de los PHDH del ciclo 2009-2015, elaborados siguiendo los principios marcados en la citada DMA.

En cuanto a la inclusión específicamente en el texto de la referencia a la planificación de regadíos y otros usos agrarios, se debe a las grandes diferencias observadas entre las propuestas de los PHC y las establecidas en el Plan Nacional de Regadíos, que obligaron a incluir en el art. 2.e) del Real Decreto 1664/1998 la exigencia de que «en materia de regadíos las actuaciones e inversiones de la Administración general del Estado se atenderán a los programas, plazos y previsiones establecidos en el Plan Nacional de Regadíos vigente en cada momento». Especificación que resultaba innecesaria por cuanto con la referencia genérica a las «diferentes planificaciones que les afecten» se venía entendiendo por la doctrina que incluía tanto a la ordenación del territorio y medio ambiente (específicamente mencionadas en el art. 13 LAG) como al resto de planes sectoriales relativos al uso del agua, como son los de abastecimiento y saneamiento, regadíos, desarrollo industrial, turístico o hidroeléctrico.

Del mismo modo, se modificó el texto completo del art. 44, para evitar tener que aprobar todas las obras hidráulicas de interés general mediante ley e incorporarlas al PHN¹⁴³. Ello hubiera

sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales [...] 4. Los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios».

¹⁴² En la exposición de motivos de la LPHN se indica que «el Plan Hidrológico Nacional hace suyos los principios esenciales de la Directiva, prosiguiendo el camino ya iniciado por la reforma del art. 38 de la Ley de Aguas, en virtud de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, al considerar como uno de sus objetivos «alcanzar el buen estado de las masas de agua».

¹⁴³ EMBID IRUJO, A. (1995: 82-84) criticó la falta de una regulación legal adecuada de las obras hidráulicas, en especial de aquellas que debían merecer el calificativo de interés general, a la manea de la legislación de carreteras, puertos o costas. DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 196-199) propuso que fuera tratada esta cuestión en la reforma de la LAG anunciada, de modo que se eliminara la reserva de ley que pesaba sobre las mismas, dando más agilidad y flexibilidad a las declaraciones y manteniéndose únicamente para los trasvases entre cuencas (como también proponía EMBID IRUJO) por sus graves implicaciones y la trascendencia económica y social. Atendiendo a estas propuestas, el legislador modificó el art. 44 LAG para eliminar la reserva de ley, pero no incluyó una definición legal de obra hidráulica. Hubo que esperar hasta la aprobación del TRLA, cuyo título VIII regula las obras hidráulicas, fijando en su art. 122 el concepto de obra hidráulica, en su art. 123 el régimen jurídico y en el art. 127 las prerrogativas aplicables a las mismas.

obligado a tener que llevar continuamente al Parlamento cualquier obra prevista en los PHC para su aprobación por ley, con carácter previo a la publicación del PHN en el año 2001. Así se declaran de interés general por la LAg, sin necesidad de tener que promulgar una ley para cada obra específica:

- «a) Las obras que sean necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, al objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en toda la cuenca.
- b) Las obras necesarias para el control, defensa y protección del DPH, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequía y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes de DPH.
- c) Las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma.
- d) Las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma».

El resto de obras hidráulicas debían ser declaradas de interés general por ley; y aquellas necesarias para las transferencias de recursos a que se refiere el art. 43.1.c) LAg, sólo podrían realizarse por la norma legal que aprobase o modificase el PHN. Sin perjuicio de que su apdo. 2 admitiese que algunas obras hidráulicas que tuvieran una finalidad distinta a las expresadas anteriormente, como las necesarias para la transformación en riego, pudiesen ser declaradas de interés general mediante real decreto.

5. La ley del Plan Hidrológico Nacional

Tras un primer borrador de PHN fallido¹⁴⁴, y la promulgación de los PHC en el año 1998, el LBA apuntó una serie de propuestas que habrían de tenerse en cuenta para la realización del citado plan en aras de lograr superar el bloqueo en la elaboración de la planificación hidrológica producido en los años anteriores y establecer unos criterios y medidas de coordinación entre los

¹⁴⁴ El proyecto se elaboró en 1993 y fue informado por el Consejo Nacional del Agua en 1994. No llegó a ver la luz por cuanto el Parlamento condicionó su aprobación final a la previa aprobación de los PHC y a la presentación de un Plan Nacional de Regadíos. Debe tenerse en cuenta la dificultad de su elaboración, en especial por incluir en su contenido las transferencias o trasvases de recursos entre cuencas hidrográficas y la necesidad de que estableciera las medidas de coordinación de los distintos PHC. En la doctrina, EMBID IRUJO, A.: «La Planificación Hidrológica», *III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas*, Alicante, año 1989 (también publicado en la Revista de Administración Pública septiembre-diciembre 1990) señaló las dificultades objetivas de elaboración del PHN por lo amplio y problemático de su contenido, defendiendo, con todo, la necesidad de que se aprobara un único texto frente a la posibilidad recogida en el art. 107.2 RAPAPH de que pudiera ser aprobado en distintos actos legislativos [citado por ORTIZ TENA, M.C. (1994: 263)].

diferentes PHC, tal y como exigía el art. 43 LAg:

- No podía limitarse a ser un plan de obras, como habían sido todos los realizados hasta la fecha.
- La LPHN, aun siendo una pieza esencial de la nueva política del agua, no podía pretender revisar la legislación de aguas, salvo si resultase instrumentalmente imprescindible para la eficacia operativa de los contenidos normativos del plan.
- En cuanto a los contenidos preceptivos establecidos en el art. 43 LAg:
 - Adopción de medidas de coordinación entre los PHC aprobados, tales como el establecimiento de un sistema de explotación único en cada PHC, identificación y delimitación de las unidades hidrogeológicas compartidas por dos o más cuencas, fijación de demandas consolidadas y balances de recursos con criterios homogéneos (establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de Julio de 1998, por el que se aprueban los PHC), protección del entorno natural con la implantación del caudal ecológico, infraestructuras básicas y situaciones hidrológicas extremas.
 - Tras un detallado análisis de los PHC, no se identificaba ninguna hipótesis alternativa a la que resultara aplicable lo dispuesto en el citado art. 43.1.b) LAg.
 - La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos PHC. Principal escollo que encontró el anteproyecto del PHN de 1993 y que llevó a descartar la interconexión general de todas las cuencas y remitir los posibles trasvases a un análisis triple: balance entre costes y beneficios, finalidades del agua trasvasada y directrices fijadas en la ordenación del territorio. Asimismo se debía garantizar la viabilidad medioambiental, económica y técnica de las obras de trasvase y fijar la compensación y garantías para las cuencas cedentes.
 - No se identificaba ningún caso en el que resultara conveniente que la planificación nacional modificara la ya existente para los abastecimientos o regadíos en los PHC aprobados.

Son dos las cuestiones que nos interesan en relación con la LPHN¹⁴⁵ que, a diferencia del TRLA aprobado solo unos días después, sí se hizo eco de la DMA¹⁴⁶, incorporando sus principios,

¹⁴⁵ Sobre la materia se puede consultar el excelente trabajo realizado por GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004).

¹⁴⁶ EMBID IRUJO, A. (1999: 107) opinaba que el hecho de que a la par de la elaboración del PHN se estuviera elaborando también la DMA, no debía paralizar el citado PHN, sino que el proceso de planificación hidrológica española debía proseguir, aunque sin vincular íntimamente su contenido y provenir a un texto complejo, controvertido y cuya forma de aplicación cuando estuviera vigente, era aún desconocida en ese momento. Ello no fue óbice para que el redactor del PHN incluyera algunas notas de la DMA en el texto del PHN, que llevaba mucho

como anticipa su exposición de motivos¹⁴⁷. Dichas cuestiones son las relativas a las medidas de coordinación de los PHC (arts. 5 a 10) y a las normas complementarias a la planificación (título II), que afectan tanto a las cuencas hidrográficas intercomunitarias como intracomunitarias¹⁴⁸, razón por la que interesan a los efectos de este estudio, máxime teniendo en cuenta que algunos extremos han sido posteriormente recogidos en la propia LADA, como se verá más adelante. Por estos motivos, el análisis que sigue será más detallado.

A. Las medidas de coordinación de los Planes Hidrológicos de Cuenca

La inclusión en el PHN de «las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes Planes Hidrológicos de cuenca», venía impuesta por el art. 43.1.a) LAg¹⁴⁹, a cuyo efecto se debía tener en consideración «las diversas planificaciones sectoriales de carácter general, en particular, la agrícola, la energética y la de ordenación del territorio, así como la protección del medio ambiente y de la naturaleza todo ello en el marco de la política económica general del Estado» (art. 92 RAPAPH).

La LPHN establece los principios rectores de las medidas de coordinación (art. 5), las determinaciones para la regulación de los criterios de coordinación relativos a aspectos técnicos

tiempo elaborándose. LÓPEZ MENUÑO, F. (2016: 272) explica muy literariamente como fueron desarrollándose las historias paralelas de elaboración de la DMA y de la LPHN: «la de la trifulca sobre el tema de las cuencas y la del proceso de asentamiento y desarrollo de la Directiva Marco que conducía derechamente a una solución ya predeterminada, superadora del debate que se planteaba por las referidas comunidades autónomas». Discrepo de este autor en la medida en que mantiene que «La incorporación de dichos principios [se refiere a los de la DMA] a nuestro derecho interno, recibidos por vía de la Ley del Plan Hidrológico, como se ha dicho, quedó consolidada, por si alguna falta hacía, quince días después en el nuevo Texto Refundido de la Ley de Aguas» (2016: 267). A mi juicio, ello no fue así, ya que el TRLA se limitó a incluir las modificaciones realizadas en la Ley 46/1999 y otras normas anteriores, produciéndose la trasposición real de la DMA en la Ley 62/2003, que modificó el articulado del TRLA.

¹⁴⁷ La exposición de motivos indica que «el presente Plan Hidrológico Nacional no puede permanecer indiferente a la reciente aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, patrón por el que deberán perfilarse las políticas hidráulicas de los Estados miembros en el siglo XXI». Así, el PHN hace suyos los principios esenciales de la DMA, prosiguiendo el camino ya iniciado por la reforma del art. 38 de la LAg, en virtud de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, al considerar como uno de sus objetivos «alcanzar el buen estado de las masas de agua». El principio de recuperación de costes, la participación de la sociedad en el proceso de elaboración del PHN, la garantía del acceso a la información en materia de aguas, son claros ejemplos de esta influencia y de la voluntad del legislador de incorporar a nuestro derecho de aguas la filosofía inspiradora de la Directiva.».

¹⁴⁸ El art. 43.3 LAg establecía la obligación de adaptar los PHC a las determinaciones recogidas por el PHN, lo que permitía entender que afectaban a todas las cuencas hidrográficas. En relación con ello, nótese que no se habilitaba al PHN para modificar o anular ninguna disposición de los PHC

¹⁴⁹ El art. 3 del Real Decreto 1664/1998 subrayaba que la adaptación a los criterios de coordinación que fijase el PHN debía tener lugar «especialmente respecto a los siguientes contenidos: a) Establecimiento de un sistema de explotación único en cada plan, en el que queden incluidos los sistemas parciales de forma simplificada. b) Identificación y delimitación de las unidades hidrogeológicas compartidas entre dos o más cuencas. c) Metodología para homogeneizar los procedimientos y técnicas a aplicar para fijar las demandas consolidadas y los balances de recursos y demandas».

y metodológicos (art. 6), los acuíferos compartidos (art. 7) y su régimen jurídico (art. 8), las normas sobre buen estado ecológico de las aguas (art. 9) y sitúa la política del agua «al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas» (art. 10). A continuación se expone el contenido más significativo de dicho articulado.

a) Principios rectores que han de regir las medidas de coordinación

En el art. 5 se establecen los principios rectores que han de regir las medidas de coordinación: «precaución, racionalidad, sostenibilidad, protección del dominio público hidráulico, del buen estado ecológico de las aguas y la protección de los caudales ambientales». Algunos de ellos ya estaban establecidos en el art. 13 LAg como principios generales (conservación y protección del DPH), otros figuraban como objetivos de la planificación en el art. 38.1 LAg (racionalidad, buen estado ecológico de las aguas) y en el art. 2 del citado Real Decreto 1664/1998 (protección de los caudales ambientales) y, finalmente, otros se regulaban en la DMA (precaución o cautela y sostenibilidad).

b) Criterios de coordinación

Las determinaciones para la regulación de los criterios de coordinación relativos a aspectos técnicos y metodológicos (art. 6), que deberán tenerse en cuenta en la revisión de los de los PHC y que limitan la discrecionalidad del Gobierno¹⁵⁰, se basan, en general, en las propuestas realizadas en el LBA y, algunas de ellas, han sido recogidas para las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía en el art. 24.4 LADA, como más adelante se examinará. Tales determinaciones son: la identificación y definición de un sistema de explotación único para cada plan y los procedimientos homogéneos para el establecimiento de las demandas consolidadas y balances de recursos. Con ello se daba respuesta a lo solicitado en el art. 3.a y c) del Real Decreto 1664/1998¹⁵¹. De suyo, lo que el art. 6 LPHN aporta en este punto es la exigencia de que el sistema de explotación único no suponga «la eliminación de los sistemas de explotación previstos en los Planes Hidrológicos de cuenca, ni la anulación de las determinaciones que les afecten», pero que permita disponer de un balance global de la cuenca hidrográfica para analizar la posibilidad de movilizar recursos entre los sistemas de explotación

¹⁵⁰ El art. 6 remite al Consejo de Ministros, previo informe del Consejo Nacional del Agua y de las Administraciones hidráulicas autonómicas de las cuencas intracomunitarias, la regulación de estos criterios, de modo que opera una deslegalización. Se aprecia cómo el legislador insiste en la práctica de constante remisión a textos reglamentarios que ya realizara la LAg, sobre la que ha llamado la atención GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004: 181). Con todo, debe valorarse que de este modo se daba margen a que se aprobara el TRLA y se conociera, por tanto, la normativa de elaboración y contenido de los planes.

¹⁵¹ En el texto se observa un curioso juego de reenvíos: el art. 43.1.a) LAg impone como contenido obligatorio del PHN las medidas de coordinación, el art. 3 del Real Decreto 1664/1998 solicita del PHN unos determinados contenidos a estos efectos y, finalmente, la LPHN remite al Consejo de Ministros la regulación de los criterios de coordinación con arreglo a unas determinaciones que, en el caso que ahora nos ocupa, ya venían solicitadas o rogadas por el propio ejecutivo en el real decreto citado.

de la propia cuenca, antes de plantear transferencias de recursos desde las cuencas hidrográficas próximas. Este planteamiento, que busca eliminar disputas territoriales por el agua, no está avalado por consideraciones técnicas ni hidrológicas, por cuanto puede ser a veces más factible realizar infraestructuras de trasvase entre cuencas próximas (p.ej. entre el Tinto-Odiel-Piedras y el Guadalquivir) que entre sistemas excedentarios y deficitarios de la propia cuenca hidrográfica.

Aunque el art. 1.2 LAg establecía la unidad del ciclo hidrológico, compuesto por las aguas superficiales y subterráneas, la dificultad técnica para determinar las relaciones entre ambas masas de agua en cuanto a los volúmenes transferidos y parámetros físico-químicos, hizo que en los PHC se asumiera que no existía relación alguna. Ello suponía que las reservas de aguas subterráneas previstas no minoraban las disponibilidades de aguas superficiales de las masas de agua conectadas y viceversa. Por lo que se hacía necesario aprobar una metodología común de análisis de las interrelaciones entre aguas superficiales y subterráneas.

Por todo ello, en este art. 6 se exigía que la revisión y actualización de los PHC tuvieran en cuenta los nuevos criterios técnicos y metodológicos que se establecieran en el real decreto que debía aprobar el Gobierno en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la LPHN, especialmente en lo referente al establecimiento de las demandas consolidadas y balances de recursos, de los caudales ambientales, gestión de las sequías, protección del DPH, humedales, actuaciones en zonas inundables e información hidrológica¹⁵². Con ello se pretendía cumplir con las propuestas del LBA, de acuerdo con la insuficiente atención y a la diversidad de criterios de detalle de los PHC aprobados, «evitando modificaciones injustificadas del marco general en el que se integre [LAg] y sin extralimitarse en sus cometidos que como ley instrumental le corresponde»¹⁵³.

c) Acuíferos compartidos

En el art. 7 y en el anexo I se definen y establecen los acuíferos compartidos, se les asignan los recursos hídricos y se remite a un futuro reglamento el procedimiento para definir y delimitar la poligonal de los nuevos acuíferos compartidos que vayan determinándose en cada momento. Esta exigencia venía solicitada en el art. 3.b) del Real Decreto 1664/1998 y, para ello, el MMA elaboró el documento de «Delimitación y asignación de recursos en acuíferos compartidos» en septiembre del 2000.

Completa las previsiones sobre acuíferos compartidos el art. 8, en el cual se corrige la solución dada por el art. 4 RAPAPH para los acuíferos compartidos (distribuir los recursos de aguas

¹⁵² A este respecto, la disposición transitoria tercera de la LPHN establecía que los PHC aprobados, «salvo las adaptaciones derivadas de las previsiones específicamente establecidas en la presente Ley, no se verán modificados en virtud de la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, sin perjuicio de la aplicación, en el proceso de revisión de los mismos, de los criterios de coordinación que se fijen conforme a lo dispuesto en el artículo 6».

¹⁵³ Véase el preámbulo de la LPHN

subterráneas entre los PHC afectados para que cada uno gestione los mismos como si fueran dos masas de aguas independientes), que no era acorde con la búsqueda de un uso racional de los recursos y además planteaba problemas en la práctica diaria¹⁵⁴.

Para favorecer la coordinación en la gestión de estos acuíferos, el art. 8.1 de la LPHN establece la obligación de que «cada Organismo de cuenca deberá notificar a los otros Organismos con los que comparte el acuífero, todas las resoluciones que adopte en relación con el mismo». Ello, sin perjuicio de que las juntas de gobierno de los organismos de cuenca afectadas puedan encomendar la gestión del acuífero a uno de los organismos afectados. No me consta que esta última opción, que sería, a mi juicio, la que permitiría un uso racional de la totalidad del acuífero y además cumpliría con lo establecido en el art. 3.1 DMA¹⁵⁵, se haya puesto en práctica¹⁵⁶.

d) Buen estado ecológico de las aguas

El art. 9 se adelanta a la trasposición de la DMA realizada por la Ley 62/2003, para exigir al ministerio y a las administraciones hidráulicas competentes que desarrollen programas para la definición, caracterización y análisis del estado ecológico del DPH, tal y como prescribe el art. 5 de la citada DMA. Para ello debían tener en cuenta las reglamentaciones que desarrollaran las condiciones técnicas y clasificaciones de los estados de las masas de aguas, en clara alusión al RPH y a la IPH que posteriormente regularán el contenido de los PHDH y la forma de caracterizar las masas de agua.

¹⁵⁴ Así, en el acuífero 27 Almonte-Marisma, compartido entre la CH del Guadiana y la del Guadalquivir, se produjo una sobreexplotación en el ámbito territorial de la CH del Guadalquivir, que obligó a establecer limitaciones férreas por sus afecciones al Parque Natural de Doñana, sin que, sin embargo, existieran problemas en la parte de la CH del Guadiana para otorgar nuevos derechos. A partir de los estudios realizados desde 1990 por el IGME, el PHC del Guadalquivir incluyó la propuesta de declarar como sobreexplotados o en riesgo de estarlo a la UH 05.51 Almonte-Marismas de acuerdo con el art. 171 RDPH. Sin embargo esta declaración no ha llegado hasta agosto del año 2020 y, mientras tanto, solo se establecieron perímetros de protección en este acuífero para limitar en parte la extracción de aguas subterráneas. Por su parte, el PHC del Guadiana no establecía limitación alguna para la UH 04.14 Almonte Marismas, correspondiente a su ámbito territorial.

¹⁵⁵ El art. 3.1 DMA establece: «En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada». Esta prescripción se incluyó en el art. 16.bis.3 TRLA por la Ley 62/2003. DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 192-193) considera este criterio de dudosa aplicabilidad por su indefinición jurídica: «La primera opción —incluir el acuífero en la demarcación más próxima o más apropiada— maneja criterios que no me imagino cómo podrán aplicarse. Primero, ¿puede haber diferencias de proximidad a una u otra demarcación? Segundo, ¿cómo se mide aquí lo que es más apropiado? Más lógico parece el segundo criterio [atribuirse a cada una de las demarcaciones parte del acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial garantizando una gestión coordinada como se hace en el PHN], que es el *modus operandi* seguido hasta ahora, y que consiste en atribuir a cada una de las cuencas la parte del acuífero subyacente a su respectivo ámbito territorial y asignar parte de los recursos de estos acuíferos compartidos a una y otra cuenca afectada».

¹⁵⁶ En los PHDH actuales se han contemplado múltiples masas de agua subterráneas compartidas, pendientes de que se revise el PHN para que se asignen los recursos a cada organismo afectado, sin que en ningún caso se hayan asignado a un único organismo de cuenca.

Del mismo modo, se introduce el objetivo del buen estado ecológico de las aguas, con carácter previo a que la citada Ley 62/2003 modificara el art. 40 TRLA para incluir entre los objetivos de los PHC conseguir el buen estado y la adecuada protección del DPH y de las aguas, previstos en el art. 4 DMA¹⁵⁷. El art. 9.1 prescribe la aplicación de forma general de los «Objetivos vinculados a la calidad y los límites de emisión para sustancias concretas fijadas en cada caso en la normativa que resulte de aplicación»¹⁵⁸. El precepto se centra más en el aspecto cualitativo, de mejora de la calidad de las aguas, que en el cuantitativo de mantenimiento de los caudales ecológicos o ambientales definidos en el art. 26 LPHN.

A diferencia del resto de los artículos de este capítulo I del título I que regula las medidas de coordinación de los PHC, con la salvedad del art. 6 que remite a un futuro real decreto, las determinaciones incluidas en el citado art. 9 no son ejecutables *per se* en los PHC aprobados en el año 1998, ya que no incluían estos objetivos ambientales entre sus objetivos, por lo que era preciso esperar a su revisión y actualización para establecerlos.

e) Coordinación con otras políticas sectoriales

Finalmente, el art. 10 pone los recursos hídricos disponibles al servicio del resto de planes sectoriales, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que sea aplicada por el ministerio o las administraciones competentes. Este artículo contiene más una directriz política que una norma jurídica, ya que expresa la voluntad de atender a las demandas previstas en estrategias y planes sectoriales correspondientes a los distintos usos del agua, pero sin compromiso jurídico alguno, por cuando deja libertad a las administraciones competentes y al propio ministerio para la asignación de dichos recursos.

Hubiera sido preferible que se hubieran regulado claramente los procedimientos de colaboración, cooperación y coordinación entre los planes sectoriales, en especial cuando afecten a administraciones distintas, previstos en el art. 23.1 LAg. Ya se ha comentado anteriormente cómo tras la LAg no faltaron autores que reclamaron la regulación de estos procedimientos de colaboración y cooperación, frente a aquellos otros que proponían la prevalencia de la planificación hidrológica por su importancia y relevancia¹⁵⁹.

B. Normas complementarias de planificación

La LPHN recoge en su título II (arts. 25 a 36) las denominadas «normas complementarias a la

¹⁵⁷ A diferencia del art. 4 DMA que establece como objetivo alcanzar «el buen estado» de las masas de agua, el art. 9 LPHN hace referencia solamente al «buen estado ecológico», sin exigir también el buen estado químico de las aguas superficiales vinculado a la eliminación de los vertidos puntuales y difusos en dichas masas de agua. Por su parte el buen estado de las masas de agua subterránea se determina de acuerdo con su estado químico y a su estado cuantitativo.

¹⁵⁸ En especial se hace referencia en el art. 9.3 a los condicionantes sanitarios definidos por la autoridad sanitaria para el consumo o para baño.

¹⁵⁹ Me remito a lo expuesto anteriormente cuando se analizó el contenido del art. 41 LAg.

planificación», con las que se pretende poner énfasis en garantizar un uso racional y sostenible de los recursos hídricos por medio de una gestión eficaz de las aguas para abastecimiento, la exigencia de máxima eficiencia en la gestión del recurso en las cuencas receptoras, la regulación de las reservas hidrológicas por motivos ambientales, la gestión de las sequías y regulación de zonas inundables, la protección de las aguas subterráneas y la conservación de humedales, así como las actuaciones de sensibilización, formación y educación en el uso sostenible del agua¹⁶⁰.

a) Reservas hidrológicas y caudales ambientales

Abundando en la preocupación por la protección ambiental o ecológica, impulsada ya por la Ley 46/1999, la LPHN incluye en sus arts. 25 y 26 la regulación de las reservas hidrológicas por motivos ambientales y los caudales ambientales. Así, el art. 25 habilita al Consejo de Ministros en las cuencas intercomunitarias y a las CCAA en las cuencas intracomunitarias para reservar determinados ríos, tramos de ríos, acuíferos o masas de agua para su conservación en estado natural¹⁶¹. Para diferenciar estas reservas, cuya función primordial es la protección y conservación de los bienes del DPH, de las reservas ambientales que puedan establecer las CCAA para la protección ambiental de los ecosistemas de ribera, la Ley 11/2005¹⁶² de modificación de la citada LPHN, incluyó en el art. 42 TRLA la exigencia de incluir en los PHC las reservas naturales fluviales con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana, dejando a las CCAA, de acuerdo con sus

¹⁶⁰ Véase GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004: 170).

¹⁶¹ GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004: 170-171) considera que esta intervención del Estado invade las competencias de las CCAA sobre espacios naturales protegidos, por mucho que el Estado ostente la titularidad del DPH. El TC no ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, por cuanto el recurso de inconstitucionalidad (5209/2001) interpuesto por el Gobierno de Aragón contra determinados preceptos de la LPHN no llegó a resolverse por tener el TC por desistido al Letrado del Gobierno de Aragón, en la representación que legalmente ostentaba, del citado recurso. Asimismo, el Presidente de la CA de Aragón presentó otro recurso de inconstitucionalidad (5212/2001) contra la citada LPHN que tampoco llegó a resolverse, ya que el TC en Auto de 18/01/2005 declara extinguido el citado recurso de inconstitucionalidad. En principio, la posible designación de estas zonas de reserva por parte del Estado se debe considerar compatible con las competencias que ostentan las CCAA sobre la protección de espacios naturales, ya que solo vinculan a los PHC intercomunitarios y solo se incorporarán a las redes de protección de la CA si así lo propone la propia CA. El carácter voluntario de esta reserva para las CCAA, establecido en el párrafo tercero del citado art. 25, permiten salvaguardar, a mi juicio, la constitucionalidad de esta potestad del Estado.

¹⁶² Igualmente el Real Decreto 638/2016 incluyó en el art. 244.bis y ss. RDPH la regulación de las reservas hidrológicas, y las naturales fluviales. Estas últimas se componen de «aquellos cauces, o tramos de cauces, de corrientes naturales, continuas o discontinuas, en los que, teniendo las características de representatividad indicadas en el apartado anterior, las presiones e impactos producidos como consecuencia de la actividad humana no han alterado el estado natural que motivó su declaración». Por su parte, el art. 21 LADA regula las reservas fluviales para la protección de la biodiversidad, paisaje y patrimonio fluvial y su valor como corredor fluvial ecológico. En su primer párrafo atribuye la competencia al Consejo de Gobierno para reservar determinados cauces fluviales o masas de agua para la conservación de su estado natural, para la protección de su biodiversidad, paisaje y patrimonio fluvial, así como su valor como corredor fluvial ecológico. Esta materia será tratada de forma más detallada en la parte segunda de esta tesis.

competencias ambientales, el establecimiento de otras zonas protegidas (art. 99.bis TRLA).

Respecto a los caudales ambientales, el art. 26 introduce como novedad la precisión de que se antepone el mantenimiento de los caudales ambientales (incluido por la Ley 46/1999 en el art. 90 LAg) a los derechos concesionales ya otorgados, aun cuando en sus condiciones no se estableciera esta limitación. Hay que tener en cuenta que el mantenimiento de los caudales ambientales supone en muchas masas de agua la necesidad de minorar los derechos privativos otorgados con anterioridad. Ello ha supuesto un retraso excesivo en el establecimiento de los mismos mediante concertación con los usuarios afectados por parte de los PHC y una fuente de litigiosidad contra dichos planes por los usuarios que veían afectados sus derechos¹⁶³. Así las cosas, el apdo. 3 del art. 26 vino a clarificar la sujeción de las concesiones a la obligación de mantenimiento de los caudales ambientales, a la par que se reconoció expresamente el derecho a indemnización.

b) Gestión de los fenómenos meteorológicos extremos

La disposición adicional segunda de la Ley 46/1999 amplió las medidas para paliar las situaciones de sequía previstas en el art. 56 LAg. Entre ellas destacaba la aplicación, tanto a los derechos de aprovechamiento del art. 52.2 como a los derechos sobre aguas privadas de la disposición transitoria tercera, de las restricciones derivadas del plan de ordenación para la recuperación del acuífero o las limitaciones que en su caso se establezcan en los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo, en los mismos términos previstos para los concesionarios de aguas, y sin derecho a indemnización. Estas medidas paliativas a veces eran insuficientes y no evitaban las restricciones de uso de agua para abastecimiento a la población; por ello, fue un avance importante la exigencia establecida en el art. 27 LPHN al ministerio de establecer un sistema global de indicadores hidrológicos y a los organismos de cuenca de elaborar planes especiales de actuación en situación de alerta y eventual sequía, que se adelantan a dichas medidas paliativas, previniendo y minorando las consecuencias en épocas de sequía¹⁶⁴.

¹⁶³ No ha sido hasta los PHDH de segundo ciclo (2015-2021) que se han establecidos los caudales mínimos medioambientales en la práctica totalidad de las masas de agua de todas las DH. Están aún pendiente de fijar los caudales máximos y las tasas de cambio. Como se verá en la parte tercera de esta tesis, una parte importante de los recursos presentados contra los PHDH del primer ciclo (2009-2015) se debió al establecimiento de los caudales ecológicos sin contar con el acuerdo de los usuarios en el proceso de concertación exigido. Véase FJ 4º de la STS 211/2018, de 13 de febrero (recurso 2832/2015).

¹⁶⁴ Estos planes especiales fueron aprobados por la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, por la que se aprueban los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequia (en adelante PES) en los ámbitos de los PHC intercomunitarias. Fueron modificados posteriormente por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los PHDH del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las DH del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, para incluir nuevos indicadores y umbrales de sequía coherentes con los nuevos regímenes de caudales ecológicos y con las demandas de agua previstos en los citados PHDH. Por su parte, los PES de los Distritos Hidrográficos Tinto-Odiel-

Del mismo modo, también fue una importante medida exigir a las Administraciones públicas la delimitación de las zonas inundables y al ministerio impulsar la tramitación de los expedientes de deslinde del DPH y realizar convenios de colaboración con otras administraciones para eliminar construcciones y demás edificaciones situadas en el DPH o zonas inundables, respetando la competencia que ostentan las CCAA en los tramos urbanos de los cauces públicos (art. 28 LPHN). Con ello se pretendía impulsar el Proyecto LINDE, que se inició en el año 1993 y cuya puesta en práctica estaba siendo muy lenta¹⁶⁵. Esta exigencia solo era potestativa para las cuencas hidráulicas intracomunitarias gestionadas por las CCAA.

c) Protección de las aguas subterráneas

La potenciación de la constitución de las comunidades de usuarios realizada por la citada Ley 46/1999, a fin de fomentar la participación y responsabilidad de los diferentes protagonistas en la gestión del agua, se completa con la regulación incluida en el art. 29 LPHN. Así, en este artículo se solicita a las administraciones hidráulicas competentes fomentar la constitución de las comunidades de usuarios de aguas subterráneas (en adelante CUMAS) y la elaboración de un plan de explotación del acuífero que permita la explotación sostenible y ordenada de los recursos hídricos, que se debía complementar con un plan de acción en materia de aguas subterráneas para el mejor conocimiento hidrogeológico y la protección y ordenación de los acuíferos.

d) Gestión eficaz de las aguas para abastecimiento

Del art. 30 LPHN destaca especialmente su apdo. 2, que encomienda al ministerio el impulso, «en el ámbito de sus competencias y con la colaboración de las Administraciones Autonómicas y Locales, [de] la utilización preferente de los recursos hídricos de mayor calidad para su empleo en abastecimientos». De este modo, se completa lo dispuesto por el art. 58.3 LAg que, aunque establecía el abastecimiento a población como un uso preferente, incluso respecto de los caudales ambientales, no garantizaba que los recursos de mayor calidad se destinaran para dicho uso. Ello podía dar lugar a que se realizaran tomas para el abastecimiento aguas debajo de un vertido industrial o de aguas residuales, que originan un enorme gasto en potabilización y, en ocasiones, una mala calidad del agua de abastecimiento¹⁶⁶.

Piedras y Guadalete-Bárbate fueron aprobados en enero de 2008 por la Comisión del Agua de la Cuenca Atlántica; mientras que el del Distrito de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas fue aprobado el 18 de marzo del 2009 por la Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea (si bien en la zona mediterránea contaban desde 2005 con un plan específico dieciocho municipios de la costa malagueña). En la parte segunda de esta tesis se abundara sobre los PES.

¹⁶⁵ A raíz de la aprobación de la DMA, y sobre todo de la Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, los trabajos de este proyecto LINDE se han integrado en el desarrollo de los trabajos del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.

¹⁶⁶ El art. 44.2 LADA recogerá una prescripción idéntica.

e) Seguimiento de la aplicación de los planes y de la programación de las inversiones

Finalmente, los arts. 35 y 36 regulan el seguimiento de la ejecución y de la programación de inversiones de los PHC. Así, en el art. 35 se exige que cada cuatro años se publique un informe de seguimiento sobre la aplicación de los PHC que facilite la participación ciudadana en la planificación; y que sea público el acceso a toda la documentación técnica del PHN. Por su parte, el art. 36 prescribe que en la programación se guarde un equilibrio entre las inversiones destinadas a nuevas infraestructuras y las que se destinen al mantenimiento de las existentes y a minimizar sus impactos en el entorno; y que el Gobierno desarrolle en el periodo 2001-2008 las inversiones previstas en el anexo II¹⁶⁷. Finalmente, siguiendo los criterios establecidos en el art. 44.2 LAg (en su redacción dada por la Ley 46/1999), se declaran de interés general las obras recogidas en el anexo II y III.

La aprobación de la LPHN, no supuso el cierre del proceso de planificación hidrológica abierto con la LAg y la consiguiente ordenación de los recursos y de los aprovechamientos hídricos¹⁶⁸, por cuanto, como se ha expuesto en el presente apartado, ya se había promulgado la DMA que obligaba a los Estados miembros a empezar a elaborar el estudio general de las masas de agua de las DH para poder aprobar antes del fin del año 2009 los PHDH del primer ciclo (2009-2015). Ello, unido al descontento por el proceso seguido para concertar la política de trasvases prevista en la citada LPHN para corregir los desequilibrios territoriales¹⁶⁹, ha provocado que

¹⁶⁷ El art. 36.4 incluye en el anexo II las obras previstas en la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón, aprobada en su sesión de 30 de junio de 1992, relativa a los criterios sobre política hidráulica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ello obedece al compromiso firmado en el Pacto de Aragón, por el que «La asunción por el Plan Hidrológico Nacional de los objetivos y proyectos recogidos en esta resolución y su ejecución en los plazos previstos implicará el apoyo de la Comunidad Autónoma a dicho plan en su período de vigencia» (exposición de motivos de la citada resolución, publicada en el BOE de 16 de septiembre de 1999).

¹⁶⁸ Ello a pesar de que la propia LPHN indicara en su preámbulo que «Finalmente hoy, tras un dilatado proceso de planificación que se ha prolongado durante quince años, podemos cerrar como decía el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, de aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca, el horizonte previsto en la Ley de Aguas y obtener una imagen definitiva del rumbo de la política hidráulica de los próximos años».

¹⁶⁹ Así, ARIÑO ORTIZ, G. (1999: 129) consideraba que «La planificación se nos presenta en la Ley de Aguas como esa gran panacea que va a sustituir a la desordenada iniciativa individual y que va a permitir al Gobierno ordenar desde arriba la administración y gestión del recurso con arreglo a los criterios racionales, armónicos, equilibrados, perfectos, teniendo en cuenta las necesidades nacionales (o regionales) debidamente jerarquizadas. Pero lo cierto es que la política de trasvases como medio de corrección de los desequilibrios interregionales ha dado lugar siempre a conflictos insolubles entre las distintas Comunidades Autónomas». De la misma opinión se habían mostrado anteriormente otros autores como MARTIN RETORTILLO, S. (1976: 8-9), o EMBID IRUJO, A. (1991: 215-216). Este último autor apunta que en ocasiones la evolución social y económica ha llegado a tal punto que negar la posibilidad del trasvase simplemente por negarla puede ser muestra de una insolidaridad social criticable. Por lo que aboga por que la adopción de estas decisiones de trasvase vaya precedida de un tan largo debate como sea posible y que, para ello, el ordenamiento jurídico posibilite los procedimientos para que todas las opiniones puedan expresarse. En contrario se mostraban autores como MOREAU BALLONGA, J.L. (1990: 135) o MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M (1986: 629) que consideraban a los trasvases como la manifestación por excelencia de la planificación de las aguas. Trasmases que quedaron denostados tras la

veinte años después, y tras dos ciclos de planificación agotados, aun no se haya revisado y actualizado el citado PHN¹⁷⁰.

6. La evolución de la planificación hidrológica tras la DMA

A. La Directiva Marco del Agua

Como es sabido, aunque la DMA haga referencia a «un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», es muy señaladamente la perspectiva de la calidad la que se tiene en cuenta casi de modo exclusivo¹⁷¹. La DMA no deroga al resto de directivas que se habían aprobado hasta la fecha destinadas a limitar el vertido de algunas sustancias contaminantes y obligar a la depuración de las aguas residuales urbanas, ya que su función era integrar este acervo en un contexto sistemático dotado de una visión de conjunto, que será la que aporte el cumplimiento de unos objetivos ambientales previamente definidos por ellos mismos¹⁷².

modificación del PHN por la Ley 11/2005 y que, con la modificación del art. 72 TRLA por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que habilita a la Dirección General del Agua a autorizar la cesión de derechos de agua entre usuarios de distintos PHDH utilizando las infraestructuras de interconexión, ha provocado la pérdida de relevancia del PHN (y de las leyes singulares reguladoras de cada trasvase) para regular trasvases de agua entre cuencas. EMBID IRUJO, A. (2015: 58-61) critica esta modificación normativa por cuanto considera que los contratos de cesión de derecho de uso no estaban pensados para una duración prolongada en el tiempo ni para cantidades significativas de agua, ya que «abocarían a una situación crítica al contenido de la Planificación Hidrológica de las cuencas bajo cuya vigencia se hubieran llevado a cabo esos contratos y obligaría a su revisión pues no se olvide el carácter normativo de la Planificación Hidrológica en España». La STC 13/2015, de 5 de febrero, desestima en su FJ 6º el recurso de inconstitucionalidad de las Cortes de Aragón contra la reforma realizada en el art. 72 TRLA y declara conforme con el bloque de constitucionalidad la autorización de la dirección general, ya que dicha posibilidad viene recogida en las normas reguladoras de cada uno de los trasvases, aunque exige que el Estado solicite informe preceptivo (no vinculante) a la CA de Aragón para modificar la regulación del trasvase Tajo-Segura. Y por ello en su FJ 5º declara inconstitucionales y nulas, por ausencia del citado trámite de audiencia a la CA de Aragón, la disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero y las disposiciones finales segunda y terceras de la citada Ley 21/2013, dando un plazo de un año, a partir de la publicación de la sentencia, para que se proceda a sustituir las normas declaradas nulas.

¹⁷⁰ Así como el TRLA, siguiendo a la DMA, establece la obligación de revisar los PHDH cada seis años, no se exige lo mismo para el PHN. EMBID IRUJO, A. (2015: 38) considera que «no es sustancial que en este segundo ciclo [se refiere a los PHDH del 2009-2015] no se haya aprobado un nuevo PHN. Baste con indicar que la DMA se refiere solo a Planes Hidrológicos de cuenca con ámbito de Demarcación, siendo la existencia de un PHN algo que se debe decidir por cada Estado miembro de la UE –como ha hecho España– en el marco de su propia legislación». Por ello consideraba que en el año 2015 se cerraba el «segundo ciclo» de la planificación aun cuando no se hubiera aprobado la revisión del PHN.

¹⁷¹ Véase MARTIN RETORTILLO, S. (2000: 32). Para ÁLVAREZ CARREÑO, S. (2003: 95-100), la aprobación de la DMA refuerza el elemento conservacionista, al diseñar una política del agua con armonía ecológica. A lo que EMBID IRUJO, A. (2006B: 70) añade que «En el caso de la Directiva-marco comunitaria no hay ninguna duda sobre su planteamiento casi exclusivamente ambiental y, por tanto, sobre lo adecuado de la apelación al art. 175.1 del Tratado. Las referencias cuantitativas en su texto son casi accidentales y parecen introducidas sobre un esquema planteado bajo otras premisas».

¹⁷² Véase DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 186).

No nos corresponde en el contexto de nuestro estudio realizar un análisis pormenorizado sobre la DMA¹⁷³, pero sí que considero necesario recalcar alguna de sus características principales.

En primer lugar, fija como objetivo común mínimo la consecución del buen estado de las masas de agua, objetivo que se configura de manera flexible y adaptable a las diferentes condiciones geográficas, climáticas, económicas, etc., que existen en Europa, pues no tienen las mismas necesidades en materia de recursos hídricos y conservación del medioambiente las regiones del norte de Europa que las regiones del sur¹⁷⁴. Para ello, en su art. 1 establece la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, con el fin de prevenir todo deterioro adicional y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos. Ello redundará en una reducción progresiva de la contaminación de las aguas que, junto a las políticas de mejora de la eficiencia en su uso, garantizarán el suministro de agua suficiente en buen estado. Estos objetivos son desarrollados en su faceta medioambiental en el art. 4 y deberán ser implantados en los programas de medidas de los PHC previstos en el art. 11.

En segundo lugar, implanta la planificación hidrológica (y el programa de medidas) en la gestión del agua como instrumento básico para alcanzar los objetivos previstos¹⁷⁵. Para ello,

¹⁷³ Al respecto, se pueden consultar, entre otros, los artículos siguientes: FANLO LORAS, A.: «La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua» (pp. 153-178); DELGADO PIQUERAS, F.: «La planificación hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua» (pp. 67-94) en el libro: *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, 2003, pp. 153-178; SÁNCHEZ BLANCO, A.: «La Ley de Aguas españolas y la directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», *Revista española de derecho administrativo* núm. 96, 1997, pp. 509-524; o SETUAIN MENDÍA, B.: «La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo», *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo* núm. 11, 2001, pp. 5-32.

¹⁷⁴ FANLO LORAS, A. (2010B; 252-253) considera que la inclusión en el art. 40 TRLA del objetivo de conseguir el buen estado y la adecuada protección del DPH, «no debe justificar, en el plano jurídico, que se posterguen los demás objetivos por aquel, y en particular, la “satisfacción de las demandas”, “el equilibrio y armonización del desarrollo regional” [...] Pues sería un absurdo jurídico, ajeno al sentido común, llevar la protección del agua al extremo de excluir cualquier aprovechamiento para la satisfacción de las necesidades humanas». Por lo que opina que «es un error de concepto y método, de gravísimas consecuencias, tomar como criterio exclusivo o predominante de la planificación hidrológica la dimensión ambiental de los recursos hídricos, con olvido de los objetivos sociales y económicos. Los distintos objetivos deben alcanzarse de manera integrada y sostenible». Posteriormente en su artículo del año 2021, p. 1, sostiene que un buen indicador del «desenfoque» existente entre el tradicional objetivo de la satisfacción de las demandas y el objetivo del buen estado de las aguas de la DMA, son los caudales ecológicos. Dichos caudales, que se consideran como un requisito *sine qua non* para alcanzar los citados objetivos ambientales, pueden hacer inviables medidas tan importantes para garantizar el suministro del agua como son los trasvases.

¹⁷⁵ LÓPEZ MENUÑO, F. (2016: 273) considera que salvo dos artículos de la DMA dedicados a anunciar las estrategias y medidas a adoptar para combatir la contaminación de las aguas superficiales y las subterráneas (arts. 16 y 17 respectivamente), toda ella vierte prácticamente su contenido en la prevalente figura del PHC. Por ello, considera que «el plan opera así como el gran recipiente en el que han de contenerse todas las medidas, previsiones, programas, etc. El Plan queda convertido en un instrumento de una fuerza directiva y coordinadora verdaderamente espectacular, llegando a convertirlo en un instrumento que va a dotar al complejo mapa hídrico europeo de una

establece el principio de gestión por cuencas hidrográficas, aunque después ciñe a la DH el ámbito territorial de la planificación hidrológica. Puede decirse, así, que la planificación hidrológica se erige, también a nivel comunitario, en una de las principales herramientas de protección de la calidad de los recursos hídricos.

En tercer lugar, define unos parámetros de control sistemático, comparables por parte de todos los Estados, que permiten conocer el estado actual de las masas de agua y hacer un seguimiento de las mismas en el futuro. Para ello incluye múltiples anexos con los indicadores de calidad, controles a realizar y valores límites de emisión.

En cuarto lugar, establece el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua. La política comunitaria en materia de conservación del medioambiente, y por ello de protección de la calidad del agua, no puede desgajarse de otras políticas comunitarias como son las políticas de libre comercio como fuente importante de crecimiento y de empleo en Europa. Por ello, se debía terminar con la diferencia de costes que en Europa existe en cuanto al agua, en parte debido a la falta de imputación de los costes ambientales y del recurso en el regadío y ciclo urbano, sobre todo, que vienen a suponer una especie de subvención encubierta de dichas actividades¹⁷⁶ y menoscaban la libertad de comercio entre los Estados miembros.

isomorfía difícilmente concebible a priori dada la heterogeneidad del mapa hídrico europeo». No obstante, para FANLO LORAS, A. (2006B: 279) «no debe confundirse el carácter obligatorio de los contenidos del plan con el valor normativo intrínseco que tenga cada uno de ellos. Ello, es importante a los efectos de la correcta identificación de las determinaciones de contenido normativo típicas e ineludibles de los planes como instrumentos de ordenación de la gestión del agua, esto es, aquellos que en verdad constituyen los supuestos de remisión normativa de la Ley. No todo el contenido de los planes tiene naturaleza normativa, sino solo aquellos supuestos expresos de remisión normativa de la Ley al plan, que integran las disposiciones normativas del mismo y que deben ser publicadas como tales». Por tanto, la normativa de los planes debe limitarse a regular aquellos extremos que exige la ley para adaptarlo a las especialidades de la DH (y de cada uno de los sistemas de explotación), así como facilitar la gestión del agua y el conocimiento por los ciudadanos de los usos y recursos posibles.

¹⁷⁶ EMBID IRUJO, A. (1996: 23 -27) sostenía, ya con anterioridad a la aprobación de la DMA, que el régimen económico-financiero de las aguas en España se caracterizaba por la heterogeneidad, la obsolescencia y la generalización de subvenciones. Aspecto posteriormente confirmado por la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 26 de julio de 2000, «Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos» [COM (2000) 477], donde exponía las grandes diferencias entre los sistemas de tarificación del agua en los Estados miembros (y sobre todo las frecuentes subvenciones o tarifas preferentes de que goza el sector agrario en los países del sur de Europa) y planteaba que «La política de tarificación del agua permite limitar la presión sobre los recursos hídricos y mantener las infraestructuras. Además, es preciso un planteamiento armonizado de la tarificación del agua para evitar las distorsiones de competencia que se derivan de una aplicación heterogénea de los principios económicos en el mercado interior». Unos meses después, este planteamiento se recogería en la DMA.

En el año 2012, la Comisión Europea en su comunicación titulada «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa» constataba que «el hecho de no fijar el precio de un recurso escaso como el agua constituye una subvención perjudicial para el medio ambiente», por lo que insistía en el principio de recuperación de costes o «*water pricing*» como medida imprescindible para ahorrar recursos hídricos, mejorar la eficiencia en el consumo y proteger y conservar el buen estado de las masas de agua. No obstante, distintos autores especializados sostienen que en regadíos con sistemas eficientes de alto valor añadido y riego deficitario (como se da en la zona sur y este

B. La incompleta transposición de la Directiva al derecho interno

Como iremos abordando a lo largo de la presente tesis, ni la legislación básica ni la LADA han realizado una transposición completa de la DMA, quizás lastrados por el peso histórico que la gestión del agua en España y en Andalucía tienen. De forma que se han adaptado parcialmente a la DMA los objetivos, el procedimiento de elaboración y el contenido de la planificación hidrológica, pero no se han abandonado las características propias de nuestra legislación¹⁷⁷. Y así, en estas fechas, estamos aún lejos de conseguir alcanzar los objetivos de la DMA y garantizar un uso racional del agua respetuoso con el medio ambiente. Lo que actualmente viene a llamarse «la gobernanza del agua»¹⁷⁸.

de España), la utilidad de los precios del agua de riego es muy limitada en general y prácticamente inservible en regiones con alta escasez. Entre ellos pueden citarse: BERBEL VECINO, J. y GÓMEZ-LIMÓN, J.A: «The impact of water-pricing policy in Spain: an analysis of three irrigated áreas», *Agricultural Water Management* 43, año 2000, pp. 219-238; LÓPEZ-BALDOVIN, M.J.- GUTIÉRREZ-MARTIN, C. y BERBEL VECINO, J.: «Multicriteria and multiperiod programming for scenario analysis in Guadalquivir river irrigated farming», *Journal of the operational research society* 57, año 2005, pp. 499-510; o MOLLE, F., y BERKOFF, J.: «Irrigation Water Pricing», Chapter 2 en F. MOLLE, J. BERKOFF y R. BARKER (eds): *Irrigation Water pricing Policy in Context: exploring the Gap between Theory and Practice*, Wallingford, UK: CABI-CAB International, año 2007. Véase BERBEL VECINO, J. (2013: 8).

¹⁷⁷ Ello es así por cuanto la Ley 62/2003, de transposición de la DMA al derecho interno, no da una redacción nueva al articulado del título III de la planificación hidrológica, sino que se limita a introducir sus determinaciones dentro de la regulación existente del TRLA. Así, FANLO LORAS, A. (2006A: 59) considera que «no ha existido transposición en sentido técnico, de la Directiva Marco, sino simple *traslatio* o copia íntegra del contenido de su anexo VII, que se ha añadido –reestructurado– al contenido del antiguo art. 40 LAg», lo que no ha evitado, a juicio del autor, que con ello se haya alterado nuestro modelo de planificación hidrológica. Por ello hubiera sido más adecuado hacer una transposición a la francesa, con unos ligeros retoques en el antiguo art. 40 LAg, llevando a las normas reglamentarias o a las instrucciones técnicas de coordinación la prolija documentación, de naturaleza informativa, que deben recoger los planes.

Sin entrar a valorar la necesidad o no de haber modificado el TRLA para adaptarlo a la DMA y la bondad de la transposición realizada por la Ley 62/2003, ya estudiado por especialistas como FANLO LORAS, A. (2002, 2006A y 2010B), CARO-PATÓN CARMONA, I (2006) o EMBID IRUJO, A. (2007A), es patente que los cambios introducidos en el derecho interno no han desvirtuado los objetivos y contenidos de los PHC regulados en la LAg, que siguen subyaciendo en todos los documentos de los PHDH aprobados posteriormente. Aun así, algún autor como FANLO LORAS, A. (2010B: 252-257) ha criticado «la inadecuada transposición de la DMA que ha desnaturalizado –en vez de reforzarlo– el modelo de planificación hidrológica existente en España».

¹⁷⁸ Véase BERGA CASAFONT, L. (2010: 7). También se puede consultar a SERENO ROSADO, A. (2013: 148-170). A tales efectos, en mayo de 2001 la UE acordó el establecimiento de una Estrategia Común de Implementación de la DMA: *Common Implementation Strategy* (en adelante CIS), ya que, aunque la implementación de la DMA era responsabilidad de cada Estado miembro, se consideraba necesario desarrollar enfoques e interpretaciones comunes, elaborar guías técnicas informales que incluyesen ejemplos de buenas prácticas, compartir experiencias y recursos, evitar la duplicidad de esfuerzos y limitar el riesgo de aplicaciones incorrectas. Se puso en marcha con diez grupos de trabajo temáticos y tres foros de asesoramiento de expertos, que desde entonces periódicamente publican guías de referencia. Así, en el programa de trabajos de la CIS se incluyen todos aquellos aspectos en los que la Comisión Europea ha detectado lagunas y retrasos respecto a los objetivos de la DMA, recogidos en el *Blueprint*, y se crean unos grupos de trabajo (estado ecológico; estado químico; aguas subterráneas; caudales ecológicos; programas de medidas; agricultura; inundaciones; difusión de

Con todo, el impacto de la DMA en la legislación básica estatal y, por ende, en la planificación hidrológica, ha supuesto la incorporación de criterios de calidad y de la protección del medio ambiente en la política hidráulica española que, como ya he indicado anteriormente, estaba basada mayormente en criterios de cantidad para garantizar los usos presentes y futuros previstos¹⁷⁹.

No nos corresponde realizar en este estudio el análisis de la transposición de la DMA en su conjunto, por lo que solo abordaremos las cuestiones referidas a la planificación hidrológica, centrando nuestra atención en las modificaciones experimentadas por el TRLA¹⁸⁰ mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo art. 129 modificó alrededor de cuarenta artículos del TRLA¹⁸¹.

datos e información; y aspectos económicos) para establecer unas metodologías, criterios y especificaciones técnicas homogéneas para todos los países miembros, que habrán de ser tenidos en cuenta en la revisión de los PHDH. Para FANLO LORAS, A. (2021: 4) «Estas guías son textos orientativos de origen técnico-burocrático, de discutible legitimidad política, jurídica e incluso, técnica, cuyas indicaciones, sin embargo, suelen seguir los servicios de la Comisión Europea en sus tareas de seguimiento y control del cumplimiento de la DMA». Un ejemplo de ello es la Guía II «*Guidance document núm. II Planning process*», en la que según dicho autor (2006A: 56), «apenas se dedican un par de páginas a la tipología de planes y en las que no se encontrará respuesta a los problemas jurídicos planteados por la mala trasposición de la DMA al derecho interno, predominando el enfoque funcionalista e interactivo del proceso de planificación».

¹⁷⁹ Ya se ha comentado anteriormente, el pequeño pero importante paso que se dio con la LAg al incluir como objetivo de la planificación hidrológica, junto con la satisfacción de las demandas de agua, la racionalización del uso en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales, así como en el contenido obligatorio de los PHC (art. 40.d) «La asignación y reserva de recursos para la conservación o recuperación del medio natural». Un paso importante, que se vio ampliado con las modificaciones realizadas en los objetivos del art. 38.1 para establecer como objetivo específico «el buen estado ecológico del dominio público hidráulico» mediante la Ley 46/1999. No obstante, la mayor parte de la doctrina mantiene que el cambio de la concepción de la política hidráulica histórica de obras públicas y aumento de recursos, hacia una nueva política del agua basada en la protección de la calidad del agua y la conservación de los ecosistemas asociados, se ha producido con la trasposición de la DMA al derecho interno mediante la Ley 62/2003. Véase ÁLVAREZ CARREÑO, S. (2003: 95-100).

¹⁸⁰ Como es sabido, la disposición final segunda de la Ley 46/1999 contemplaba que, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor, el Gobierno dictara un Real Decreto legislativo en el que se refundiese y adaptase la normativa legal en materia de aguas existente. La dificultad para cumplir el plazo determinó su ampliación a dos años a partir de su entrada en vigor por la Ley 6 /2001, de 8 de mayo, de Evaluación de Impacto Ambiental (antes, por tanto, del 3/01/2002). Así, el día 24 de julio de 2001 se publicó en el BOE el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el TRLA, que, principalmente, se limitó a incorporar las modificaciones derivadas de la Ley 46/1999 y de la STC 227/1988, así como otras leyes sectoriales que afectaban a los contratos y concesiones de obras públicas. Pero no se aprovechó para realizar la transposición de la DMA, aprobada por el Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000. Por lo que, a efectos de planificación hidrológica, la versión original del TRLA no hizo cambio alguno en la regulación.

¹⁸¹ El día límite para efectuar la transposición en plazo era el 22 de diciembre, así que se produjo un leve retraso en el cumplimiento de la obligación. Aun así, la incorporación de la DMA mediante la modificación del TRLA, fue aplaudida por autores como DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 182), ya que con ello se evitaban las antinomias y discordancias que hubieran podido producirse de haberse hecho la trasposición mediante una ley aparte; de este modo, se continuaba con la tradición de codificación legislativa que caracteriza nuestro Derecho de aguas y se salvaban los inconvenientes propios de la dispersión normativa. Ello no impide, a juicio de dicho autor (2004:

A. El cambio en la denominación de los planes hidrológicos: la defectuosa comprensión inicial de la planificación regulada por la DMA

El art. 38.2 LAg establecía como ámbito de la planificación hidrológica la cuenca hidrográfica, entendida como «el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único» (art. 14 LAg). A partir de esta definición, se elaboraron los PHC, aprobados en el año 1998 y que estaban en vigor (y pendientes de revisión) en España cuando se redactó la DMA. Tras la transposición de la DMA, los PHC conservaron la misma denominación en el TRLA (art. 40.3), aunque su ámbito pasó a ser el de la DH. Ello encuentra su justificación en la defectuosa comprensión inicial de la planificación regulada por la DMA, como a continuación explicaremos.

La causa de todo ello tiene su origen en el tenor literal del texto final en español de la DMA, que utiliza la nomenclatura de la LAg y de la versión inicial del TRLA, tergiversando los términos utilizados en el original en inglés para definir los planes hidrológicos y el ámbito territorial de los mismos. Así, la expresión «*River basin management planes*» que contiene el art. 13 DMA, se debería haber traducido por «Planes de gestión de cuencas fluviales», más que por «planes hidrológicos de cuenca», que era la terminología utilizada previamente por la LAg¹⁸². Se puede observar cómo la CA de Cataluña es la única que mantiene estrictamente la denominación dada por la DMA al dictar su ley de aguas, anterior a la trasposición realizada por la citada Ley 62/2003¹⁸³.

Lo mismo ocurre con la expresión «*Member States shall ensure that a river basin management plan is produced for each river basin district lying entirely within their territory*», del art. 13.1 DMA, que se debería haber traducido al castellano por «Los Estados miembros velarán por que

182-183), que sea criticable la utilización para dicha trasposición de una ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado, ya que la importancia de esta DMA merecía un tratamiento individualizado por parte del legislativo, incompatible con su inclusión en el cajón de sastre que son las leyes de acompañamiento. Desde luego, hubiera sido preferible realizar la incorporación de la DMA a través de un procedimiento de reflexión y deliberación abierto a la opinión pública, con el tiempo y la atención acordes a la trascendencia de los temas que en sede legislativa se aprueban. Sobre el abuso de las leyes ómnibus para legislar en España, valga por todos el análisis de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999).

¹⁸² Históricamente, el nombre otorgado a la planificación en materia de aguas en España ha variado. Por ejemplo: los planes generales de obras públicas indicados en la Ley de Obras Públicas de 1877, los planes de aprovechamiento general establecidos en el Real Decreto Legislativo de 1926 que creaba las CH, los planes integrales de determinados ríos (como es el caso del Plan Integral del río Guadalupe de 1971) o los planes de riego (como el aprobado en 1915 para el Alto Aragón que incluían también la definición de las infraestructuras hidráulicas necesarias).

¹⁸³ Cataluña fue pionera en la incorporación de las instituciones de la DMA a la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua (en particular su Título IV, relativo a la planificación hidrológica, arts. 25 a 36), adelantándose no solo a la transposición del Estado sino, también, a la propia aprobación final de la DMA. Esta ley ha sido derogada por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aunque no se han modificado los preceptos relativos a la planificación. Véase FANLO LORAS, A. (2006A: 57).

se elabore un plan de gestión de las cuencas fluviales para cada demarcación hidrográfica situada íntegramente en su territorio». El cambio en la versión final en español de la DMA -de «planes de gestión» a «planes hidrológicos», más apropiado a la terminología de aguas del TRLA- ha llevado a asimilar el modelo de planes de la DMA con los PHC del TRLA, cuando tenían diferente contenido técnico y normativo e, incluso, objetivos diferentes¹⁸⁴.

Otro tanto ha pasado con la traducción de «*district hydrologique*» como «cuenca hidrológica», para acomodar la regulación a nuestro derecho interno. Ello ha hecho que se denominen PHC los que deberían haberse denominado planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas. Todo esto ha provocado múltiples incongruencias en el texto traducido de la DMA. Así, mientras que en su art. 4 establece los objetivos medioambientales de los PHC, en el art. 11 remite el programa de medidas a la DH y su art. 13.1 exige a los Estados miembros elaborar «un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio».

A mantener dicha confusión terminológica ha contribuido la trasposición realizada por la Ley 62/2003, al no variar la denominación de los PH e integrar el nuevo contenido técnico y cognoscitivo dentro del contenido normativo de los PHC originales; y al incluir los objetivos medioambientales de la DMA en un artículo aparte de los objetivos de la planificación hidrológica del art. 40 TRLA.

No obstante, gracias a la promulgación del RPH y de las guías técnicas elaboradas en el seno de la estrategia común de implantación, dicha confusión terminológica no afectó a la elaboración de la planificación hidrológica. Y así, cuando se aprobaron los primeros planes entre los años 2013-2015 se denominaron como «Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica», con la excepción del Plan de Gestión del distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, (título con el que la CA de Cataluña denomina al PHDH de sus cuencas internas) y del Plan Hidrológico Insular de cada una de las DH de las Islas Canarias.

¹⁸⁴ FANLO LORAS, A. (2006A: 51-52) considera que «los planes de la DMA parece que solo son meros instrumentos informativos. Pero ello no quiere decir que deban serlo también en el Derecho español. La ambigüedad o falta de perfil del modelo de la Directiva no tiene porqué trasladarse a nuestro ordenamiento jurídico. En virtud del principio de autonomía institucional el cumplimiento de la DMA no requiere, sin embargo, que deba alterarse la naturaleza jurídica de nuestros planes hidrológicos». No obstante, la Ley 62/2003 ha realizado una verdadera integración de estos «planes de gestión» dentro de nuestros «planes hidrológicos», con lo que han adquirido el valor normativo previsto a los PHC en el TRLA.

Por su parte, HUERTAS GONZÁLEZ, R. (2015: 461-465) valora la naturaleza normativa de los PHC españoles frente al carácter de simple guía que tienen en otros países europeos. Así la normativa de los citados planes se convierte en una especie de reglamento del DPH específico de cada cuenca, que junto con el RDPH, constituirán el marco de referencia a la luz del cual debe ser analizada cualquier concesión, autorización, informe, etc. que se plantee al organismo de cuenca. Asimismo destaca que la normativa de los nuevos PH surgidos tras la DMA es mucho más detallada que la de los PHC aprobados en 1998, posiblemente porque se ha puesto en valor un importante acervo informativo que permite identificar fácilmente posibles afecciones, duplicidades de derechos, etc.

Por todo ello, se puede establecer la premisa de que ni los PHC sirvieron de modelo a la planificación hidrológica prevista por la DMA ni, sorprendentemente, la regulación contenida en la DMA ha provocado un cambio sustancial del contenido de los PHC establecido en nuestro Derecho¹⁸⁵. Consideramos que ello es así porque las modificaciones incluidas por la Ley 62/2003 en el TRLA se limitaron principalmente a ampliar el contenido obligatorio de los PHC para incluir el estudio de las masas de agua y el establecimiento de los objetivos medioambientales para cada una de ellas, así como ordenar la participación pública y establecer plazos concretos para la revisión y actualización de los mismos, manteniendo prácticamente toda la regulación prevista para los PHC y el PHN en el título III de la TRLA, incluidos los órganos colegiados de elaboración y participación, con la excepción del comité de autoridades competentes encargado principalmente de la elaboración y coordinación de los programas de medidas.

B. La Demarcación Hidrográfica (DH) como ámbito territorial de la planificación

Sin entrar tampoco a valorar la procedencia de elaborar un PHC por cada río o cuenca hidrográfica, en vez de elaborarlo conjuntamente para varias cuencas hidrográficas, aunque fuera de tamaño menor (p. ej. el PHC del Sur, el PHC del Júcar, el PHC del Norte, o el PHC de las cuencas intracomunitarias catalanas)¹⁸⁶, con la transposición de la DMA se modifica la definición de «cuenca hidrográfica» recogida en el art. 16 TRLA y se da «carta de legalidad» a los PHC aprobados en el año 1998, que aglutinaban varias cuencas hidrográficas.

El art. 16 TRLA (antiguo art. 14 LAg) definía a las «cuencas hidrográficas» como «el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. Tras la modificación realizada por la citada Ley 62/2003 queda así: «la superficie de terreno cuya escorrentia superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o

¹⁸⁵ No voy a entrar a analizar las diferentes hipótesis y criterios mantenidos por unos autores para justificar el uso de los PHC como modelo de la planificación prevista en la DMA; y por otros para encumbrar los cambios realizados por la DMA a la planificación de aguas regulada en la LAg, en ambos casos por no ser el objeto principal de esta tesis y estar sumamente tratada en revistas y otros textos legales. Sobre la transposición de la DMA al Derecho interno se pueden consultar, entre otros: CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006); DELGADO PIQUERAS, F. (2004); DÍAZ LEMA, J.M. (2006); EMBID IRUJO, A. (2003 y 2006D); FANLO LORAS, A. (2002 y 2006A), SETUAIN MENDÍA, B. (2001) o TIRADO ROBLES, C. (2007).

¹⁸⁶ DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 189) achaca la confusión al Real Decreto 650/1987, que equiparó el ámbito competencial de los organismos de cuenca con el territorial de la planificación hidrológica, incluyendo varias cuencas hidrográficas dentro de un mismo PHC (no obstante, la cuenca hidrográfica del norte se dividió en tres PHC y la del Guadiana en dos PHC). Como tal, contradice a la LAg, que en su art. 14 especifica claramente que «las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único» y que, en el resto de su articulado, se refiere siempre a planes «de cuenca», en singular, nunca «de cuencas», en plural. Mientras que el art. 20.3 LAg habilitaba que el ámbito territorial de los organismos de cuenca pudiera comprender una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales. Por ello, considera que, aunque esto haya supuesto una economía de medios de gestión, se debería haber realizado un PHC para cada cuenca hidrográfica definida en el citado art. 14 LAg.

delta». No obstante, no se ha variado su identidad principal, que es la consideración de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso indivisible.



Ilustración 2. Cuencas Hidrográficas en España. Fuente: Hispagua/CEDEX.

Por su parte, la DMA incluye en su art. 13 un ámbito superior de planificación hidrográfica¹⁸⁷, que es la DH, entendida como «la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apdo. 1 del art. 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas» (art. 2 DMA, definición 15). Con ello, se amplía el ámbito territorial de la planificación hidrológica realizada en los PHC a las aguas de transición y costeras¹⁸⁸.

La inclusión de las aguas costeras dentro del ámbito de la «demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas»¹⁸⁹ (art. 16.bis.2 TRLA) obligaba a tener que reconsiderar la división jurídica realizada en su momento, en la normativa estatal, entre la LAG y la Ley de Costas. Con objeto de afectar lo mínimo posible a la normativa existente, se adoptó la solución de limitar la regulación del TRLA exclusivamente a la protección de la calidad de las aguas costeras; y así se incluyó en el art. 1 TRLA como objeto de la ley «el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin

¹⁸⁷ El art. 13 DMA establece que «los Estados miembros velarán porque se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio».

¹⁸⁸ ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2371) ya proponía que la futura LAG debía integrar en la defensa del medio ambiente hidráulico «la de las aguas marítimas», basándose en que «en nuestro caso con una enorme extensión de costas y playas. El tratamiento de los vertidos al mar resulta imprescindible». Propuesta que no llegó a adoptarse por el legislador, que separó las aguas dulces de las aguas saladas en su regulación normativa.

¹⁸⁹ DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 193) cuestiona, al igual que hizo con las aguas subterráneas, este criterio jurídico indefinido «más próximas o más apropiadas» por cuanto son «dos criterios bien maleables en la práctica que permiten seccionar convencionalmente la franja costera casi a voluntad».

perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación». Del mismo modo, se dio participación a los servicios periféricos de costas, la autoridad portuaria y capitanía marítima en los consejos del agua de las DH intercomunitarias e intracomunitarias¹⁹⁰ (art. 36 TRLA).

En el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, se fijó el ámbito territorial de las DH intercomunitarias y, por ende, el de su respectivo PHDH. Donde se opta por mantener, en la medida de lo posible, la estructura preexistente de cuencas hidrográficas prevista en el Real Decreto 650/1987, más la adición de las aguas de transición y las costeras¹⁹¹:

- Las DH intercomunitarias internas: Guadalquivir, Júcar, Segura y Cantábrico Occidental;
- Las DH intercomunitarias internacionales: Cantábrico Oriental, Duero, Ebro, Guadiana, Miño-Limia, Tajo, a las que hay que añadir Ceuta y Melilla;

La determinación del ámbito territorial de las DH no ha estado exento de disputas competenciales entre el Estado y las CCAA, al igual que ocurrió con el citado Real Decreto 650/1987, que delimitaba el ámbito territorial de los PHC, ante las cuales el TC en su sentencia 149/2012, determinó la incompetencia del Estado para regular las DH intracomunitarias¹⁹², ya

¹⁹⁰ El art. 36.2 TRLA establece que «En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la comunidad autónoma correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante».

¹⁹¹ Véase LÓPEZ MENUDO, F. (2016: 272). Por su parte DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 193-194) defiende que se mantenga la estructura administrativa de las cuencas hidrográficas por cuanto se establece, tanto en el TRLA como en la DMA, como «unidad de gestión del recurso indivisible». Ello, sin perjuicio de que los organismos de cuenca administren los recursos de cada ámbito respetando su unidad física y jurídica, «de la misma forma que un administrador lo haría con patrimonios diferentes y separados».

¹⁹² La STS 6615/2004 de 20 de octubre (recurso de casación 3154/2002), de acuerdo con la jurisprudencia del TC en las Sentencias 25/1983 de 7 de abril, 87 y 88/1983 de 27 de octubre y 11/1986, de 28 de enero, reconocía la competencia autonómica (desde el mismo momento que lo establezca el estatuto de autonomía) sobre las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana y endorreicas de la CA de Castilla-La Mancha dentro del ámbito territorial de la CH del Júcar, de titularidad estatal (FJ 6º). Posteriormente, en la STS 6172/2011 de 22 de septiembre (recurso 60/2007), considera conforme con el ordenamiento jurídico el art. 2.2, la disposición transitoria única y disposición final primera del mencionado Real Decreto 125/2007, toda vez que es el desarrollo reglamentario del art. 16.bis TRLA, por el que se incorpora *ex novo* la noción de demarcación hidrográfica como criterio rector de la planificación hidrológica en vez del de cuencas hidrográficas, criterio exigido por la DMA (FJ 8º). Así, declara «la sustantividad propia de la demarcación hidrográfica que asienta su ámbito territorial incluyendo, por lo que ahora interesa, las cuencas intracomunitarias, en el caso de Comunidades Autónomas que no hayan asumido efectivamente la competencia de aguas, de que son titulares, al no haberse materializado las transferencias de medios y servicios. Además, dicha fijación de la demarcación en estos supuestos se hace con

que corresponde hacerlo a las CCAA donde se ubiquen. En base a ello el TC reconoce la imposibilidad de establecer demarcaciones mixtas por no existir base jurídica alguna actualmente para su creación (FJ 7º). Por dicho motivo, ha sido necesario modificar el citado Real Decreto 125/2007 para adaptar el ámbito territorial de las DH del Cantábrico (Real Decreto 29/2011, de 14 de enero) y del Júcar (Real Decreto 255/2013, de 12 de abril, y Real Decreto 775/2015, de 28 de agosto) para cumplir, así, con lo establecido en el art. 3 DMA¹⁹³.

C. El Comité de Autoridades Competentes

Para lograr una coordinación en la elaboración del PHC y en el programa de medidas, se exige

carácter provisional como insiste la disposición general que se recurre». Y todo ello, bajo la tesitura de que «la solución contraria a la expuesta haría que se resintiera la racionalidad del sistema, no sólo creando los indicados vacíos en la gestión de los recursos hídricos (si la Administración General del Estado se inhibe respecto de las cuencas intracomunitarias no traspasadas) con grave repercusión para el interés general, sino también introduciendo una suerte de tajante escisión que bloquearía la gestión del agua y sometería la misma a una suerte de lenta descomposición» (FJ 11º). Frente a esta doctrina sentada por el TS, la STC 149/2012 establece que la cláusula del art. 16.bis.5 TRLA «no permite al Estado incluir en la misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias de competencia estatal y cuencas intracomunitarias de competencia autonómica, pues lo cierto es que, de ser así, ello debería tener su reflejo en la regulación de los aspectos organizativos que contempla la Ley»; de este modo, concluye que la DH del Júcar no puede configurarse como una demarcación mixta ya que «en precepto alguno de la Ley de Aguas se menciona o se prevé la existencia de demarcaciones mixtas, ni existe base jurídica alguna -hoy por hoy con la actual regulación- para su creación, al margen, claro está, de eventuales convenios, al efecto, entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 7º).

Ya en su día, DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 192) solicitaba que no se cometiera la misma inconstitucionalidad en que se incurrió con el Real Decreto 650/1987 al incluir a cuencas hidrográficas intracomunitarias (FJ 35º de la STC 227/1988): «Es una inconstitucionalidad que no debería repetirse cuando el Gobierno fije el ámbito territorial de las nuevas demarcaciones hidrográficas. Debería respetarse la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar el ámbito territorial de las demarcaciones que afecten a las cuencas intracomunitarias. La Directiva no debería servir de pretexto para perseverar en el error mencionado, puesto que el orden competencial interno no puede ser alterado por el Derecho Comunitario ni éste tiene atribuciones para determinar la organización interna de los Estados miembros». No obstante, han sido varias las sentencias del TS y del TC que han tenido que dictarse para que se ajustará la delimitación territorial de las DH del Real Decreto 125/2007 a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Por mucho que se dicten estas normas con rango reglamentario, o incluso existan convenios interadministrativos que lo amparen (como el Convenio de 18 de julio de 2012 entre la CH del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua para el Cantábrico Oriental), EMBID IRUJO, A. (2015: 65) considera que se vulneran las competencias establecidas en los Estatutos autonómicos y, por ello, propone que «solo la desaparición del título competencial autonómico sobre sus propias cuencas y, consiguientemente, la aplicación del art. 149.3 de la CE (competencia residual del Estado sobre estas) podría cerrar, jurídicamente, una herida abierta que amenaza con paralizar la acción del Estado en este ámbito» ante una posible declaración de inconstitucionalidad.

¹⁹³ En la propia exposición de motivos del citado Real Decreto 29/2011 se indica que las modificaciones incluidas en la DH del Cantábrico traen causa de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de mayo de 2009 (C-516/07), que obligaba al Reino de España a delimitar las DH de su territorio que aún no lo hayan sido y designar las correspondientes autoridades competentes. Asimismo, se emitió el Dictamen Motivado 2003/2009 de la Comisión Europea contra el Reino de España por incumplimiento del art. 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE en la obligación prevista en el art. 3 de la DMA de delimitar las DH de acuerdo con los criterios establecidos en dicha directiva. Por esos motivos, se procedió a dividir la DH del Cantábrico en dos DH para permitir una mejor coordinación con las CCAA de Galicia y País Vasco respectivamente: Cantábrico Occidental y Cantábrico Oriental.

en el art. 3 DMA que se constituya un comité de autoridades competentes (arts. 36.bis y ter TRLA)¹⁹⁴. Este comité se caracteriza como foro de participación y cooperación de las Administraciones públicas (estatal, autonómica y local¹⁹⁵) para coordinar las medidas que cada administración tenga previstas dentro de sus competencias respectivas en aras de la protección de las aguas. Aunque la cooperación y participación estaban previstas en la LAg, no llegaron a desarrollarse convenientemente en la redacción de los PHC aprobados en 1998, como se constató posteriormente en el LBA. Por ello, es muy loable la creación de este órgano máximo de participación interadministrativa en la DMA, que debe favorecer la coordinación entre las administraciones y evitar los conflictos judiciales en defensa de sus competencias, al situar a todas las administraciones en un plano de igualdad y voluntariedad. No obstante, el éxito de estos comités en la elaboración de los PHDH hasta la fecha ha sido más bien escaso, limitándose a ser meros transmisores de información más que órganos de debate y análisis de las medidas más adecuadas para alcanzar el buen estado de las masas de agua¹⁹⁶.

Mediante el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, se reguló la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias¹⁹⁷. Los comités de autoridades competentes de las cuencas

¹⁹⁴ EMBID IRUJO, A. (2007A: 26) cuestionaba que el art. 3 DMA exigiera una única «autoridad competente» para cada DH, como parece desprenderse del art. 3.2, sino que debería haber más de una autoridad competente, como se deduce del art. 3.8., que además sería lo más conveniente teniendo en cuenta la amplitud con que se define a la DH y acorde, por otra parte, con la definición recogida en el art. 2.16 DMA: «la o las autoridades designadas con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 3». Discrepamos del autor en cuanto a que sobre esta base se pudieran fundamentar las competencias de las CCAA de Andalucía y Castilla y León sobre las partes «andaluza» y «castellano leonesa» de las cuencas hidrográficas del Guadalquivir y del Duero, respectivamente, al poderse admitir distintas autoridades competentes no solo en las demarcaciones hidrográficas, sino también en las mismas cuencas hidrográficas. A nuestro juicio, las autoridades competentes se configuran como órganos de cooperación para la aplicación de las normas de protección de las aguas y, en especial, para la elaboración del PHDH, pero no tienen función alguna de gobierno y gestión del agua, como parece ser que pretende EMBID IRUJO. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica está amparado por el TRLA y por la DMA, lo que impide actualmente que pueda fraccionarse dicha gestión por ámbitos político-administrativos; ello exige que exista un órgano único de gestión y planificación por cada cuenca hidrográfica intercomunitaria, sin perjuicio de que se puedan encomendar o delegar la tramitación administrativa y funciones de vigilancia y control a las CCAA y se amplíe la participación de dichas CCAA en los órganos de gobierno y planificación previstos en el TRLA, con objeto de tener en cuenta las especialidades territoriales de cada CA.

¹⁹⁵ DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 196) critica que la representación en el comité de autoridades competentes se haya limitado a los ayuntamientos en función de su población dentro de la demarcación, en vez de a través de las diputaciones provinciales, pues están institucionalmente habilitadas para participar en la coordinación de la Administración local con las Administraciones del Estado y de las CCAA (art. 31.2.b LRRL).

¹⁹⁶ Estos comités de autoridades competentes, como indica SERRANO AGUILAR, J. (2013: 8), se han convertido en una reunión de representantes de las Administraciones públicas donde «cada autoridad colgaba lo que iba a hacer», sin ningún análisis de las necesidades de las masas de agua de acuerdo con los estudios realizados ni coordinación alguna entre las medidas previstas por cada administración. En base a ello, el gestor aseveraba que: «cuando esto se produce, y se ha producido, un Plan solo representa un saco de medidas que en muchos casos no sabemos dónde conduce».

¹⁹⁷ La Comisión Europea demandó a España por incumplir la obligación de designar a todas las autoridades

hidrográficas intracomunitarias han sido regulados por las respectivas CCAA, que deben respetar los criterios establecidos en el art. 36.bis.4 TRLA: «el principio de unidad de gestión de las aguas, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas Administraciones públicas y, en particular, las que corresponden a la Administración general del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre, portuario y de marina mercante. Asimismo proporcionarán a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera conforme a la normativa vigente»¹⁹⁸. Estos comités también serán los órganos encargados de transmitir la información de la DH al ministerio para su envío posterior a la UE.

Personalmente consideramos que sus funciones no deberían quedarse en las meramente de planificación, ni en las puramente enunciativas de las medidas que cada administración va a adoptar dentro de sus competencias al respecto¹⁹⁹. Dicho comité debería coordinar todas las medidas y planificar de consuno la ejecución de las mismas, de manera que la superposición de sus efectos permitiera alcanzar los objetivos previstos en la planificación. Este comité debería, por tanto, analizar periódicamente el grado de cumplimiento de las medidas propuestas por cada Administración, impulsar las que estuvieran más retrasadas y favorecer su coordinación en pos de buscar una mayor integración en sus efectos.

D. Objetivos y programa de medidas

Tras los cambios introducidos por la Ley 46/1999 en la LAg para incluir como objetivo expreso «conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico» (art. 38.1 LAg), tan solo

competentes en cada una de las DH constituidas, ya que el Real Decreto 126/2007 tan solo definía a los Comités de Autoridades Competentes de las DH intercomunitarias. Por tanto, la Comisión consideraba que no se había cumplido dicha designación en cuanto a las DH intracomunitarias de la CCAA de Valencia, Cataluña, Galicia, País Vasco, Andalucía, Islas Baleares e Islas Canarias (si bien la Comisión, de acuerdo con la contestación de España, retiró las imputaciones referentes a Valencia y Cataluña). A raíz de ambos procesos, se dictó la Sentencia de 7 de mayo de 2009 (asunto C-516/07), donde se justifica que la delimitación de las DH «es indispensable para que una autoridad designada pueda considerarse apropiada a efectos de la aplicación de las normas de la citada Directiva». El asunto no se cerró hasta 2011, cuando a través del Real Decreto 29/2011 se creó un organismo de coordinación adicional con el fin de elaborar el PHDH del Cantábrico Oriental, que lo componen representantes de la Administración estatal y de la CA del País Vasco. A tales efectos se firmó un convenio de colaboración el 18 de julio de 2012 entre el Estado y la CA del País Vasco para garantizar la unidad de gestión y la coordinación de la planificación hidrológica (Resolución de 25 de julio de 2012 de la CH del Cantábrico).

¹⁹⁸ De acuerdo con lo establecido en el art. 15 LADA, mediante el Decreto 14/2012, de 31 de enero, se creó la comisión de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y se reguló su organización, funcionamiento y atribuciones. Aunque, como ya se comentará más adelante, en vez de constituirse un comité para cada DH, se ha constituido una única comisión para todas las DH.

¹⁹⁹ De ello podemos dar buena cuenta, por nuestra participación en las comisiones técnicas de dicho órgano, en las cuales cada Administración exponía las medidas que iba a adoptar y el redactor del plan se limitaba a examinar dentro de qué epígrafe de las medidas según el RPH se podían incluir. En el mejor de los casos, se debatía quien debía llevar a cabo tal o cual medida, pero nunca cómo se deberían coordinar las medidas previstas por cada Administración. El proceso, además de largo y complejo, se tornaba por lo general en un mero intercambio de información cerrada, sin posibilidad de adaptación ni de reformulación por parte de los redactores de los planes.

se consideró necesario realizar una pequeña precisión terminológica acerca de la protección ambiental, de manera que se dio una nueva redacción al art. 40.1 TRLA: «conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley». Con ello, se lograba un mejor ajuste con las definiciones del art. 2 DMA (buen estado) y se ampliaba el objeto también a las aguas de transición y costeras (al incluir la expresión «de las aguas objeto de esta ley»).

Estos objetivos han sido plasmados en los art. 92 y 92.bis TRLA, con la única diferencia apreciable de haber eliminado cualquier referencia al «medio ambiente marino», que pasa a ser objeto de atención del nuevo art. 108.bis TRLA, que señala los objetivos de la protección de las aguas marinas²⁰⁰, los cuales deberán ser recogidos en la legislación sectorial aplicable²⁰¹.

²⁰⁰ El art. 108.bis.1 TRLA establece como objeto de la protección de las aguas marinas «interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercana a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias e origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales». Copia así el último párrafo del art. 1 DMA, pero cambiando «medio ambiente marino» por «aguas marinas».

²⁰¹ No existe ninguna referencia en estos artículos (ni en ningún otro del TRLA) a la protección y mejora del medio ambiente marino, como sí que lo hay para los ecosistemas acuáticos, terrestres y humedales en el citado art. 92. Por ello, en todo aquello que queda fuera del ámbito del TRLA, limitado a la prevención de vertidos al litoral, sería de aplicación la legislación específica en materia de costas o de espacios marinos (referente a la navegación, a los puertos, a la pesca marítima, al sector de hidrocarburos, a la lucha contra la contaminación en el mar, a la protección de especies y hábitats, entre otras). La necesidad de incluir también la protección del medio ambiente marino viene recogida en el considerando 17 DMA, que indica que «una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los sistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o los golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas». Ya en su día, ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2371) consideraba necesario para una adecuada política y planificación hidráulica establecer la defensa del medio ambiente hidráulico, incluida, por supuesto, la de las aguas marítimas, por cuanto el tratamiento de los vertidos al mar resultaba imprescindible para el autor.

Las dudas sobre si las medidas establecidas en la DMA eran suficiente para la protección del medio marino han dado lugar a que la UE dicte la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). Cuyas regulaciones se aplicarán a las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro de la UE ejerce soberanía o jurisdicción de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar; y en las aguas costeras, incluido el dominio público portuario, si la regulación derivada de la DMA no es suficiente para garantizar el buen estado ambiental de esta parte del medio marino. Esta directiva ha sido transpuesta al ordenamiento interno por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que tiene como objetivo lograr un buen estado ambiental del medio marino a través de una planificación coherente de las actividades que se practican en el mismo. Como declara la propia exposición de motivos de dicha ley, esta normativa es «en general de carácter sectorial y frecuentemente derivadas de los convenios internacionales de protección del medio marino, hasta el momento se carecía de un marco normativo completo, que pudiera garantizar la articulación de las actividades humanas en el mar de manera que no se comprometiera la conservación de las características naturales de los ecosistemas marinos, de acuerdo con el enfoque ecosistémico». Con ello, por fin, se ha conseguido suplir una deficiencia en cuanto a la incorporación también de los ecosistemas marinos a las políticas y programas de medidas de protección ambiental. Al igual que

En relación con los objetivos de protección definidos en los mencionados arts. 92 y 92.bis TRLA, el art. 92.ter remite a un futuro reglamento la determinación de las condiciones técnicas definitorias y los criterios para clasificar los diferentes estados o potenciales para cada una de las tipologías de las masas de agua. La caracterización de las masas de agua se ha incluido en el RPH y en la IPH, siguiendo los parámetros exigidos en el anexo II de la DMA.

Por otro lado, es importante resaltar que la posibilidad admitida en el art. 4.4 y 5 DMA para prorrogar el plazo más allá del 2016 para alcanzar los objetivos medioambientales (como máximo se establece el fin del 2027) y establecer objetivos menos rigurosos si se cumplen determinadas condiciones, respectivamente, ha permitido que los PHDH aprobados hasta la fecha hayan ido sistemáticamente retrasando dichos objetivos, en vez de abordar las cuantiosas y conflictivas²⁰² medidas necesarias para ello.

Asimismo, la exoneración establecida en el art. 4.7 DMA a los Estados miembros de lograr el buen estado de las aguas subterráneas y de evitar el deterioro de las masas de agua superficial o subterránea si es debido a nuevas modificaciones de las características físicas si se cumplen determinadas condiciones (entre las que se encuentran que se justifique en el PHC y que sean de interés público superior por suponer beneficios para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible), ha supuesto asimismo que se intente justificar en algún PHDH nuevas obras de regulación y derivación de aguas superficiales²⁰³.

En nuestra opinión, esta puerta de atrás abierta en la DMA al cumplimiento de los objetivos medioambientales establecidos hace un flaco favor a la protección de los ecosistemas acuáticos en España. Ello, por cuanto puede permitir a la Administración utilizar discrecionalmente dichas potestades para no adoptar determinadas medidas en algunas masas de agua. Consideramos que el cambio en la política del agua en España desde una concepción puramente cuantitativa del agua hacia una cualitativa o de calidad²⁰⁴ requiere de una regulación jurídica

hace la DMA, esta directiva delimita las «demarcaciones marinas» en su art. 4 teniendo en cuenta las regiones y subregiones marinas que establece la misma en base a las particularidades hidrológicas, oceanográficas y biogeográficas de cada zona marina española, dando lugar a cinco demarcaciones marinas.

²⁰² Decimos conflictivas, por cuanto alguna de las medidas que hay que aplicar para alcanzar el buen estado de las masas de agua pueden pasar por limitar los derechos privativos preexistentes, minorar trasvases de caudales a otras cuencas, restringir determinados usos comunes y especiales o, incluso, demoler alguna infraestructura hidráulica. Todas estas medidas no serían bien recibidas ni por los usuarios ni por las Administraciones públicas por el importante coste económico y social que supondrían.

²⁰³ FANLO LORAS, A. (2010B: 253) defiende estas posturas de los PHDH, por cuanto «la propia DMA admite que puedan excepcionarse o señalarse objetivos menos rigurosos (art. 4 DMA). Es un puro despropósito sostener que el resultado de la planificación hidrológica sea la exclusión de todo uso y toda actividad económica que suponga alguna “presión” sobre el agua».

²⁰⁴ LÓPEZ MENUDO, F. (2016: 268-269) indica que en la tensión entre cantidad y calidad del agua, se decanta por el factor calidad. Todo lo cual lo considera perfectamente lógico y casi sobrado de explicación, pues, al fin y al cabo, la finalidad primera y última no es otra que la expresada con toda sencillez en el considerando 24: «La buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población». Discrepamos de esta opinión, por cuanto en el considerando 19 DMA se indica que «La presente Directiva tiene por objeto mantener

precisa (sin salvedades y ambigüedades) y de una Administración comprometida y con medios humanos y técnicos suficientes.

Será, por tanto, a través de los programas de medidas definidos en el art. 11 DMA (que se deben incorporar a los PHC), como se alcanzarán los objetivos medioambientales previstos. Así se ha recogido en el art. 92.4 TRLA: «Los programas de medidas tendrán como finalidad la consecución de los objetivos medioambientales señalados en el art. 92.bis de esta ley». Estos programas de medidas se elaborarán por la Administración hidráulica competente²⁰⁵ de acuerdo con los «resultados de los estudios realizados para determinar las características de la demarcación, las repercusiones de la actividad humana en sus aguas, así como el estudio económico del uso del agua en la misma» (art. 92.4 TRLA) y deberán integrar las que aprueben las administraciones competentes en la protección de las aguas²⁰⁶.

Las medidas se dividen en básicas y complementarias (art. 92.5 TRLA). La concreción de las medidas básicas se realizó en el RPH aprobado en el año 2007. Con todo, se modificó el párrafo último del apdo. 4 del art. 55 TRLA para otorgar a las medidas previstas en dicho apartado, relativas a los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al DPH, la consideración de un programa de medidas. Este párrafo último fue

y mejorar el medio acuático de la Comunidad. Este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas. El control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad». Dejando una constancia clara de que el mantenimiento de unos determinados caudales en las masas de agua son una garantía de calidad de las aguas.

²⁰⁵ La Administración competente para elaborar el programa de medidas es la misma que la que elabora el PHC. Así, en las cuencas hidrográficas intracomunitarias la redacción del programa de medidas corresponde a la Administración autonómica; y en las cuencas hidrográficas intercomunitarias será el organismo de cuenca. En ambos casos contarán con la participación del comité de autoridades competentes o estructura similar regulada por la CA (en Andalucía se llama comisión de autoridades competentes) para integrar en dicho programa de medidas aquellas que estén previstas por el resto de administraciones competentes según la materia. La administración competente en materia de protección del mar territorial es el Estado, por cuanto la STC 38/2002 estableció que las competencias ambientales de las CCAA se circunscriben al ámbito territorial pero no a las aguas costeras, excepto cuando gocen de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos al litoral o salvamento marítimo). Por ello, las medidas previstas para la protección de estas aguas costeras corresponderá al Estado, salvo aquellas que se deriven de los vertidos desde tierra al mar (no desde buques que corresponde al Estado) y aquellas medidas de protección ambiental que afecten a las aguas interiores (aguas que están comprendidas entre la línea de costa y la línea que marca el mar territorial, línea de base rectas que unen puntos del litoral que penetran en el mar). Muestra de la superposición de competencias sobre estas aguas, es la referencia general que se incluye en el art. 41.2 TRLA: «De forma expresa, deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las comunidades autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral». Para una mayor profundización en esta problemática se puede consultar a GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2002).

²⁰⁶ Esta exigencia de integración de las medidas previstas en las distintas planificaciones y políticas sectoriales relacionadas con el agua se encomienda principalmente a los comités de autoridades competentes. Los cuales deben velar por garantizar, no solo la integración de las medidas previstas, sino también la coordinación y compatibilidad entre las mismas. Ya que no sería la primera vez que nos encontráramos en un plan medidas contrarias que las hicieran inviables (esa fue una de las críticas al Plan de Obras de 1902).

posteriormente eliminado por la Ley 11/2005, para indicar simplemente que «en el ámbito de las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma las medidas previstas en el presente apartado se adoptarán por el Ministerio de Medio Ambiente». Consideramos que esta eliminación responde principalmente a las críticas recibidas por parte de las CCAA, sobre las que se hacía recaer la obligación de disponer medidas concretas para instalar sistemas de control efectivos de caudales y de vertidos. Del mismo modo, se incorporó el art. 92.ter al TRLA para exigir el establecimiento de un programa de seguimiento del estado de las aguas en cada DH, que se integrará en el programa de medidas de cada PHDH.

E. Procedimiento y participación

Se modificó parcialmente el art. 41 TRLA²⁰⁷, manteniendo la remisión a los reglamentos para regular el procedimiento de elaboración y revisión de los PHDH e incluyendo expresamente la obligación de contemplar «la programación de calendarios, programas de trabajo, elementos a considerar y borradores previos para posibilitar una adecuada información y consulta públicas desde el inicio del proceso», así como «los programas de medidas básicas y complementarias, contemplados en el art. 92.quater» y «la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan»²⁰⁸.

Asimismo, se estableció en el art. 41.5 TRLA la necesidad de que con carácter previo a la elaboración de los PHC se preparase un programa de trabajo que incluyese el calendario sobre las fases previstas para dicha elaboración y la elaboración del estudio general sobre la demarcación exigida por el art. 5.1 DMA. En dicho apartado se prevé que en el referido estudio general se incluya «una descripción general de las características de la demarcación, un resumen de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas, y un análisis económico del uso del agua». La importancia que se asigna a este análisis económico (donde se justifique la aplicación del principio de recuperación de

²⁰⁷ El desarrollo de la regulación de los procedimientos de elaboración y aprobación de los PHC intercomunitarios se incluye en el capítulo I del título II del RPH, que se ciñe a los hitos marcados por la DMA:

- Programa de trabajo y estudio general sobre la demarcación (arts. 77 y 78),
- Esquema de temas importantes (art. 79)
- Proyecto de PHC (art. 80).

El art. 81 RPH define la estructura formal de los PHC y en su art. 82 se habilita al ministerio para dictar las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias. Como así hizo con la IPH aprobadas por la Orden ARM/2656/2008. Esta regulación es aplicable a las cuencas hidrográficas intracomunitarias en ausencia de regulación de las CCAA competentes, como ocurrió en la CA de Andalucía hasta el año 2015 en que aprobó su propia IPH, ya que son las CCAA con competencias en la materia y cuencas hidrográficas intracomunitarias, las que deben regular su procedimiento de elaboración específico. Finalmente, en su art. 83 regula la aprobación de los PHC, establecida en el art. 40 TRLA. Este artículo tiene carácter básico, al igual que el citado art. 40.6 TRLA y, por ello, será aplicable a las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

²⁰⁸ A tales efectos, se exige en el art. 41.3 TRLA el cumplimiento de los plazos previstos en la disposición adicional decimosegunda, que coinciden con los expresados en el art. 14.1 DMA.

costes) hace que se incluya dicho contenido obligatoriamente en los PHC (art. 42.1 TRLA).

Aunque no sea una exigencia propia de la DMA, se aprovechó la Ley 62/2003 de transposición para incluir en el art. 40.2 TRLA el principio establecido en el art. 10 LPHN²⁰⁹ y establecer en el art. 41.2 TRLA la obligación de coordinar los programas relativos a las aguas costeras y de transición para su integración en el PHDH. Este loable principio de integración de las estrategias y planes sectoriales en la política del agua, sin perjuicio de que la misma esté definida en la planificación hidrológica, debería haberse recogido en el art. 14 TRLA²¹⁰, que establece la «compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza».

En cualquier caso, con los cambios incluidos se quiso reconocer la necesidad de que los PHC, con su carácter transversal, que afecta a multitud de usos y actividades económicas y sociales, integren dentro de sus programas de medidas todas aquellas actuaciones (con independencia de cuál sea la administración competente y la entidad que lo ejecute) que puedan contribuir a conseguir los objetivos medioambientales marcados en la DMA y en el TRLA. Esta integración deberá hacerse desde una perspectiva no tanto de superioridad (justificada en la función de coordinación de los PH establecida en el art. 41.4 TRLA) sino de compatibilidad y respeto establecida como principio general de la gestión del agua en el art. 14 TRLA. Sin perjuicio de que, como se indica en el actual art. 40.2 TRLA, la gestión racional y sostenible del recurso condiciona toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite. Ello, porque la gestión racional y sostenible del recurso es la premisa o condición sin la cual no podría atenderse al conjunto de usos y demandas del agua previstos en dichas planificaciones sectoriales, que podrían verse en riesgo o perturbados desde la sola consideración de un interés sectorial²¹¹.

La otra novedad incluida en cuanto al procedimiento de elaboración y revisión regulada en el art. 41 TRLA, y ésta si es exigida por el art. 14 DMA con carácter obligatorio en cuanto a

²⁰⁹ El art. 10 LPHN establece que: «La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas». Nos remitimos a lo ya comentado anteriormente en el análisis del contenido del LPHN.

²¹⁰ DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 198) considera que ello supone que la política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales públicos sobre los distintos usos, cambiando la prevalencia de los PHC establecida en los arts. 41.4 y 43 TRLA. Discrepamos de dicha interpretación, por cuanto el art. 41.4 establece la coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten y por ello, en principio, le otorga una cierta prevalencia a la hora de recoger solo aquellas consideraciones que le parezcan adecuadas para cumplir los objetivos establecidos en el plan; por su parte, el art. 43 insta a que se incluyan en el PHC las zonas de protección ambiental y que las mismas sean respetadas por los instrumentos de ordenación urbanística del territorio. Todo ello, sin perjuicio del principio general de compatibilidad establecido en el citado art. 14, que viene a situar en el mismo plano de igualdad a todos los planes sectoriales y que requiere una coordinación de los mismos para que ningún plan sectorial se extralimite en sus competencias, de modo que entre todos se vaya hacia una gestión eficiente y eficaz de los medios públicos, como prescribe el art. 103 CE.

²¹¹ Véase DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 199).

contenido y plazos, es la participación, tanto de los departamentos ministeriales (ya prevista anteriormente) como la genuina participación pública; y ello, tanto en la fase de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. Se exige, así, que se establezca un proceso planificador eminentemente participativo. Pero esa participación no debe ser pasiva, en cuanto a que sea la propia administración la que elabore el PHC a su mejor criterio y luego se someta a una información pública carente de posibilidades de modificar su contenido (tanto por la complejidad del texto como por las posibilidades administrativas y jurídicas que se le brinda a los interesados)²¹²; sino que debe ser activa, es decir, se debe instar a las partes interesadas²¹³ a intervenir, desde el primer momento definiendo los Esquemas Provisionales de Temas Importantes (en adelante EpTI), hasta el último proceso que es la fijación del programa de medidas.

La complejidad de introducir en una administración fuertemente burocrática -y en cierta forma endogámica (se planificaba para la propia administración, no para los usuarios y personas interesadas)- las exigencias de coordinación, transparencia y suministro de información al público en general, hizo que la participación real en las primeras jornadas, encuentros y foros realizados en los PHDH de primer ciclo fuera escasa y, casi siempre, monopolizada por los usuarios y regantes. A ello se unía la complejidad de la información tratada, tanto de los datos técnicos como de los jurídicos y administrativos, que hacía inviable que los participantes pudieran de una forma activa y real proponer medidas concretas en los PHC, al no disponer ni de conocimientos especializados ni de tiempo para analizarla.

Tampoco la ampliación de las funciones de los consejos del agua (ahora de la DH) en el art. 35 TRLA, para el fomento de la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica²¹⁴, contribuye a favorecer dicha participación pública, por cuanto se

²¹² Aunque el proceso de consulta de los PHC de 1998 fue calificado por algunos autores, como LÓPEZ PIÑERO, S.J. (2006: 47-56), como un hito en participación pública en problemáticas hídricas, tanto por el número de personas que presentaron alegaciones como por la intensidad de la discusión y por las expectativas sociales creadas con la aprobación del PHN, realmente el proceso participativo se limitó a una consulta sin carácter vinculante, un trámite administrativo más y sin posibilidad de cambio de sus determinaciones por parte de los usuarios.

²¹³ Partes interesadas que, de acuerdo con el art. 14 DMA, debemos considerar que no sólo son los usuarios, entidades empresariales, ecologistas o científicas, que puedan tener un cierto interés económico o social directo, sino que debe abarcar a todo el conjunto de los ciudadanos, al público en general.

²¹⁴ FANLO LORAS, A. (2010B: 250-251) considera que las funciones establecidas en el art. 35.1 y 2 TRLA (fomentar y promover la información, consulta y participación pública), presuponen que «la participación y las consecuencias de la misma (propuestas, sugerencias, temas importantes) se realizan externamente al Consejo y sin que sea agente directo de ese proceso». Así, criticaba que con la trasposición de la DMA realizada por la Ley 62/2003 y la posterior aprobación del RPH se haya otorgado un protagonismo residual al consejo del agua, al instaurar la participación pública y crear el comité de autoridades competentes. A este comité, según dicho autor, se le ha atribuido la función de dar «la conformidad al Proyecto de plan hidrológico que se elevará al Gobierno (art. 80.5 RPH), atribución que es claramente contraria —e ilegal, en consecuencia— a las atribuciones que la ley reconoce al Consejo del Agua (art. 26, 35 en relación con el art. 36 bis TRLAg) y que han sido desconfiguradas por un simple reglamento y la praxis administrativa seguida». La intervención de las CCAA en los PHDH intercomunitarios que elabora los organismos de cuenca estatales, en aquellos aspectos y materias que afecten a sus legítimos intereses y competencias, no puede reducirse, a juicio del MMA (2000: 583), a ser el simple resultado

sigue dando una participación mayoritaria a las Administraciones públicas y los usuarios (un tercero del total de vocales), frente a una representación testimonial (máximo de seis) de las asociaciones y organizaciones de intereses ambientales, económicos y sociales²¹⁵, que son los que verdaderamente pueden servir de cauce al público en general.

F. Contenido

El anexo VII de la DMA incluye un listado del contenido o información a incluir en los PHC que tiene carácter mínimo y que puede ampliarse con el contenido que estimen oportuno los Estados miembros. El legislador español ha optado por la solución de fusionar los contenidos fijados en el derecho interno para los PHC con lo previsto en la citada directiva²¹⁶, buscando integrar ambos contenidos en vez de establecer un punto y aparte en la planificación hidrológica. Así, mediante la Ley 62/2003 se modificó el texto del art. 42 TRLA que regula el contenido de los PHC, para adaptarlo a las previsiones de la DMA.

La regulación detallada del contenido a incluir en los citados PHDH se encuentra en el capítulo I del título I del RPH (arts. 4 al 66) y en la IPH; sin embargo no todo el contenido del citado reglamento tiene contenido básico y, por tanto, es de aplicación también a las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía. Así, al amparo del art. 149.1.13, 22 y 23 CE tienen carácter básico los siguientes artículos: 4, 5, 6, 7, 8, 9.1, 10, 15, 16, 17.2, 18, 19.1, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 39.bis, 40, 42.1, 43, 44, 45.bis, 51, 55, 59.3, 64, 65 y 66.1.

En este apartado no voy a entrar a enunciar el contenido exigido a los PHC en los arts. 42 y 43 TRLA, por cuanto ya será objeto de estudio en la parte segunda de esta tesis referida a las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y a las especialidades que se incluyen al respecto en la LADA. Tan solo me centraré en aquellos aspectos más importantes y novedosos que la trasposición de la DMA ha incorporado al TRLA: objetivos medioambientales, ampliación del contenido técnico-informativo de los planes, zonas protegidas, seguimiento del estado de las masas de agua, régimen económico-financiero, reducción de la contaminación puntual y difusa, programas de medidas y el proceso de participación para la elaboración y aprobación. Sin perjuicio de que algunos de esos contenidos ya han sido tratados en los apartados anteriores y, por tanto, no serán objeto de análisis nuevamente en este apartado.

Los PHC, tal y como están regulados actualmente en el TRLA tras la citada trasposición de la

de un trámite formal de audiencia o de mera información en el comité de autoridades competentes, ya que el pleno sentido del principio de colaboración administrativa implica que la participación de las CCAA debe ser capaz de poder condicionar de forma sustantiva el contenido de dichos planes.

²¹⁵ Aunque el Decreto 477/2015 amplía la participación prevista en el TRLA a dos personas representantes de las universidades andaluzas, el número de vocales de las asociaciones y organizaciones resulta insignificante frente a los actores tradicionales de estos órganos participativos: usuarios y Administraciones públicas.

²¹⁶ Véase DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 202-204).

DMA, se estructuran, como señala Fanlo Loras, en «tres componentes o finalidades esenciales: la cognoscitiva (resulta imprescindible disponer de una buena información y un buen diagnóstico tratándose de un recurso escaso, irregular y vulnerable, que diferencia esta planificación de otras, como por ejemplo la urbanística, pues el suelo es el que es —no se estira ni se encoge— mientras que la disponibilidad del agua depende de la naturaleza); la normativa (resulta imprescindible ordenar el aprovechamiento de un bien escaso, sometido a múltiples intereses y presiones contrapuestas) y técnico-operativa (es necesario determinar las actuaciones a realizar en el tiempo para alcanzar los objetivos propios de la planificación hidrológica: satisfacer las demandas y garantizar los objetivos ambientales)»²¹⁷.

El art. 5 DMA ha supuesto, por tanto, una ampliación del contenido técnico-informativo de los PHC, para incluir un análisis cuantitativo y cualitativo de todas las masas de agua y realizar una caracterización lo más completa posible de las mismas²¹⁸. Contenido que se encuentra regulado en el art. 42.1.a) TRLA y cuya ampliación ha obligado a las administraciones hidráulicas a hacer un esfuerzo considerable para inventariar y caracterizar las masas de agua de las DH, que no ha finalizado hasta prácticamente los planes aprobados en el año 2016²¹⁹.

Del mismo modo, se ha ampliado la exigencia de información referente a los usos, presiones e incidencias antrópicas que inciden en las masas de agua (art. 42.1.b TRLA), que en los PHC regulados en la LAg se centraban prácticamente en conocer las demandas existentes para dotarlas de recursos suficientes para garantizar el suministro en cantidad y calidad adecuadas. La necesidad de conocer las presiones que estos usos causan en las masas de agua es imprescindible para poder establecer las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos medioambientales exigidos por la DMA.

Dentro de dicha caracterización de las masas de agua y definición de sus objetivos ambientales, ocupan un lugar preferente las zonas protegidas. El art. 6 DMA exige a los Estados miembros establecer para cada DH uno o más registros de todas las zonas declaradas de protección especial, tanto por su especial interés para el uso de las aguas (abastecimiento, baño, etc.), como

²¹⁷ FANLO LORAS, A. (2010B: 257) recoge los elementos estructurales de la planificación definidos por LUGARESI, N.: *Le acque pubbliche: profili dominicali, di tutela e di gestione*, Guiffre Editore, año 1995 (p. 391), y considera que «la virtualidad jurídica del plan hidrológico (su eficacia real como instrumento ordenador) está condicionada a la adecuada integración de estos tres componentes. Y, como queda señalado, nuestra legislación de aguas (la reforma de 2003 y su desarrollo reglamentario de 2007) no ha resuelto satisfactoriamente esta integración orgánica y funcional».

²¹⁸ La diversidad de contenidos de los PHC contemplados en la DMA, no resta carácter vinculante a todos sus componentes, establecidos en el art. 40.4 TRLA. Así se expresa en la exposición de motivos del Real Decreto 1/2016, que aprueba los PHDH del segundo ciclo 2016-2021. En particular, incide en el carácter vinculante del programa de medidas.

²¹⁹ Como se indicará en la parte tercera de esta tesis, el porcentaje de masas de agua sin datos se ha reducido considerablemente desde los PHDH de primer ciclo a los planes de segundo ciclo. Pasando de porcentajes del 30% de masas de aguas superficiales sin datos a tan solo un 5%; mientras que en las aguas subterráneas, que prácticamente en su totalidad estaban evaluadas en el primer ciclo, en los planes del segundo ciclo se ha mejorado la caracterización cuantitativa de dichas masas.

para el mantenimiento de las especies acuáticas o el hábitats asociado. Y donde a partir del año 2005 empiezan a tomar cuerpo las reservas naturales fluviales. Ha sido en esta materia en la que se han producido más problemas jurídicos y de coordinación, por cuanto la competencia para la designación de estas zonas protegidas en sus aspectos medioambientales corresponde a las CCAA, mientras que la designación de las reservas naturales fluviales corresponde a la administración hidráulica. Por ello, los PHDH aprobados hasta la fecha se han limitado por lo general, como se verá en la parte tercera de la tesis, a incluir un listado de dichas zonas y su delimitación geográfica, remitiendo las medidas de protección a la normativa autonómica aplicable en cada caso.

Otro de los aspectos importantes introducidos por la DMA (art. 8) ha sido el establecimiento de las redes de control para realizar un adecuado seguimiento del estado de las masas de agua y de la consecución de los objetivos ambientales previstos²²⁰. Aunque el ministerio empezó a configurar la red de control con carácter previo a la aprobación de la DMA, en los primeros planes carecía de la justificación de los puntos de control elegidos y no abarcaba todas las masas de agua. Por lo que dicha red, a petición de la Comisión Europea (como se verá en la parte tercera de la tesis), ha tenido que adaptarse en los planes vigentes (ciclo 2016-2021) para poder hacer el seguimiento de todas las masas de agua.

Uno de los principios básicos de la DMA, incorporado al art. 111.bis TRLA²²¹ y al art. 64 LADA, es el de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua (art. 9 DMA). Al igual que con el resto del contenido exigido por la DMA, el legislador no quiso concebir un nuevo régimen económico-financiero aplicable a los usos y utilización del DPH y optó por incorporar dicho principio sin modificación alguna de los cánones y tarifas

²²⁰ DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 204) considera que «la homogeneidad y claridad de la información exigida a los nuevos planes hidrológicos va a permitir superar la heterogeneidad y oscuridad de los PHC aprobados en el año 1998, y con ello, la incertidumbre y desconfianza que muchas veces rodeaban a los datos aportados por las Confederaciones». Asimismo, esperaba que la vigilancia y seguimiento de la Comisión Europea espoleara a nuestras autoridades en el cumplimiento de sus deberes. Sobre esta cuestión volveré en la parte tercera de esta tesis cuando se analicen los PHDH aprobados hasta la fecha.

²²¹ El art. 111.bis TRLA establece: «Las Administraciones públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda». Sin perjuicio de que se tenga en cuenta para su cuantificación los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas. La aplicación del principio tiene como objeto incentivar el uso eficiente del agua por los usuarios y, por tanto, contribuir a los objetivos medioambientales de la DMA (art. 9.1 DMA y 111.bis.2). Además, el citado art. 111.bis.2 exige que la implementación tenga en cuenta los distintos usos (al menos abastecimiento, agricultura e industria) y se apliquen criterios de transparencia. El art. 64 LADA remite al citado art. 111.bis TRLA, así como a los principios establecidos en la citada DMA, en vez de aprovechar la ocasión de crear unos cánones o tarifas propios en Andalucía adecuados al citado principio y que proporcionen incentivos adecuados a los usuarios para la utilización eficiente de los recursos hídricos.

establecidos en el TRLA²²².

Los cánones y tarifas establecidos en el TRLA y en la LADA, no solo no incluyen los costes ambientales y del recurso, sino que no llegan a recuperar la inversión realizada por la Administración hidráulica, debiendo incluir no solo los costes financieros, sino también los costes de administración y mantenimiento del servicio, las subvenciones y los descuentos (art. 7 IPH). Así se ha venido reconociendo por la propia Administración hidráulica, tanto en el Informe sobre precios y costes de los servicios del agua en España del año 2007²²³, como anteriormente por el LBA en el año 2000, que destaca la insuficiencia financiera para la recuperación completa de los costes de las infraestructuras realizadas mediante el canon de regulación y la tarifa de utilización.

Ello tiene como principal consecuencia que el agua, como recurso hídrico, siga teniendo en las cuencas ínter e intracomunitarias valor nulo, es decir, que el agua sea un recurso gratuito. El único valor o cuantía que se exige con los cánones y tarifas actualmente establecidos es la amortización o financiación de las obras de regulación, aducción, distribución o depuración necesarias, así como los gastos de gestión y explotación asociadas a las obras y al control administrativo. Ello desincentiva el uso eficiente del agua y el fomento del ahorro del recurso hídrico, que exigen la DMA, el TRLA y la propia LADA en su art. 25.

Las excepciones a la aplicación de este principio deben recogerse motivadamente en los PHC, de acuerdo con el art. 111.bis TRLA²²⁴, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la DMA. Por ello, el art. 42.1.f) TRLA exige que se incluya en los citados planes un resumen del análisis económico del uso del agua²²⁵, con una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de

²²² La trasposición al derecho interno del citado principio de recuperación de costes por la Ley 62/2003, no ha variado la fórmula de cálculo de los cánones de regulación y la tarifa de utilización, que siguen calculándose de la misma manera establecida en la LAg y el RDPH. Véase DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 211).

²²³ El MMA (2007: 197-198) señala que los precios del agua en aquella época, año 2007, eran bajos, especialmente en el servicio urbano y de agua de riego, principalmente por las subvenciones públicas que se les otorgaban a estos servicios y la falta de inversión en la reposición de grandes infraestructuras de embalse y transporte que habían superado con creces su vida útil.

²²⁴ Esta exigencia fue eliminada por el art. 1.6 de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, para remitir en las cuencas hidrográficas intercomunitarias al ministro el establecimiento motivado de excepciones al principio de recuperación de costes, previo informe preceptivo de los organismos de cuenca de que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales establecidos en las respectivas planificaciones hidrológicas. En las cuencas hidrográficas intracomunitarias, serán las CCAA competentes las que determinen el órgano competente para establecer dichas excepciones. En ambos casos se debe cumplir lo establecido en el art. 9.4 DMA, que exige «Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1». Sobre esta materia se volverá en la parte tercera de esta tesis cuando se analicen los PHDH de primer ciclo. Para EMBID IRUJO, A. (2015: 55-57) con este cambio se rebaja significativamente la importancia de la planificación hidrológica en la gestión del agua.

²²⁵ Este análisis económico deberá efectuarse con arreglo al anexo III de la DMA.

recuperación de costes²²⁶.

La DMA, en su art. 10, pone un especial énfasis en la prevención del deterioro de las masas de aguas con los vertidos puntuales y difusos. Esta preocupación de la UE de eliminar la contaminación de las aguas, que ya se había plasmado en numerosas directivas (como las Directivas 91/271/CEE y 91/676/CEE entre otras), se traslada ahora a la DMA, que en su art. 11.3 exige establecer medidas básicas para evitar o controlar la entrada de contaminantes en las aguas, y así se ha incluido en el art. 42.1.g) TRLA.

Asimismo, la DMA traslada al usuario de las aguas la obligación de tratar las mismas previamente a su vertido, conforme a las mejores técnicas disponibles, de forma que se aplique el principio de «quien contamina paga» en el uso de las aguas. Esta práctica, que ya había sido incorporada para los vertidos puntuales en el TRLA, carece de una regulación específica para los vertidos de fuentes difusas, por cuanto la misma suele ser debida a las prácticas agroganaderas que son competencia de las CCAA. La protección contra los vertidos se trasladó también a las aguas marinas, lo que obligó a incluir en el art. 108.bis TRLA una breve referencia a los mismos, remitiendo su regulación a la legislación sectorial aplicable en cada caso, para conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales.

Finalmente, merece prestar atención, aunque no se corresponda realmente con una materia objeto de los PHC, a la posibilidad recogida en el art. 13.5 DMA de complementar los citados PHC con la elaboración de programas y planes hidrológicos más detallados relativos a «subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, con objeto de tratar aspectos especiales de la gestión hidrológica». Opción que ha sido recogida en el art. 42.1.h) TRLA como contenido obligatorio de los citados PHC, y no dentro del art. 40.3 que establece la tipología de los planes. Para ello, el art. 62 RPH, que desarrolla la regulación de los programas y planes más detallados, exige que se incorporen al contenido del PHC aquellos programas y planes sectoriales redactados por las distintas administraciones competentes con un resumen de

²²⁶ Se ha comentado en el epígrafe anterior la incapacidad detectada en el siglo XX de la inversión privada para la financiación de las infraestructuras hidráulicas, lo que obligó a que éstas fueran financiadas con fondos públicos, repercutiendo durante su explotación parte de los costes sobre los usuarios beneficiados por dichas obras. Esta práctica se sigue manteniendo en el TRLA en el art. 114.3 para el canon de regulación y tarifa de utilización del agua, donde la cuantía anual se fija sumando las siguientes cantidades: total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras + gastos de administración del organismo imputables a la obra + 4% valor de las inversiones realizadas por el Estado. Autores como EMBID IRUJO, A. (1997A: 13-14), con carácter previo a que se aprobara la DMA, ya venían criticando que «El agua es, pues, gratuita en nuestro sistema jurídico y al mismo tiempo, hay un fuerte componente de subvención a los precios que paga el usuario y que se refieren solo a la compensación al Estado por la realización de las obras hidráulicas que les benefician y no al recurso en sí. Gratuidad y subvención forman, pues, dos características esenciales al sistema actual de precios del agua y son, precisamente, las hoy más fuertemente contestadas».

sus contenidos²²⁷. Destacan, por su especial importancia, los planes especiales en situaciones de alerta y eventual sequía y los planes de protección frente a inundaciones.

Sin embargo, se obvia la posibilidad de redactar planes más detallados que puedan complementar a los PHC, es decir, que sirvan para desarrollar sus contenidos a posteriori, tanto en ámbitos territoriales más pequeños (subcuencas o sectores), como en aspectos más detallados (cuestiones específicas o categorías de aguas concretas). Posibilidad que permitiría adaptar la planificación hidrológica a nivel regional o provincial, del mismo modo que en el pasado se hizo con los planes de aprovechamiento de determinados tramos de ríos, provincias o comarcas, y que igualmente permitiría que las CCAA desarrollasen su propia planificación hidráulica a nivel regional siguiendo los criterios y determinaciones establecidas en el PHC redactado por el organismo de cuenca estatal²²⁸. Esta posibilidad, como se verá en la parte segunda de esta tesis, sí que es reconocida expresamente en el art. 26 LADA para las cuencas hidrográficas intracomunitarias en Andalucía.

²²⁷ Los PHDH se limitan a incluir dentro del programa de medidas, el listado de los planes sectoriales redactados por cada administración competente, junto con un pequeño resumen en texto de sus contenidos, y las medidas previstas en ellos. Pero no suelen justificar la bondad de dichas medidas para la consecución de los objetivos medioambientales fijados en el PHDH y mucho menos establecer los mecanismos y medios de control de su ejecución y de los resultados obtenidos en las masas de aguas afectadas.

²²⁸ No me centraré en este momento en las posibilidades que aporta esta disposición de la DMA por cuanto en un capítulo posterior se analizará las distintas clases de planes recogidos en el TRLA y en la LADA a nivel autonómico.

CAPITULO 2

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA MATERIA

Hasta el momento se ha venido analizando cómo evolucionó la planificación administrativa como instrumento preferente de las políticas públicas a lo largo de los siglos XIX y XX; y, del mismo modo, cómo se introdujo en las políticas del agua, primero para definir las obras hidráulicas necesarias para desarrollar el regadío en el campo y, después, como medio de desarrollo sectorial de zonas concretas del país, hasta llegar a la planificación hidrológica tal y como se reguló en la LAg en el año 1985.

También se ha hecho un análisis del cambio en cuanto al objeto preferente de la planificación hidrológica, desde el aspecto puramente cuantitativo (con los pequeños cambios introducidos en materia de protección del medioambiente, primero en la LAg y, después, en la Ley 46/1999) hasta el aspecto más estricto de la calidad y de la preservación y mantenimiento de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos asociados exigidos por la DMA (y transpuestos al ordenamiento interno por la Ley 62/2003).

En la exposición realizada del articulado del título III, tanto de la LAg como del TRLA, referente a la planificación hidrológica, se ha hecho referencia a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Antes de entrar de lleno en la regulación y el proceso de elaboración de la planificación hidrológica, es preciso profundizar en esta materia.

I. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN

La delimitación de competencias, en general, entre el Estado y las regiones o CCAA no ha sido pacífica (desde el punto de vista tanto jurídico como político) en materia de aguas. Así, sin necesidad de entrar a analizar el Proyecto de Constitución federal de 1873²²⁹ ni la Constitución aprobada en el año 1931²³⁰, ni los proyectos y estatutos elaborados por varias regiones con anterioridad a la guerra civil²³¹, cabe recordar que el reparto competencial complejo de la citada

²²⁹ Este proyecto de constitución que no llegó a aprobarse puede consultarse en la web:

<http://ildefonso Suarez.es/Historia2bat/tema6/Proyecto%20de%20Constitucion%20Federal%20de%201873.pdf>

²³⁰ En su art. 14 se atribuía al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación y la ejecución de los «aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término». Para FANLO LORAS, A. (2010A: 316) supone «un antecedente manifiesto de la Constitución de 1978». Esta exclusividad se relativizaba en el art. 15, que atribuía «al Estado español la legislación, y podría corresponder a las regiones autónomas la ejecución en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes», en materia de «9ª. Legislación de aguas, caza y pesca fluvial».

²³¹ A pesar del primer intento de dotarse de un Estatuto propio realizado por la Mancomunidad catalana el 26 de enero de 1919, que no llegaría a aprobarse formalmente debido a las turbulencias políticas previas al golpe de estado del General Primo de Rivera, a raíz de la Constitución de 1931 se elaboraron ese mismo año numerosos anteproyectos o proyectos de estatutos como el valenciano, el balear o el gallego, aprobándose otros como el Estatuto catalán en el año 1931 o el Estatuto vasco en el año 1936. Como manifiesta GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1989: 18-19) «la Constitución republicana del 1931 no pretendió una regionalización total de la estructura del

Constitución de 1931 entre el Estado y las regiones autónomas sirve de modelo a la CE de 1978 para establecer el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. No obstante, hay una diferencia sustancial al efectuarse el reparto en virtud de la doble lista de los artículos 148 y 149 CE, con el diferente juego de una y otra según la vía de acceso a la autonomía, con la previsión de que, en todo caso, todas aquellas competencias no recogidas en los Estatutos de Autonomía corresponden al Estado²³².

Por tanto, como ya exponía Martínez Blanco en el año 1982, del juego de los Estatutos con la CE resultará el entramado básico para la regulación y organización, planificación y gestión de los totales recursos hidráulicos, superficiales y subterráneos. Ello le llevaba a aventurar 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 regional²³³.

No podemos obviar que durante el debate de la Comisión de Constitución del Senado se defendió la competencia exclusiva del Estado para la legislación, ordenación y administración de los recursos hídricos²³⁴, dejando solamente a las CCAA competencias ejecutivas para los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de

Estado, y esto fue un reproche que precisamente hizo Ortega y Gasset desde su banco de diputado a los constituyentes de la República y a los legisladores que aprobaron el primer Estatuto de Autonomía para Cataluña, sino que lo que intentó esa Constitución, como consecuencia del llamado pacto de San Sebastián, fue exclusivamente resolver el problema catalán. Dejó abierta la posibilidad de que la fórmula de la autonomía catalana pudiera generalizarse, pero esta posibilidad puramente abstracta no entró en funcionamiento hasta ya desatada la guerra civil, en octubre de 1936, en que es aprobado el segundo Estatuto, el Estatuto vasco. En ningún caso llegó a pensarse seriamente en la reestructuración política montada sobre el principio de la autonomía política territorial generalizada».

²³² Para BIGLINIO CAMPOS, P. (2012: 11 a 29) este reparto de competencias establecido en la CE puede considerarse como un federalismo de devolución, en el cual un estado centralizado devuelve el poder político que disfrutaron en el pasado a las regiones, frente al federalismo clásico, en el cual los Estados soberanos deciden renunciar a parte de su soberanía para integrarse en la Federación. El Estado solo se reserva aquellas competencias que, por diversos criterios de interés general, uniformidad y homogeneidad en todo el territorio, considera imprescindible reservarse en exclusiva; pudiendo el resto de materias ser objeto de competencias concurrentes o incluso exclusivas de los estados federados.

²³³ Véase MARTÍNEZ BLANCO, A. (1982: 387). La consideración realizada por este 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 considerar la atribución de competencias exclusivas sobre parte de las Cuencas Hidrográficas intercomunitarias del Duero y del Guadalquivir por parte de los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y Andalucía respectivamente.

²³⁴ FANLO LORAS, A. (2007A: 289-290) achaca la falta de concordancia del texto constitucional a la hora de delimitar las competencias en materia de aguas al planteamiento distinto que mantuvieron el Congreso de los Diputados y el Senado, siendo el texto final una mezcla de criterios geográficos y de interés. Por su parte, MARTÍN RETORTILLO S. (1992: 44-46) ha venido defendiendo la competencia exclusiva del Estado en materia de recursos. Ello dejaba solo a las CCAA la competencia sobre los aprovechamientos de las aguas que discurren únicamente por su ámbito territorial. Interpretación que no fue asumida por la STC 227/1988, que 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 discurren íntegramente por su territorio.

interés autonómico, sobre la base de la unidad de gestión de la cuenca hidrográfica²³⁵ y la desigualdad que resultaría entre las CCAA con cuencas intracomunitarias y, aquellas otras CCAA que solo disponen de cuencas intercomunitarias gestionadas por el Estado²³⁶. Aun así en el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado se decidió limitar la competencia exclusiva estatal a aquellas cuencas hidrográficas que discurran por más de una CA (texto actual del art. 149 CE).

De acuerdo con lo establecido en los arts. 148 y 149 CE, el siguiente cuadro recoge la distribución de competencias en las materias más significativas relacionadas con las aguas:

Artículo CE	Materia	Ámbito	Administración
148.1.4	Obras públicas	En su propio territorio	Comunidad Autónoma
149.1.24		Interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.	Estado
148.1.6	Puertos	De refugio, deportivos y los que no desarrollen actividades comerciales.	Comunidad Autónoma
149.1.24		Interés general	Estado
148.1.7	Agricultura y ganadería		Comunidad Autónoma
148.1.8	Montes y aprovechamientos forestales	Gestión y protección	Comunidad Autónoma
149.1.23		Legislación básica	Estado
148.1.9	Medio ambiente	Gestión y protección	Comunidad Autónoma
149.1.23		Legislación básica	Estado
148.1.10	Minas y energía	Aguas minerales y termales	Comunidad Autónoma
149.1.25		Legislación básica	Estado
148.1.10	Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos ²³⁷	Interés CA	Comunidad Autónoma
149.1.22		Cuando las aguas discurran por más de una CA	Estado
148.1.11	Pesca Fluvial y Acuicultura		Comunidad Autónoma

²³⁵ La unidad de gestión de las aguas por cuencas hidrográficas, en vez de por divisiones políticas o administrativas, ya se propugnaba en la Carta Europea del Agua, aprobada en Estrasburgo en 1968. Y así venía aplicándose no solo en España, sino también en Francia o Alemania.

²³⁶ Véase SAINZ MORENO, F. (1980: 2447-2449).

²³⁷ Se ha discutido doctrinalmente la omisión que la CE hace de las aguas subterráneas en el citado art. 149, y si ello implicaba la posibilidad o no de que los Estatutos de autonomía pudieran atribuirse dicha competencia como propia. Comparto la opinión dada por MARTIN RETORTILLO BAQUER, L. (1987: 423) que considera que la referencia que se hace en el art. 149.1.22 CE a los «recursos hidráulicos» se aplica tanto a las aguas superficiales como subterráneas de acuerdo con que *ubi lex non distinguit nec distinguere debemus* y, por tanto, ni los Estatutos del art. 151 podían atribuirse dichas competencias en la totalidad de su territorio, con excepción de las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

Artículo CE	Materia	Ámbito	Administración
148.1.18	Turismo		Comunidad Autónoma
148.1.19	Deporte y Ocio		Comunidad Autónoma
148.1.21	Sanidad		Comunidad Autónoma
149.1.16		Legislación básica	Estado
149.1.8	Legislación Civil	Legislación	Estado
		Conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan	Comunidad Autónoma
149.1.13	Planificación General		Estado
149.1.18	Procedimiento administrativo común		Estado

Tabla 1. División competencial según la CE. Fuente: elaboración propia.

La escasa claridad del reparto competencial en materia de agua y los preceptos no coincidentes para delimitar las competencias del art. 148.1.10 y 149.1.22²³⁸ CE hicieron que surgieran en la doctrina distintas interpretaciones posibles de acuerdo con dichos artículos²³⁹, aun cuando los estatutos de autonomía mostraban una uniformidad bastante alta en la materia²⁴⁰:

- Competencia total y exclusiva del Estado²⁴¹: al Estado le corresponderían las

²³⁸ El texto del art. 149.1.22 CE es una fórmula híbrida redactada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para encajar sus propuestas respectivas. El Congreso atribuía al Estado «la concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran fuera del territorio de una Comunidad Autónoma» y a las CCAA «los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CCAA, aguas minerales y termale». Por su parte, el Senado atribuía al Estado «la legislación, ordenación y administración de los recursos hídricos» y a las CCAA «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma y las aguas minerales y termale».

²³⁹ Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 131-136).

²⁴⁰ El art. 147.2 CE establece que los Estatutos de autonomía deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la CE. Ello les otorga una función constitucional relevante a la hora de delimitar positiva y negativamente las competencias, constituyendo, junto con la propia CE, el llamado bloque de constitucionalidad. Véase FANLO LORAS A. (2007: 287). Para MONTILLA MARTOS, J.A. (2012: 685) la falta de delimitación clara en la CE de las facultades que corresponde a cada administración en las competencias compartidas son el motivo del «permanente debate competencial en España». Ello deja al TC, a juicio de BIGLINO CAMPOS, P. (2012: 21-22), la difícil papeleta de convertirse en el sumo intérprete del orden constitucional de competencias y en garante de la constitucionalidad de los Estatutos de autonomía.

²⁴¹ Entre los autores que defienden esta doctrina están: MARTIN RETORTILLO, L.: *Materiales para una Constitución* (Cap. XXI dedicado a las propiedades públicas), año 1984 (pp. 348 y ss.) – FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. Y SANTAMARÍA, J.: *Dictamen sobre competencias del Estado y de las Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos*, año 1980 – ORTIZ DÍAZ, J.: «Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico», *Revista de Administración Pública* núm. 99 de 1982 (pp. 37 y ss.) – SÁNCHEZ BLANCO, A.: «Recursos y aprovechamientos hidráulicos», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 34 de 1984 (pp. 425 y ss.). Citados por ORTIZ TENA, M.C. (1994: 133).

competencias funcionales de «legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos» con independencia de que fueran cuencas inter o intracomunitarias. Ello, en base a que el inciso final «cuando las aguas discurren» se ciñe exclusivamente a los aprovechamientos hidráulicos, corresponderían a las CCAA las competencias sobre «proyectos, construcción y explotación» de las cuencas hidrográficas intracomunitarias²⁴².

- Competencia exclusiva de las CCAA en las cuencas intracomunitarias²⁴³: consideraban los autores que defendieron esta tesis que el inciso final «cuando las aguas discurren» se refiere a la totalidad de la competencia y, por tanto, a las CCAA les corresponderían competencias funcionales en «legislación, ordenación y concesión» en las cuencas hidrográficas intracomunitarias y al Estado lo mismo pero en las intercomunitarias²⁴⁴.
- Competencia ampliada de las CCAA²⁴⁵: para los autores partidarios de esta postura, el criterio territorial en los aprovechamientos se referiría solamente al caudal aprovechado y no a la ubicación del recurso dentro de una cuenca hidrográfica inter o intracomunitaria. Esto ampararía a las CCAA para asumir competencias sobre los aprovechamientos intracomunitarios aunque los recursos provengan de una cuenca hidrográfica intercomunitaria²⁴⁶.

II. EL PRIMER ESTATUTO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA DE 1981. EL FALLIDO TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS A ANDALUCÍA

Aprobada la CE en el año 1978, las CCAA fueron promulgando progresivamente sus respectivos estatutos de autonomía entre los años 1979 y 1983, de acuerdo con la vía utilizada

²⁴² Esta interpretación era la defendida por el Senado con un afán centralista, que para algunos autores supondría el vaciamiento casi total de las competencias autonómicas sobre agua. Asimismo, es la que se puede considerar que siguen la mayor parte de los estatutos de aquella época, con la excepción apuntada del de Andalucía. Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 134).

²⁴³ ORTIZ TENA, M.C. (1994: 135) cita entre los autores que defienden esta interpretación a GARRIDO FALLA, F. Y ENTRENA CUESTA, R.: *Dictamen acerca de la delimitación de las competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en relación con las materias comprendidas en los artículos 149.1.22 de la Constitución y 9.16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, febrero 1981; BOLEA FORADADA, J.A.: «Competencias de las Comunidades Autónomas sobre las aguas subterráneas (los recursos de inconstitucionalidad planteados en relación con la Ley de Aguas)» en las *Jornadas sobre aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestión de las aguas subterráneas*, año 1988, tomo I (pp. 33 y ss.); MARTÍNEZ BLANCO, A.: «Repercusión de la Constitución española de 1978 en el régimen de aprovechamiento de las aguas», *I Congreso Nacional de Derecho de Aguas*, año 1982; y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Distribución de competencias y Derecho de Aguas en Canarias», *III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas*, año 1989.

²⁴⁴ Esta interpretación, en la que predomina el criterio territorial sobre el funcional, es el que ha mantenido el TC en su Sentencia 227/1988, como veremos a continuación.

²⁴⁵ Véase MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 561-562).

²⁴⁶ ORTIZ TENA, M.C. (1994: 136) critica esta interpretación por cuanto supondría una concurrencia de competencias del Estado y las CCAA sobre un mismo objeto.

para alcanzar la autonomía. Así, Andalucía aprobó su primer Estatuto mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

1. Competencias asumidas en relación con las aguas

El título I (arts. 13 a 23) del Estatuto recogía las competencias de la CA estructuradas en listados de competencias exclusivas, compartidas y de ejecución, pero no se indicaban las funciones que de acuerdo con las mismas correspondían a la CA y cuáles al Estado²⁴⁷. El art. 13 de dicho Estatuto recoge como de competencia exclusiva las siguientes materias relacionadas con el agua:

- «7. Montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montañas, sin perjuicio de lo dispuesto en el núm. 23, apdo. 1, del artículo 149, de la Constitución.
- 8. Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
- 9. Las obras públicas de interés para la CA de Andalucía cuya realización no afecte a otra CA, y siempre que no tenga la calificación legal de interés general del Estado.
- 12. Recursos²⁴⁸ y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.
- 13. Aguas minerales y termales.
- 21. Sanidad e Higiene, sin perjuicio de lo que establece el artículo 149.1.16 de la Constitución.
- 35. Las restantes materias que con este carácter, y mediante Ley Orgánica, sean transferidas por el Estado».

La atribución de competencias en materia de aguas es similar al planteado por otras CCAA en la época, como Cataluña, País Vasco o Galicia, pero en él se recogía expresamente la competencia sobre recursos hidráulicos. Ello le otorgaba competencias para gestionar las aguas de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, incluyendo la planificación y la legislación, de acuerdo con la interpretación anteriormente comentada.

Asimismo, el art. 17.6 atribuía a la CA de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: «Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz». Esta competencia ha venido desarrollándose a través de la

²⁴⁷ Y ello porque, tal y como indica la STC 31/2010, los Estatutos no pueden definir las categorías competenciales, sino únicamente relacionar o describir las funciones que corresponden a la CA en el ejercicio de las competencias, de manera que tampoco pueden establecer el alcance o contenido de las funciones estatales a la hora de dictar las bases (FJ 58º).

²⁴⁸ A diferencia de los Estatutos catalán, vasco y gallego, que solo se atribuían competencias sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos», el citado Estatuto andaluz recogía expresamente también a los «recursos». Cuestión sumamente importante para el TC, que en el FJ 18º de la STC 227/1988 diferencia ambos conceptos para delimitar las funciones concretas atribuibles a cada concepto y, por ende, a las CCAA de Galicia y País Vasco que solo tenían atribuidas en sus estatutos la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento.

consejería competente en materia de medio ambiente como complemento al control de vertidos en aguas continentales, que realizaban los organismos de cuenca estatales.

Finalmente, el art. 21 otorgaba la potestad al Parlamento andaluz para solicitar en cualquier momento al Estado la transferencia o delegación de competencias que, aun no estando asumidas en el Estatuto, no estuvieran atribuidas expresamente al Estado por la CE, así como de aquellas otras que, atribuidas expresamente al Estado, por su propia naturaleza, fueran susceptibles de transferencia o delegación.

2. Ausencia de traspaso de funciones y servicios a Andalucía

De conformidad con el art. 147.2 d) CE, son los estatutos de autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la misma. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia del TC sobre la naturaleza y valor de los decretos de transferencias (expresada en las SSTC 25/1983, 113/1983, 125/1984, 48/1985 y muchas otras), aunque estos decretos no son normas de atribución de competencia, «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no son transferidos (STC 25/1983, fundamento jurídico 3.º). Abundando en este sentido, se ha dicho que, aunque asumida la competencia por un precepto estatutario, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente hasta tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios (STC 143/1985, fundamento jurídico 9.º). Todo lo cual resulta, como señala el Abogado del Estado, de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos»²⁴⁹.

Por ello, al no existir un acuerdo en la Comisión Mixta de transferencia²⁵⁰ entre las administraciones que permitiera hacer el traspaso de medios y servicios del Estado a la CA de Andalucía, quedó en suspenso el ejercicio de las competencias asumidas por la CA sobre las aguas que discurren íntegramente por Andalucía²⁵¹. Ello provocó que las cuencas hidrográficas intracomunitarias siguieran gestionándose por parte de los organismos estatales definidos en el Real Decreto 650/1987: CH Sur, Guadiana y Guadalquivir²⁵². Así, en la disposición transitoria

²⁴⁹ Así se recoge en el FJ 2º de la STC 155/1990.

²⁵⁰ La disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía establecía la creación de una Comisión Mixta Estado-CA para el estudio de las transferencias de las competencias establecidas en dicho Estatuto y pendiente de traspaso por parte del Estado.

²⁵¹ 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. Ello se ha podido deber tanto a la falta de solicitud por parte de la CA de Andalucía (posiblemente por la falta de interés político en quedarse con una cuenca hidrográfica deficitaria como era la del Sur) como por la falta de voluntad del Estado para el traspaso de los medios y funciones correspondientes a las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía.

²⁵² El ámbito territorial de la CH del Sur pertenecía íntegramente a Andalucía, mientras que la CH del Guadiana

segunda se establecía, ante la falta de acuerdo de la citada Comisión Mixta, que la CH del Sur «continuará adscrita a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con un Plan Hidrográfico único, pudiendo la CA de Andalucía incorporarse a la Junta de Gobierno de dicha Confederación». Por ello, los primeros PHC de la futura Cuenca Mediterránea andaluza serían redactados por el Organismo de cuenca estatal.

A pesar de que el estatuto atribuía competencias a la CA de Andalucía para poder gestionar las aguas superficiales y subterráneas de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, en cuanto aguas que transcurren únicamente por Andalucía, éstas no llegaron a ejercerse por no tener traspasados las funciones y servicios correspondientes. Y por ello, las funciones realizadas por la CA en materia de aguas se limitaron a la ordenación del litoral y vertidos al mar y las competencias en auxilios técnicos y económicos a los EELL en materia de abastecimiento y saneamiento de poblaciones, defensas de márgenes y encauzamientos de ríos y arroyos en los tramos urbanos²⁵³.

III. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 227/88

En plena vorágine de reuniones de las distintas comisiones mixtas de transferencia de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía rápida, para recibir los servicios y funciones en materia de agua, se promulga la LAg y los reglamentos de desarrollo (RDPH y RAPAPH) que regulaban las funciones que correspondían al Estado y a las CCAA en materia de agua. Las dudas en cuanto a la interpretación de los arts. 148 y 149 CE, así como las desconfianzas existentes entre ambas administraciones, provocaron un conflicto competencial que fue resuelto por esta sentencia en sus más de 279 folios²⁵⁴. Las cuatro CCAA recurrentes consideraban que la LAg limitaba el ejercicio de sus competencias en materia de agua establecidas en sus respectivos estatutos de autonomía, bien fuera porque aun siendo CCAA de autonomía inicial amplia (País Vasco y Galicia) el principio de gestión por cuenca hidrográfica (y la inclusión en la misma de las aguas subterráneas) cercenaba sus competencias; o bien porque disponiendo de cuencas hidrográficas propias (Cantabria y Baleares) no podían gestionarlas por no haber accedido a la autonomía por el art. 151 CE.

No ha sido la única sentencia que al respecto se ha dictado, pero sí la que marcó las pautas y

abarcaba las cuencas hidrográficas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras y la del CH del Guadalquivir las del Guadalete-Bárbate. Por ello, el primer traspaso de medios y funciones a la CA de Andalucía se realizó desde la CH del Sur con el Real Decreto 2130/2004, traspasándose las funciones y servicios de las cuencas hidrográficas atlánticas por el Real Decreto 1560/2005. Hasta entonces, aun disponiendo de competencias en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, Andalucía careció de medios para poderla ejercerlas.

²⁵³ Ello de acuerdo con 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.

²⁵⁴ Los Gobiernos autonómicos de Galicia, Cantabria, Baleares y País Vasco y cincuenta y ocho senadores presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la LAg y el RDPH. Esta sentencia, de la cual fue ponente D. Jesús Leguina Villa, fijó el alcance de las competencias del Estado y de las CCAA al respecto.

criterios a la hora de delimitar la distribución de las competencias en materia de aguas entre el Estado y las CCAA, así como los márgenes de desarrollo normativo que las CCAA con cuencas intracomunitarias podían realizar a partir de la normativa básica contenida en la LAg, y por ende, en el TRLA que hoy en día está en vigor.

La estrecha vinculación que une a la planificación hidrológica con la gestión de los recursos y aprovechamientos del DPH, hace necesario estudiar esta sentencia en toda su amplitud y no quedarnos únicamente con el análisis del título III de la planificación hidrológica. Ello sin perjuicio de no entrar en un análisis exhaustivo de la sentencia, que ya ha sido ampliamente comentada por juristas de reconocida reputación por constituir un hito fundamental en la evolución de nuestro Derecho público, singularmente en lo relativo al régimen jurídico del DPH. De modo que me centraré en las principales conclusiones de dicha sentencia que afectan directamente al ámbito competencial de las CCAA: titularidad de los recursos hidráulicos, aguas subterráneas, cuenca hidrográfica, concepto de aprovechamiento y el articulado que tiene la consideración de legislación básica²⁵⁵.

1. Titularidad de los recursos hidráulicos

El art. 1.2 LAg declara a todas las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables, integradas dentro del ciclo hidrológico, como DPH de titularidad estatal. Declaración que se vuelve a mencionar en el primer párrafo del art. 2. A este respecto, las CCAA alegaron que se extralimitaba el Estado en sus competencias respecto de las cuencas comunitarias²⁵⁶ que gestionaban en ese momento, que como tales, debían ser de dominio público de la CA²⁵⁷.

El TC ratificó la constitucionalidad del demanio estatal en los FJ 13º y 14º basándose en que:

- La capacidad para declarar nuevo dominio público (conocido doctrinalmente como demanio natural) es una potestad reservada al legislador estatal de acuerdo con el art. 132.2 CE²⁵⁸, que si bien no es en sí mismo una norma de distribución de competencias,

²⁵⁵ De entre todo ellos, me remito a EMBID IRUJO, A. (1993A: 49-52), que realiza una brillante síntesis de las aportaciones de esta STC al reparto de competencias Estado-CCAA en materia de aguas. La cual ha servido de base para la realización de este epígrafe.

²⁵⁶ Voy a mantener el término de «cuencas comunitarias» utilizado en esta STC para las cuencas internas de las CCAA para evitar confusiones terminológicas, en vez del término «cuencas intracomunitarias» utilizado en el TRLA; y que será el que se utilice en el resto de los apartados de esta tesis.

²⁵⁷ Los recurrentes mantenían que «aun aceptando la potestad del legislador estatal para declarar la demanialidad de todas las aguas continentales, el Estado no puede atribuirse, sin embargo, la titularidad de aquellas aguas que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, pues el criterio territorial establecido en el art. 149.1.22 de la Constitución es válido así para diferenciar las competencias sobre el aprovechamiento de las aguas como para determinar a quién corresponde la titularidad de las mismas, cuando son públicas».

²⁵⁸ Así, el TC en el FJ 14º indica que «tratándose del demanio natural, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal». Y por ello, la enumeración de dichos bienes no

sí que sirve como pauta interpretativa de los arts. 148 y 149 CE²⁵⁹.

- La declaración como dominio público supone excluir dichos bienes del tráfico *iure privato*²⁶⁰, lo que repercute en el régimen jurídico del derecho de propiedad recogido en el art. 33.1 CE y puede afectar al derecho a la igualdad sustancial de todos los españoles, cuya competencia está reservada al Estado en el art. 149.1.1 CE²⁶¹.
- Las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las CCAA sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a una u otra administración. Titularidad estatal del DPH que conlleva, al menos, la competencia sobre su núcleo esencial, que es su protección (FJ 18º).

La titularidad estatal del DPH no condiciona el ejercicio de las competencias que las CCAA, que hayan asumido las competencias en las cuencas comunitarias, estén realizando o puedan realizar en un futuro. Asimismo, tampoco ello supone un plus competencial del Estado, que debe limitarse a lo establecido en el art. 149 CE. De hecho, el TC distingue los términos «reserva» y «demanialización», de forma que cabe en principio una reserva sin incorporación al demanio y a la inversa, por lo que la titularidad no afecta a la potestad de las CCAA para establecer reservas de recursos (FJ 14º).

2. Las aguas subterráneas

Uno de los aspectos novedosos de la LAg, y que originó un mayor debate político por las limitaciones que suponía a los derechos civiles establecidos en el Código Civil, es la demanialización de las aguas subterráneas y su consiguiente incorporación al ciclo hidrológico. Las reclamaciones sociales y políticas venían fundamentadas respectivamente, por la pérdida que suponía para los propietarios del suelo del derecho de acceso a los recursos de aguas subterráneas (para el riego principalmente), y el desapoderamiento de las competencias

se agota en la letra del art. 132 CE, sino que puede ser ampliada mediante una ley estatal. Con ello lo que el TC persigue es salvaguardar el cumplimiento de otros fines constitucionales más altos, como son la protección de los bienes que integran el demanio público natural. Véase ORTIZ TENA, M.C. (1994: 136-142).

²⁵⁹ Véase GALLEGO ANABITARTE, A. (1990: 17-38).

²⁶⁰ El FJ 14º expone que «la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado»; y prosigue «El bien de dominio público es así, ante todo, *res extra commercium*». MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 646-647) conciben al dominio público no como una relación de propiedad sobre determinados bienes, sino como un título jurídico para regular esos bienes e intervenir en su administración y explotación. Por ello consideran que el interés general, que justifica la reserva al Estado del recurso hidráulico en su totalidad, trasciende las demarcaciones territoriales autonómicas y, por ello, el DPH se debe configurar como estatal.

²⁶¹ El TC reconoce que la declaración como bien de dominio público estatal tiene la finalidad de garantizar en todo caso su tratamiento unitario (FJ 6º). Declaración general de demanialidad que no puede desconocer los derechos de naturaleza privada preexistentes a la LAg, ya que las disposiciones transitorias segunda y tercera permiten a sus titulares elegir entre su conversión en un aprovechamiento temporal por un plazo de cincuenta años o el mantenimiento de la titularidad en la misma forma que hasta ahora.

estatutarias de las CCAA en materia de aguas subterráneas que tal publicación suponía al incluirlas dentro del ciclo hidrológico de las aguas superficiales.

La falta de una referencia expresa a las aguas subterráneas en los arts. 148 y 149 CE²⁶², hizo que la mayor parte de los estatutos de autonomía se atribuyeran competencias exclusivas sobre las aguas subterráneas que estuvieran en el ámbito de la CA. Así, el Estatuto vasco, aprobado en el año 1979, en su art. 20.6 atribuía competencias exclusivas a la CA en materia de «aguas minerales, termales y subterráneas», por cuanto las mismas no estaban atribuidas expresamente al Estado en el art. 149 CE y su carácter privado hasta la LAg permitía que las mismas se rigieran por el derecho civil y foral. Por tanto, la defensa del carácter privativo de las aguas subterráneas realizada por el Gobierno vasco encubría una defensa de sus competencias exclusivas para la gestión de las mismas dentro de su ámbito territorial²⁶³.

Con el principio instaurado en la LAg de unidad de ciclo hidrológico de las aguas superficiales y subterráneas, la delimitación competencial de las aguas subterráneas seguía el criterio territorial de las aguas superficiales establecido en el art. 149 CE. De esta forma el TC, en su FJ 16º, establece que las aguas subterráneas renovables que se ubiquen dentro de las cuencas hidrográficas intercomunitarias serán gestionadas por el Estado; y que aquellas que se ubiquen en el subsuelo de las cuencas hidrográficas intracomunitarias serán gestionadas por las CCAA. Y tan solo las «aguas subterráneas no renovables», al carecer de comunicación con las aguas superficiales y, por tanto, no integrar el ciclo hidrológico, podían ser gestionadas por la CA en todo su ámbito territorial, incluyendo las cuencas hidrográficas intercomunitarias²⁶⁴, «lo que viene a significar que las competencias de las Comunidades Autónomas, y en concreto las del País Vasco, no están condicionadas por el límite territorial específico que impone el art.

²⁶² En los mencionados artículos 148 y 149 CE se hace referencia a los «recursos y aprovechamientos hidráulicos», pero no se distingue entre las aguas superficiales o subterráneas. Eso hacía que algunos autores, como BOLEA FORADADA, J.A. (1988: 48 y 49) o MARTÍNEZ BLANCO, A. (1982: 375-398), atribuyeran dicha referencia exclusivamente a las aguas superficiales, que en ese momento eran las únicas que eran gestionadas por las CH, admitiendo que las CCAA pudieran atribuirse la competencia sobre las aguas subterráneas que se ubicaran íntegramente en su respectivo territorio. Por su parte, otros autores como ORTIZ DÍAZ, J. (1982: 41); SÁNCHEZ BLANCO, A. (1984: 613); o MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 563), consideraban que dentro de la expresión «recursos hidráulicos» estaban incluidas tanto las aguas superficiales como las subterráneas. Esta fue la interpretación que adoptó finalmente el TC en el FJ 16º de la STC 227/1988.

²⁶³ También las incluían el art. 9.16 del Estatuto de Cataluña, el art. 27.14 de Galicia, el art. 31.16 de Valencia, el art. 35.11 de Aragón, el art. 7.1 de Extremadura, el art. 34.a de Canarias y el art. 13.12 de Andalucía, sin perjuicio que en esta última CA se limitaba dicha competencia a las que «su aprovechamiento no afecte a otro territorio». Ello con independencia de que dispusieran de cuencas intracomunitarias o no en su ámbito territorial.

²⁶⁴ Esta distinción entre aguas subterráneas renovables y no renovables fue criticada por numerosos autores, entre ellos LLAMAS MADURGA, M.R.: «Consideraciones sobre la aplicación de la Ley de Aguas de 1985 a la gestión de las aguas subterráneas», *Jornadas jurídico-técnicas sobre las aguas subterráneas en la nueva legislación de aguas*, año 1989, por cuanto todas las aguas subterráneas sufren una renovación aunque sea a muy largo plazo (incluso cientos o miles de años) en función del coeficiente de permeabilidad del terreno del acuífero donde se ubiquen. Citado por ORTIZ TENA, M.C. (1994: 161). Este criterio seguido por el TC carece de fundamentación técnica hidrogeológica, por lo que no se debería haber hecho esta diferenciación que da múltiples problemas prácticos de aplicación a la hora de delimitar las aguas subterráneas renovables de las no renovables.

149.1.22^a de la Constitución sólo en relación con los acuíferos o masas de aguas subterráneas no renovables que carecen de relación con el conjunto de la cuenca intercomunitaria»²⁶⁵.

3. Cuenca hidrográfica indivisible

Los arts. 13.2 y 14 LAg establecían el principio de unidad de gestión a nivel de cuenca hidrográfica, entendida esta como «territorio en el que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único». Ámbito territorial que la LAg fijaba como criterio básico de distribución de competencias entre las administraciones en materia hidráulica²⁶⁶. Frente a ello, el Gobierno vasco intentó justificar el criterio geográfico de cursos fluviales concretos o aislados (corrientes de agua que discurren y desembocan a otro curso fluvial, lago o al mar sin salir de su territorio) como unidad mínima de gestión de las aguas.

El TC avala el principio de unidad de cuenca establecido por la LAg, basándose en que la expresión «aguas que discurren por más de una CA» es un concepto que se debe equiparar a la cuenca hidrográfica. Cuenca que, atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, es la que permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos (FJ 15º).

No obstante, como indica la propia sentencia analizada, este criterio geográfico no es necesariamente coincidente con el criterio de interés comunitario del art. 148 CE y, por tanto, «debe ser concretado en cada caso para determinar el alcance de las competencias autonómicas». Así, consideraba que el criterio de territorio no era el único aplicable para establecer las competencias autonómicas, debiéndose estar a la forma en que accedieron a la autonomía y a las leyes orgánicas de transferencia²⁶⁷.

Como se analizará posteriormente, esta puerta abierta que dejó el TC a las competencias autonómicas, sirvió de base al Parlamento andaluz para justificar la solicitud de competencias sobre la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, fundamentándola en criterios históricos y culturales, entre otros. Ello, a pesar de que el principio de unidad de cuenca hubiera sido ratificado posteriormente en numerosas sentencias del TC: STC 15/1998 de 22 de enero, STC 110/1998 de 21 de mayo, STC 118/1998 de 4 de junio, STC 166/2000 de 15 de

²⁶⁵ En el caso de los acuíferos compartidos que rebasan el límite territorial de la CA, el art. 8 LPHN estableció posteriormente que corresponde la gestión de las aguas subterráneas a cada una de las administraciones en su respectivo ámbito territorial: el Estado en la parte de la cuenca intercomunitaria y la CA en la parte del acuífero de la cuenca intracomunitaria. Para ello, el PHN establecerá la asignación de los recursos hídricos de cada acuífero compartido entre las cuencas afectadas (art. 7 LPHN). Salvo que mediante acuerdo de las Juntas de Gobierno interesadas, se encomiende la gestión del acuífero a una de las administraciones hidráulicas afectadas. Sin perjuicio de esto, cada Organismo de cuenca deberá notificar a los otros Organismos con los que comparte el acuífero, todas las resoluciones que adopte en relación con el mismo para coordinar la gestión del mismo

²⁶⁶ Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 157-164).

²⁶⁷ Este criterio tenía un marcado carácter temporal, ya que, conforme dispone el art. 148.2 CE, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de sus estatutos, las CCAA podían ampliar mediante la reforma de aquellos, como se ha hecho, sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149 CE.

junio, y STC 123/2003 de 19 de junio, entre otras²⁶⁸.

Finalmente, la citada sentencia analiza el recurso del Gobierno vasco contra el Real Decreto 650/1987, que define los ámbitos territoriales de las CH, por no distinguir entre cuencas intercomunitarias y comunitarias. El TC considera dicho real decreto constitucional si se interpreta en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos no incluyen en ningún caso las aguas comunitarias, cuyo ámbito corresponde fijar a la CA competente (FJ 35º).

4. Concepto de aprovechamiento hidráulico

La dicotomía establecida en los arts. 148 y 149 CE, entre recursos y aprovechamientos, ha conllevado que algunos autores²⁶⁹ hayan intentado cohesionar ambos criterios para dar una coherencia jurídica a la delimitación competencial establecida en dichos artículos. De manera que la ordenación de los recursos hidráulicos correspondería al Estado en todas las cuencas, excepto en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, ya que en su Estatuto asume también las competencias en materia de recursos, y la ordenación de los aprovechamientos correspondería a las CCAA que tuvieran en sus estatutos atribuida dicha competencia²⁷⁰.

Para el TC, en su FJ 18º, lo importante a la hora de delimitar las competencias no es la diferenciación entre los conceptos de recursos y aprovechamientos²⁷¹, sino descomponer el régimen jurídico del DPH en dos grupos²⁷²:

²⁶⁸ Y posteriormente la STC 31/2010 de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, la STC 32/2011 de 17 de marzo sobre el Estatuto de Castilla-León y la STC 30/2011 de 16 de marzo sobre el Estatuto de Andalucía. En especial nos interesa esta última, que supuso la anulación por inconstitucional del art. 51 del Estatuto de Autonomía de 2007 y la consiguiente atribución de competencias exclusivas sobre parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir realizado por el Real Decreto 1666/2008.

²⁶⁹ Anteriormente a la LAg, ORTIZ DÍAZ, J. (1982: 41-43) establecía la diferenciación entre el recurso, que alude a la totalidad del bien sobre la que se ejerce el dominio y el aprovechamiento, que se refiere solamente a la facultad que se ejerce sobre el bien, es decir el derecho a utilizarlo. Por su parte MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M (1986: 561 – 562), en su intento de conciliar el sentido de los arts. 148 y 149 CE, realizaban la siguiente interpretación jurídica: «en los aprovechamientos el criterio de la localización del agua se refiere solamente al caudal aprovechado y no a la localización del recurso de que dicho caudal procede. Es decir, que el criterio de la cuenca hidrográfica se aplicaría a los recursos, mientras que en el caso de los aprovechamientos, la competencia podría corresponder a las CCAA cuando el caudal concedido para el aprovechamiento discurra íntegramente por el territorio de aquellas». Ello equivale a decir que las CCAA de autonomía amplia podrían atribuirse competencias sobre los «aprovechamientos», tanto si utilizan recursos intracomunitarios como intercomunitarios, siempre que las aguas aprovechadas no salgan de su territorio. Este criterio, que fue utilizado por el Consejo de Estado en varios dictámenes en el año 1987, no fue recogido por el TC en la STC 227/1988.

²⁷⁰ Véase MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M (1986: 566).

²⁷¹ Al respecto, se puede consultar la brillante exposición que el profesor ORTIZ DÍAZ, J. (1982) hizo sobre la diferenciación entre ambos conceptos.

²⁷² La citada STC 227/1988 indica: «El régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho privado. Estas reglas pueden clasificarse en dos grupos: las que se refieren a la protección del demanio, de un lado, y las que

- La protección del demanio sería competencia exclusiva del Estado por tener la titularidad de las mismas en aplicación del art. 132.1 de la CE.
- La utilización o aprovechamiento, incluida la policía de aguas, regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento, sería competencia de las CCAA en las cuencas hidrográficas comunitarias, siempre que así se estableciera en sus estatutos; y del Estado en las cuencas intercomunitarias.

Entre las funciones que pueden ejercer las CCAA para ordenar el aprovechamiento de sus aguas se incluyen las funciones legislativas y la planificación hidrológica: «En las cuencas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco, corresponde a esta Comunidad Autónoma el régimen de los aprovechamientos hidráulicos, comprendida la Planificación Hidrológica» (FJ 35º)²⁷³. Competencia legislativa de las CCAA en las cuencas comunitarias que no puede enervar las competencias estatales en materia de contratos y concesiones administrativas, planificación económica, bases del medio ambiente, régimen minero y energético²⁷⁴.

5. Articulado de la ley

En los FJ del 19º al 30º, el TC analiza cada capítulo y título de la LAg para determinar su constitucionalidad e interpretarlos con arreglo a la distribución de competencias estatales y autonómicas establecidas en la CE. De dicho análisis jurisprudencial, voy a destacar únicamente aquellos aspectos más relevantes sobre la planificación hidrológica; la administración pública del agua; las servidumbres de agua; el régimen de uso y aprovechamiento; las comunidad de usuarios; la protección del DPH y la calidad de las aguas; el régimen económico-financiero; y las infracciones y sanciones.

A. Planificación hidrológica

El TC exterioriza que la competencia estatal establecida en el art. 131 CE sobre la planificación económica general no puede aplicarse a la planificación hidrológica. Por ello, la planificación hidrológica de las cuencas comunitarias es competencia de las CCAA, sin perjuicio de que resulte necesaria la colaboración y coordinación entre las administraciones implicadas.

regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento» (FJ 18º).

²⁷³ A estos efectos, el FJ 20.bº de la STC 227/1988 establece que «[...] la ley impugnada no encomienda en exclusiva al Estado la planificación hidrológica. El Art. 1.3 asigna al Estado dicha competencia de planificación en los términos que se establecen en esta ley, reconociendo explícitamente a las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio la potestad de elaborar sus propios planes hidrológicos (art. 16.1.c), 38.6 y 39). Por consiguiente, la competencia del Estado en materia de planificación hidrológica enunciada en los arts. 1.3 y 15.a) de la Ley, debe entenderse que no menoscaba las que, según sus Estatutos, son propias de las Comunidades Autónomas para elaborar y revisar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias a que se refiere la propia ley».

²⁷⁴ Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 167-168).

Competencias autonómicas que se deben ejercer con observancia de las prescripciones establecidas en los arts. 38 a 44 LAg, en especial la necesidad de aprobación final por el Gobierno, y de las competencias estatales en materia de planificación económica²⁷⁵, protección del medio ambiente, seguridad pública y obras públicas.

Corresponde asimismo a las CCAA, en las cuencas comunitarias, la determinación del ámbito territorial de cada PHC y el procedimiento de su elaboración y revisión. No siendo admisible la actuación subsidiaria del Estado para el caso de falta de propuesta de las CCAA, pues sería un control sustitutivo no previsto en la CE.

El FJ 20º establece los preceptos del título III de la LAg que tienen el carácter de básico y que por ello deben ser respetados por las CCAA en su regulación²⁷⁶:

- Art. 38 (actual art. 40 TRLA), en todos sus apartados excepto el quinto que solo es aplicable a las cuencas hidrográficas intercomunitarias.
- Art. 39 (actual art. 41 TRLA), el primer apartado y el tercero, exclusivamente en cuanto a los plazos y calendarios previstos²⁷⁷.

²⁷⁵ Ello por cuanto «El agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede substraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución» (FJ 20º de la STC 227/1988).

²⁷⁶ El FJ 20º de la STC 227/1988 delimitó perfectamente el ámbito competencial del Estado en materia de planificación hidrológica en las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Así, dada la naturaleza de bien de DPH estatal de las aguas, todas las cuestiones referentes a la protección y aprovechamientos de los recursos hídricos son de competencia estatal: párrafos a, b, c, d, e, i del art. 40 LAg. Es decir, todas aquellas relacionadas con inventario de recursos hídricos, usos y demandas existentes y previsibles, asignación y reserva de recursos, características básicas de la calidad de las aguas y las directrices para recarga y protección de acuíferos. Para GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004: 40-42) tienen carácter básico en el TRLA: el art. 40 (art. 38 LAg) excepto apdo. 5 que solo es aplicable cuencas hidrográficas intercomunitarias; art. 41 (art. 39 LAg) solo los aspectos relativos a la participación de los Departamentos ministeriales así como los plazos de elaboración del plan; art. 42 y 43 (arts. 40 y 41.1 y 2 LAg) que regulan el contenido de los PHC y el establecimiento de reservas de agua y terrenos; art. 44 (art. 42.2 LAg) que regula la declaración de utilidad pública. Por lo que quedaría de competencia exclusiva de las CCAA el procedimiento de elaboración y revisión de los PHC del art. 41 TRLA con la excepción antes indicada. Por su parte ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 184) analiza el fallo de la STC 227/1988 y establece el siguiente resumen:

- Normas básicas en virtud art. 149.1.13 CE: arts. 38.1, 2, 3, 4 y 6 – 39.2 – 40.f – 41.1 y 2 – 42.2
- Normas básicas en virtud art. 149.1.23 CE: art. 40.g y h.
- No básicos: inciso final de los arts. 38.2 y 39.2
- Preceptos solo aplicables a cuencas intercomunitarias: arts. 40.j y 41.1
- Reitera art. 149.1.24 CE: art. 44.

²⁷⁷ Cuando se dictó la STC 227/1988 no estaban incluidos los apdos. 2, 4, 5 y 6 ni el último párrafo del apdo. 3, que exige cumplir los plazos de la disposición adicional decimosegunda, que se incorporaron por la Ley 62/2003 en la trasposición de la DMA. A los cuales también se les debe otorgar un carácter básico, sin perjuicio de las

- Arts. 40 y 41 (actuales arts. 42 y 43 TRLA), el contenido de los PHC es básico en cuanto fijan las especificaciones de los planes. Sin perjuicio de las consideraciones que la STC 227/1988 realizó a parte de su contenido (p. ej. las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío)²⁷⁸.
- Art. 42.2 (actual art. 44.2 TRLA), en cuanto a la declaración de utilidad pública de los trabajos previstos en los PHC.

Y no tendrían carácter básico:

- Arts. 38.2 y 39.2 primer inciso (actuales arts. 40.2 y 41.2 TRLA), en cuanto a la potestad de las CCAA para definir el procedimiento de elaboración y revisión de sus PHC. Y así el mandato de regulación vía reglamentaria debe entenderse exclusivamente realizada a la Administración del Estado.
- Art. 39.2 inciso final (actual art. 41.2 TRLA), la referencia a la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta de los PHC solo es aplicable a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, pero no las comunitarias, ya que se trataría de una forma de control sustitutivo no prevista en el art. 153 CE.

Igualmente a las CCAA, en las cuencas intercomunitarias, les corresponde fijar las reservas de terrenos y de aguas establecidas en el art. 41.1 y los perímetros de protección del art. 54.2 de la LAg, de acuerdo con sus competencias en materia de ordenación del territorio²⁷⁹.

B. Administración pública del agua

El TC fija la potestad del Estado para organizar la administración de las cuencas intercomunitarias y de aquellas comunitarias de las CCAA que habían accedido por la vía «lenta»²⁸⁰; y a las CCAA que habían accedido a la autonomía por la vía «rápida», la administración de las cuencas comunitarias si así lo tenían establecido en sus estatutos.

Por otro lado, establece que la exigencia de informe del Consejo Nacional del Agua del art. 18

competencias de las CCAA para ampliar la documentación que debe incluirse en el programa de trabajo o en la descripción general de la demarcación, así como las medidas de coordinación con el resto de planes sectoriales.

²⁷⁸ Me remito a lo indicado en los comentarios al citado art. 40 LAg.

²⁷⁹ El FJ 20º de la citada STC 227/1988 establece que: «en caso de conflicto, no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un Plan Hidrológico estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan».

²⁸⁰ Estas CCAA no disponían aun en el año 1988 de competencias en materia de agua, ya que tuvieron que esperar a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. Por esta ley orgánica se transfirió a las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla - La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva en materia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurrieran íntegramente por el ámbito territorial de dichas CCAA.

LAg (tanto para las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca, como a las disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional) es conforme con la CE por afectar a materias sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas. Pero, por el contrario, sería inconstitucional el art. 16.2 LAg, que instaura la figura del Delegado del Gobierno, pues vulnera la competencia autonómica de autoorganización administrativa y entra en conflicto con la figura del Delegado del Gobierno establecida en el art. 154 CE.

El resto de los artículos de este título se consideran constitucionales por cuanto su carácter básico no vacía de contenido las competencias autonómicas y permite el desarrollo normativo de los mismos por parte de las CCAA.

C. Servidumbres legales

Las servidumbres legales, reguladas en los arts. 45 a 47 LAg, como limitaciones a las facultades del propietario que son, se engloban dentro de las competencias estatales en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE. No obstante, la imposición de las mismas en las cuencas comunitarias es competencia autonómica.

D. El régimen de uso y aprovechamiento

En el FJ 23º se avala la competencia de las CCAA para legislar sobre los aprovechamientos en las cuencas comunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado. En cuyo caso, la legislación del Estado solo tendrá carácter supletorio del derecho propio de las mismas²⁸¹.

²⁸¹ La supletoriedad recogida en dicho FJ 23º la basa el TC en los arts. 66.2 y 149.3 CE, siguiendo la doctrina existente en aquellos años de que la CE otorgaba una cláusula universal de atribución de competencias a favor del Estado, sin limitación *materia ratione*. De forma que las normas jurídicas que el Estado dictase fuera de su ámbito competencial no serían inconstitucionales, sino que serían de aplicación supletoria en aquellos territorios donde las CCAA no hubieran dictado su normativa propia. Esta interpretación inicial del TC estaba motivada, a juicio de ELIZALDE JALIL M. (2009: 123), por el carácter heterogéneo en el nivel de distribución competencial existente en el inicio de las autonomías, que provocaba que pudieran quedar vacíos normativos en aquellas CCAA sin competencias legislativas en algunas materias.

Esta interpretación errónea del TC, a juicio de LEGUINA VILLA, J. (1997: 14-18), cambiaría en las STC 95/1986, de 10 de julio (FJ 6º); STC 147/1991 de 4 de julio (FJ 7º); STC 118/1996 de 27 de junio (FJ 6º); y la STC 61/1997, de 20 marzo (FJ 12º). Así el autor considera necesario «restablecer sin ambages la vigencia efectiva del principio de competencia como eje vertebrador del entero sistema autonómico, acompañado tal restablecimiento de las oportunas medidas invalidatorias que la prudencia había aconsejado aplazar para mejor ocasión.», por lo que: «la integración de las lagunas legales de los ordenamientos autonómicos mediante la aplicación supletoria del ordenamiento estatal es una regla constitucional que no sólo no excluye sino que más bien exige el previo agotamiento de las reglas interpretativas de autointegración.». Por tanto a partir de estas sentencias, el TC mantiene la incapacidad del legislador estatal para dictar normas jurídicas con carácter supletorio sin respetar el reparto competencial efectuado en el bloque de constitucionalidad. Serán los Estatutos de Autonomía los que otorgarán o no dicha supletoriedad a la legislación estatal. No obstante, la STC 195/1998, de 1 de octubre, volvería a admitir la aplicación de la normativa estatal, exclusivamente con carácter provisional en tanto la CA no ejerza

En el resto de las cuencas, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento siempre que respete la competencia autonómica en materia de proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés comunitario²⁸².

El TC considera básicos los preceptos relativos al uso común general (art. 48.1 y 2) y usos comunes especiales del demanio hídrico (art. 49); la imprescriptibilidad del derecho de uso privativo (art. 50.2); las causas de extinción del derecho de uso privativo de las aguas (art. 51); el derecho de aprovechamiento privativo de aguas *ex lege* (art. 52.2); la utilización de las aguas captadas con ocasión de explotaciones mineras para su uso en la propia mina (art. 55); la determinación legal de los supuestos de hecho y las medidas en caso de estado de necesidad (art. 56); el régimen general de las concesiones de aguas (arts. 57 a 65); las reglas sobre alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas (arts. 65 a 68); y la creación del registro de aguas (art. 72). Y solamente reconoce un valor supletorio a los preceptos que regulan la ordenación de los recursos hídricos en situaciones excepcionales, como la sobreexplotación de acuíferos (arts. 53 y 54)²⁸³; y la referencia a determinados usos especiales privativos como la navegación recreativa y otros (arts. 69.1 y 70).

Finalmente, el TC declara parcialmente inconstitucional el art. 51.4, en cuanto declara la reversión al Estado de las obras construidas para la explotación; y falla que la reversión será a favor de la administración que en cada caso sea competente.

E. Comunidades de usuarios

Las bases del régimen jurídico de las comunidades de usuarios (arts. 73 a 83), por su carácter de corporaciones de derecho público, corresponde al Estado. Por ello todos los artículos se consideran básicos, con la excepción de los arts. 73.1 inciso final, 74.2 (con la excepción del principio de participación y representación que establece), 78 y 81, que son de aplicación supletoria.

F. La protección del DPH y de la calidad de las aguas

La casi totalidad del articulado del título V, dedicado a la protección del DPH y de la calidad de las aguas, regula la policía demanial que, como actividad comprendida en el concepto de aprovechamiento hidráulico, corresponde a las CCAA en las cuencas comunitarias, sin perjuicio de la normativa básica que se establece en estos artículos para la protección del medio ambiente. Por ello, el TC declara la inaplicación a las cuencas comunitarias de la Orden de 23/12/1986,

efectivamente sus competencias en la materia (FJ 5º).

²⁸² El art. 57.5 LAg establece que los «organismos de la Administración central o de las CCAA podrán acceder a la utilización de las aguas previa autorización especial extendida a su favor sin perjuicio de terceros». Por lo que cualquier solicitud de la CCAA al organismo de cuenca deberá ser admitida, salvo imposibilidad material o incompatibilidad con un interés general.

²⁸³ El otorgamiento de concesiones en precario sobre caudales reservados o comprendidos en algún plan del Estado (art. 53.3) es competencia exclusiva del Estado.

que establece las normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos.

Asimismo, el TC declara la inconstitucionalidad del art. 88.1, que establece la competencia estatal para establecer áreas de protección alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas donde se condiciona el uso del suelo y las actividades a desarrollar, por invadir competencias autonómicas.

G. El régimen económico-financiero

El TC reconoce la competencia estatal para la regulación del canon de utilización de determinados bienes y el canon de vertidos de acuerdo con el art. 157.3 CE, sin perjuicio de que los tributos hayan de ser gestionados, recaudados o percibidos por las CCAA en las cuencas comunitarias.

H. Infracciones y sanciones

Las infracciones y sanciones previstas en el título VII de la LAg son de aplicación directa en todo el territorio por su carácter básico, de conformidad con el art. 149.1.1 CE, sin perjuicio de la potestad sancionadora de las CCAA en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias. De acuerdo con la cual pueden modular tipos y sanciones, en atención a razones de oportunidad, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio²⁸⁴.

I. Disposiciones finales y derogatorias

El TC declara constitucional la habilitación que realiza la disposición segunda al Estado para dictar disposiciones reglamentarias en el ejercicio de la potestad normativa en las materias de competencia estatal, siempre que no se produzca merma alguna de las competencias que correspondan a las CCAA.

La disposición derogatoria primera establece la derogación de la Ley de aguas de 1879 y, de acuerdo con ello, el TC interpreta que cualquier remisión que un estatuto haga a la ley de aguas debe entenderse hecha a la legislación estatal que en cada momento se halle vigente, y no a la que estaba en vigor en el momento de la promulgación del estatuto.

6. Normas de desarrollo

En los FJ del 31º al 35º, el TC hace un análisis de constitucionalidad de las normas de desarrollo publicadas hasta la fecha, en contestación al recurso presentado por el Gobierno vasco²⁸⁵:

²⁸⁴ La asignación de competencias ejecutivas sancionadoras del art. 109.2 LAg debe entenderse referida a los órganos ejecutivos de las CCAA en materias de su competencia.

²⁸⁵ Recordemos que la STC 227/1988 resuelve los recursos de inconstitucionalidad en relación con la LAg núm.

A. Real Decreto 849/1986

El TC establece que las competencias ejecutivas referentes a la Administración del Estado o al Gobierno realizadas en el Real Decreto 849/1986 (RDPH), por su carácter de reglamento de desarrollo legal y la ausencia de una cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas, deben entenderse referidas a la Administración hidráulica de las CCAA en las cuencas comunitarias y para las aguas subterráneas no renovables, salvo excepción justificada de títulos competenciales distintos (FJ 31º).

Para analizar la constitucionalidad del articulado del RDPH, el TC lo subdivide por materias (FJ 32º). De manera que los artículos referentes al régimen de titularidad del demanio hídrico y sus pertenencias, a las servidumbres legales y al régimen económico-financiero de su utilización se consideran de competencia exclusiva del Estado (y por tanto, son directamente aplicables en todo el territorio español), mientras que los artículos referentes al régimen de utilización del demanio hídrico (aprovechamientos hidráulicos, usos comunes y especiales y policía de aguas) son materias de competencia exclusiva autonómica, en las cuales la legislación estatal solo puede tener un carácter supletorio de la legislación autonómica en las cuencas comunitarias. Y finalmente se reconoce el carácter básico de los artículos sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, concesiones administrativas, medio ambiente y aquellos que se limitan a reproducir otros de la propia ley que son básicos²⁸⁶.

El TC diferencia el procedimiento administrativo común, sobre el que el Estado tiene competencias exclusivas en virtud del art. 149.1.18 CE, de los procedimientos administrativos especiales, que es una competencia conexa a la del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Por tanto, al ostentar las CCAA la competencia legislativa en las cuencas comunitarias, a esta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla; si bien deben respetarse en todo caso las reglas de los

824, 944, 977, 987 y 988/1985, interpuestos, respectivamente, por la Junta de Galicia, 58 Senadores, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el Gobierno Vasco y el Consejo de Gobierno de Cantabria y también los conflictos positivos de competencia registrados con los núm. 995/86, 512/87 y 1.208/87, planteados por el Gobierno vasco, en relación, respectivamente, con el RDPH; la Orden de 23 de diciembre de 1986 sobre normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales; y el Real Decreto 650/1987 que define los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. Por tanto, exclusivamente fue el Gobierno vasco el que recurrió los preceptos de las normas de desarrollo dictados por el Estado basándose en un conflicto positivo de competencias.

²⁸⁶ Según la doctrina del TC fijada en su Sentencia 80/1988: «la operación de definición de las bases debe llevarse a cabo normalmente por las Cortes Generales, siendo excepcional la posibilidad que el Gobierno tiene para hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto los aspectos básicos de una materia». Por ello, para que las disposiciones reglamentarias tengan un carácter básico, se debe indicar expresamente su pretendida naturaleza básica, o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas. En base a ello, los artículos de aplicación en todo el territorio español son: 1.2 y 3, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 15.2, capítulo I del título II (exceptos arts. 36, 37 y 45), 53, 54.2, 63.2, 68, 72.5, 117, 162.3, 197.1, 235.2, 240, 241, 242, 260.2, 264.2 párrafo primero, 272, 283.2, 284 a 295, 313.1, 323, 325, 326, 327 inciso último, 333 y 334.

procedimientos establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.

Finalmente, el TC declara inconstitucionales los arts. 89.4 y 197.1 inciso final, relativos a la reversión de obras al Estado y a la intervención del Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica; así como el art. 1.4 inciso final, que regula las aguas minerales y termales, por ser competencia exclusiva de las CCAA.

B. Orden de 23 de diciembre de 1986

El TC falla que la Orden de 23 de diciembre de 1986, que establecía las normas complementarias en las autorizaciones de vertidos de aguas residuales, solamente vincula a los organismos de cuenca dependientes del Estado (FJ 34º), de modo que no es aplicable en las cuencas comunitarias.

C. Real Decreto 650/1987

Y finalmente, en cuanto al Real Decreto 650/1987 que definía los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los PHC, sin distinguir entre cuencas comunitarias e intercomunitarias, el TC establece que solo puede entenderse conforme con el bloque de constitucionalidad si se interpreta en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismos no incluyen en ningún caso las aguas comunitarias²⁸⁷. En cuanto a la posibilidad de incorporación de la CA a las juntas de gobierno, no se considera inconstitucional por afectar solo a las cuencas intercomunitarias.

7. Conclusiones

De todo lo expuesto anteriormente, y en atención a los aspectos jurídicos antes comentados, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Sobre el DPH recaen una pluralidad de títulos competenciales, tanto del Estado como de las CCAA, al ser soporte de multitud de actividades sectoriales (medio ambiente, concesiones administrativas, ordenación del territorio, obras públicas, pesca fluviales, navegación...), que obliga a realizar un análisis jurídico pormenorizado caso por caso para determinar a qué administración corresponde ejercer las competencias.
2. La declaración de las aguas (tanto superficiales como subterráneas renovables) como dominio público natural corresponde al Estado, sin que ello suponga una merma de las competencias atribuidas a las CCAA por el bloque de constitucionalidad.

²⁸⁷ Para adaptar la delimitación de los ámbitos territoriales a lo establecido en la DMA y cumplir lo establecido en la citada STC 227/1998 en cuanto a la competencia estatal exclusivamente para la delimitación de las cuencas o demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, el citado Real Decreto 650/1987 se modificó por el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

3. Respecto a los elementos materiales de la LAg se puede destacar:

- El carácter de la cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión del DPH, cuya competencia corresponde a las CCAA en las cuencas comunitarias y al Estado en las cuencas intercomunitarias, así como en las cuencas comunitarias de las CCAA de vía «lenta» (hasta que adquirieron las competencias plenas en aguas en el año 1992).
 - La participación de las CCAA en la elaboración de los PHC intercomunitarios al amparo del principio de colaboración interadministrativa, en especial para la inclusión en los mismos de las infraestructuras declaradas de interés regional y de las reservas de agua previstas en el art. 57.5 LAg.
 - La competencia autonómica para la gestión de los recursos y aprovechamientos de las cuencas hidrográficas comunitarias, así como para ejercer las funciones legislativas y de planificación hidrográfica en desarrollo de las normas básicas elaboradas por el Estado.
4. La competencia estatal para definir las normas básicas en materia de aguas otorga una amplia potestad al legislador estatal, por cuanto desde la primera jurisprudencia constitucional (STC 32/1981), el concepto de «básico» ha venido apuntando a una naturaleza versátil, mutable y de alguna manera variable, en relación con la imposibilidad de acotación de una materia previamente definida como básica, sobre la que el legislador o el propio TC pudieran dejar un contenido fijado de antemano²⁸⁸. Ello

²⁸⁸ La STC 69/1988 otorgaba a las normas básicas el carácter de garantes de la seguridad jurídica, por cuanto al definir clara y precisamente los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas evitan la incertidumbre jurídica (FJ 6º). No obstante, no faltan opiniones, como la de TOMAS Y VALIENTE, F. (1988: 108), que consideran que lo básico delimita en sentido negativo las competencias autonómicas, de manera que cuanto mayor sea la regulación estatal básica menor será la capacidad de desarrollo normativo de las CCAA.

Por lo que, cualquier variación que se produzca en lo básico, produciría inmediatamente un efecto de ampliación o reducción en el ordenamiento autonómico. El legislador estatal en la propia norma básica delimita el marco de su propia competencia sobre la legislación básica, indicando los artículos que tienen tal consideración. Ello no obsta a que el TC pueda revisar tal carácter caso por caso, como supremo intérprete de la CE (FJ 3º de la STC 49/1988). No obstante, la delimitación no es clara ni fácil, en especial cuando no se establece taxativamente en la CE la competencia estatal para elaborar tal normativa básica, lo que puede afectar a las competencias exclusivas autonómicas sobre una determinada materia conexa. Así, la doctrina del TC ha ido variando, tanto en el carácter formal de lo básico (preferencia de la vía legal, pero admitiendo también la reglamentaria y ejecutiva), como en lo material (reduciéndose a lo mínimo indispensable para que deje espacio para el desarrollo legislativo autonómico). De lo que GARCÍA MORILLO, J. (1996: 149-150) deduce que la absoluta mutabilidad de los parámetros utilizados por el TC para definir el alcance de lo básico, tanto en el terreno formal como material, se deben al «coyunturalismo o, dicho en otros términos, que se escogen unos u otros parámetros en función de la controversia a resolver». Esta falta de criterios objetivos que delimiten formal y materialmente lo básico, penaliza la seguridad jurídica y deja en manos del TC, en cada caso y momento, determinar hasta donde llega lo básico, y por ende, que margen deja a las CCAA para su desarrollo normativo y la aplicación de sus propias políticas públicas. Máxime en una materia como las aguas tan sumamente conexa con otras materias de competencia exclusiva estatales y

obliga a que el alcance y contenido concreto de la materia básica haya de ser definido en cada caso por el legislador y revisado por el propio TC²⁸⁹. Por ello, la normativa de desarrollo de la LAg, salvo que indique expresamente su carácter básico o sea complemento indispensable de las normas básicas contenidas en la citada LAg, tiene un carácter meramente supletorio de la legislación autonómica.

5. Todas las referencias que la ley y las normas de desarrollo realizan al Estado y a su Administración, tanto en las competencias legislativas como ejecutivas, ha de entenderse que corresponde a las CCAA y a su Administración hidráulica en las cuencas comunitarias.
6. Por todo lo anteriormente indicado, al Estado le corresponden las siguientes competencias en materia de aguas:
 - La legislación básica, con excepción de las aguas minerales y termales que son de competencia autonómica.
 - En la planificación hidrológica le corresponde la redacción y aprobación de los planes de las cuencas intercomunitarias, así como la aprobación final de los planes de las cuencas comunitarias a propuesta de las CCAA competentes.
 - La aprobación y ejecución de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas, o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas, salvo convenio con las CCAA para la ejecución de dichas obras en sus ámbitos territoriales.

autonómicas.

²⁸⁹ De las numerosas sentencias dictadas por el mismo en materia medioambiental se pueden extraer una serie de notas características de la competencia estatal para dictar la legislación básica, que también son aplicables en materia de aguas:

- Las bases estatales tienen un carácter de mínimo, por lo que las CCAA pueden ampliar o mejorar su contenido, pero no pueden establecer normas adicionales en contra de la legislación básica. Asimismo, tampoco las normas de desarrollo autonómico pueden ignorar, reducir o limitar la protección establecida en la legislación básica del Estado (STC 170/1989, FJ 2º).
- No cabe presuponer la inconstitucionalidad de la normativa estatal basándose en el excesivo detalle de la misma, y la imposibilidad de desarrollo normativo autonómico (STC 149/1991, FJ 1º). Pero sí se niega el carácter de básico a las normas, legales o reglamentarias que no expresen claramente su carácter básico (SSTC 80/1988, 182/1988, 248/1988 o 13/1989).
- La legislación básica debe establecer el común denominador normativo, que permita una aplicación homogénea en todo el territorio nacional. Y será el desarrollo de la normativa autonómica el que lo adapte a las circunstancias específicas de cada CA (STC 102/1995, FJ 9º).
- Se admite excepcionalmente el carácter básico de las normas reglamentarias, cuando resulten imprescindibles para el desarrollo y concreción de la normativa básica legal (STC 102/1995, FJ 8º).
- El Estado podrá realizar actos de ejecución que sean precisos para evitar daños irreparables y asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponda a la competencia estatal sobre las bases (STC 329/1993, FJ 4º).

- La celebración y firma de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas con los países limítrofes con quien comparte cuencas hidrográficas, en especial con los Estados miembros de la UE para coordinar las actuaciones dentro de las DH internacionales.
 - La potestad legislativa y ejecutiva en materia de aprovechamientos hidráulicos, concesiones, autorizaciones, régimen disciplinario y la policía de cauces en las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Sin perjuicio de que la tramitación de las autorizaciones y la policía de cauces pueda ser encomendado a las CCAA.
 - Competencias sobre el DPMT, puertos de interés general y marina mercante, así como sobre el mar territorial, salvo aquellas materias que cuenten con respaldo estatutario²⁹⁰.
7. Por su parte, las CCAA, en función de la existencia o no dentro de su ámbito territorial de cuencas internas, pueden contemplar en sus estatutos de autonomía las siguientes competencias:
- Aguas minerales y termales, en virtud del art. 148.1.10 CE.
 - Aguas subterráneas no renovables, por no estar integradas en el ciclo hidrológico del agua.
 - Proyecto, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CA en virtud del art. 148.1.10 CE. También pueden vía convenio realizar la construcción y explotación de las infraestructuras declaradas de interés del Estado, en las condiciones que se establezcan en dicho convenio.
 - El desarrollo legislativo de las normas básicas dictadas por el Estado.
 - La planificación y gestión administrativa en las cuencas hidrográficas comunitarias²⁹¹, si bien deben someter sus PHC a la aprobación final del Consejo de

²⁹⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2002: 59) considera que el problema para delimitar las competencias en el mar territorial reside en que ni en la CE ni en ninguna otra norma del ordenamiento jurídico español podemos encontrar «una regla contundente que resuelva el interrogante que se ha planteado de la extensión del territorio autonómico en relación con el mar, lo que nos obliga a realizar operaciones interpretativas partiendo de los pocos datos antes los que nos encontramos». Estas carencias se trasladan también al propio TC, cuya jurisprudencia tampoco establece unos criterios concluyentes. Para ZAMBONINO PULITO, M. (1996: 635-636) las competencias sobre el DPMT pueden ser adscritas a las CCAA; si bien no comparte la limitación del art. 103.3 del Real Decreto 1471/1989 (actual art. 104 del Real Decreto 876/2014) a la superficie necesaria para la zona de servicio portuario o la vía de transporte por cuanto resulta «excesiva, pudiendo haberse considerado como mecanismo para facilitar el ejercicio de otras competencias de las Comunidades Autónomas, y no únicamente de estas, sino también de los municipios».

²⁹¹ DELGADO PIQUERAS, F. (1988: 293-294) señala que «La competencia plena, legislativa y ejecutiva, que

Ministros.

- Vertidos al litoral, de acuerdo con la competencia en materia de ordenación del territorio del art. 148.1.3 CE²⁹².
- Otras varias relacionadas con el agua: prácticamente todas las CCAA han asumido en sus estatutos competencias exclusivas en materias relacionadas con el agua como son la pesca en aguas interiores, la acuicultura y la pesca fluvial, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, la ordenación del territorio, así como la gestión de la protección del medio ambiente.

Competencias en materia de agua que el Estado puede ampliar mediante dos mecanismos:

- La delegación de funciones en las cuencas hidrológicas intercomunitarias. El Estado puede delegar²⁹³ determinadas funciones de ejecución y gestión del DPH de las aguas de estas cuencas hidrológicas intercomunitarias sin que en ningún momento pierda sus competencias exclusivas establecidas en la CE.
- Transferencias de competencias de acuerdo con el art. 150.2 CE²⁹⁴. Así se hizo en el

corresponde a las Comunidades Autónomas sobre las cuencas intracomunitarias en cuanto al aprovechamiento y utilización de las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables comporta una serie de funciones, tales como la organización de una Administración hidráulica propia, la planificación hidrológica, el establecimiento de servidumbres, la gestión del recurso de cara a su uso y aprovechamiento, policía de aguas, etc. Esta competencia deberá desarrollarse de acuerdo con la legislación básica que emane el Estado en virtud de sus títulos constitucionales».

²⁹² Entre los años 1983 y 1985 se aprobaron múltiples reales decretos para el traspaso de funciones y servicios a las CCAA en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar. Así, mediante el Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto, se traspasaron las funciones y servicios a la CA de Andalucía en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar.

²⁹³ El Real Decreto-Ley 12/2011 incorpora una disposición adicional decimocuarta al TRLA para permitir a las CCAA realizar ciertas funciones en materia de policía de DPH en las cuencas hidrográficas intercomunitarias: «En las Cuencas hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el apdo. 2 del art. 94 de esta Ley, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución. En el ejercicio de estas funciones, será aplicable a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 94». Delegación de funciones que duró poco tiempo por cuanto por medio del Real Decreto-Ley 17/2012 se derogó la misma para, según indica la propia exposición de motivos, «evitar que con esta reforma legal pueda verse afectado el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, elevado a principio constitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 227/1988, 161/1996 y 30 y 32/2011. Y salir al paso de los desarrollos normativos que sobre esta materia hayan realizado o puedan realizar las Comunidades Autónomas habilitadas por esa disposición adicional».

²⁹⁴ Aunque la potestad otorgada al Estado por el citado art. 150.2 CE, incluye la posibilidad de transferir o delegar a las CCAA facultades o competencias propias del Estado, hasta la fecha se ha utilizado preferentemente para equiparar las competencias entre las CCAA de la vía rápida (art. 151) y las que llegaron a la autonomía por la vía

año 1982 con las CCAA de Valencia²⁹⁵ y Canarias²⁹⁶, y posteriormente en el año 1992 para el resto de las CCAA²⁹⁷. Con estas leyes orgánicas se las equiparaba competencialmente con las CCAA que habían accedido por la vía rápida del art. 151 CE²⁹⁸.

IV. TRASPASO DE SERVICIOS Y FUNCIONES A ANDALUCÍA

Como ya se ha indicado, la asunción de competencias por parte de las CCAA en sus estatutos de autonomía, sobre la base de los comentados arts. 148 y 149 CE, no presupone su inmediato ejercicio en cuanto requieren el efectivo traspaso por el Estado de los servicios (medios humanos y recursos) y funciones para ello. Así ocurre con la gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, cuyo ejercicio por parte de las CCAA depende del traspaso correspondiente del Estado.

A tales efectos, el Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, establecía la composición de las comisiones mixtas que habían de elaborar las propuestas de transferencias del Estado a los entes preautonómicos (modificado posteriormente por el Real Decreto 2351/1981, de 18 de septiembre, para establecer comisiones mixtas especializadas por materias para agilizar el traspaso). Propuestas que en base al Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, debían precisar las diferentes circunstancias relativas a los medios patrimoniales, presupuestarios y documentales necesarios para prestar los servicios traspasados. Para regular este proceso

lenta (art. 143); y esporádicamente para otorgar competencias adicionales a una única CA (Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor en la Comunidad Autónoma de Cataluña) o a todas a la vez (Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en relación con los transportes por carretera y cable). Esta transferencia de competencias cuenta con dos límites (STC 15/1989, FJ 11º): uno de carácter cualitativo, en cuanto que dicha transferencia solamente puede afectar al ejercicio y no a la titularidad de la competencia; y un segundo límite cuantitativo, en cuanto a que la utilización de esta potestad debe ser de carácter residual y extraordinaria.

²⁹⁵ Véase la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunitat Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.

²⁹⁶ Véase la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias.

²⁹⁷ Véase la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución. De acuerdo con el art. 2 de esta ley, se trasfiere a todas las CCAA que habían adquirido su autonomía por la vía lenta del art. 143, con excepción de Canarias y la Comunidad Valenciana que ya se les había transferido, la competencia exclusiva para la «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la CA». De acuerdo con el art. 3, la competencia sobre las «normas adicionales de protección del medio ambiente». No obstante, el Estado, en el art. 6, se salvaguarda sus competencias al exigir que el ejercicio de estas competencias autonómicas se realice de acuerdo con la regulación que el Estado establezca en las materias que, relacionadas con el DPH, sean de su competencia según el art. 149 CE.

²⁹⁸ Sobre estas leyes orgánicas se pueden consultar EMBID IRUJO, A: «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿Reforma de los estatutos o leyes orgánicas de transferencia o delegación?» en ÁLVAREZ CONDE, E. (autor): *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos, año 1989 (pp. 441-456); o MUÑOZ MACHADO S.: «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos», *Revista de Administración Pública* núm. 128, año 1992 (pp. 85 y ss.).

autonómico se dictó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, de 30 de julio de 1982, que la STC 76/1983 de 5 de agosto declaró parcialmente inconstitucional²⁹⁹, obligando al Estado a dictar la Ley 12/1983 del proceso autonómico, que en su título IV regula la transferencia de servicios (arts. 16 a 21). Asimismo, para regular el traspaso de competencias a Andalucía se aprueba el Real Decreto 3825/1982, de 15 de diciembre, donde además se define la comisión mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de 1981.

La transferencia de servicios queda, por tanto, condicionada al acuerdo entre el Estado y la respectiva CA en las comisiones mixtas Estado-CA. Cuando dichos acuerdos no se alcanzan, «es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación» (FJ 4º de la STC 209/1990). Pero es indudable que el retraso en el traspaso de los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de la competencia autonómica beneficia al Estado, que seguirá ejerciendo dicha competencia de forma provisional hasta que se dicte el correspondiente real decreto. Esta anomalía, como indica la citada sentencia, implica una prolongación indebida de dicha provisionalidad y supone un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias establecida en la CE: «La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias».

No obstante, tal y como se recoge en el FJ 4º de la STC 209/1990, ello no puede amparar que el Estado demore *in eternum* dicho traspaso con objeto de mantener la ejecución de dichas competencias:

«Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este TC no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzara mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades

²⁹⁹ El art. 150.3 CE habilita al Estado para dictar leyes de armonización sobre materias de competencia de las CCAA cuando así lo exija el «interés general» y sea aprobado por las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada Cámara. La citada STC 76/1983 establece que estas leyes de armonización constituyen «una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 3º). Estas leyes se podrán dictar tanto en materias de competencia exclusiva de las CCAA, como en materias compartidas, siempre que «se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la nación». Después del fracaso cosechado por la ley orgánica de armonización, no se ha vuelto a utilizar esta técnica para hacer prevalecer el interés general sobre la normativa de las CCAA.

Autónomas [en este caso a Galicia] los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquéllas».

Pues bien, Andalucía, como el resto de las CCAA, fue recibiendo progresivamente los servicios y funciones necesarios para la ejecución de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía del año 1981 y, entre ellas, las relacionadas con las aguas. Proceso de traspaso de servicios y funciones que sufrió un retraso desde los años 1983-1984, que se traspasaron los correspondientes a los vertidos al litoral, abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos, hasta los años 2005-2008, cuando se traspasaron los servicios y funciones de las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias del Sur, Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate y la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica intercomunitaria del Guadalquivir.

Al ser condición necesaria e imprescindible el traspaso de los medios y recursos necesarios para el pleno ejercicio de las competencias exclusivas sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de las aguas que transcurren únicamente por Andalucía, el Estado continuó ejerciendo las competencias en las cuencas hidrográficas intracomunitarias durante casi veinticinco años. Durante ese tiempo, la CA de Andalucía participó tanto en la elaboración de la planificación hidrológica a través del consejo del agua de la cuenca, como en el gobierno a través de la junta de gobierno. Ello, sin perjuicio de la asunción por la CA de Andalucía de competencias en materias relacionadas con el agua: agricultura, medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, vertidos al litoral, abastecimiento y saneamiento urbano, defensa de cauces en tramos urbanos, etc.

A continuación, se va a exponer cronológicamente el traspaso de funciones y medios realizados por parte del Estado a la CA de Andalucía en materias relacionadas con las aguas:

1. Agricultura

El Real Decreto 698/1979, de fecha 13 de febrero, transfirió a Andalucía las competencias en materia de administración local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo. Estas competencias fueron ampliadas en materia de agricultura por el Real Decreto 2917/1979 (modificado sucesivamente por los Reales Decretos 3490/1981 y 2766/1983). Entre las funciones traspasadas se encontraban las relativas a la ganadería, la reforma y el desarrollo agrario, materias todas estas relacionadas con el agua.

La labor desarrollada por la CA de Andalucía en las décadas de los años 80 y 90, previas a la elaboración de los PHC de 1998, fue muy ingente en materia de agricultura, en especial en lo referido a la modernización y ampliación de los regadíos existentes. Ello conllevó una intensa colaboración con los organismos de cuenca para la reserva y asignación de los recursos necesarios para poner en marcha los planes sectoriales para el desarrollo de la agricultura de regadío en Andalucía.

2. Ordenación del litoral y vertidos al mar

El Real Decreto 2803/1983, de 25 de agosto, estableció el traspaso de funciones a la CA de Andalucía en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar y de los correspondientes servicios precisos para el ejercicio de aquellas funciones. Entre las que se traspasaron estaban la formulación, tramitación y aprobación, previo informe favorable del Estado, de los planes de ordenación del litoral (en los que podrán incluirse las playas y, en su caso, la zona marítima terrestre), así como la autorización e inspección de las obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral andaluz (sin perjuicio de las competencias en orden al otorgamiento de concesiones de ocupación del dominio público marítimo, que corresponde a la Administración del Estado y sin perjuicio, también, de la necesidad de contar con informe preceptivo de los organismos de la Administración del Estado antes de emitir la autorización)³⁰⁰.

La CA dictó el Decreto 334/1994 con objeto de establecer un procedimiento propio para la tramitación de estas autorizaciones, atribuyendo las competencias a la CMA como parte integrante de la gestión del medio natural. Este procedimiento fue modificado por el Decreto 109/2015 para unificarlo con el procedimiento para la tramitación de las autorizaciones de vertido al DPH en las cuencas intracomunitarias de Andalucía.

3. Abastecimiento, saneamiento, encauzamiento, defensa de márgenes y regadíos

El Real Decreto 1132/1984, de 26 de marzo, estableció el traspaso de funciones a la CA de Andalucía en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos. Asimismo, se traspasaban los medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de dichas funciones. Entre las funciones traspasadas en materia de aguas, tenemos la programación, aprobación y tramitación, hasta el abono de las certificaciones, de las inversiones en las obras de su interés en abastecimientos de aguas y saneamientos (todo ello en relación con la función estatal de ayuda a las Corporaciones Locales y de acuerdo con la normativa específica que la regule), en encauzamientos y defensas de márgenes en áreas urbanas y en materia de regadíos. Es a partir de este real decreto cuando la CA comienza a elaborar los planes directores provinciales de infraestructuras sanitarias, en los que se definían las obras necesarias en materia de depuración en los núcleos de población de cada provincia andaluza.

³⁰⁰ A estos efectos, los expedientes de obras e instalaciones de vertido eran tramitados por la CA de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Costas y la normativa de desarrollo estatal existente en la época:

- o Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas,
- o La Orden ministerial de 29 de abril de 1977 por la que se aprueba la instrucción para el vertido al mar, desde tierra, de aguas residuales a través de emisarios submarinos.
- o Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las Costas Españolas,
- o Real Decreto de 23 de mayo de 1980 por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la ley de costas.

Para realizar estas actuaciones, se habilitaba a la CA de Andalucía para poder encomendar la realización de los estudios, la redacción de los proyectos y la ejecución de las obras a las CH competentes. Fórmula que tuvo un éxito relativamente escaso en su aplicación, por las reticencias de la CA a utilizar los medios puestos a disposición por la Administración estatal. Posteriormente, esta posibilidad de encomienda se amplió a las entidades o sociedades estatales del agua (p.ej. Hidroguadiana creada en la Cuenca Hidrográfica del Guadiana), a través de las cuales se ejecutaron múltiples actuaciones de abastecimiento, regadío y de restauración de márgenes. Una de las más destacadas, y que actualmente sigue en ejecución, es la construcción de la presa de Alcolea, el canal de Trigueros y todas las instalaciones de regadío necesarias para el trasvase de recursos al entorno del Doñana situado en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

4. Conservación de la naturaleza

A través del Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, se traspasaron las funciones y servicios del Instituto para la Conservación de la Naturaleza, y los bienes, derechos, obligaciones y personal necesarios para el ejercicio de dichas funciones y servicios³⁰¹. Las funciones traspasadas, dentro del marco de la legislación básica estatal, eran: el desarrollo legislativo; estudio e inventario de los recursos naturales renovables; creación, conservación, mejora y administración de masas forestales; administración y gestión de montes del Estado y del Icona, así como funciones sobre montes privados; mejora y regeneración de pastizales; tramitación y resolución deslinde parcial riberas de ríos y arroyos, así como expedientes de expropiación y ocupación de terrenos estimados como riberas por causa de utilidad pública; vías pecuarias; parques naturales y espacios naturales protegidos; administración y gestión cotos de caza; protección y restauración del paisaje; conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; protección, vigilancia y aprovechamiento riquezas piscícolas; prevención y lucha contra incendios; y convenios de colaboración con los EELL para creación, regeneración y mejora de zonas verdes.

De las funciones traspasadas, destaca en materia de aguas la función de deslindar y expropiar las riberas de los ríos y arroyos. Función que posteriormente quedaría delimitada por el art. 87 LAg, que establece que: «El apeo y deslinde de los cauces de dominio público corresponde a la Administración del Estado, que los efectuará por los organismos de cuenca, según el procedimiento que reglamentariamente se determine». Siendo, por tanto, competencia de la CA de Andalucía el deslinde y expropiación de aquellas riberas de ríos y arroyos situados en las cuencas intracomunitarias.

³⁰¹ Anteriormente, mediante el Real Decreto 2802/1983, de 25 de agosto, se traspasó a la CA de Andalucía las funciones de «Realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico, en materias de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente». Posteriormente, mediante el Real Decreto 3334/1983, de 5 de octubre, se traspasó a Andalucía las competencias para tramitar y resolver los expedientes de concesión de beneficios previstos en la legislación vigente de medio ambiente. En ambos casos, el Estado se reservaba la mayor parte de las funciones y servicios de forma exclusiva o compartida con la CA de Andalucía.

5. Cuencas Mediterráneas andaluzas

Pasados más de veinte años desde que la CA de Andalucía aprobará su Estatuto de Autonomía de 1981, que atribuía en su art. 13 las competencias exclusivas en las aguas que transcurrían únicamente por Andalucía, todavía estaba pendiente de cerrar en la comisión mixta el traspaso de las funciones y servicios de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, especialmente de la CH del Sur. Para ello, en el año 1987 (antes incluso de que la STC 227/1988 fijara las competencias concretas que ostenta las CCAA dentro de las cuencas intracomunitarias) se modificó el ámbito territorial de dicha CH para eliminar la Rambla de Canales (perteneciente a la CA de Murcia) y las plazas de Melilla y Ceuta, con objeto de que quedará íntegramente su ámbito territorial dentro de la CA de Andalucía y pudiera ser objeto de traspaso a la CA de Andalucía³⁰².

Ante la falta de acuerdo para el traspaso de la citada CH del Sur, la disposición transitoria del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, estableció que dicha CH «continuará adscrita a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con un Plan Hidrológico único, pudiendo la Comunidad Autónoma de Andalucía incorporarse a la Junta de Gobierno de dicha Confederación». Aunque la delimitación realizada en el año 1987 permitía traspasar inmediatamente las funciones y medios de dicha CH a la CA de acuerdo con el art. 13.12 del Estatuto de Autonomía de 1981, considero que dicho traspaso no fructificó debido principalmente a la coyuntura política, la reivindicación histórica del río Guadalquivir y el déficit hídrico de los sistemas de explotación de la Cuenca Hidrográfica del Sur.

El retraso en el traspaso de las cuencas intracomunitarias provocó que la sociedad andaluza (en especial sindicatos agrarios y comunidades de regantes), a través de la denominada «Mesa del Acuerdo Andaluz por el Agua», solicitara en el año 1994 alcanzar mayores cotas competenciales en materia de agua al Parlamento de Andalucía y al conjunto de los poderes

³⁰² En el año 2004 la CH del Sur gestionaba el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los territorios municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río y la cuenca endorreica de Zafarraya (disposición transitoria segunda del Real Decreto 650/1987). Actualmente, la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se extiende sobre una superficie de 20.010 km², de los cuales 17.952 km² corresponden a la parte continental y el resto a las masas de transición y costeras. Comprende una franja continental de unos 50 kilómetros de ancho y 350 de longitud y está conformada por un conjunto de cuencas de ríos, arroyos y ramblas que nacen en sierras del Sistema Bético y desembocan en el mar Mediterráneo.

El art. 3.1 del Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las DH de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía, define el ámbito territorial de esta DH: «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 de 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».

públicos: «superando dificultades, incomprensibles para el pueblo andaluz, reclame la titularidad de las competencias sobre las aguas del Guadalquivir y demás ríos que discurren por nuestra tierra». Ello, sin perjuicio de que se entendiera que el traspaso de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir era muy difícil por tener un carácter intercomunitario (el 90% de su cuenca está situada en el interior de Andalucía) y por tanto ser competencia exclusiva del Estado³⁰³. No así la transferencia de las cuencas intracomunitarias: Sur, Guadalete-Bárbate, Tinto-Odiel-Piedras; y la de las obras hidráulicas que se realicen en dichos ámbitos.

La propuesta elevada por la «Mesa por el Acuerdo Andaluz por el Agua» al Parlamento de Andalucía, fue recogida expresamente en la Proposición de ley aprobada por la Resolución del 19 de febrero de 1998:

«El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a exigir ante el Gobierno central la transferencia 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».

Aun así, hubo que esperar diez años para que la coyuntura política y el cambio en la concepción del modelo de gestión del agua planteado por el Gobierno socialista de Sr. Rodríguez Zapatero (plasmado en la modificación de la LPHN por la Ley 11/2005), provocarán el acercamiento de posturas en materia hídrica y la celebración de las reuniones previas para cerrar el acuerdo de traspaso de competencias, plasmado en el citado Real Decreto 2130/2004.

El día 10 de junio de 2004 la Comisión Mixta de Transferencias adoptó el acuerdo del traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la CA de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de la Cuenca Hidrográfica intracomunitaria del Sur. Dicho acuerdo se materializó con la aprobación por el Gobierno el 29 de octubre de 2004 del citado Real Decreto 2130/2004, que traspasó a la CA de Andalucía³⁰⁴:

- «a) La ordenación, protección y concesión de los recursos hidráulicos, el otorgamiento de autorizaciones de vertido y de aprovechamiento del DPH y la policía de aguas y cauces, en la delimitación actual del territorio de la CH del Sur, así como las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en dicho territorio, todo ello de conformidad con la legislación del Estado en materia de aguas y en el marco de los Planes hidrológicos aprobados por el Estado.
- b) La elaboración del PH en el ámbito territorial de la confederación a que se refiere el párrafo a) anterior.
- c) Asimismo se traspasan los servicios que desempeña la Administración del Estado en la delimitación territorial actual de la CH del Sur relativos a la explotación del abastecimiento de

³⁰³ La CA se encontraba en esos momentos (en enero de 1994) en un proceso de concertación con la Administración del Estado para la transferencia de competencias en relación con las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

³⁰⁴ Se transcribe el texto íntegro de las funciones y servicios que se traspasan a la CA de Andalucía y las que el Estado se reserva en el Real Decreto 2130/2004.

agua al Campo de Gibraltar, en los términos en los que actualmente se está realizando».

Y de acuerdo con lo establecido en la CE, el Estado se reservaba:

- «a) La legislación básica en materia de aguas, sin perjuicio de las competencias de la CA de Andalucía.
- b) La aprobación de los Planes hidrológicos, de acuerdo con el art. 40 del TRLA.
- c) La programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a alguna otra CA».

Por tanto, como era esperable una vez definida en la STC 227/1988 la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, se asignaron a la CA de Andalucía la práctica totalidad de las funciones establecidas en el TRLA para los organismos de cuenca, con las excepciones de la legislación básica, la aprobación de los PHC y la aprobación de las obras de interés general de la nación.

El traspaso de funciones y medios tenía efectividad a partir del día 1 de enero de 2005. Por lo que a partir del año 2005, Andalucía se dota de una administración especializada y autónoma, como era la AAA³⁰⁵, para la gestión y planificación de las aguas de una cuenca hidrográfica completa. Hasta ese momento, el desempeño de las funciones en materia de agua fue realizado por las unidades administrativas de la CMA.



Ilustración 3. Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Fuente: Rediam.

³⁰⁵ La Ley 3/2004 creó la AAA para gestionar las nuevas funciones y servicios traspasados de la CH del Sur. Posteriormente mediante el Decreto 55/2005 se realiza la integración en la misma del personal y los medios, tanto de la extinta Secretaría General del Agua como de la CH del Sur.

6. Cuenca Atlántica andaluza. Encomienda de gestión de la Cuenca del Chanza

El retraso de un año en el traspaso de funciones y servicios de estas cuencas hidrográficas intracomunitarias con respecto a la Cuenca Hidrográfica del Sur, se debió a las reticencias jurídicas de la Dirección General del Agua al traspaso/encomienda de la Cuenca Hidrográfica del Chanza, actualmente categorizado como afluente del río Guadiana y que en su parte final del curso sirve de frontera con Portugal³⁰⁶.

A pesar de los numerosos estudios jurídicos y técnicos realizados en aquellos años por la CA para avalar el carácter intracomunitario de la Cuenca Hidrográfica del río Chanza, a la fecha de la promulgación del Real Decreto 1560/2005 no se consideraba por parte del Estado suficientemente acreditado jurídica, técnica y medioambientalmente la independencia de la Cuenca del Chanza de la cuenca matriz del río Guadiana. Y por ello, tan solo se realizó una encomienda a la CA de Andalucía sobre los recursos y aprovechamientos del río Chanza, aunque como expondré posteriormente, nunca se llegó a utilizar este término en el citado real decreto.

Estas cuencas hidrográficas intracomunitarias ya estaban singularizadas en los PHC aprobados en el año 1998, de forma que las cuencas hidrográficas de los ríos Guadalete y Bárbate constituían un sistema de explotación diferenciado en la Cuenca hidrográfica del Guadalquivir, al igual que las cuencas de los ríos Piedras, Odiel y Tinto, Chanza y resto de cuencas vertientes al Guadiana³⁰⁷ constituían el PHC II, como un sistema de explotación único para Huelva. Por lo que el traspaso de los servicios y funciones de estas cuencas hidrográficas no suponía un problema a la hora de las reservas y asignaciones de recursos hídricos realizadas en los PHC

³⁰⁶ Al igual que ocurrió con el traspaso de las funciones y servicios de la Cuenca Hidrográfica del Sur por el Real Decreto 2130/2004, el Pleno de la Comisión Mixta, en cumplimiento de lo establecido en los arts. 13.9 y 13.12 del Estatuto de Autonomía de 1981, adopta el 10 de junio de 2004 el acuerdo por el que se concretan las funciones y servicios que deben ser objeto de traspaso a la CA de Andalucía. Con fecha 23 de diciembre se promulga el Real Decreto 1560/2005 de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CA de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (CH del Guadalquivir y del Guadiana) con efectividad a partir del día 1 de enero de 2006. Posteriormente, la Comisión Mixta de Transferencias Estado – CA de Andalucía, con fecha 9 de junio de 2005, acordó la realización, por encargo de la JA, de un estudio técnico sobre la delimitación del DPH del río Chanza en su confluencia con el tramo internacional del río Guadiana en vista de sus condiciones de borde con el DPMT.

³⁰⁷ En la propia exposición de motivos del Real Decreto 1560/2005 se establecía que «las características físicas, hidrológicas e hidráulicas, así como socioeconómicas y de interrelación que concurren en el ámbito del Plan Hidrológico Guadiana II, conllevan necesariamente a conservar dentro de este ámbito territorial la unidad del ciclo hidrológico, de gestión y de sistemas hidráulicos que preconiza la Directiva Marco del Agua, y establece como principios básicos el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio». Además de las cuencas intracomunitarias traspasadas, existe una pequeña cuenca hidrográfica al norte de Huelva: río Murtigas, afluente del río Ardila (afluente a su vez por la margen izquierda del río Guadiana). Este río tiene una longitud de 80,88 km, y su cuenca está situada parcialmente en la sierra de Aracena, dentro del Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche de Huelva. Sus aguas no tienen conexión con el resto de cuencas hidrográficas de la provincia de Huelva y, por ello, no integraba el sistema de explotación único de Huelva del PHC II del Guadiana. Esta subcuenca es gestionada actualmente desde la CH del Guadiana en Badajoz.

aprobados.

El Real Decreto 1560/2005 afecta a las siguientes cuencas hidrográficas que vierten al Océano Atlántico:

- «I. las Cuencas internas de Andalucía de los ríos Guadalete y Bárbate e intercuenas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la Cuenca del Guadalquivir;
- II. las Cuencas internas de Andalucía de los ríos Piedras, Odiel y Tinto y las intercuenas correspondientes de vertido directo al Atlántico y
- III. la Cuenca Hidrográfica vertiente al tramo internacional del río Guadiana dentro de la provincia de Huelva, desde la confluencia del río Chanza, incluida la cuenca de éste, hasta su desembocadura en el mar³⁰⁸».

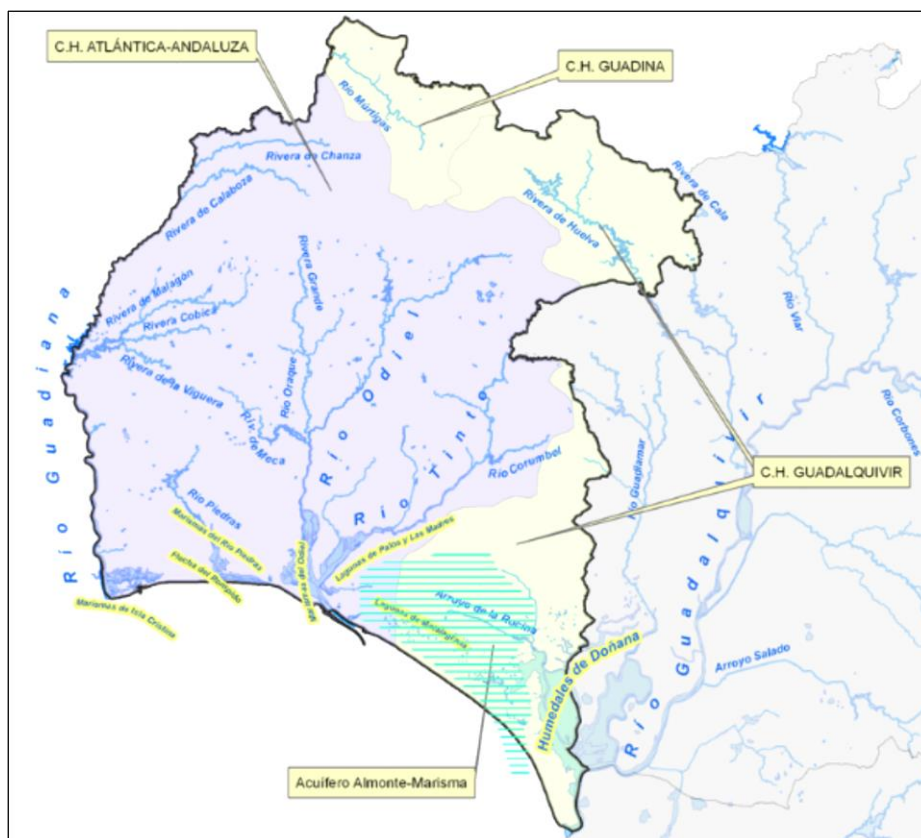


Ilustración 4. Delimitación cuencas hidrográficas en la provincia de Huelva. Fuente:

³⁰⁸ En el texto del citado real decreto se recogía la intención de preservar la unidad de gestión del sistema de Huelva: «Además, las características físicas, hidrológicas e hidráulicas, así como socio económicas y de interrelación que concurren en el ámbito del Plan Hidrológico Guadiana II, conllevan necesariamente a conservar dentro de este ámbito territorial la unidad del ciclo hidrológico, de gestión y de sistemas hidráulicos que preconiza la Directiva Marco del Agua, y establece como principios básicos el TRLA».

https://www.gifex.com/detail/2010-09-21-12170/Cuencas_hidrograficas_de_la_provincia_de_Huelva_2008.html

Las funciones que se traspasan a la CA de Andalucía en cuanto a las Cuencas intracomunitarias de los ríos Tinto-Odiel-Piedras, desde la CH del Guadiana, y de los ríos Guadalete y Bárbate, desde la CH del Guadalquivir, son las mismas que las definidas en el Real Decreto 2130/2004, con las siguientes tres excepciones:

1. Se traspasan los servicios que desempeña la Administración del Estado en la delimitación territorial actual de la CH del Guadalquivir relativo a la explotación del abastecimiento de agua a la Zona Gaditana, en los términos en los que se estaba realizando³⁰⁹.

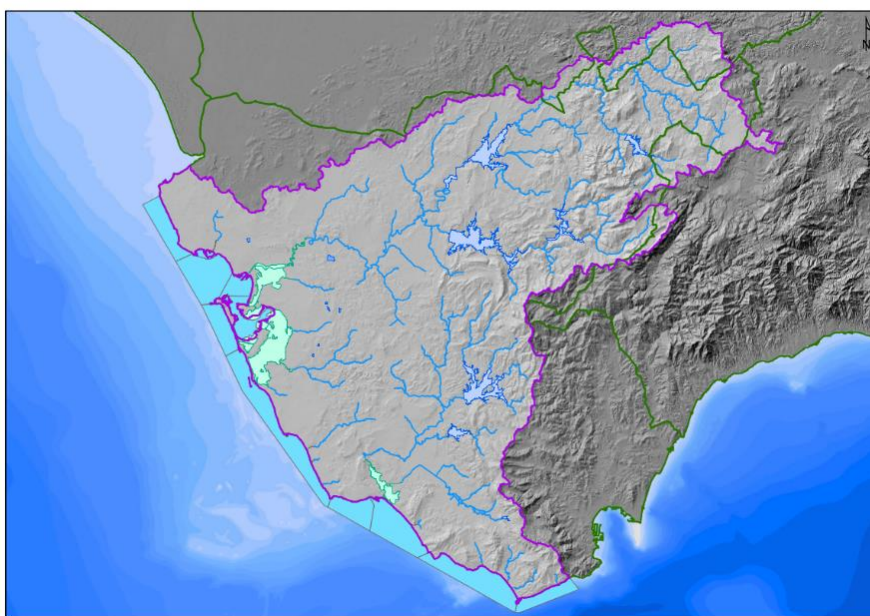


Ilustración 5. Cuencas hidrográficas del Guadalete y Bárbate. Fuente: Rediam

2. En el apdo. B.4.b) establece como competencias de la CA de Andalucía en las cuencas hidrográficas intracomunitarias «la elaboración y la determinación de actuaciones y de programa de medidas a incluir en los planes hidrológicos de demarcación». De acuerdo

³⁰⁹ En el momento del traspaso, el abastecimiento en alta a la zona gaditana se realizaba por parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. Una vez traspasadas las funciones y servicios, la CA aprueba el Decreto 197/2008, de 6 de mayo, por el que se traspasan las funciones de prestación del servicio público de abastecimiento de agua en alta a la zona gaditana al Consorcio de aguas de la zona gaditana. Mediante el cual, la CA cede los medios necesarios y se compromete a la inversión en la mejora de las infraestructuras existentes a cambio de que dicho Consorcio pase a gestionar el abastecimiento en alta a los municipios afectados: Algar-Colonia de la Frontera-Rota-Arcos de la Frontera-Jerez de la Frontera-San Fernando-Bárbate-Medina Sidonia-San José del Valle-Cádiz-Paterna de Rivera-Sanlúcar de Barrameda-Chiclana de la Frontera-Puerto Real-Trebujena-Chipiona-El Puerto de Santa María-Vejer de la Frontera.

con lo cual, posteriormente la LADA otorgaría en su art. 27.1 la competencia al Consejo de Gobierno para aprobar el programa de medidas, sin perjuicio de la competencia del Gobierno de la Nación para aprobar mediante real decreto los PHDH intracomunitarios (art. 20.2 LADA)³¹⁰.

3. En las cuencas hidrográficas andaluzas vertientes a las aguas de transición del tramo internacional del río Guadiana hasta su desembocadura en el Atlántico, la CA de Andalucía ejercerá las siguientes funciones³¹¹:

«a) Conservación, explotación y régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas en el territorio de dichas cuencas hidrográficas

b) La propuesta de actuaciones y de programas de medidas a incluir en los planes hidrológicos de demarcación relativas a dichas cuencas hidrográficas.

c) La ordenación y protección de los recursos hidráulicos de las referidas cuencas hidrográficas, así como las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en dicho territorio, todo ello de conformidad con la legislación del Estado en materia de aguas y en el marco de los PH aprobados por el Estado.

d) La tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos, para la utilización o aprovechamiento del dominio público y para la concesión de los recursos hidráulicos. Las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, se elevarán al organismo competente de la Administración del Estado. La propuesta formulada se entenderá aceptada por el transcurso del plazo de dos meses sin que se hubiera comunicado la resolución a la CA.

e) La función ejecutiva de la policía de aguas y cauces y la tramitación de las propuestas de los expedientes sancionadores ante el órgano competente de la Administración del Estado, de acuerdo con la legislación de aguas».

El Estado se reserva en la Cuenca Hidrográfica del Chanza, a pesar de que en ningún momento el real decreto haga referencia a que se trata de una encomienda de gestión, «la concesión de recursos hidráulicos, las autorizaciones de vertido a cauces públicos y las relativas al uso o aprovechamiento del DPH, la resolución de los actos relativos a la policía de aguas y cauces, así como la aplicación del régimen sancionador en materia de aguas». Asimismo, establece que este traspaso no supone afección alguna a los derechos y obligaciones que para el Estado contiene el Convenio de Albufeira sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, de 30 de septiembre de 1998, así como el resto de obligaciones que puedan deducirse de otros convenios internacionales que sean aplicables a la cuenca del río Chanza.

Posteriormente, la relación de medios traspasados para el ejercicio de las funciones en estas

³¹⁰ Sobre esta materia volveré más adelante en la parte segunda, cuando se analice el procedimiento previsto en la LADA para la elaboración de los planes y programas específicos en el citado art. 27. Sobre la aprobación de los PHDH se puede consultar a FANLO LORAS, A. (2006A: 51 – 63).

³¹¹ Se transcribe el texto íntegro del Real Decreto 1560/2005 de las funciones traspasadas a la CA de Andalucía y las que se reserva el Estado.

cuencas fue ampliada en los Reales Decretos 1667/2008 y 1671/2008, de 17 de octubre, para incluir al personal laboral seleccionado en el proceso selectivo realizado por el ministerio y, también, las obras hidráulicas que se acababan de construir por las sociedades estatales de aguas. Asimismo, el Real Decreto 1635/2006, de 29 de diciembre, traspasó desde la CH del Guadalquivir a la CA de Andalucía los terrenos e inmuebles que conforman el Poblado del Tranco, situado en la presa del mismo nombre, en el término municipal de Hornos (Jaén). Sorprende que se fundamente dicho traspaso en el citado Real Decreto 1560/2005, cuando no tiene nada que ver con las Cuencas Hidrográficas traspasadas del Guadalete-Bárbate situadas en las provincias de Cádiz (93,9%), Málaga (2,6%) y Sevilla (3,5%). Posiblemente, el objeto de este traspaso sea puramente político, ya que se trata de un pueblo construido para la ejecución de la presa del Tranco en Jaén, que actualmente está abandonado, pero tiene un importante atractivo turístico e histórico en Andalucía.

A. Problemática de la «encomienda de gestión» de la Cuenca del Chanza.

El territorio de Huelva, gestionado por la CH del Guadiana hasta el año 2005, disponía de un PHC propio e independiente del Guadiana³¹². Este PHC del Guadiana II establecía un sistema de explotación de recursos único denominado Sistema Huelva³¹³, que afectaba a las cuencas de los ríos Chanza, Tinto, Odiel y Piedras, además de numerosos afluentes menores por la margen izquierda que vierten al río Guadiana en su tramo final.

Aunque la titularidad de las Cuencas Hidrográficas del Tinto-Odiel-Piedras no era objeto de duda por su carácter intracomunitario, sobre la Cuenca del Chanza existían discrepancias sobre a qué administración le correspondía la titularidad de la competencia. Ello, sin perjuicio de que se tuviera claro que para una gestión única de los recursos del sistema de explotación de Huelva se debía encomendar la gestión a la CA de Andalucía (tal y como se recogió en el Real Decreto 1560/2005).

El Real Decreto 1560/2005 obvia cualquier referencia a «encomienda» alguna³¹⁴; es más, se habla de «cuencas andaluzas» para referirse también a las cuencas hidrográficas vertientes al tramo internacional del río Guadiana dentro de la provincia de Huelva, desde la confluencia del

³¹² El Real Decreto 650/1987 establecía como ámbito territorial del PHC Guadiana II «la Cuenca Hidrográfica vertiente al río Guadiana dentro de la provincia de Huelva, desde la confluencia del río Chanza, incluida la cuenca de éste, hasta su desembocadura en el mar, así como las cuencas vertientes de los ríos Piedras, Odiel y Tinto y las intercuenas correspondientes de vertido directo al Océano Atlántico».

³¹³ El sistema de Huelva está constituido por los embalses del Andévalo y Chanza en el río Chanza, los embalses los Machos y Piedras en el río Piedras, y los canales que llevan el agua desde los mismos hasta el área metropolitana de Huelva. Por otro lado está el embalse del Jarrama y del Corumbel en el río Tinto como sistema independiente. En estos momentos se está construyendo la presa de Alcolea en el río Odiel para la mejora del abastecimiento y garantía de los riegos de la Corona Norte de Doñana.

³¹⁴ Como precedente de la encomienda realizada sobre la Cuenca Hidrográfica del Chanza, se puede citar la realizada por el Real Decreto 2646/1985 a la Generalitat de Cataluña. Aunque en este caso se refería solamente a algunas funciones concretas en la Cuenca hidrográfica intercomunitaria del Ebro, pero no a la totalidad de la gestión y administración de una cuenca intercomunitaria.

río Chanza, incluida la cuenca hidrográfica de éste, hasta su desembocadura en el mar.

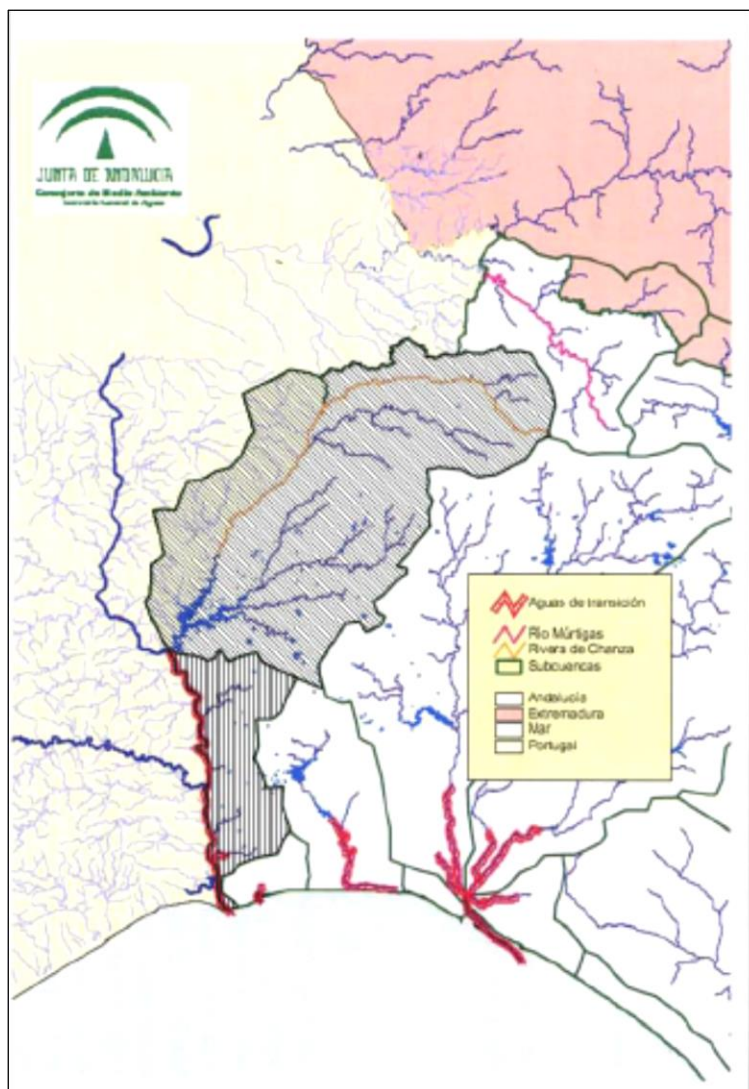


Ilustración 6. Cuenca Hidrográfica del Chanza y la vertiente al tramo internacional del río Guadiana dentro de la provincia de Huelva. Fuente: CMA

La justificación realizada por la CA de Andalucía para el traspaso de la Cuenca del Chanza, basada en las características físicas, hidrológicas, hidráulicas, socioeconómicas y de interrelación con las cuencas hidrográficas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras en un único sistema de explotación de Huelva, no fue suficiente para que por parte de los letrados del Estado se diera el visto bueno a la propuesta de considerar a la Cuenca Hidrográfica del Chanza como intracomunitaria y, por ello, susceptible de ser traspasada como el resto de las cuencas intracomunitarias andaluzas. Para solucionar el conflicto jurídico, se decidió recurrir a una «encomienda de gestión» de las cuencas hidrográficas andaluzas vertientes a las aguas de

transición del tramo internacional del río Guadiana, incluido el Chanza, sin mencionarlo como tal en todo el texto del citado Real Decreto 1560/2005.

Esta encomienda de gestión encubierta, cuya situación irregular sigue manteniéndose en la actualidad³¹⁵, presenta numerosas lagunas jurídicas en cuanto a las potestades otorgadas a la CA de Andalucía, y el grado de vinculación o de obligatoriedad que tienen para la CH del Guadiana³¹⁶, en materia de obras hidráulicas, planificación hidrológica y recursos hidráulicos:

- Obras hidráulicas: se asigna a la CA la conservación, explotación y régimen de desembalses, así como la titularidad de las mismas recogidas en la relación núm. 1.2. Todas las obras en explotación pasan como parte de los bienes traspasados a la CA de Andalucía (punto E.1) y las obras en ese momento en ejecución pasarían a integrar el patrimonio de la CA una vez que finalizaran y se formalizara la entrega y recepción de dichas obras (punto E.4). Asimismo, en el punto D.5 del anexo se posibilita que el ministerio y la consejería puedan realizar convenios de colaboración para el desarrollo de estudios, ejecución y gestión de obras e instalaciones de interés general. Finalmente, en el acuerdo complementario núm. 2, se incluía un compromiso de establecer mecanismos de colaboración y cooperación, mecanismos que hasta la fecha se han limitado al suministro de información entre administraciones. Por lo que la falta de un convenio regulador de la encomienda de gestión, unida a la falta de órganos o mecanismos de colaboración y cooperación interadministrativa, pueden provocar en un futuro problemas jurídicos en cuanto a la titularidad de los bienes en caso de discrepancias entre las administraciones.
- Planificación hidrológica: Andalucía tiene competencias para realizar la propuesta de actuaciones y de programas de medidas a través del comité de autoridades competentes³¹⁷. Comité que, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.3.b del Real

³¹⁵ A pesar de la nueva regulación de las encomiendas contemplada en el art. 11y ss. de la Ley 40/2015, «la encomienda de gestión sigue siendo una institución con unos contornos normativos escasamente definidos, que dificultan al operador jurídico la tarea de delimitar con facilidad su régimen jurídico», COLAS TENAS, J. (2016: 164). Las encomiendas de gestión entre distintas Administraciones públicas deben regularse en un convenio interadministrativo, y publicarse en el boletín oficial, pero en ningún caso supone la cesión de la titularidad ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

³¹⁶ CAUCES CONSULTORES (2007: 37-38) considera que amén de que se pueda ampliar la actual encomienda de gestión con nuevas funciones, «en todo caso sería más clarificador ampliar las funciones genéricas incluidas en la actual encomienda de gestión incluyendo explícitamente las funciones que, en principio, puede entenderse que se encuentran bajo su cobertura». Más adelante, cuando exponga las principales conclusiones de dicho estudio jurídico, mencionaré las funciones que el informe proponía que se encomendaran a la CA de Andalucía para alcanzar un nivel mayor de cesión de funciones. Asimismo, el informe proponía que, dado que el número y trascendencia de las funciones traspasadas superan a las encomiendas de gestión realizadas a otras CCAA hasta el momento, sería conveniente que en una futura reforma del TRLA se enumeraran todas las encomiendas de gestión susceptibles de ser realizadas a las CCAA (p. 92).

³¹⁷ El art. 4.2.e) del Real Decreto 126/2007 fija la composición del Comité de Autoridades Competentes de la «Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana. En representación de la Administración General

Decreto 126/2007, solamente ostenta funciones para facilitar la cooperación³¹⁸ en la elaboración del esquema de los temas importantes y de los programas de medidas, por lo que no existe ninguna obligación por parte de los redactores para aceptar en todos sus extremos las propuestas realizadas por las CCAA en el seno de estos comités. Y por ello, las potestades de la CA de Andalucía se limitarán, tal y como indica el punto D.4 del anexo del real decreto, a prestar «colaboración y participación activa con la Administración del Estado para la elaboración, por parte de esta, de los correspondientes planes hidrológicos de demarcación en que se insertan las cuencas objeto del traspaso». A mi juicio, la importancia que los recursos provenientes de la Cuenca del Chanza tienen en el sistema de explotación único de Huelva, debería haber conllevado otros órganos de colaboración propios, aparte del citado comité de autoridades competentes previsto en el TRLA, para realizar esta colaboración y participación interadministrativa. Es más, se debería exigir una cierta vinculación de las propuestas realizadas por la CA a dicho PHDH del Guadiana, por cuanto son los gestores autonómicos los que mejor conocen el sistema de explotación de la zona sur y más van a sufrir cualquier medida que se adopte en dicha planificación hidrológica.

- Recursos hidráulicos: corresponde a la CA la ordenación y protección de los recursos hidráulicos, tramitación de autorizaciones de vertido, utilización DPH y concesiones de recursos hídricos, así como la función ejecutiva de policía de aguas y tramitación expedientes sancionadores. Ordenación de los recursos hidráulicos que se debe limitar a la asignación de los mismos para garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en todo el sistema de explotación, de conformidad con la legislación del Estado y lo establecido en el PHC del Guadiana y en el PHN. Esta interpretación se vería confirmada por las funciones asignadas a la CA en la tramitación de autorizaciones y concesiones, así como en materia sancionadora, que se limita a la tramitación de dichos expedientes administrativos, y cuya competencia para resolver sigue recayendo en el Estado como titular último de la competencia sobre los recursos hidráulicos. En este sentido, hubiera sido más correcto utilizar la expresión «gestión» que «ordenación» de aprovechamientos hidráulicos, ya que la competencia se ciñe a la gestión de los usos y aprovechamientos del agua y del DPH³¹⁹.

del Estado, un vocal del Ministerio de Medio Ambiente y un vocal representando a los restantes departamentos ministeriales. En representación de las comunidades autónomas, un vocal para cada una de las comunidades citadas a continuación: Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. En representación de las Entidades Locales, un vocal».

³¹⁸ A diferencia de la coordinación, la cooperación se desenvuelve en un plano de igualdad entre las administraciones cooperantes y, en consecuencia no existe una prevalencia de las disposiciones de una administración sobre la otra. Será, por tanto, el voto mayoritario del Comité el que decida sobre la incorporación o no de las propuestas realizadas por cualquiera de las administraciones miembros, si no existe consenso al respecto.

³¹⁹ ORTIZ DÍAZ, J. (1982: 40-43), atribuye a la ordenación funciones como: la elaboración de los PH, legislación sobre regulación y captación de caudales o recursos, establecimiento de condiciones para la reserva de los mismos,

Por todo lo expuesto, cabría considerar que, más que una encomienda, lo que el real decreto otorga a la CA es la competencia para planificar y ordenar los recursos hídricos de la Cuenca del Chanza asignados por el PHDH del Guadiana al sistema de explotación de Huelva. De manera que dichos recursos se considerarían como inputs del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras y se asignarían a las demandas previstas en base al ordenamiento jurídico fijado en dicho plan autonómico. Esta interpretación es la que ha prevalecido: actualmente una vez definidos los recursos disponibles en la presa del Chanza y del Andévalo por parte de la CH del Guadiana, es la CA la que asigna los recursos hidráulicos y tramita los correspondientes expedientes administrativos según el ordenamiento jurídico autonómico³²⁰.

En cualquier caso, se están otorgando unas competencias amplias a la CA para ordenar los recursos de agua asignados en el PHDH del Guadiana a la DH Tinto-Odiel-Piedras, hasta tal punto que el Estado está llamado a aprobar las propuestas realizadas por la Administración autonómica en las autorizaciones de vertido, utilización o aprovechamiento del DPH y concesión de recursos hidráulicos, ya que «la propuesta formulada se entenderá aceptada por el transcurso del plazo de dos meses sin que se hubiera comunicado la resolución a la Comunidad Autónoma»³²¹. Obviamente esta solución adoptada para garantizar la aprobación de las propuestas realizadas por la CA es inviable en lo que concierne a los expedientes sancionadores. Por ello, la falta de coordinación o de colaboración entre ambas administraciones puede conllevar un retraso injustificado en la tramitación de los expedientes administrativos.

fijación de prioridades en los usos y aprovechamientos, organización de la gestión y administración de las aguas, fijación del régimen general de las obras hidráulicas, e incluso la normativa sobre trasvases entre cuencas internas. Por lo que, para dicho autor, «El aprovechamiento es una faceta muy importante del recurso, pero no la única. Los aprovechamientos se pueden conceder; en cambio, la titularidad jurídica, no». Y continúa diciendo «Por ello, es incorrecto decir en el texto constitucional concesión de recursos y aprovechamientos. Se debería haber dicho ordenación de recursos y concesión de los aprovechamientos». Esta misma crítica realizada a la CE por el autor, se debe hacer al texto del citado Real Decreto 1560/2005.

Posteriormente, ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 174) recoge la doctrina del TC (Sentencias 6/1982 y 48/1985) que establece que «ordenar, fijar, regular, establecer, son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo, de propósitos, principios, objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo». Es decir, la ordenación suele ser una competencia vinculada a facultades normativas y actos administrativos, al igual que la planificación.

³²⁰ De hecho, en el art. 8.1.c) de la normativa del PHDH del Guadiana (2015-2021) vigente se establece que «el orden de preferencia entre los diferentes usos del agua en el Sistema de Explotación Sur, de conformidad con el artículo 23.2 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, es el siguiente: ». Dejando constancia clara de la aplicación de la normativa autonómica en la ordenación de los aprovechamientos del sistema de explotación sur, que se corresponde con la provincia de Huelva.

³²¹ Esta posibilidad fue incorporada asimismo al art. 53 RDPH por el art. 5 del Real Decreto 367/2010 para las autorizaciones comunes especiales, dando en este caso un plazo de tres meses para que las CCAA entiendan que su propuesta es conforme ante el silencio administrativo del organismo de cuenca. Por lo que, utilizando la nomenclatura del profesor EMBID IRUJO, A. (1991: 142-143) para la aprobación de los PHDH intracomunitarios por el Estado, se podría hablar de que la aprobación por parte de la CH del Guadiana de las propuestas realizadas por la CA de Andalucía tendría un «carácter reglado» por cuanto se establecen las consecuencias de la inactividad de la actuación de dicha CH.

B. Solución planteada por la CA de Andalucía.

A pesar de haber obtenido la CA de Andalucía la «encomienda de gestión» de la Cuenca Hidrográfica del Chanza en el año 2005, la apuesta del Gobierno socialista de Chaves por aspirar a las plenas competencias en materia de agua exigía realizar una nueva propuesta al ministerio para el traspaso completo de las competencias sobre dicha cuenca.

Para ello, en el año 2006 se encarga a la empresa Cauces Consultores³²² la redacción de un informe técnico-jurídico sobre la materia, que pudiera acreditar la independencia de la Cuenca Hidrográfica del Chanza de la Cuenca Hidrográfica 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 de resolución, tal y como establece el Real Decreto 1560/2005. Por ello, la cuestión clave a analizar en dicho informe era, a la vista del texto constitucional y del resto de legislación vigente, a quién correspondía (al Estado o a la CA de Andalucía) la titularidad de la competencia sobre la Cuenca del río Chanza y resto de Cuencas vertientes al tramo internacional del río Guadiana, dentro de la provincia de Huelva³²³.

³²² En el año 2006 la AAA encarga a la empresa CAUCES CONSULTORES la emisión de un informe técnico y jurídico sobre la consideración de la Cuenca Hidrográfica del Chanza como una cuenca intracomunitaria susceptible de traspaso a la CA de Andalucía. Para ello, la empresa Cauces Consultores encarga el informe jurídico al especialista EMBID IRUJO, A. Este estudio técnico-jurídico es muy instructivo en cuanto al análisis de la consideración de «cuenca hidrográfica» y de las distintas propuestas realizables para el caso de que el Estado no admita que el río Chanza vierte directamente al mar a través del estuario del río Guadiana y considere, por tanto, que es una cuenca hidrográfica intracomunitaria.

³²³ En el caso de que la respuesta fuera la titularidad de la CA Andaluza, la consecuencia inmediata sería que carecería de base la actual encomienda de gestión vigente para la cuenca del Chanza, debiendo sustituirse por el traspaso. Pero en el caso de que fuese la titularidad del Estado, la consecuencia inmediata sería la confirmación de la validez de la encomienda de gestión. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de ampliar el ámbito funcional del convenio de gestión vigente, con las modificaciones normativas (legislativas o reglamentarias) que en su caso fueran necesarias para ampliar las funciones autonómicas establecidas en el Real Decreto 1560/2005.

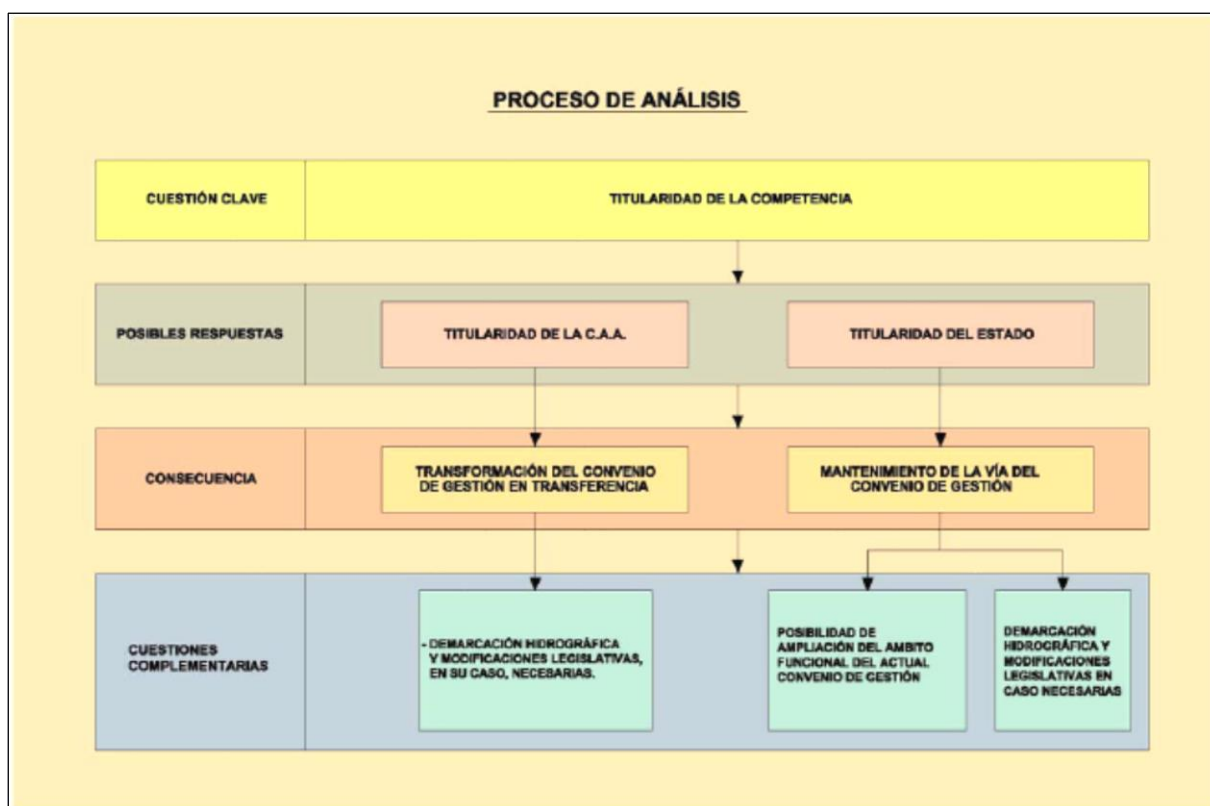


Ilustración 7. Problemática de la Cuenca del Chanza. Fuente: Cauces consultores (2007: 11)

Del trabajo realizado por la empresa Cauces Consultores en el año 2007 para la AAA, podemos destacar las siguientes ideas principales:

- De acuerdo con la naturaleza salina de las aguas del río Guadiana en su parte final, derivada del flujo y reflujo de las mareas, establecía el carácter de aguas de transición de dichas aguas a las cuales vierte la Cuenca del Chanza. Y por tanto, desde un punto de vista jurídico se podía considerar que esta cuenca cumplía la definición de cuenca hidrográfica que ofrece el TRLA en concordancia con la DMA³²⁴. Consiguientemente, concluía Embid Irujo que, según lo preceptuado en el art. 50 del Estatuto de Andalucía del 2007, debían ser gestionadas por la CA de Andalucía la Cuenca del Chanza y el resto de cuencas vertientes al estuario del Guadiana en la provincia de Huelva, al no ser subcuencas de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana.

³²⁴ El mismo presupuesto jurídico podría admitirse para el resto de las cuencas hidrográficas vertientes al Estuario del Guadiana de menor entidad y, por tanto, podrían ser consideradas también como cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y ser gestionadas íntegramente por dicha CA.

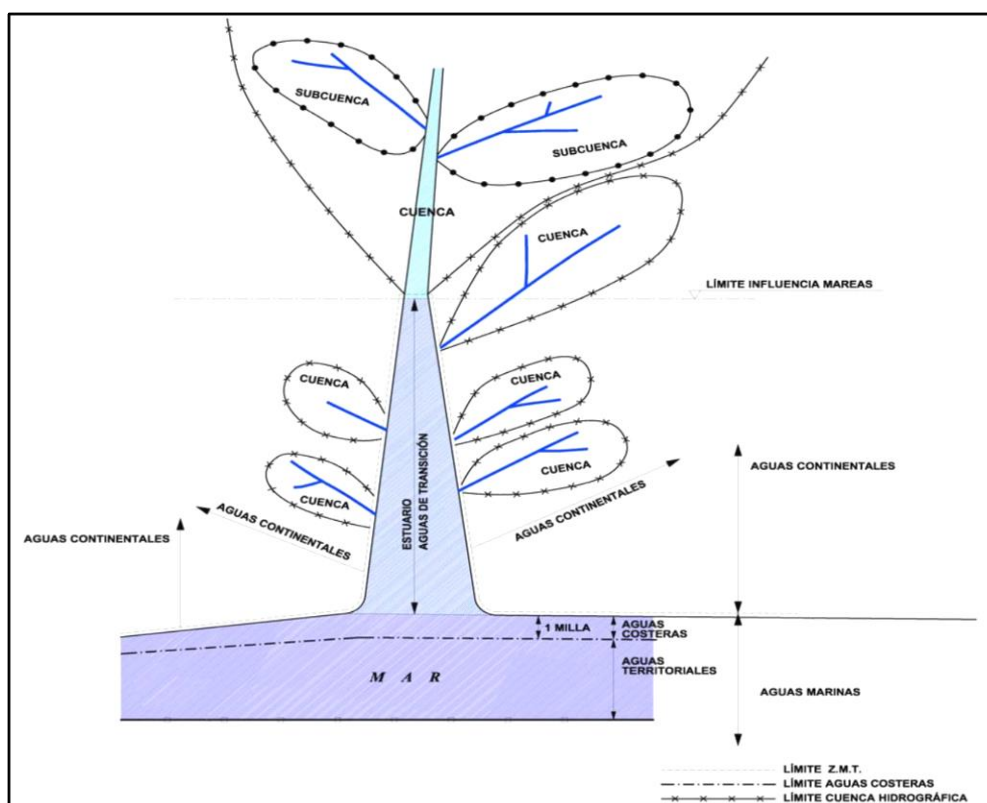


Ilustración 8. Ilustración representativa de dicha hipótesis. Fuente: Cauces Consultores (2007)

- El hecho de que las aguas del Chanza y el mismo río Guadiana formen frontera con Portugal y existan convenios internacionales que regulen el aprovechamiento de dichas aguas, no era óbice para que las competencias sobre dicha cuenca fueran traspasadas a la CA de Andalucía. Ello, por cuanto la materia «relaciones internacionales» no atrae, ni mucho menos, al ámbito del Estado cualquier función o competencia que con la misma se pueda relacionar y, además, la parte española de estas aguas forma parte en su integridad de la CA de Andalucía.
- Basándose en la diferenciación conceptual entre cuenca hidrográfica y DH³²⁵, el informe consideraba que no existiría problema alguno en que en una misma DH se incluyeran cuencas hidrográficas vecinas con titulares distintos. Y ponía como ejemplo negativo la STS de 20 de octubre de 2004 (recurso 3154/2002)³²⁶ sobre la Cuenca Hidrográfica del Júcar, que al dividir la gestión de sus aguas en distintas DH, por no admitir que puedan

³²⁵ De acuerdo con el art. 16.bis.1 TRLA, se entiende por «Demarcación Hidrográfica» la zona terrestre y marina, compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas hidrográficas. Por lo que el ámbito territorial de la DH es más amplio que el de las cuencas hidrográficas al poder agrupar varias de dichas cuencas además de las aguas de transición y costeras.

³²⁶ Al respecto puede consultarse el trabajo realizado por el profesor EMBID IRUJO, A (2006C: 429-455).

existir DH mixtas (compuestas por cuencas hidrográficas intercomunitarias e intracomunitarias), obliga a que los trasvases o transferencias de agua existentes entre los actuales sistemas de explotación de la Cuenca del Segura se regulen mediante el PHN, de acuerdo con el art. 45.1. c) TRLA³²⁷. Por ello, proponía que se modificara el ordenamiento jurídico para reconocer las demarcaciones mixtas Estado-CCAA.

- La Cuenca Hidrográfica del Chanza debe ser integrada en la DH que mejor se adecue a los intereses de gestión, toda vez que el ordenamiento jurídico español «no reconoce la posibilidad de existencia de demarcaciones mixtas, compartidas en su gestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas»³²⁸. Considerando que la gestión de estas cuencas no afecta a ninguna otra CA distinta de la CA de Andalucía y al existir una fuerte interrelación funcional en la gestión entre estas cuencas y la Cuenca Atlántica andaluza³²⁹, se proponía que el ámbito de gestión administrativo más adecuado para la Cuenca del Chanza y el resto de cuencas vertientes al Guadiana era junto con las cuencas

³²⁷ CAUCES CONSULTORES (2007: 89) cuestiona tras dicha sentencia la competencia del PHN para fijar trasvases entre los distintos ámbitos de la DH del Segura: «Es obvio que el texto no tiene la misma virtualidad ante una cuenca del Júcar tal y como se ha conocido hasta la Sentencia de 2004, que la que resultará de la ejecución de la misma. Y permaneciendo inalterable el texto del art. 45.1 c) TRLA no sería lo mismo que la cuenca del Júcar y las interiores valencianas se agruparan voluntariamente en una misma demarcación hidrográfica (o sea, en un ámbito concreto de Planificación hidrológica) de acuerdo con las soluciones que aquí se indican, que se integraran en distintas demarcaciones, pues en el primer caso no podría aplicarse lo previsto en el art. 45.1 c) TRLA y en el segundo sí».

³²⁸ CAUCES CONSULTORES (2007: 92) considera que «En el estado actual del ordenamiento jurídico español, su integración debería ser decidida por la Comunidad Autónoma de Andalucía y en una demarcación andaluza. Las soluciones podrían ser distintas si el ordenamiento jurídico español reconociera la posibilidad de existencia de demarcaciones mixtas, compartidas en su gestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Para el autor, una cuenca de gestión compartida Estado-Autonomía, cumpliría mejor el mandato de la DMA que la trasposición incluida en el TRLA, al no dividir la gestión por fronteras territoriales; además, las administraciones no perderían ninguna competencia sustantiva por razón de la existencia de ese tercer género de demarcaciones. Asimismo, fundamenta dicha posibilidad en lo establecido en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, por la que se declaró la inconstitucionalidad del art. 22.3 (y otros) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres en la redacción que le dio la Ley 44/1997: «Los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados». Este criterio también es defendido por CARO-PATÓN CARMONA, I. Y MACERA, B.F. (2002: 165-175), para los cuales el principio de unidad de cuenca avalado por la citada STC 227/1988 no conlleva el de unidad de gestión, lo que permitiría admitir una pluralidad de gestores, entre los que se incluirían por tanto las CCAA.

Frente a este criterio, FANLO LORAS, A. (2007A: 300) considera que la unidad de cuenca conlleva la unidad de gestión del agua (cantidad) y del régimen de vertido (calidad), lo que limita las competencias de las CCAA a aspectos menores de gestión (ciertas autorizaciones demaniales). De acuerdo con ello, considera que resulta contrario al art. 149.1.22 de la CE el traspaso de la «subcuenca» del río Chanza, afluente del Guadiana (he entrecomillado la categoría de subcuenca que atribuye al río Chanza como afluente del Guadiana, lo que impediría entender dicha subcuenca como una cuenca hidrográfica intracomunitaria susceptible de ser traspasada a la CA de Andalucía).

³²⁹ El PHC del Guadiana II establecía un sistema único de explotación general compuesto por los recursos provenientes de los ríos Chanza y del Piedras, que abastecían a la mayor parte de los regadíos de la provincia, al polígono industrial de Huelva-Palos de la Frontera y a la costa.

intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras, diferenciado del resto de la parte española de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana.

- Para el caso de que no se aceptara el traspaso de estas cuencas a la CA de Andalucía, el documento elaborado por Cauces Consultores³³⁰ consideraba que se deberían clarificar las funciones genéricas incluidas en la actual encomienda de gestión, incluyendo explícitamente las funciones que pueden entenderse que se encuentran bajo su cobertura y así eliminar la conflictividad jurídica futura entre el Estado y la CA de Andalucía³³¹. Asimismo, también consideraba que se podría ampliar la encomienda de gestión efectuada en el Real Decreto 1560/2005 en las siguientes materias o submaterias:
 - En materia de ordenación y protección de los recursos hídricos se debería ampliar la competencia autonómica a las funciones no sustantivas relativas a la circulación de caudales por cauces e infraestructuras (decisiones sobre movilización del agua, control de caudales circulantes, control de avenidas, etc.), al análisis y control de calidad de las aguas continentales, a la tramitación de declaraciones de sobreexplotación de acuíferos y a las propuestas de sus perímetros de explotación.
 - En cuanto a la conservación, explotación y régimen de desembalses de las obras hidráulicas, las competencias autonómicas deberían englobar los aspectos relativos a la seguridad y a la recaudación de cánones de regulación y de tarifas de utilización del agua en el ámbito territorial de las cuencas objeto de análisis.
 - Y finalmente, en cuanto a los aspectos administrativos de tramitación de autorizaciones y concesiones y la policía de aguas y cauces, se podrían ampliar las competencias autonómicas a la inspección y vigilancia del cumplimiento de

³³⁰ Véase CAUCES CONSULTORES (2007: 37-39).

³³¹ Ya en el Congreso Nacional de aguas de Murcia, en mayo de 1982, MARTÍNEZ BLANCO, A. (1982: 395) aventuraba que la imprecisa delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de aguas traería importantes conflictos de intereses entre ambas administraciones. Así, proponía como el camino más adecuado para resolverlas una actuación coordinada y preventiva, frente a las leyes de armonización que como vimos fueron limitadas por el TC en su STC 76/1983. Del mismo modo, el autor consideraba necesaria la cooperación entre las CCAA para la gestión de aquellas cuencas o acuíferos compartidos, frente a la atribución de la competencia estatal basándose en el «interés interregional», pero no con carácter general. Por ello, consideraba posibles y deseables los acuerdos de cooperación entre las CCAA para constituir una administración regional del agua paralela a la del Estado. Por tanto, frente a la fragmentación de la cuenca hidrográfica por parte de las CCAA, planteaba la cooperación y participación de dichas CCAA en la gestión de la misma. Este criterio novedoso en la época no cuajó en el TC ni en los legisladores estatales, que han defendido para las cuencas hidrográficas intercomunitarias el interés general para su gestión por el Estado, dando cabida a las CCAA a través de sus órganos de participación y gobierno. Para ZAMBONINO PULITO, M. (2018: 256-257) esta participación podría ser en órganos decisorios si se garantiza «la posición de dirección de la entidad con la competencia prevalente», pero en el caso de que se pretendiera una cogestión entre la Administración estatal y la autonómica habría que «acudir a la técnica de la transferencia de competencias prevista en el art. 150.2 CE, puesto que de otro modo, el Estado estaría renunciando a su competencia exclusiva, o a alguna de las funciones inherentes a la misma, la ejecutiva».

condicionados de autorizaciones y concesiones, así como al control de caudales utilizados y de los vertidos.

C. Contestación de la Dirección General del Agua

Este estudio técnico-jurídico no fue admitido por el Estado, que en su informe emitido por la Dirección General del Agua de fecha 6 de junio de 2007 cuestiona incluso la encomienda de gestión realizada en el Real Decreto 1560/2005, recogiendo el sentir mayoritario en esa época de autores como Fanlo Loras³³², que consideraban «la Subcuenca del Chanza, en el Guadiana, indebidamente traspasada a Andalucía por el RD 1560/2005, de 23 de diciembre».

En dicho informe de la Dirección General se analizaban las siguientes cuestiones jurídico-técnicas:

- si el DPH del río Guadiana y su correspondiente cuenca terminaban en el estuario situado en el término municipal de Ayamonte o en un punto determinado junto a la presa del embalse del río Chanza³³³ y,
- si las transferencias efectuadas sobre éste tramo del río a la CA de Andalucía mediante el Real Decreto 1560/2005 estaban fundamentadas jurídica y técnicamente en su carácter de afluentes del río Guadiana; o se debería modificar dicho real decreto para ampliar las funciones y servicios traspasados.

Respecto a la calificación de las aguas del río Guadiana en su tramo internacional, consideraba que el deslinde del DPMT, realizado conforme a lo prevenido en los arts. 3 y 5 de la Ley de Costas y 2 y 4 del TRLA, era el que marcaba el comienzo del DPMT y la finalización del DPH. Para deslindar el DPMT se utiliza la determinación técnica del régimen de mareas, que se ve muy condicionado por el régimen de caudales naturales utilizado en su cálculo. La minoración de los caudales, necesariamente, hace cambiar la intrusión del mar, remontando en más o en menos el curso del río y, por tanto, afectan a la delimitación o deslinde efectuado del DPMT³³⁴.

³³² Véase FANLO LORAS, A. (2007A: 292). El autor considera que se ha producido una fragmentación de la Cuenca Hidrográfica del río Guadiana al traspasar la Subcuenca Hidrológica del Chanza, incumpliendo el principio constitucionalmente validado en la STC 227/1988 de unidad de gestión de cuenca. Criterio que aun defendido en aquella época por parte de los técnicos de la dirección general, no provocó una modificación normativa del Real Decreto 1560/2005 por parte del legislador estatal.

³³³ Las resoluciones de la Dirección General de Costas entre 2001 y 2006 aprobaron el deslinde del DPMT entre un punto situado a la altura del Castillo de Sanlúcar de Guadiana y la presa del Chanza, término municipal de El Granada, de 74.179 metros de longitud de la margen izquierda del río Guadiana. Como en ninguna de estas resoluciones se dio trámite de audiencia o se solicitó informe a la Dirección General del Agua o a la Cuenca Hidrográfica del Guadiana, no se pudo advertir que esta delimitación no tenía en cuenta que el embalse del Chanza, como freno natural de las aguas dulces, estaba provocando un mayor recorrido de las aguas salinas del mar y por tanto, un deslinde ficticio del DPMT.

³³⁴ En dicho informe indicaban que en el cálculo realizado para el deslinde del DPMT en el río Guadiana no se

Así, se indicaba que admitir que el DPMT llegaba hasta el embalse del Chanza o Portimao suponía desequilibrar y no velar por el cumplimiento de lo ordenado por los pactos con Portugal³³⁵, al hacer pasar a DPMT los tramos de los ríos Guadiana y Chanza en su mitad izquierda, cuando en la derecha portuguesa la cuenca hidrográfica del río se completa hasta el estuario³³⁶. Asimismo, se estaría alterando la delimitación de la DH del Guadiana compartida con Portugal establecida en el Real Decreto 125/2007, por el que se fija el ámbito territorial de las DH, así como la posibilidad de establecer en un futuro una DH internacional compartida con Portugal. Y concluía dicho informe, a mi juicio con razones jurídicas y medioambientales claras, que el deslinde realizado por la Dirección General de Costas (dependiente de la Administración estatal) había efectuado una mutación demanial irregular del DPH a DPMT del tramo del río Guadiana entre el embalse del Chanza y el estuario, lo que conllevaba a la eliminación del tramo de Cuenca del río Guadiana asociada al río, respecto a la margen izquierda española, no así en la portuguesa que se rige por sus propias leyes. Por ello, consideraban que los deslindes practicados eran nulos de pleno derecho por contravenir tanto las normas del TRLA, y consecuentemente de la DMA, como los procedimientos necesarios conforme a ley. Y proponían revisar de oficio dicho deslinde y reponer las cosas a su estado anterior conforme a derecho, retirando el DPMT hasta donde termina el DPH del río Guadiana: el estuario.

En cuanto al traspaso de funciones a la CA de Andalucía, en dicho informe se indicaba que aunque el silencio del real decreto sobre las cuencas vertientes al Guadiana hasta la desembocadura pudiera parecer un supuesto tácito de «encomienda de gestión»³³⁷, el hecho de que el art. 15 de la Ley 30/1992 (vigente en el año que se hizo el traspaso) estableciera que esta figura jurídica debe ser expresa y no tácita, sin que implicara el traspaso del personal del órgano encomendante al órgano encomendado (como se realizó en este traspaso), debían hacernos entender que no se había realizado ninguna «encomienda de gestión» de estas cuencas

había tenido en cuenta «la cantidad y volumen de las aguas retenidas artificialmente en toda la cuenca del río (9.742,73 Hm³, con unos caudales anuales en torno a los 4.900 Hm³, en la cuenca española; sin contar con la regulación de la cuenca portuguesa, que genera unos caudales anuales en torno a los 2.000 Hm³ de agua)».

³³⁵ En el Convenio de 30 de noviembre de 1998 de Albufeira para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las Cuencas Hidrográficas hispano-portuguesas se establecía el ámbito, y tratamiento jurídico, de una cuenca compartida que llegaba hasta la desembocadura del río Guadiana al Mar en Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio.

³³⁶ El art.4.m de la *Lei (ley) 58/2005 da Água, Definições*, establece: «Bacia (cuenca) hidrográfica»: *a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem para o mar, através de uma sequência de rios, ribeiros ou eventualmente lagos, desagando numa única foz, estuário ou delta*. Por otra parte el art. 6º de la misma *Lei da Água*, define entre las regiones hidrográficas: g) *Guadiana (RH7)*, *que compreende a bacia hidrográfica del Guadiana*.

³³⁷ El informe utiliza esta expresión «encomienda de gestión» para referirse a la *sui génesis* atribución de funciones realizada sobre los afluentes del río Guadiana ubicados en Andalucía, sin perjuicio de que dicho concepto jurídico tiene otras características totalmente diferentes. Así, la encomienda de gestión, actualmente regulada en el art. 11 de la Ley 40/2015, permite encargar a otros órganos o entidades de la misma administración o de distinta, la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios sin alterar su titularidad competencial ni los elementos sustantivos de su ejercicio. Por ello requiere que el órgano encomendante dicte todos aquellos actos o resoluciones jurídicas correspondientes a la actividad encomendada.

hidrográficas.

Asimismo, el informe insistía en que tampoco cabía pensar en que se hubiera producido una delegación de competencias del Estado en la CA, por cuanto las delegaciones que estaban previstas en el art. 12 de la citada Ley 30/1992 (vigente en aquel momento) se ceñían a aquellos supuestos que no estaban reservados por ley y entre órganos o entidades de la misma administración, estando reservadas las delegaciones del Estado a la CA a una ley orgánica (art. 150.2 CE)³³⁸. Por ello, el traspaso de funciones y servicios de la Cuenca del Chanza, afluente de la Cuenca Hidrográfica intercomunitaria del Guadiana, realizada a través del citado real decreto no podía considerarse una delegación formal de competencias estatales³³⁹.

Finalmente, el informe concluía que el traspaso de las funciones del Estado sobre este tramo del río Guadiana hecho por el Real Decreto 1560/2005 no tenía soporte jurídico necesario y suficiente³⁴⁰, sin perjuicio de que podrían encomendarse, manteniendo la titularidad del Estado que es irrenunciable, conforme a lo dispuesto en el art. 17 LAg. Por lo que a modo de sentencia indicaba 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».

Este informe recogía el sentir de los responsables de la Dirección General de aquella época (desconocemos actualmente el pensamiento jurídico al respecto de la Administración del Estado): el traspaso de funciones de parte de una cuenca hidrográfica intercomunitaria (como es la Cuenca Hidrográfica del Guadiana) se debía a una irregular actuación política y legislativa del Gobierno socialista, con abuso o dejación de funciones. Para ello, se había asimilado su tramo final con una cuenca hidrográfica intracomunitaria de Andalucía, menoscabando los convenios firmados con Portugal y alterando la concepción del ámbito territorial de la DH compartida del Guadiana.

A la fecha de redacción de esta tesis, los distintos Gobiernos del Estado (tanto del Partido Popular como del Partido Socialista) no han rectificado o anulado el traspaso/encomienda de funciones en las cuencas vertientes al Guadiana hasta la desembocadura ni, tampoco, se ha avanzado hacia un traspaso como cuenca intracomunitaria o hacia una ampliación de la encomienda tácita realizada que permitiera clarificar la situación jurídica y evitar pleitos futuros con los usuarios de la zona por los diferentes criterios administrativos de ambas

³³⁸ El art. 150 CE establece que el Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

³³⁹ Todo ello, sin perjuicio de que, como indica CAUCES CONSULTORES (2007: 92), la Cuenca del Chanza debiera ser integrada en la DH que mejor se adecue a los intereses de gestión.

³⁴⁰ Así, la propia comisión mixta reconoció expresamente la titularidad estatal de las funciones traspasadas en el tramo final del río Guadiana, lo que sin embargo no impidió tan irregular traspaso.

administraciones, así como eliminar distorsiones en cuanto a los recursos y aprovechamientos previstos en la planificación hidrológica realizada por el Estado para la DH del Guadiana (incluida la Cuenca Hidrográfica del Chanza) y la CA de Andalucía respecto de la DH de las Cuencas Atlánticas de Andalucía³⁴¹.

Esta indefinición jurídica ha provocado que el trasvase o transferencia de recursos entre la citada DH del Guadiana y la del Tinto-Odiel-Piedras (de aproximadamente 200 hm³/anuales) no haya sido regulada legalmente ni se haya constituido la comisión de gestión técnica de dicha transferencia de recursos hídricos³⁴², exigida por el art. 19 LPHN. Ello contrasta con la transferencia de recursos regulada en la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, de recursos de 19,99 hm³ desde la DH de los ríos Tinto-Odiel-Piedras a la DH del Guadalquivir. En esta ley se declara de interés general del Estado las obras de infraestructuras necesarias para dicha transferencia, así como la obra del «desdoblamiento túnel de San Silvestre» (principal infraestructura de trasvase de agua entre la Cuenca del Chanza y la del Piedras) y otras infraestructuras hidráulicas de la DH del Tinto-Odiel-Piedras que no afectan al trasvase autorizado a la DH del Guadalquivir. Con ello se deja constancia nuevamente del traspaso por el Gobierno estatal *de facto*, que no legal, de los recursos hídricos de la Cuenca del Chanza a la CA de Andalucía; y del interés de ambas administraciones para mantener el *status quo* de la gestión de dicha cuenca establecido en el Real Decreto 1560/2005.

V. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL 2007

Tras más de veinticinco años del primer Estatuto de Autonomía de 1981, Andalucía decide hacer una reforma del mismo para recoger todas las posibles competencias y funciones que permite la CE, de manera que se pudiera aproximar la gestión a las especialidades territoriales, económicas y sociales de Andalucía³⁴³, «perfeccionando los mecanismos de cohesión

³⁴¹ Sin necesidad de justificar la más que dudosa competencia de la CA en la Subcuenca del Chanza, a mi juicio se podría avanzar hacia nuevas formas de descentralización territorial en la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias por las CCAA de manera similar a lo realizado para los puertos de interés general. A este respecto se puede consultar a ZAMBONINO PULITO, M. (2000: 489-526).

³⁴² En el taller realizado el 6/10/2020 en Huelva sobre los EpTI del PHDH del tercer ciclo de las cuencas intracomunitarias andaluzas, se expuso la oposición de las Comunidades de Regantes de Huelva para la constitución de dicha comisión de gestión técnica en el trasvase de recursos del Chanza a la DH Tinto-Odiel-Piedras, así como para la implantación de las limitaciones en el destino de las aguas trasvasadas previsto en el art. 17 LPHN. Opinión defendida también por el Director General de Planificación y Recursos Hídricos, F. DELGADO, que consideraba que no se debía volver sobre ese tema nuevamente.

³⁴³ ALBERTI ROVIRA, E. (2006: 27) señala que «no se trata [...] de una cuestión relativa a la cantidad de las competencias reconocidas, como sobre todo a la calidad de la autonomía para ejercerlas». En esa época se implanta la percepción de que el Estado está intentado limitar el espacio competencial autonómico y su capacidad para establecer políticas propias, amparadas por la STC 37/1987. Y surge un movimiento de «blindaje de las competencias estatutarias» que, para MONTILLA MARTOS, J.A. (2012: 686), no pretendía asumir más materias competenciales sino garantizarse el adecuado ejercicio de las competencias asumidas en sus Estatutos. Al respecto se puede consultar EMBID IRUJO, A. (dir.), *Agua y territorio (Consideración Especial de la Reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Thomson-Civitas, año 2007; o el trabajo realizado por VIVER IPI SUNYER, C. y otros:

territorial, solidaridad y cooperación institucional» (según expresa el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2007). Ello se produce en un momento en el que se acaban de aprobar las reformas de varios estatutos de autonomía, de los llamados de «segunda generación», como fue el caso de Cataluña con la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio³⁴⁴. En ellos se avanzaba en la asunción de facultades en ámbitos que, aun definidos en el art. 149 CE como exclusivos del Estado, no estaban regulados o gestionados completamente por el Estado; o bien se consideraba que su regulación y gestión no era acorde con la singularidad propia de dicha CA³⁴⁵.

La reforma de los estatutos de autonomía, publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en el año 2005.

³⁴⁴ THIEL, A., SAMPEDRO, D., y SCHRODER, C.: «*Explaining re-scaling and differentiation of water management on the Iberian Peninsula*», VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua «Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA», febrero de 2011 (p. 4) destacan la virulencia de la lucha de poder entre el Estado y las CCAA que se produjo con la reforma de los estatutos de autonomía: «*Over the last six years, the water administration has reorganized as an outcome of reforms of the Statutes of Autonomy. In consequence of the first reform of Statutes right after beginning democratization over the last 25 years a wide range of competencies had been transferred from the state to ACs. While during the Aznar governments (1996-2004) the autonomous structure did not evolve, the government of Jose Luis Rodriguez Zapatero provided new stimulus... The reorganization of the competencies of water management were among the few common topics that appeared in all modified statutes*», citado por SERENO ROSADO, A. (2012: 9). Esta autora entiende que «el “modelo confederal” español puede y debe ser perfeccionado a fin de encontrar fórmulas de *check and balance* entre todas las administraciones llamadas a colaborar en la protección de las aguas».

Entre las reformas estatutarias coetáneas al Estatuto andaluz son:

- Estatuto de Autonomía de Valencia aprobado por LO 1/2006, de 10 de abril.
- Estatuto de Cataluña aprobado por LO 6/2006 de 19 de julio.
- Estatuto de Illes Balears aprobado por LO 1/2007, de 28 de febrero.
- Estatuto de Aragón aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril
- Estatuto de Castilla y León aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre
- Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra aprobado por LO 7/2010, de 27 de octubre.
- Estatuto de Extremadura aprobado por LO 1/2011, de 28 de enero

Asimismo, también estuvieron a punto de aprobarse las modificaciones de los Estatutos de Castilla-La Mancha y Canarias, aunque la conflictividad jurídica de los estatutos aprobados hizo que su aprobación se pospusiera unos años (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Canarias), o no se llegara hasta la fecha a aprobar, como el de Castilla-La Mancha.

³⁴⁵ MONTILLA MARTOS, J.A. (2012: 685) considera que las CCAA, con estos Estatutos «de segunda generación», han asumido todas las materias competenciales permitidas por el art. 149.1 CE e incluso facultades puntuales de materias de competencia compartida con el Estado, ante la dificultad de ampliar ese «quantum competencial» por la vía de las leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE) o de las leyes marco (art. 150.1 CE). La falta de claridad en el reparto competencial obliga al TC a delimitar continuamente en cada materia competencial las facultades o servicios que corresponden a cada administración. Llegándose en casos a permitir que las CCAA ostenten facultades en materias de competencia exclusiva del Estado, como fue con la Administración de justicia por la STC 56/1990 o las relaciones internacionales por la STC 165/1994.

Por su parte, LÓPEZ MENUÑO, F. (2016: 271) critica a los estatutos autonómicos de la hornada iniciada en 2006 que «aspiraron a romper el *statu quo* sobre las cuencas —debate siempre encendido, hay que decirlo— bien en el sentido activo de reivindicar para sí el derecho a las aguas sitas en comunidad autónoma vecina (casos de Andalucía y Castilla y León), o bien en el defensivo de impedir el transvase de “sus” aguas a otros territorios (Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León)». Aspiración que EMBID IRUJO, A. (2007C: 21-27) atribuía ya a los

Así p. ej. en materia de agua, en el art. 117.2 y 4 del citado Estatuto de Cataluña del 2006 se condicionan los trasvases desde el Ebro hacia la costa levantina (definido en la LPHN) y se impone la participación catalana en la gestión estatal de este río. Y en el art. 144.g se establece la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra CA, lo que abre la puerta a que la Generalitat pueda atribuirse la gestión de los vertidos en las Cuencas intercomunitarias del Ebro y del Júcar. Del mismo modo, otras CCAA como la Comunidad Valenciana (Estatuto aprobado por Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril) en su art. 17.1 establecía el derecho de los valencianos a la redistribución de los sobrantes del agua de cuencas excedentarias; y el Estatuto de Aragón (aprobado por Ley Orgánica 5/2007 de 20 abril) en su art. 19.1 se reservaba 6.550 hm³ de agua de calidad para su CA, mientras que en el apdo. 3 del mismo artículo exigía una consulta preceptiva previa a las transferencias de agua a otras regiones desde dicha CA.

Coincido con Mellado Ruiz³⁴⁶ en que en los nuevos estatutos parece prevalecer más un deseo de reivindicación territorial frente a los demás en materia de agua (en especial de los trasvases entre cuencas), que el ánimo de aumentar o consolidar las competencias autonómicas para fortalecer el autogobierno y acercar la gestión hidráulica al ciudadano. La distribución irregular del agua en las distintas CCAA y los litigios entre las mismas y el propio Estado por acaparar las aguas que nacen en su territorio, han promovido movimientos sociales y políticos contrarios a la solidaridad interregional y de defensa de «sus derechos sobre las aguas» frente a los demás. Conflictos que ya eran patentes en la elaboración del PHN y que llevaron a su modificación en el año 2005 para anular la política de trasvases prevista en el mismo para paliar los desequilibrios hídricos existentes en España.

No faltan opiniones de autores³⁴⁷ que consideran que estas asunciones de competencias por

estatutos de la primera época, por cuanto «su contenido no se limita[ba] a lo que estrictamente se deriva de este art. 147.2 CE sino que a su lado [...] suelen aparecer otros preceptos como la regulación de determinados objetivos que se fijan para ser conseguidos por los poderes públicos autonómicos con la imagen, en mayor o menor intensidad, del artículo 9.2 CE». Mientras que con la reforma de estos Estatutos, «a todo lo conocido se va a unir un catálogo más o menos amplio de derechos y deberes de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma. Esa unión tiene la finalidad -entre otras- de aproximar la “forma” del Estatuto a la de una Constitución o, en sus términos más literales y además, la de otorgar nuevos espacios de libertad y pretensión a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma». Y establecía como características de estos estatutos: «la atribución del carácter de “exclusivas” a algunas competencias sobre las que podría dudarse legítimamente de tal característica, por otro, la existencia en los Estatutos considerados de determinadas afirmaciones que en sí mismas pueden parecer inconstitucionales pero cuyos defectos de origen se pretenden lavar bajo la remisión, de una u otra forma, a lo que expresas la Constitución o, en general, la legislación estatal y, finalmente, las menciones de varios EEAA a la participación de las CCAA en determinados procesos cuya decisión final es la de la competencia del Estado». Para una mayor profundización en el tema se puede consultar la monografía de GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS, A.: *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas: a propósito de la propuesta de Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha*, Instituto Euromediterráneo del Agua, año 2008.

³⁴⁶ Artículo publicado en la *Revista Aragonesa de administración pública* núm. 38 del año 2011: «El sistema competencial sobre las aguas continentales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo Estatuto catalán», pp. 365 a 411.

³⁴⁷ Entre ellos se pueden citar a FANLO LORAS, A. (2010A: 321) o BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (2001: 473).

parte de las CCAA son contrarias al principio de unidad de gestión por cuenca hidrográfica avalado por la jurisprudencia del TC (entre otras las SSTC 227/1988, 15/1988, 110/1988, 161/1996, 15/1998, 110/1998, 118/1998, 166/2000 y 123/2003), por cuanto intentan separar la ejecución de las funciones y servicios de la ordenación general del DPH. A mi parecer, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta regulación autonómica es innecesaria, puesto que ya se establecen mecanismos de coordinación, cooperación y solidaridad territorial en la legislación básica estatal³⁴⁸ e, incluso, en la normativa europea. Y realmente responde a la desconfianza de los distintos gobiernos autonómicos en la gestión del Gobierno estatal, provocada por los distintos trasposos o transferencias de funciones y recursos hídricos que por motivos predominantemente políticos ha venido haciendo el Estado (p. ej. los trasvases previstos por el Gobierno del Sr. Aznar en el año 2001 y las delegaciones de funciones a las CCAA en los años 2004-2008 con el Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero) sin consenso entre los territorios afectados y que, social y políticamente, se ha visto como un ataque a los derechos de los ciudadanos del territorio cedente.

Alguno de estos estatutos han sido recurridos ante el TC por invadir competencias estatales y alterar la distribución competencial establecida en la CE, como es el caso del recurso núm. 8045/2006 contra el Estatuto de Cataluña (resuelto en la STC 31/2010) o el recurso núm. 5120/2007 contra el propio Estatuto de Andalucía (resuelto en la STC 30/2011)³⁴⁹.

Durante la redacción de esta tesis, varias CCAA han comenzado a redactar o han aprobado la reforma de sus estatutos de segunda generación con finalidades diversas, como ha sido el blindaje de las inversiones estatales en el nuevo Estatuto valenciano (aprobado por las Cortes en febrero de 2019), o la eliminación de los aforamientos de la persona titular de la presidencia de la CA, de las personas titulares de las distintas consejerías y de los diputados del Parlamento de Andalucía (el 05/03/2019 el Consejo de Gobierno ha acordado comenzar los trabajos para la modificación del estatuto).

1. Contexto político en el que se enmarca la elaboración del Estatuto

Para conocer mejor el contenido del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en especial en lo referente a la asunción de competencias en la Cuenca Hidrográfica intercomunitaria del río Guadalquivir, es necesario tener en cuenta el contexto político previo a la aprobación del mismo. En su discurso de investidura (2004) el Sr. Rodríguez Zapatero propuso iniciar una

³⁴⁸ Así lo indica el propio TC en la mencionada Sentencia 31/2010: «la previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan compartir un ámbito material determinado en el ejercicio de diferentes potestades y funciones es una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico».

³⁴⁹ Así, se presentaron once recursos de varias CCAA contra los Estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía (por Extremadura y Castilla la Mancha), Aragón y Castilla y León. En la mayor parte de estos procesos el recurso se ha centrado en las competencias en materia de agua y en los derechos preferentes para sus ciudadanos o territorios frente a trasvases o derechos del agua de otras CCAA. En un próximo epígrafe se analizará la STC 30/2011 sobre el Estatuto de Andalucía y sus consecuencias jurídicas en la gestión de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir traspasada por Real Decreto 1666/2008.

nueva política hidráulica que tomara en consideración «tanto el valor económico como el valor social y el valor ambiental del agua»³⁵⁰. Para ello, implantó el programa AGUA y modificó la regulación de los trasvases del LPHN (mediante la Ley 11/2005, de 2 de junio) con objeto de eliminar los trasvases y la ejecución del resto de infraestructuras contemplados en la LPHN y apostar por la reutilización y la desalación, así como la mejora de la gestión de los recursos hídricos existentes³⁵¹. Momento que coincide con el inicio por el Gobierno autonómico del Sr. Chaves de la redacción del nuevo estatuto (el Parlamento andaluz en junio de 2004 acuerda crear la ponencia para la reforma del estatuto) y las gestiones para el traspaso de competencias de las aguas del río Guadalquivir. La sintonía política entre el Gobierno autonómico y el estatal va a contar con un escollo jurídico importante, como fue el Dictamen 202/2005 del Consejo Consultivo de Andalucía relativo al traspaso de funciones y servicios de las aguas del Guadalquivir, que concluyó que no era viable solicitar el traspaso de funciones sin intervención normativa previa, pero que si lo sería, jurídicamente, la transferencia o delegación de funciones y servicios al amparo de lo dispuesto en el art. 150.2 CE³⁵².

Este criterio posteriormente sería modificado en el Dictamen 72/2006 sobre la proposición de reforma del estatuto, para apostar decididamente por la asunción de competencias exclusivas con fundamento en que «la interpretación del artículo 149.1.22ª basada en un criterio únicamente territorial (criterio evidentemente heterogéneo en relación con el del «interés»), resulta poco adecuada y razonable al tener la Comunidad Autónoma de Andalucía intensas competencias en materia de ordenación del territorio, de obras públicas de su interés, de agricultura y ganadería, de montes y aprovechamientos forestales, de medio ambiente y de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos». Por ello, dicho dictamen concluía que nada impediría satisfacer el interés propio de la CA y el interés general del Estado, incluso en el caso de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, si la CA ejerciera sus competencias sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, siempre que «se salvaguardaran las competencias estatales sobre la planificación general del ciclo hidrológico y la posibilidad de efectuar obras de interés general también de carácter hidráulico».

Lo que no evitaría, a juicio del Consejo Consultivo, que se produjera «un fraccionamiento en la gestión unitaria de la cuenca, pero el Estatuto refiere la competencia a las aguas que «no afectan a otra CA» y deja a salvo las competencias estatales antes citadas, incluyendo una cláusula de cierre que se remite a lo previsto en el artículo 149.1.22 CE, con lo cual puede afirmarse, como se decía en el Dictamen 202/2005 de este Consejo Consultivo, que quedan

³⁵⁰ No se hizo mención al valor cultural, que posteriormente tanto el Estatuto de Andalucía como el de Castilla y León utilizarían para fundamentar en sus estatutos las competencias propias para la gestión de las Cuencas Hidrográficas intercomunitarias del Guadalquivir y del Duero respectivamente.

³⁵¹ Sin embargo, el frente abierto en la lucha por el agua entre las CCAA con la promulgación de la LPHN no solo no se resolvió en la legislatura socialista de Zapatero, sino que se agravó con la inclusión en los estatutos de segunda generación de competencias y derechos sobre las aguas de las cuencas intercomunitarias, como fue el caso del Estatuto de Andalucía que ahora voy a comentar.

³⁵² En estos términos se recoge dicha competencia en la disposición adicional quinta del borrador de Estatuto de Autonomía de Andalucía, publicado el día 9 de febrero de 2006 en el BOP núm. 347.

asegurados «los intereses supracomunitarios y el conjunto de títulos competenciales, y de objetivos y perspectivas que deben respetarse por mandato constitucional, tratándose como se trata de un recurso vital y con tanta incidencia sobre las actividades económicas y el medio ambiente como el agua».

Como vemos, el Consejo Consultivo antepone a la unidad de cuenca recogida en la legislación básica de aguas, y avalada por el propio TC en la ya analizada Sentencia 227/1988, el criterio de «interés autonómico» del art. 148 CE para defender la asunción de competencias sobre parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, siempre y cuando se salvaguarden las competencias estatales. Fue este criterio el defendido por el Grupo político socialista en el debate en el Pleno del Parlamento que, tras las enmiendas de los grupos políticos, el 2 de mayo de 2006 eliminó la disposición adicional quinta³⁵³ e incluyó en el art. 50: «la competencia exclusiva sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente y de las obras públicas hidráulicas de interés general». Artículo que sería posteriormente matizado por el Congreso en la aprobación del 2 de noviembre de 2006, antes de su remisión al Senado, con el siguiente texto en su art. 52:

«La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir, que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medioambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución».

Y con dicho texto, pero en el art. 51, sale aprobado por el Senado con fecha 9 de febrero de 2007. Es destacable el fuerte respaldo político que tuvo el estatuto en el Congreso y en el Senado, aun invadiendo competencias estatales, en contraste con el escaso respaldo social en el referéndum de ratificación³⁵⁴. Con esta reforma del estatuto, aprobada el 19 de marzo del 2007 por la Ley Orgánica 2/2007, se buscaba «conseguir un Estatuto para el siglo XXI, un instrumento jurídico que impulse el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución». Estatuto estructurado en diez títulos con 250 artículos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

³⁵³ El texto publicado en el Boletín Oficial del Parlamento núm. 347, de 9 de febrero de 2006, establecía en el art. 48 que: «le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la cuenca del Guadalquivir en los términos previstos en la disposición adicional quinta»; y en dicha disposición adicional se establecía: «Transferencia y delegación adicional de competencias: 1. Al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante transferencia o delegación, las facultades de ejecución de competencia del estatuto en las siguientes materias[...] c) Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir».

³⁵⁴ El referéndum de ratificación del estatuto, que se realizó el día 18 de febrero de 2007, tuvo una abstención del 64% y votaron a favor tan solo el 31%. Por su parte, el Estatuto de 1981 tuvo un 47% de votos a favor y una abstención que se quedó en el 46%.

2. Objetivos, derechos y principios rectores incluidos al Estatuto de Autonomía

No voy a entrar a analizar artículo por artículo de este estatuto, puesto que no es el objeto de esta tesis, de manera que me voy a centrar en el estudio solamente el articulado referente a las competencias en materia de aguas y otras materias relacionadas con las mismas. Previamente, se hará un breve análisis de los objetivos, derechos y principios rectores en materia de medio ambiente, así como de la clasificación y principios competenciales recogidos en los arts. 42 a 44, que nos permitirá entender mejor las facultades en materia de aguas establecidas principalmente en los arts. 50 y 51.

Los objetivos, derechos y principios rectores aplicables a las competencias en materia de medio ambiente y, por tanto, al agua se encuentran disgregados en varios artículos del Estatuto: 10 – 28 - 37 – 197 y 201³⁵⁵. Así, sobre la base de la exigencia constitucional de utilización racional del agua establecida en el art. 45.2 CE, el art. 10 del estatuto establece como un objetivo básico el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales (como es el agua) a través de la inversión pública y privada, la mejora de la protección del medio ambiente con una adecuada gestión del agua (mediante la solidaridad interterritorial en su uso y distribución) y la participación ciudadana en las políticas públicas³⁵⁶.

Al respecto, la gestión del agua mediante sistemas de explotación, realizada históricamente en las CH, se ha mostrado como una fuente de desequilibrios territoriales en recursos hídricos. Así dentro de una cuenca deficitaria como el Guadalquivir, tenemos sistemas excedentarios y otros deficitarios, donde los criterios establecidos para la concesión de volúmenes y caudales son distintos. Por ello, la política de agua debe apostar por la interconexión de los sistemas y el trasvase de recursos entre ellos para homogeneizar el consumo y la gestión del agua, en especial

³⁵⁵ Para JORDANO FRAGA, J. (2007: 36-37) «En el nuevo Estatuto de Andalucía, el medio ambiente y el desarrollo sostenible lo impregnan todo. Y ello desde el principio (como en el Tratado CEE) situándose al medio ambiente entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma integrado en el macro concepto de calidad de vida [...] Las novedades destacables en materia de Medio ambiente en el Estatuto de Andalucía pueden cifrarse en: A) La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios arts. 28/36 EA y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37–38 EA); B) La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente y, C) La introducción del título VII, “Medio ambiente”, artículos 195–206».

³⁵⁶ En el art. 10 se establecen como objetivos básicos de la CA:

- o El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.
- o La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.
- o La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los Ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa..

en épocas de sequía³⁵⁷; y en cuya elaboración se debe contar con la preceptiva participación ciudadana, por cuanto constituye un eje vertebrador (así también lo exige la DMA³⁵⁸) desde el cual la CA cree órganos participativos (como el Observatorio del Agua) y realice numerosas mesas y reuniones con los sectores afectados para la elaboración tanto de la planificación hidrológica como de la propia LADA.

Por su parte, el art. 28 garantiza el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado «mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales». El vivir en un medio ambiente equilibrado se establece como un derecho de los ciudadanos, que exige la protección de un elemento básico del medio ambiente como es el agua. Este derecho es coincidente con los objetivos establecidos en la DMA: «mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad», desaprovechando la oportunidad para haber innovado en el Derecho ambiental³⁵⁹. A tales efectos, el art. 37 incluye, entre los principios rectores de las políticas públicas, el «respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire». La garantía de la calidad del agua establecida como principio rector de las políticas públicas de la CA, viene a reforzar uno de los objetivos de la DMA de «una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias; así como la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones».

Y dentro del título VII, sobre medio ambiente, se recogen otros objetivos de los poderes públicos relacionados con la materia de aguas:

- En el art. 197 se exige a los poderes públicos proteger el ciclo integral del agua y promover su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general. Objetivo que, con una redacción muy similar, se incluye en la DMA: «promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos

³⁵⁷ Como se expondrá posteriormente en el análisis de la LADA, este es uno de los criterios plasmados en dicho texto normativo tras la petición realizada por los responsables o gestores de la CH del Guadalquivir para eliminar los déficits crónicos en algunos sistemas de explotación.

³⁵⁸ La DMA exige garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y la actualización de los PHC; para ello es necesario facilitar la información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias.

³⁵⁹ JORDANO FRAGA, J. (2007: 53-54) critica el proceso de gestación del estatuto por cuanto al no contar con el *know-how* ambiental, ha impregnado de «una sombra de adorno/florero a los preceptos ambientales del Estatuto». Por ello, no comprende «como ha podido desaprovecharse esta oportunidad de innovación pues frente a la idea de que ya está todo (o que va estarlo una vez se apruebe la GICA) queda mucho por hacer horizontalmente en el Derecho ambiental». Así echa de menos el que no se hayan creado «órganos estatutarios de participación real o haber reconocido directamente la acción popular».

disponibles».

- Y en el art. 201, dedicado a la protección ante la contaminación, se orientan las políticas públicas en el medio urbano «a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo». Este artículo hay que conectarlo con otro de los principios inspiradores de la DMA, como es la prevención y el control de la contaminación: «la política comunitaria de aguas debe basarse en un enfoque combinado a partir del control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y de normas de calidad medioambiental».

3. Competencias de la Comunidad Autónoma

Comienza el capítulo I del título II definiendo en el art. 42 las facultades atribuidas a la CA para cada uno de los tipos de competencias (exclusivas, compartidas y ejecutivas)³⁶⁰, siguiendo el esquema del Estatuto de Cataluña³⁶¹. Del mismo modo, abandona el sistema de listas de competencias del Estatuto de 1981, para dedicar en el capítulo II un artículo específico para regular cada materia. Así, el art. 42.2.1 define las potestades y facultades que corresponde a la CA en las competencias exclusivas³⁶²: la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva íntegramente, ello sin perjuicio de las competencias estatales. Regulación que puede parecer contradictoria, al calificar la potestad como «íntegra» a la par que se salvaguardan las competencias estatales. A este respecto ya la STC 37/1981 diferenciaba la «integridad» de la «exclusividad»; y en las SSTC 20/1988 y 31/2010³⁶³, entre otras, circunscriben la exclusividad

³⁶⁰ A tales efectos, la STC 31/2010 establece un límite al contenido de dichos estatutos al excluir como cometido de este tipo de normas la definición de categorías constitucionales. Así, el TC admite la posibilidad de que los estatutos «relacionen» las funciones en el marco de los distintos tipos competenciales contemplados en la CE, pero considera que no pueden «definir» dichos tipos por cuanto su forma normativa y la estructura de su contenido solo pueden definirse en la CE, para garantizar la uniformidad de su contenido en todas las CCAA con independencia de lo regulado en sus estatutos (FJ 57º). Asimismo, el TC censura que los estatutos recojan su doctrina en la materia, ya que «la desposee de la condición que le es propia en tanto que resultado de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal» (FJ 58º).

³⁶¹ El Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 2/2006, fue recurrido ante el TC, el cual se pronunció al respecto en la STC 31/2010. Los pronunciamientos de esta sentencia son en cierta manera extensibles al articulado del Estatuto de Andalucía, ya que sigue los mismos criterios del catalán (e incluso copia párrafos completos del mismo), aun cuando no se vea afectado por el fallo de aquella sentencia, por cuanto que, de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, la declaración de inconstitucionalidad de los artículos de un estatuto no puede afectar a otros artículos de un estatuto no recurridos. No obstante, ello no imposibilita la interposición de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, si llegara el caso.

³⁶² EMBID IRUJO, A. (2007C: 27-28) considera que esta competencia exclusiva, en especial en materia de agua, «no presenta las características de exclusiva pues en muchas de sus manifestaciones se trataría, en realidad, de un ejercicio de desarrollo de la legislación básica». Si bien, atendiendo a que los Estatutos de la primera época, donde también se establecía como competencia exclusiva, no fueron recurridos por inconstitucionales y que el concepto de exclusividad lo pone en relación solamente con algún aspecto de una potestad o al conjunto de una potestad concreta de la CA en la materia, que no puede ser obstaculizada por el Estado, considera que no puede predicarse ningún tipo de inconstitucionalidad y que, además, carece de trascendencia jurídica.

³⁶³ En el FJ 59º de la STC 31/2010, que analiza el art. 110 del Estatuto catalán, se establece que, aunque no se

de las competencias autonómicas a sectores de una materia, pero no a la materia completa, en la que también pueden incidir competencias exclusivas estatales reconocidas en la CE. Como indica el FJ 4º de la STC 149/2012 (manteniendo la doctrina sentada en las SSTC 31/2010, FJ 59º, y 34/2012, FJ 4º) «la proclamación en un Estatuto de Autonomía del carácter exclusivo de una competencia autonómica no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado ... que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales»³⁶⁴.

Respecto a las competencias exclusivas, el mencionado art. 42.2.1 establece la aplicación preferente del Derecho andaluz, teniendo el estatal carácter supletorio. Prevalencia ya apuntada por el art. 149.3 CE, pero no exenta de conflictividad jurídica por cuanto obliga a los jueces y tribunales a promover la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad para la inaplicación de las leyes estatales que concurren con las autonómicas en materias cuya competencia exclusiva corresponde a las CCAA.

El art. 42.2.2 regula las potestades que corresponden a la CA en las competencias compartidas³⁶⁵: las funciones legislativas, reglamentarias y ejecutivas en el marco de las bases estatales fijadas en normas con rango de ley (limitación formal), salvo en los supuestos que se determinen de acuerdo con la CE, así como el establecimiento de políticas propias (limitación material)³⁶⁶.

establezca cláusula de salvaguarda, el ejercicio íntegro de la competencia exclusiva autonómica no puede impedir el posible ejercicio de su título competencial horizontal por parte del Estado (como son la ordenación general de la actividad económica, el medioambiente, etc.).

³⁶⁴ Se ha cuestionado por diversos autores si un estatuto de autonomía puede o no definir el alcance, las funciones y la estructura de las competencias del Estado: MONTILLA MARTOS, J.A. (2006: 122), LÓPEZ MENUDO, F. (2008: 342), VIVER I PI-SUNYER, C. (2010: 64-68) o BAYONA ROCAMORA, A. (2010: 258-261) entre otros. Para los dos primeros autores, los estatutos no pueden definir el alcance y estructura de las competencias del Estado y así, por ejemplo, no pueden definir las bases estatales o atribuirse una competencia exclusiva íntegramente, siguiendo el criterio establecido en la citada STC 31/2010. Mientras que para los autores catalanes, esta limitación debilita la posición del estatuto de autonomía como fuente del derecho al subordinarla a la doctrina interpretativa del TC, ya que la CE no ha hecho esta definición de los tipos competenciales. Así se expresa en el propio FJ 58º de la citada STC 31/2010: «De no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina».

³⁶⁵ A este respecto se puede consultar a ZAMBONINO PULITO, M. (2010).

³⁶⁶ La redacción dada a este apartado es similar a la del Estatuto catalán, que fue declarada inconstitucional en la STC 31/2010 por estar definiendo una categoría constitucional como son las bases, a las que impone tanto una limitación formal como material. La exigencia de que dichas bases tengan que ser aprobadas en normas con rango de ley, va contra la doctrina del TC que permite que las bases se incluyan en otras fuentes, como son los reglamentos. Si bien la excepción que incluye «en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución», que no contenía el Estatuto catalán, permite predicar su no inconstitucionalidad. MONTILLA MARTOS, J.A. (2012: 694-695) cuestiona que el TC en la STC 31/2010 traiga a colación la STC 235/1999 en vez de la STC 69/1988 para sostener que la inclusión de bases en reglamentos o actos de ejecución no es una excepción.

Y el art. 42.2.3 define las potestades autonómicas en las competencias ejecutivas: la potestad de organización de su propia administración y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado³⁶⁷. La posibilidad de dictar reglamentos ejecutivos por las CCAA ha sido cuestionado por autores como Fernández Farreres³⁶⁸, que consideran que en ese caso la «norma reglamentaria que el Estado dicte no podrá como mínimo ser eficaz en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma». Por su parte, el TC, en la citada STC 31/2010 (haciéndose eco de la anterior STC 51/2006), limita esta potestad reglamentaria autonómica a los reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica. Por su parte, Bernardi Gil³⁶⁹ entiende que la remisión incluida «cuando proceda» exige que se atribuya extra estatutariamente dicha potestad reglamentaria a través de las vías previstas en el art. 150 CE y no por medio de cualquier ley estatal.

Finalmente, el art. 42.2.4 atribuye a la CA las competencias para el desarrollo y la ejecución de la normativa de la UE cuando afecte al ámbito de las competencias de la CA. Función ya reconocida por el TC en las SSTC 252/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992 o 80/1993 y, por tanto, innecesaria en este artículo por cuanto no se trata puramente de un título competencial³⁷⁰.

El art. 42.3 extiende las competencias autonómicas a aquellas que le sean transferidas o delegadas por el Estado (previsión que ya estaba incluida en el art. 21 del anterior Estatuto de 1981), si bien se ha eliminado la referencia a la vía del art. 150.2 (incluida en el art. 10) y a las leyes marco del art. 22. No obstante, al tener este párrafo un marcado carácter recordatorio de la regulación constitucional, dicha eliminación no condiciona a las Cortes Generales en orden a su aprobación³⁷¹, ni al propio Parlamento andaluz, que puede solicitarlas de acuerdo con el

Asimismo, considera que esto puede «traer consecuencias negativas al generar inseguridad y falta de certeza en el reparto competencial, y una elusión del debate democrático sobre que debe considerarse básico en una materia».

³⁶⁷ Constituye una novedad con respecto al art. 41.4 del anterior Estatuto de 1981, que solo contemplaba la potestad reglamentaria para la organización de los servicios de conformidad con las normas reglamentarias estatales. La ampliación de la potestad reglamentaria de la CA con carácter general se incluye a semejanza de lo realizado en el Estatuto catalán; si bien esta disposición ha sido declarada inconstitucional por la STC 31/2010 con objeto de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia en todo el territorio nacional.

³⁶⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2008: 84-85) rechaza la posibilidad de que las CCAA puedan dictar reglamentos de alcance general en materias de competencia ejecutiva. Sin embargo, autores como BALAGUER CALLEJÓN, F. (2008: 377) o MONTILLA MARTOS, J.A. (2012: 697) entienden que las CCAA pueden ejercer la potestad reglamentaria siempre que con ello no se impida la competencia estatal de desarrollo reglamentario y no contradigan la concepción material de la competencia de legislación establecida por la jurisprudencia constitucional.

³⁶⁹ Véase BERNANDI GIL, X. (2010: 262-270).

³⁷⁰ El ingreso en la UE no altera el reparto de competencias establecido en la CE, y por tanto el desarrollo y ejecución del derecho de la UE corresponde a quien materialmente o naturalmente ostenta la competencia según el bloque de constitucionalidad.

³⁷¹ Si bien MONTILLA MARTOS, J.A. (2012: 700) sostiene que el Estado no puede atribuirse facultades con la explícita oposición de la CA. Aunque es bastante difícil que el Estado de *motu proprio* vaya a transferir facultades a alguna CA, si previamente no ha existido una petición expresa al respecto y se han reunido las comisiones mixtas para su discusión.

art. 87.2 CE. Asimismo, el art. 42.5 habilita a la CA a ejercer actividades de inspección y sanción en materias de competencia estatal cuando así se acuerde con el Estado mediante convenio o acuerdo. Más que una facultad, se trata de una posibilidad de colaboración entre administraciones sin menoscabo de las competencias estatales³⁷², regulada en los arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015.

Por su parte, en el art. 43 se define el alcance territorial y efectos de las competencias, siguiendo nuevamente el precepto 115.1 del Estatuto catalán. En este artículo se atribuye eficacia jurídica extraterritorial a las disposiciones y actos de la CA, siempre y cuando así se establezca en el estatuto y otras leyes estatales. Cuando el objeto sobre el que se ejerza las competencias (como puede ser la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir) tenga un ámbito territorial superior al de Andalucía, las competencias de la CA de Andalucía se circunscribirán a la parte andaluza, sin perjuicio de la colaboración que se establezca con otras CCAA o la coordinación estatal de las actuaciones de todas las CCAA afectadas³⁷³.

³⁷² El FJ 1º de la STC 71/1983 establece que los convenios no tienen fuerza jurídica suficiente para introducir modificaciones en el orden competencial sustantivo, pero pueden realizar una delimitación o precisión de competencias como ocurre en algunos Reales Decretos de traspaso de competencias. Al respecto se puede consultar ALBERTI ROVIRA, E. (1985: 135-177).

³⁷³ La STC 31/2010 no entró a valorar la constitucionalidad del citado art. 115 del Estatuto catalán, artículo en el que se basa este art. 42 del Estatuto andaluz, pero en sus fundamentos jurídicos se expresa la libertad del Estado para establecer los puntos de conexión delimitadores del alcance supraterritorial de las competencias autonómicas para garantizar una actuación coordinada dentro del ordenamiento estatal. ROIG MOLES, E. (2006: 29) considera que la fijación de los puntos de conexión por parte de la legislación estatal se debe limitar a fijar los criterios conforme a los cuales debe ser determinada la CA competente para dictar la disposición o ejecutar el acto extraterritorial, pero no a atribuirse para sí la competencia en tales casos. No obstante, en el FJ 29º y 30º de la STC 49/1988 se recoge la doctrina reiterada de que la atribución de competencias solo puede llevarse a cabo por la CE y los Estatutos, y no por otras leyes, por lo que la determinación de los puntos de conexión deberá realizarse conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia. Y en caso de discrepancia, deberá ser el TC el que delimite los puntos de conexión.

NARANJO DE LA CRUZ, R. (2012: 707-714) no admite que el Estado pueda aprobar una disposición legal autorizando un alcance extraterritorial de una competencia exclusiva autonómica sobre la que carece de competencia alguna. En estos casos, y dentro del marco del ordenamiento constitucional, los Estatutos deberán reconocer los efectos extraterritoriales de los actos y disposiciones. Para ello diferencia el alcance extraterritorial de las competencias compartidas, que deberá ser atribuido por una disposición legal estatal de acuerdo con sus competencias normativas (o de bases), de las competencias exclusivas en las cuales debe venir expresamente autorizado por el Estatuto o bien ser resultado de su propia naturaleza (como indica art. 7 del Estatuto). Y considera que con este artículo se está intentando «poner freno a una actitud recurrente del Estado, consistente en reclamar como propia toda competencia que muestra elementos supraterritoriales» y que ya ha sido recogida por la doctrina constitucional, entre otros, en la STC 329/1993 (FJ 4º), STC 243/1994 (FJ 6º) o STC 102/1995 (FJ 19º): «la supraterritorialidad no configura título competencial alguno». Excepcionalmente, se puede admitir una actuación estatal ajena a sus competencias cuando, además del alcance territorial superior a una CA, no sea la actuación susceptible de fraccionamiento y no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación entre las CCAA afectadas (véase las SSTC 163/1994 o 164/1994), donde se reconoce la competencia estatal para gestionar las actuaciones extraterritoriales de acuerdo con otras competencias horizontales de interés general). Es por ello que NARANJO DE LA CRUZ considera que el TC realiza una interpretación exorbitante de los títulos competenciales estatales para amparar estas actuaciones extraterritoriales.

Amén de otras competencias, parece claro que este artículo está pensado para las competencias exclusivas establecidas en el art. 51 sobre la Cuenca Hidrográfica intercomunitaria del Guadalquivir. Y para ello, el legislador autonómico ha querido limitar sus competencias fuera de su ámbito territorial mediante esta cláusula establecida en el apdo. 2, que insta a la colaboración con el resto de entes territoriales (CCAA de Extremadura, Castilla La Mancha y Murcia) y con el propio Estado que gestiona el resto de la cuenca hidrográfica fuera de Andalucía.

Finalmente, el art. 44 establece los principios de eficacia, proximidad y coordinación que deben regir todas las actuaciones de las administraciones andaluzas³⁷⁴; y el art. 45 define la actividad de fomento que corresponde a la CA en materias de su competencia.

4. Competencias y funciones en materia de aguas

En el capítulo II del Estatuto (arts. 46 a 88) se definen las funciones que corresponden a la CA de Andalucía dentro de cada materia competencial. A la competencia en materia de aguas le dedica enteramente los arts. 50 y 51; si bien en los arts. 56 y 57, que definen las funciones en materia de obras públicas y medio ambiente, también se recogen funciones relacionadas con las aguas.

A. Artículo 50. Agua

El apdo. 1 establece la competencia exclusiva, con las potestades establecidas en el art. 42.2.1, de la CA de Andalucía en materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía sobre:

«a. Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio»³⁷⁵.

Así, el TC también ha reconocido en otras sentencias (como la STC 154/1985 o 165/1994) el derecho de las CCAA a celebrar convenios entre ellas o con el Estado para establecer fórmulas de cooperación, cuando el ejercicio de sus competencias afecte a otras CCAA o a otros países. Así, el FJ 3º de la citada STC 165/1994 reconoce la posibilidad de que la CA, dadas la amplitud y relevancia de las funciones a realizar dentro de sus competencias, «haya de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España». Actuación que no puede implicar ejercicio del poder político sobre situaciones o afectar a sujetos situados fuera de su ámbito territorial, ya que ello representaría una actuación *ultra vires* (FJ 10º). Habrá que estar a la naturaleza y lugar de los efectos producidos y, en especial, al análisis jurídico que el TC haga de los mismos para determinar si dicha actuación extraterritorial es válida conforme al ordenamiento constitucional o se ha producido *ultra vires*.

³⁷⁴ Principios que estaban ya recogidos en el art. 103.1 CE, junto con los principios de jerarquía, descentralización y desconcentración y donde, además, se exige que la administración pública actúe con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Estos principios han sido de por sí sumamente estudiados por especialistas en la materia, como ÁLVAREZ RICO, M.: «El principio de coordinación en el Estado de las autonomías», *Documentación Administrativa* núm. 196, año 1982, pp. 5-47; o PAREJO ALFONSO, L.: «La eficacia como principio jurídico», *Documentación Administrativa* núm. 218-219, año 1989, pp. 15-65.

³⁷⁵ El TC, en la Sentencia 227/1998, diferencia las aguas subterráneas renovables, que por su conexión con las aguas superficiales integran el ciclo hidrológico y deben ser gestionadas por la administración competente en la

Materias todas ellas reconocidas como competencia exclusiva de las CCAA en el FJ 18º de la STC 227/1988, en la interpretación efectuada de los arts. 148.1.4 y 149.1.24 CE.

- b. Aguas minerales y termales, de acuerdo con lo establecido en el art. 148.1.10 CE³⁷⁶.
- c. La participación de los usuarios, la garantía del suministro³⁷⁷, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua. Este apartado recoge aspectos diversos y conexos con la gestión del agua y cuya competencia autonómica responde a múltiples materias establecidas en el art. 148 CE».

Este artículo tiene un texto muy similar al art. 13 del anterior Estatuto autonómico de 1981, en cuanto a la competencia exclusiva para gestionar los recursos y aprovechamientos cuando las aguas transcurran por Andalucía y de las aguas subterráneas cuando no afecte a otro territorio. Lo mismo cabe indicar para las aguas minerales y termales, así como respecto de las obras para modernización y consolidación de los regadíos. No obstante, ha desaparecido el término «únicamente» del anterior estatuto, que limitaba las competencias autonómicas a las cuencas intracomunitarias y que ahora permite (con su nueva redacción dada en el art. 51) que se puedan extender sus competencias a las aguas que transcurran por Andalucía aunque antes hayan discurrido por otras CA (p. ej. Castilla la Mancha y Extremadura en el caso de la Cuenca

cuenca hidrográfica a la que pertenecen, de las aguas subterráneas no renovables que, al carecer de relación con el ciclo hidrológico, no está delimitada su gestión por su pertenencia a una cuenca inter o intracomunitaria y, por tanto, pueden ser gestionadas por las CCAA dentro de su ámbito territorial. FANLO LORAS, A. (2007A: 302) critica la redacción dada por el estatuto, por cuanto «la delimitación competencial no puede versar sobre la afección a otro territorio, sino sobre su carácter de renovables o no renovables» de acuerdo con lo establecido por la STC 227/1988 (FJ 16º). De forma que las aguas subterráneas renovables, corrientes o fluyentes, al tener una relación directa con las aguas superficiales, forman parte de la cuenca hidrográfica, mientras que las aguas subterráneas no corrientes, fósiles o estancadas pueden ser asumidas por el estatuto. De hecho, el art. 2 LADA circunscribe las competencias de la CA sobre «las aguas subterráneas que transcurren o se hallan en la Comunidad Autónoma de Andalucía», sin mencionar la no afección a otras CCAA o territorios indicado en el citado art. 50 del estatuto, evitando así cualquier conflicto con las competencias estatales o pertenecientes a otras CCAA.

³⁷⁶ FANLO LORAS, A. (2007A: 301-302) considera respecto de estas aguas, que se debe respetar la legislación básica estatal en cuanto a la fijación de los requisitos para acceder a su titularidad y los requisitos sanitarios para su uso y consumo, de acuerdo con las competencias estatales para dictar las bases del régimen minero y energético y en materia de sanidad interior establecidas en los arts. 149.1.25 y 149.1.16 CE. A este respecto, BARRIOBERO MARTÍNEZ, I. (2007:199-200) considera que al Estado le corresponde la competencia para la determinación del concepto jurídico aguas minerales y termales, el procedimiento dirigido a calificar unas aguas como minerales y termales, el establecimiento de los requisitos esenciales para proceder a la explotación de las aguas minerales y termales, los requisitos sanitarios que deben presentar las labores de envasado, manipulación y comercialización, y la inspección y el control de calidad de las aguas minerales envasadas destinadas al comercio exterior.

³⁷⁷ EMBID IRUJO, A. (2007C: 45-47) considera que la competencia exclusiva sobre la participación de los usuarios podría interpretarse como que «el Estatuto habría querido dejar sin aplicación en Andalucía un precepto como el art. 18.1.b) TRLA, [que] se opondría –otra vez- a la realidad de las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18 CE sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, pues la determinación de la presencia de los usuarios en distintos órganos administrativos, es muestra inequívoca de tal régimen básico de la Administración hidráulica, con independencias de porcentaje que pudiera establecerse u otra forma específica de referirse a tal presencia». Y en cuanto a la garantía de suministro, por cuanto afecta a los servicios locales de abastecimiento y al otorgamiento de concesiones, estaría dentro de las competencias estatales para dictar la legislación básica del régimen concesional y sus principios correspondientes.

Hidrográfica del Guadalquivir).

Por su parte, el apdo. 2 atribuye a la CA de Andalucía competencias en «la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado»³⁷⁸. Esta participación no elimina un problema recurrente de colisión entre los planes estatales de ordenación de recursos naturales, como es el agua, y los planes autonómicos sectoriales de ordenación territorial y urbanística, por cuanto dicha participación se suele limitar al establecimiento de medidas en el ámbito de sus competencias en regadíos, abastecimientos, vertidos y protección del medio, sin que se la permita a la CA opinar y decidir sobre el resto de las medidas previstas en los PHDH. En cuyo

³⁷⁸ La redacción de este apartado se basa en el art. 117 del Estatuto catalán, por lo que el alcance de dicha competencia viene determinado por la interpretación del mismo que el TC realizó en la citada STC 31/2010, que en su FJ 111º considera que esta participación se enmarca en los principios de cooperación y coordinación entre administraciones públicas del art. 103.1 CE (y recogidos también en el art. 44 del Estatuto) y avala la inclusión de fórmulas participativas en los Estatutos sobre las aguas de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. En cualquier caso, corresponde al legislador estatal determinar el alcance concreto y el modo específico de articulación de la participación de las CCAA en los organismos e instituciones del Estado. Por ello, el legislador autonómico ha considerado limitar las posibles competencias autonómicas en las cuencas hidrográficas intercomunitarias a los «aprovechamientos», dejando indemne la competencia exclusiva del Estado a los «recursos» hidráulicos. Con ello se busca que los organismos de cuenca estatales, a la hora de gestionar sus recursos, tengan en cuenta las políticas públicas autonómicas en orden a autorizar los aprovechamientos para los distintos usos. EMBID IRUJO, A. (2007B: 341) defiende el establecimiento de fórmulas de cooperación o participación en los Estatutos, dentro de su función relevante del bloque de constitucionalidad, como muestra representativa del vigor y eficacia del Estado de las autonomías, como así se ha reconocido por del TC, entre otras, en el FJ 2º de la STC 49/2010. Y ello por cuanto «los EEAA no solo vinculan a la legislación autonómica sino también a la estatal en lo relativo, por ejemplo a la distribución de competencias de que trato». Esto último lo justifica en el contenido del art. 28.1 LOTC que indica: «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considera, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas». Por ello, «la superioridad del Estatuto sobre las normas estatales lleva como consecuencia que no podría ser posible que las decisiones proclamadas en los EEAA tengan aplicación según disponga o decida la normativa estatal. La normativa estatal tendrá la función de, suponiendo el respeto al Estatuto como norma de superior jerarquía, concretar las decisiones previas adoptadas por este decidiendo sobre las distintas formas de cumplimiento del mismo». Añade que las «formulas típicas de la colaboración como las que ahora estoy tratando [emisión de informes no vinculantes o la mera participación en procesos de decisión por parte de las CCAA], puedan considerarse inconstitucionales por su presencia en una norma relevante del bloque de la constitucionalidad me parece aberrante o, desde otro punto de vista, también podría interpretarse como una confesión por parte de quien así se exprese de lo lamentable de la pérdida del Estado centralista antes conocido». En consecuencia, no considera que la presencia de esta participación en procedimientos de competencia estatal deba verse «como una suerte de imposición de la Comunidad Autónoma sobre el Estado. Al contrario, creo que tanto interés tiene la Comunidad Autónoma en emitir una opinión formal en relación al ejercicio de competencias estatales, como el Estado de conseguir esa opinión para tener más seguridad en el acierto de su decisión final». Más bien, es una parte «esencial para la eficacia en el funcionamiento del Estado de las Autonomías y por ello no debería considerarse nunca inconstitucional su presencia en normas tan relevantes del bloque de la constitucionalidad sino muestra representativa del vigor y eficacia del Estado de las Autonomías», (2007D: 23-34).

caso, el TC tendrá que realizar un proceso interpretativo con objeto de determinar si ha habido invasión de competencias autonómicas en la planificación estatal realizada.

Asimismo, el apdo. 2 atribuye la competencia ejecutiva en su ámbito territorial para la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, de modo similar a lo realizado en el citado art. 117 del Estatuto catalán³⁷⁹. Estas medidas adicionales se han regulado posteriormente en el art. 81 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante LGICA)³⁸⁰.

También se atribuye la CA de Andalucía las competencias para la ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si así se establece mediante convenio. Esta competencia es innecesaria, pero no inconstitucional³⁸¹, por cuanto ya estaba recogida en el art. 124 TRLA para las obras de interés general, vía convenio específico o encomienda de gestión.

Finalmente, el citado art. 50.2 incluye las facultades de policía del DPH atribuidas por la legislación estatal, nuevamente del mismo modo que lo hace el citado art. 117 del Estatuto Catalán³⁸². Y, al igual que ocurría con las competencias ejecutivas sobre adopción de medidas

³⁷⁹ La constitucionalidad de esta competencia ha sido avalada en las SSTC 49/2010 y 138/2010. Así, en el FJ 3º de la STC 138/2010 se establecía que dicho precepto no era inconstitucional y, por tanto, la Generalitat podía adoptar medidas adicionales de protección medioambiental. No obstante, si con esas medidas se invadieran materias de competencia estatal, sería inconstitucional la concreta medida o actuación realizada, pero no el precepto estatutario del cual nació. La única forma de salvar la constitucionalidad de esta competencia ejecutiva sería limitar la ejecución al aspecto de desarrollo normativo antes indicado, siempre y cuando las disposiciones autonómicas no interfieran o perturben la competencia de los organismos de cuenca en materia de control y administración de aguas, en el establecimiento del caudal ecológico o en la función de policía de DPH. Así lo expresa la doctrina del TC en las SSTC 161/1996, 15/1998, 116/2000 y 123/2003.

JORDANO FRAGA, J. (2012: 831) considera que si bien esta competencia ejecutiva puede tener sentido en el Estatuto catalán, no lo tiene en el Estatuto de Andalucía por cuanto las aguas intercomunitarias sobre las que se proyectaría esta competencia, son principalmente las de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir sobre las que se atribuye competencias exclusivas en el art. 51. Para ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. (2007: 317-353), las CCAA, de acuerdo con su competencia sobre el medio ambiente, pueden dictar normas de desarrollo de las bases estatales y establecer las normas adicionales de protección que consideren, pero en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE, corresponden exclusivamente al Estado, a través de los respectivos organismos de cuenca, las competencias ejecutivas en relación con los aprovechamientos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias.

³⁸⁰ Para FANLO LORAS, A. (2007A: 303) estas medidas adicionales pueden ser tanto simples decisiones administrativas como disposiciones normativas. Por ello muestra sus dudas de que una atribución inadecuadamente entendida y ejercida pueda menoscabar e interferir las disposiciones que haya establecido el PHDH del Guadalquivir y condicionar el ejercicio de competencias sectoriales del resto de CCAA de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. Por lo que plantea que, para salvaguardar la constitucionalidad de este apartado, habría que limitar sus efectos al territorio de Andalucía.

³⁸¹ EMBID IRUJO, A. (2007C: 48) considera que esta competencia ejecutiva, al igual que ocurre con el art. 72.3 Estatuto de Aragón, «son perfectamente adecuados a la Constitución en cuanto que no atribuyen directamente competencias a las CCAA referidas sobre las obras hidráulicas de competencia del Estado sino en el marco de convenios».

³⁸² En la STC 161/1996, dictada en relación con la Ley 17/1987 reguladora de la Administración hidráulica de Cataluña, se establecía la competencia estatal de las funciones de policía demanial en las cuencas hidrográficas

adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos, esta atribución carecía de sentido en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir por cuanto el art. 51 otorgaba competencias exclusivas sobre la parte andaluza de dicha cuenca³⁸³. A tales efectos, el Real Decreto-Ley 12/2011 introdujo una disposición adicional decimocuarta en el TRLA para otorgar competencias autonómicas en materia de policía de DPH de las cuencas hidrográficas intercomunitarias para aquellas CCAA que así lo recogieran en sus Estatutos de autonomía, como era el caso de Andalucía. No obstante, dicha competencia duró poco tiempo por cuanto mediante el Real Decreto-Ley 17/2012 se derogó la misma para «preservar como principio fundamental el de unidad de gestión de cuenca»³⁸⁴.

B. Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir

El art. 51 establece la competencia exclusiva de la CA de Andalucía sobre las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra CA, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22. CE³⁸⁵.

intercomunitarias. No obstante, el TC, en la citada Sentencia 138/2010, considera constitucional esta potestad autonómica por cuanto no hay mandato alguno sino plena remisión a la legislación estatal, de modo que las competencias autonómicas de policía serán únicamente las que determine esa legislación. Así, el art. 17.d TRLA establece la posibilidad de delegar a las CCAA determinadas funciones de tramitación de autorizaciones, con las condiciones establecidas en el respectivo convenio.

³⁸³ Pero sí que sería aplicable a la parte de las Cuencas del Guadiana y del Segura que están dentro del ámbito territorial de Andalucía. Aunque dudo que, por su escasa entidad, estuvieran en la mente del legislador cuando se redactó el artículo. No obstante, con la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 por la STC 30/2011, actualmente tienen vigencia plena las competencias y facultades establecidas en el art. 50.2 del Estatuto para los aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado.

³⁸⁴ El cambio en el paradigma de gestión del agua en España provocado por el cambio del gobierno socialista al gobierno popular en el año 2012, hacía necesario reconsiderar el fraccionamiento en la gestión del agua introducido por esta disposición adicional decimocuarta, y «salir al paso de los desarrollos normativos que sobre esta materia hayan realizado o puedan realizar las Comunidades Autónomas habilitadas por esa disposición adicional». En la propia exposición de motivos de dicho real decreto-ley se indica expresamente que la derogación busca preservar el principio fundamental de unidad de gestión de cuenca, fuertemente afectado por esa disposición adicional, y criticado por ser el principio de la fragmentación de las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

³⁸⁵ EMBID IRUJO, A. (2007C: 61-62) considera que no es posible «tener competencias sobre parte de una cuenca hidrográfica con sujeción a lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución, si este mismo precepto constitucional, por la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1988, es, precisamente, quien niega la posibilidad de tales competencias a las Comunidades Autónomas en cuanto que las reserva de manera exclusiva al Estado». Y por ello concluye que «resulta de todo ello un precepto ciertamente confuso y en el que se producen contradicciones internas que conducirían a la conclusión final de la negación de las competencias a la Comunidad Autónoma», dudando que «el resultado jurídica y constitucionalmente apropiado del art. 51 pueda ser, sin más, un Real Decreto de transferencia de funciones y servicios sobre la parte andaluza de la cuenca del Guadalquivir al modo como los conocemos en otros casos [Reales Decretos 2130/204 y 1560/2005]». A pesar de dicha consideración, mediante el Real Decreto 1666/2008 el Gobierno estatal traspasó dichas funciones y servicios a la CA de Andalucía.

La conflictividad de este artículo hizo que durante la tramitación parlamentaria sufriera sucesivos cambios en su texto, tanto en el Pleno del Parlamento de Andalucía como en el Congreso de los Diputados, hasta llegar a la redacción final que fue declarada inconstitucional por la STC 30/2011. Ello ha provocado la anulación del traspaso de funciones y servicios realizado por el Real Decreto 1666/2008 y la devolución de las mismas (medios materiales y humanos también) por el Real Decreto 1498/2011.

Aunque no se indique expresamente en el art. 51, las competencias exclusivas asumidas en la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, como se hace en el art. 50 respecto a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, cabe entender que abarcaría «casi» la totalidad de las funciones enumeradas en el citado art. 50³⁸⁶, sin perjuicio de las competencias estatales en materia de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22. CE, donde se establece la competencia estatal para «La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» y que, como tal, vaciaría de contenido al citado art. 51³⁸⁷.

Así, si limitamos las competencias autonómicas a todas aquellas que no estén recogidas en el citado art. 149.1.22 CE, resultaría que la CA de Andalucía no tendría competencia alguna en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, al discurrir sus aguas por más de una CA. Esta salvaguarda de la constitucionalidad del texto estatutario debería haber conllevado que el Estado no hubiera traspasado ninguna función ni servicio a la CA de Andalucía sobre dichas aguas, en tanto en cuanto se mantuviera el contenido del citado art. 149.1.22 CE³⁸⁸.

³⁸⁶ Indico «casi» la totalidad de las competencias establecidas en el art. 50 del Estatuto, por cuanto estas se verían limitadas, además de por las competencias reservadas al Estado en el propio art. 51 (la planificación general, las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general), por la participación «modesta» en la gestión y planificación de «aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios» establecida en el art. 50.2, entre los cuales están sin duda los de la Cuenca del Guadalquivir; y la limitación establecida en el art. 57.1 a las aguas intracomunitarias de la competencia autonómica sobre vertidos. Así, el TC en el FJ 10º de la STC 30/2011 considera absurdo que se atribuya la CA en el art. 51 las competencias exclusivas y luego se limite la misma en los arts. 50 y 57 en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

³⁸⁷ FANLO LORAS, A. (2007A: 304) considera este precepto inconstitucional por cuanto el criterio de «no afección» carece de aplicabilidad en el caso de cuencas intercomunitarias, como la del Guadalquivir, por muchas cautelas que se hayan incluido. Esto supone una fragmentación de la cuenca contraria a los criterios lógicos, técnicos y de experiencia esgrimidos por el FJ 15º de la STC 227/1988. Es más, la remisión al art. 149.1.22 CE, que establece la competencia estatal de las aguas que discurren por más de una CCAA, vacía de contenido al art. 51 del estatuto.

³⁸⁸ Las alegaciones realizadas por el Abogado del Estado para salvaguardar la constitucionalidad de este art. 51, no fueron validadas por el TC, por cuanto «el art. 51 EAAAnd sería una suerte de cláusula de ampliación competencial condicionada a la eventualidad de que las Cortes Generales optaran en el futuro por otra concreción del concepto constitucional “aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma”, que hiciera posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía asumiera entonces, sin necesidad de reforma previa del Estatuto,

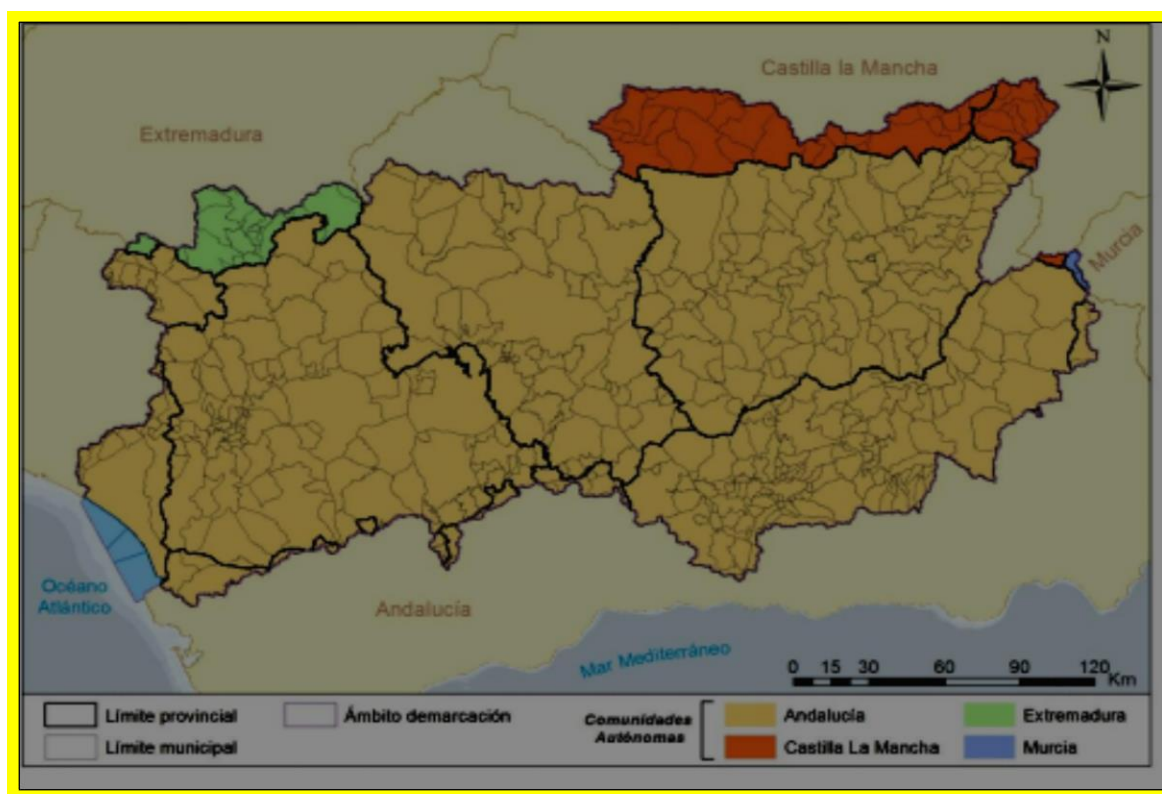


Ilustración 9. Ámbito territorial de la Cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Fuente: Anejo 2 del PHDH Guadalquivir

El TC, en el FJ 11º de la STC 30/2011, no admitió la hipótesis del Abogado del Estado, empeñado en salvaguardar la constitucionalidad del artículo, de que la salvaguarda realizada al citado art. 149.1.22 CE suponía que las «competencias serían las que se proyectan, inciden o ejercen efectivamente sobre las aguas que fluyen por la cuenca del Guadalquivir dentro de los límites de Andalucía y que figuran asumidas en otros preceptos del Estatuto, como pueden ser las de los arts. 48.1 (agricultura), 56.5 (ordenación del territorio y emplazamiento de infraestructuras y equipamientos), 56.7 (obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma que no estén declaradas de interés general), 57.1 c (competencia exclusiva sobre montes, marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos), 57.2 (pesca fluvial) u otras [...] porque

competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir» (FJ 11º de la STC 30/2011). Con esta interpretación «el art. 51 EAA incorporaría contenidos constitucionalmente reservados a tipos normativos diferentes, pero lo haría condicionando su propia eficacia a la eventual adopción de la correspondiente disposición por parte de la autoridad competente mediante el procedimiento normativo adecuado. Dejando a un lado otras posibles objeciones derivadas del principio de seguridad jurídica, así como las consideraciones de principio que habría de merecer semejante técnica de asunción competencial al margen del procedimiento de revisión formal del Estatuto de Autonomía, la constitucionalidad de la disposición queda excluida en virtud del principio de competencia mismo, puesto que la necesidad de someter a condición la prescripción que contiene pone de manifiesto que la autoridad normativa que ha dictado esa disposición carecía de habilitación constitucional al efecto».

pugna con el sentido lógico que se deriva del entendimiento literal y sistemático más evidente del precepto: si su contenido es simplemente una recapitulación sistemática de las competencias que ya aparecen asumidas en otros preceptos del Estatuto, carecería de sentido que el art. 51 EAAAnd, para hacer un resumen o una referencia a otros preceptos, hubiera creído necesario incorporar a su texto las cinco cautelas que en el mismo se contienen –(a) que las aguas no afecten a otra Comunidad Autónoma, y “sin perjuicio” (b) de la planificación general del ciclo hidrológico, (c) de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, (d) de las obras públicas hidráulicas de interés general (e) y de lo previsto en el 149.1.22 CE–. Cautelas estas que, por otra parte, vienen a poner de relieve que el objeto regulado en el citado precepto estatutario se encuadra en una materia que es de la exclusiva competencia estatal por virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE».

La justificación realizada por los letrados de la CA para solicitar la gestión de parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir no convenció tampoco al TC, que en el FJ 11º de la STC 30/2011 enuncia que «el art. 51 EAAAnd acepta el concepto de “cuenca hidrográfica” y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula “aguas que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma”, introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Guadalquivir, para asumir competencias sobre la misma que corresponden al Estado ex art. 149.1.22 CE».

Opinión sustentada por varios autores como Embid Irujo, que en el año 2007³⁸⁹ ya apuntaba el contrasentido del estatuto de atribuirse una competencia exclusiva sobre parte de esta cuenca basándose en lo establecido en el art. 149.1.22 CE, que establece la competencia estatal de dicha cuenca hidrográfica intercomunitaria. No obstante, no han faltado voces como la de López Menudo³⁹⁰ que, basándose en el modelo medioambiental avalado por la STC 102/1995³⁹¹,

³⁸⁹ EMBID IRUJO, A. (2007B: 346-349) critica la atribución de competencias sobre parte de una cuenca hidrográfica intercomunitaria sobre la premisa de la no afección a otras CCAA, y alude también al contrasentido de remitir al art. 149.1.22 de la CE que establece la competencia estatal sobre las aguas cuando discurran por más de una CA, como ocurre con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. Por cuanto ello imposibilita la asunción de competencias por parte de la CA de Andalucía. Con unos argumentos similares se pronuncia al respecto FANLO LORAS, A. (2007A: 304-306), que ve en esta atribución competencial una fragmentación de la cuenca hidrográfica contraria a los criterios lógicos, técnicos y de experiencia esgrimidos en el FJ 15º de la STC 227/1988.

Por su parte HORGUE BAENA, C. (2007: 59), sin entrar en valorar la inconstitucionalidad de la atribución, considera difícilmente compatible la gestión de las aguas por parte de la CA de Andalucía con la planificación y supervisión que mantiene el Estado y, todo ello, sin afectar al resto de CCAA integradas en dicha cuenca hidrográfica.

³⁹⁰ LÓPEZ MENUDO, F. (2008: 480) considera que los argumentos utilizados por la CA de Castilla y León o Andalucía son insuficientes para establecer una excepción al régimen general de delimitación competencial basado en el criterio territorial de la cuenca hidrográfica. Pero ello no quiere decir que no se puede caminar hacia un modelo de gestión coordinada de todas las CCAA pertenecientes a la cuenca hidrográfica, modelo similar al consagrado en la STC 102/1995. Gestión coordinada que se podría asimilar al principio de coordinación de los países europeos en las DH internacionales establecido por la DMA, o a la gestión de los Parques Naturales por parte de las CCAA.

³⁹¹ En la gestión medioambiental, se limita la gestión estatal a aquellos supuestos excepcionales en los que la intervención separada de las CCAA no permite salvaguardar la eficacia de las medidas de protección adoptadas

consideren que se debe superar el criterio delimitador de las competencias basado en el ámbito territorial, de modo que «sean las Comunidades Autónomas afectadas las que asuman el protagonismo mediante fórmulas de colaboración, quedando el Estado en un papel subsidiario para cuando esas fórmulas se revelen insuficientes»³⁹². Otros autores como Álvarez Fernández³⁹³ consideran que esta atribución competencial, que rebasa las atribuciones establecidas en el Estatuto catalán del cual bebió a la hora de su redacción³⁹⁴ y que ha sido declarada inconstitucional por la citada STC 30/2011, bien podría obtenerse a través de la transferencia o delegación de competencias estatales establecidas en el art. 150.2 CE. Posibilidad que fue descartada por el propio Consejo Consultivo, en su Dictamen 72/2006 sobre la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía, porque «la transferencia o delegación del art. 150.2 en relación con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir es de menor intensidad que la que dibujaría un artículo, perfectamente constitucional, incluido en el Estatuto» y, además, con la asunción de competencias por la vía del estatuto se elimina el control por parte del Estado de las competencias delegadas.

Hasta tanto en cuanto no se supere el modelo territorial basado en las cuencas hidrográficas, actualmente ampliado por la DMA al ámbito territorial de las DH, la gestión de las aguas andaluzas de dicha Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir requiere de una estrecha colaboración entre las administraciones implicadas y una lealtad institucional que permita implementar títulos competenciales distintos sobre un mismo medio físico o recurso natural. Colaboración exigida por la jurisprudencia constitucional en numerosas sentencias, entre otras las SSTC 18/1982, 227/1988, 34/1993 y 161/1996³⁹⁵.

sobre el medio ambiente objeto de gestión.

³⁹² Así, la doctrina del TC viene reclamando la colaboración de las CCAA para el buen funcionamiento del Estado de las autonomías (como en las SSTC 76/1983 y 227/1988), reservando la gestión estatal para aquellos supuestos excepcionales en los que la intervención separada de las CCAA no permita salvaguardar la eficacia y se revelen insuficientes (véase las SSTC 329/1993 y 102/1995).

³⁹³ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. (2007: 332) defiende la utilización del art. 150.2 CE para que la CA ostente competencias sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, basándose en lo establecido en el FJ 65º de la STC 38/2010, que otorga libertad al Estado para fijar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la CA en las competencias estatales sobre esta cuenca hidrográfica intercomunitaria. Para ello considera válido tanto la transferencia o delegación, como incluso la encomienda de gestión de la citada cuenca hidrográfica.

³⁹⁴ Así se indica en el FJ 11º de la citada STC 30/2011: «No se trata, pues, de los supuestos que abordamos en nuestra STC 31/2010 en relación con el art. 117.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva “en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias”, o con el art. 117.3 EAC, en la medida en que este precepto contempla únicamente la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias de “planificación” y “gestión estatales de los recursos hídricos y los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas intercomunitarias”, cuya titularidad estatal, sin embargo, en modo alguno resultaba alterada por el precepto estatutario, ni era objeto de debate».

³⁹⁵ La STC 18/1982, de 4 de mayo, recoge este «deber general que no es menester justificar en preceptos concretos [...] se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución». Por su parte, la STC 161/1996, de 17 de octubre, afirma que «el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas

Tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 por la STC 30/2011 y un breve periodo de encomienda de funciones, se produjo la anulación del traspaso de competencias de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir mediante el Real Decreto 1498/2011. Ello supuso que durante más de tres años estuviera la CA gestionando los recursos de la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir sin ser competente en la materia, con la consiguiente nulidad de todas sus resoluciones administrativas³⁹⁶. No es comprensible la rapidez con que se gestionó el traspaso de las competencias de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir del Estado a la CA de Andalucía basándose en el citado art. 51, sin esperar al fallo de dicha sentencia del TC. Sobre este asunto, volveremos en el próximo apartado de este capítulo.

C. Otros artículos relativos a la gestión del agua

Además de los arts. 50 y 51, que establecen las facultades que ostenta la CA de Andalucía sobre las cuencas hidrográficas intracomunitarias e intercomunitarias (en especial la del río Guadalquivir), el Estatuto atribuye a la CA de Andalucía competencias sectoriales relacionadas

que, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal [...] respetando siempre el marco constitucional que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas [...] Las actuaciones que puedan llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de las que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe».

³⁹⁶ NAVARRO ATIENZA, M. A. (2011: 407-408) considera que la declaración de inconstitucionalidad del citado art. 51 del Estatuto no debía suponer la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 62 de la Ley 30/1992 y que, en caso de considerarse aplicable tendría como límite el respeto a los principios propios del Derecho Comunitario Europeo, que obliga a los órganos nacionales a inaplicar las normas con rango de ley de derecho interno contrario a dicho derecho. La STS 7007/2012 de 17 de octubre (recurso de casación de interés de ley 5667/2011) avala esta postura jurídica, al indicar que el precepto del citado art. 62.1.b de la Ley 30/1992 no comprende los actos dictados por un órgano cuya competencia ha sido, posteriormente a la resolución administrativa, declarada inconstitucional y nula por sentencia del TC. Ello supone que los actos aplicativos anteriores a la declaración de inconstitucionalidad no se ven contaminados por la falta sobrevenida de competencia material de órgano competente.

No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia 6281/2013 de 7 de marzo (recurso 582/2012), se aparta de dicha interpretación, para establecer que la incompetencia de la AAA es originaria, no nace de la citada STC 30/2011, ya que nace de una norma inconstitucional y nula por invadir competencias reservadas al Estado. Por lo que todos los actos derivados o aplicados en virtud de la norma inconstitucional estarían en el fondo viciados *ab initio* por ir contra la CE, aun cuando la declaración formal acaeciera más adelante. Esta misma interpretación se utiliza en sentencias posteriores como p. ej. la Sentencia 8394/2013 de 15 de mayo (recurso 474/2012), 8529/2013 de 24 de mayo (recurso 814/2011), 8339/2013 de 13 de junio (recurso 218/2011), o 8426/2013 de 27 de junio (recurso 141/2013). Véase MELLADO RUIZ, L. (2013: 14-18). Esta nulidad de actos no afecta a los procesos ya finalizados mediante sentencia judicial o resolución administrativa firme, de acuerdo con el principio constitucional de seguridad jurídica (doctrina del TC avalada entre otras SSTC: 180/2000, de 29 de junio (FJ 11º); 365/2006, de 21 de diciembre (FJ 7º); 161/2012, de 20 de septiembre (FJ 7º); y 40/2014, de 11 de marzo (FJ 6º)).

con las aguas en los arts. 56 y 57.

El art. 56.7 establece, al igual que hacia el art. 13 del Estatuto de 1981, la competencia exclusiva de la CA en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en su ámbito territorial³⁹⁷, siempre que no están declaradas de interés general por el Estado³⁹⁸. Competencia eminentemente ejecutiva y que, como tal no se ajusta a las facultades establecidas en el art. 42.2.1 del presente estatuto.

En sus apdos. 8, 9 y 10 se establecen una serie de facultades autonómicas de participación en la planificación y programación de las obras públicas de interés general, competencia del Estado, a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apdo. 1 del art. 221 de este Estatuto. La participación se garantiza con la emisión de un informe previo de la CA a la calificación como obra de interés general del Estado, respecto de las obras públicas de titularidad de la CA; y otro de la comisión bilateral sobre la determinación de la ubicación de las infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.

Las competencias de participación de la CA en las obras de interés general de la Nación, a semejanza de lo establecido en el art. 148 del Estatuto de Cataluña³⁹⁹, condicionan el procedimiento a seguir por el Gobierno estatal para la declaración de las mismas. Aun así, la citada STC 31/2010 establece su plena constitucionalidad aludiendo a la doctrina establecida en las SSTC 40/1998 (FJ 34º) y 46/2007 (FJ 10º), en las cuales se considera legítimo la emisión de informes preceptivos si se ciñen al ámbito de las competencias autonómicas, y no impiden o perturban las competencias estatales⁴⁰⁰. Informe preceptivo que en ningún caso tendría carácter vinculante, porque ello impediría o menoscabaría las competencias estatales.

Finalmente, el apdo. 8 establece la posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la gestión de las infraestructuras de interés general del Estado. Posibilidad que debe venir recogida

³⁹⁷ El art. 56 recoge competencias varias en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas. En sus apartados 7 a 10 regula la competencia sobre obras públicas: exclusivas para las que son de interés autonómico; y compartidas para las obras de interés general, en las que se atribuye la participación en los procedimientos para definir las y aprobarlas.

³⁹⁸ Como no podía ser de otra forma, por cuanto el art. 149.1.24 CE establece la competencia estatal para las obras de interés general; y en su art. 148.1.4 hace lo propio para las CCAA en cuanto a las obras públicas de interés autonómico.

³⁹⁹ La STC 31/2010 declara la constitucionalidad del informe de la Comisión Bilateral basándose en que el mismo se enmarca en una cooperación voluntaria de ambas administraciones de carácter exclusivamente ejecutiva, puesto que las competencias legislativas están fuera del alcance de dicha comisión por corresponderles respectivamente a las Cortes Generales y al Parlamento autonómico (FJ 115º). De una forma similar, el Estatuto de Aragón establece la obligación al Estado de solicitar informe preceptivo a dicha CA para las transferencias de recursos hidráulicos existentes en su ámbito territorial.

⁴⁰⁰ Sin embargo, para FANLO LORAS, A. (2007A: 200), «la decisión unilateral de una Comunidad Autónoma de configurar un trámite procedimental como vinculante para las actuaciones que entran en el ámbito de competencia de las Confederaciones Hidrográficas no se ajusta al sistema constitucional de concurrencia competencial, a no ser que la propia legislación estatal diera cobertura a esa previsión autonómica».

expresamente en la legislación del Estado, como ocurre en el art. 124.1 TRLA, que establece que «podrán gestionar la construcción y explotación de estas obras, las Comunidades Autónomas en virtud de convenio específico o encomienda de gestión». Estos convenios serán obligatorios cuando la calificación de interés general sea respecto a obras públicas de titularidad de la CA.

En el art. 57, dentro de las competencias en materia de medio ambiente⁴⁰¹, espacios protegidos y sostenibilidad, se incluyen, entre otras, la competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y lacustre; aprovechamientos cinegéticos y piscícolas⁴⁰²; y la competencia compartida en «la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la CA, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra CA»⁴⁰³. Competencia en materia de vertidos a las aguas superficiales y subterráneas que es redundante con lo regulado en el art. 50 antes citado, puesto que las competencias en materia de agua de las cuencas intracomunitarias incluyen la gestión de los vertidos⁴⁰⁴.

Finalmente, el art. 85 establece una cláusula de cierre competencial: «Le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio. El ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias recogidas en el presente título se entenderá conforme a lo establecido en el título VIII de la Constitución». A

⁴⁰¹ En materia de medio ambiente, la STC 149/1991 (FJ 1º) estableció que las competencias básicas estatales pueden dejar un margen menor para el desarrollo normativo autonómico que en otras materias compartidas. Si bien en su STC 102/1995 (FJ 8º) matizó que las bases no pueden llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno a las CCAA. Asimismo, la doctrina del TC (p. ej. las SSTC 13/1998 y 101/2006) admite la competencia estatal para evaluar el impacto ambiental de sus obras.

⁴⁰² La competencia exclusiva autonómica no puede menoscabar o interferir en las competencias estatales para la gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Ello requiere una coordinación entre las administraciones para proteger la vida piscícola sin afectar a los aprovechamientos hidráulicos de interés general. A tales efectos, la STC 243/1993 establece que, para no interferir en las competencias estatales, la competencia autonómica en materia de pesca debía mantenerse e integrarse procedimentalmente con carácter previo al otorgamiento de las concesiones o autorizaciones por las CH. Pero en modo alguno deben configurarse como vinculantes, por cuanto menoscabarían las competencias estatales. En caso de conflicto, al igual que se ha indicado anteriormente entre los planes de ordenación autonómicos y los planes estatales, se deberá aplicar el criterio de competencia prevalente, y delimitar el ámbito natural de cada competencia.

⁴⁰³ Esta competencia autonómica es prácticamente coincidente con la establecida en el art. 144 del citado Estatuto de Cataluña, que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra CA. Competencia cuya constitucionalidad reconoce el TC en la Sentencia 138/2010, de 16 de diciembre, basándose en que «el precepto debe leerse en conjunción con el encabezamiento del artículo que caracteriza el medio ambiente como una materia compartida y atribuye a la Generalitat la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección, respetando la legislación básica del Estado atribuida por el art. 149.1.23 de la CE» (FJ 4º). Pudiendo asumir la Generalitat, de acuerdo con ello, competencias ejecutivas.

⁴⁰⁴ Así es como interpreta el TC en el FJ 10º de la Sentencia 30/2011 esta competencia sobre vertidos a las aguas superficiales y subterráneas. Por lo que se encontraría subsumida dentro de la competencia genérica del art. 50.1 del Estatuto de Andalucía.

pesar de la salvaguarda realizada al título VIII CE, deja abierta la puerta a la discrecionalidad del Parlamento andaluz para regular aquellas materias que considere necesarias para el pleno desarrollo competencial autonómico, aun cuando con ello pueda entrar en conflicto con las competencias estatales⁴⁰⁵.

Para intentar minimizar dicha conflictividad competencial, en la disposición transitoria segunda se establece la vigencia de las leyes y disposiciones del Estado en tanto en cuanto las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Andalucía no legisle sobre las materias de su competencia, «sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleven a cabo por la Comunidad Autónoma en los supuestos así previstos en este Estatuto». Es una copia literal de la disposición transitoria primera del Estatuto de 1981, cuyo objeto era eliminar las lagunas jurídicas que pudieran producirse en el ínterin temporal entre la asunción de competencias y la regulación normativa de las mismas por las Cortes Generales o el Parlamento andaluz.

5. Participación ciudadana

Entre los objetivos básicos de la CA establecidos en el art. 10 del Estatuto, está la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, siguiendo lo establecido en el art. 12.1 del anterior Estatuto de 1981: «la participación de todos los andaluces en la vida política».

En el art. 30, incardinado en el capítulo II del título I, sobre los derechos de los andaluces y andaluzas, se recoge el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza, para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas. Y en el art. 31 se garantiza el derecho a una buena administración, a participar plenamente en las decisiones que les afecten y a acceder a los archivos y registros de los organismos públicos con las excepciones que la ley establezca⁴⁰⁶.

Pero es en el art. 134, dentro del título IV de organización institucional del Estatuto, donde se

⁴⁰⁵ El art. 83 de la propuesta de reforma del Estatuto señalaba que «además de las competencias y funciones que la comunidad andaluza asume por medio del Estatuto de Autonomía, le corresponden todas aquellas que la Constitución no atribuye expresamente al Estado». Esta fórmula de cierre dejaba inaplicable la cláusula residual del art. 149 CE que establece que corresponde al Estado la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos. Por lo que, finalmente se decidió darle una nueva redacción que fuera más acorde con la CE, pero sin renunciar a la posibilidad de ampliación de sus funciones y facultades. Cláusula de cierre competencial que no es novedosa en la regulación estatutaria y, así, casi todos los estatutos han venido recogiendo cláusulas similares: ampliación automática de las competencias autonómicas por revisión de la normativa estatal, mandato autonómico de igualación territorial (en el Estatuto valenciano) o mandato autonómico de promoción del incremento del techo competencial. Estos dos últimos casos tienen más un carácter programático o declarativo que real, por la dificultad de aplicación efectiva de los mismos en un Estado pluriterritorial como es España.

⁴⁰⁶ Así se ha recogido también en el art. 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA).

exige la promulgación de una ley que regule la participación de los ciudadanos directamente⁴⁰⁷, o a través de las asociaciones y organizaciones, en los procedimientos administrativos o en la elaboración de disposiciones⁴⁰⁸, así como el acceso a los archivos y registros de la Administración autonómica⁴⁰⁹. De esta manera, el estatuto ampara el derecho a participar, no solamente a través de las organizaciones sociales, económicas, sindicales o empresariales más representativas, sino también de forma individual en los asuntos que le afecten. La participación individual en los procedimientos en los cuales tenga la condición de interesado, garantizada por la Ley 39/2015, se extiende a cualquier procedimiento, lo que vendría a configurar una participación *uti cives*.

Hasta ese momento, solo se regulaba la participación social en el art. 32 LAJA a través de «órganos colegiados de participación administrativa o social en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración autonómica, representantes de otras administraciones públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos o personas en calidad de profesionales expertos»⁴¹⁰. La necesidad de adaptar la normativa

⁴⁰⁷ La Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la CA de Andalucía, así como también la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno estatal, establecen la audiencia a los ciudadanos a través de un trámite de información pública, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje. No obstante, el art. 134 del Estatuto se está refiriendo a una participación más allá de la simple audiencia establecida en las citadas leyes autonómica y estatal. A mi juicio, habría sido preferible que se hubiera concretado algo más en el texto estatutario la forma de participación de los ciudadanos.

⁴⁰⁸ En este art. 134.a) del Estatuto, a diferencia de lo establecido en el art. 105.a) CE, se recoge también la participación de los ciudadanos y de las asociaciones y organizaciones en los procedimientos administrativos y no solo en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias. Al respecto se puede consultar a REBOLLO PUIG, M.: «El Derecho propio de Andalucía y sus fuentes» en S. MUÑOZ MACHADO y M. REBOLLO PUIG (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, año 2008, pp. 120-260.

⁴⁰⁹ El derecho de los ciudadanos a acceder a todos los documentos de las instituciones viene recogido dentro de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, dentro del derecho a una buena administración, se establece el derecho del ciudadano a acceder a la documentación del expediente que le afecte. Por tanto, el derecho de acceso a los documentos se configura como un derecho de más amplio contenido que el derecho de acceso garantizado dentro del derecho a una buena administración, sin perjuicio de las excepciones que por razón de la materia se establezcan al respecto. A este respecto el art. 134.b del Estatuto de Andalucía, que regula el derecho de los ciudadanos al acceso a la información para la administración autonómica, ha de entenderse que también obliga a la administración local por cuanto el art. 3.1.d) de la Ley 1/2014 recoge, dentro de su ámbito subjetivo de aplicación, a las «entidades que integran la Administración local andaluza». Asimismo, esta ley se aplica a otros entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones locales andaluzas, así como sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas sea superior al 50%. Esta obligación de información al ciudadano se une a las establecidas en el art. 7.1.a) LADA respecto de las entidades prestadoras del servicio público de abastecimiento de agua urbana acerca de: informar con antelación suficiente de los cortes de servicios programados; indicar los distintos componentes de las tarifas, características y condiciones de la prestación; y suministrar toda la información disponible en materia de agua; y a las del art. 54 LAULA para los EELL: garantizar el acceso de los ciudadanos a las actuaciones administrativas en materias como la ordenación y prestación de servicios básicos, o en materia de medio ambiente

⁴¹⁰ La LAJA coincide con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración

autonómica a las nuevas exigencias establecidas por el citado art. 134, para garantizar una participación efectiva más allá de los periodos de información pública, a través de nuevas tecnologías y con una obligación de valoración expresa y singularmente de las alegaciones para en su caso incorporarlas al procedimiento administrativo, ya fue puesta de manifiesto por Fernández Ramos en el año 2012⁴¹¹.

Pero hubo que esperar a la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, para que se regulara la participación ciudadana en Andalucía. Así, su art. 9 establece la obligación de la Administración autonómica de favorecer y garantizar la participación ciudadana; y en su art. 13.b se habilita la participación ciudadana en materia de «elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas». Esta regulación autonómica deberá tenerse en consideración en los procesos de participación para la elaboración de los PHDH establecidos por la DMA e incorporados en el TRLA y en la LADA.

El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros de la Administración autonómica establecida en el art. 134.b Estatuto, que ya venía exigido en el art. 105.b CE⁴¹², está vinculado al principio de transparencia en las actuaciones administrativas del art. 133.1 del Estatuto y al de buena administración del art. 31. En materia de medio ambiente, la Ley 27/2006⁴¹³ garantiza los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia. Por su parte, en Andalucía se regula el derecho de acceso a la información de forma genérica en el título III de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía⁴¹⁴; en materia de medio ambiente en la LGICA; y en materia de aguas, en la LADA (art. 19).

Finalmente, el art. 135 del Estatuto establece la representación equilibrada de hombres y mujeres en los órganos directivos, colegiados o consultivos; y así se ha exigido en la composición de los órganos colegiados en materia de agua definidos en el art. 18 de la LADA y regulados en el Decreto 477/2015.

6. Competencias propias de los Entes Locales

Dentro del capítulo II del título VIII de la CE⁴¹⁵, que regula la Administración local, se garantiza

General del Estado.

⁴¹¹ Véase FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2012: 2099).

⁴¹² Desarrollado en el capítulo I del título IV de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Actualmente se regula en el capítulo I del título II de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁴¹³ Esta ley traspone las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, derogando lo establecido en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho a la información en materia de medio ambiente y, en particular, a la información sobre vertidos y calidad de las aguas. Por lo que la referencia que hace el art. 15 del TRLA a la citada Ley 38/1995 se ha de entender hecha a la Ley 27/2006 actualmente en vigor.

⁴¹⁴ Ley autonómica que viene a desarrollar la normativa básica de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁴¹⁵ La ausencia de una regulación en este capítulo de las competencias propias municipales y de su relación con

en el art. 140 CE la autonomía de los municipios y su personalidad jurídica plena⁴¹⁶. Autonomía que en el art. 4 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España en 1988, se define como el «derecho y la capacidad efectiva de los EELL de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»⁴¹⁷.

Ante la ausencia de regulación de las competencias de los EELL en la CE (arts. 140 a 142)⁴¹⁸,

las competencias estatales y autonómicas definidas en los arts. 148 y 149 CE, fue criticada en la STC 32/1981: «la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica» (FJ 3º). SANTAMARIA PASTOR, J.A.: «Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 34, año 1982, advierte de las carencias de una regulación que se inclinaba por definir negando: las competencias locales serían aquellas que el legislador estatal y autonómico decidieran que fueran con el único límite de no desfigurar la institución hasta hacerla socialmente irreconocible. Citado por ZAFRA VICTOR, M. (2004: 98-99), que considera que «la garantía institucional es un límite al legislador fundamentado por la preexistencia de la institución. Cualquier ley deberá reconocer esa realidad previa, la podrá regular pero quedará fuera de su alcance sustituirla o alterarla de forma tal que resulte inidentificable».

⁴¹⁶ La jurisprudencia, a la hora de analizar las competencias, viene interpretando el adjetivo «plena» como la «ausencia de limitaciones y trabas para el desarrollo de sus competencias, así como la innecesidad de autorización administrativa y de tutela administrativa alguna de la CA». Entre otras, la STC 11/1999 declara que la autonomía local esta constitucionalmente garantizada y su núcleo esencial resulta indisponible tanto para el legislador estatal como para el legislador autonómico.

⁴¹⁷ En dicha Carta Europea se recogen, entre otros, los siguientes principios ordenadores de la autonomía local: la libertad de los EELL para el ejercicio de toda materia que no esté excluida de su competencia o que se encuentre atribuida a otra autoridad (art. 3.2), el ejercicio de las competencias públicas debe realizarse preferentemente por las autoridades más cercanas a los ciudadanos (art. 3.3), las competencias deben ser plenas y completas, sin que puedan estar limitadas por otra autoridad más que en el ámbito de la ley (art. 3.4), el deber de consultar a los EELL en todas las cuestiones que les afecten directamente (art. 3.6), y el derecho a disponer de una vía de recurso jurisdiccional para asegurar el libre ejercicio de sus competencias (art. 11). Este art. 11 de la Carta Europea obligó al Estado español a modificar la LOTC, mediante la Ley Orgánica 7/1999, para atribuir la competencia al Pleno para entender de los conflictos que en materia de la autonomía local puedan presentar los Ayuntamientos y diputaciones.

⁴¹⁸ Así se indicaba en la extensa exposición de motivos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL): «Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía. La pervivencia misma, a lo largo del tiempo y bajo las más diversas circunstancias políticas, de esta nota caracterizadora muestra, no obstante, la indeterminación y ambigüedad del concepto. Sólo su configuración positiva desde unos postulados y en un contexto jurídico-político determinado, es capaz de dotarlo de un contenido preciso». Por ello tuvo que redactarse por el Estado la citada ley de bases, para que las nuevas CCAA pudieran proceder inmediatamente al ejercicio de las facultades que sus novísimos Estatutos les conferían para delimitar las competencias de los EELL.

El TC considera que la regulación esencial del régimen local en el ámbito de cada CA debe establecerse en «el Estatuto de Autonomía, en tanto que “norma institucional básica” (art. 147.1 CE), puede contener las “líneas

se ha valorado muy positivamente por la doctrina la incorporación de un núcleo competencial propio de los municipios en el Estatuto de Autonomía de 2007⁴¹⁹, con el que se pretende reforzar su autonomía y garantizar un espacio de acción política en el que no podrán interferir otros niveles territoriales⁴²⁰. Valoración positiva, tanto por el rango normativo elegido para ello (dentro del bloque de constitucionalidad)⁴²¹, como por la extensa definición de las competencias locales⁴²², sin perjuicio de la necesidad de un desarrollo normativo exigido por el art. 98 del Estatuto. Aunque tampoco han faltado opiniones acerca de que el Estatuto andaluz, al autolimitar la capacidad normativa de la CA al «marco de la legislación básica del Estado», desaprovecha la oportunidad de poder haber aplicado el principio de flexibilidad o de diversidad en la atribución de competencias exigido por el Libro blanco para la reforma del Gobierno

fundamentales o la regulación esencial” del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma. Ahora bien, también hemos dicho que esa regulación esencial vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de “la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE”» (FJ 12º de la STC 41/2016). En Andalucía, se ha tenido que esperar más de veinticinco años para disponer de una ley, como la LAULA, que haga un extenso desarrollo normativo de las competencias de los EELL y garantice y proteja la autonomía local.

⁴¹⁹ En este sentido, en la exposición de motivos de la LAULA se subraya que «por primera vez en el ordenamiento jurídico español las competencias municipales aparecen con tal grado de precisión en una ley orgánica cualificada por el procedimiento de su elaboración, como es el Estatuto de Autonomía». Así, RIVERO YSERN, J.L. (2008: 851-853) destaca como elementos positivos del Estatuto de Autonomía: «la concreción de las funciones que van a asumir los EELL y la fijación de los servicios básicos a satisfacer por todos los ayuntamientos, elevando a rango estatutario las previsiones contenidas en el art. 4 de la Ley de Demarcación Municipal de Andalucía y el art. 4 del Reglamento». Y ZAFRA VICTOR, M. (2010: 254) considera que «La diferencia cualitativa de esta regulación con respecto a la prevista en la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local resulta evidente. La normativa estatal (artículo 25.2) remite a un legislador sectorial (estatal o autonómico) para que en función de la naturaleza de la actividad pública y la capacidad de gestión de las entidades locales (artículo 2.1 en relación con el 62) atribuya competencias o garantice, al menos, cuando no sea posible la asignación diferenciada de competencias, la intervención de las entidades locales en procedimientos para la elaboración de normas que les afecten».

⁴²⁰ Véase SALAZAR BENÍTEZ, O. (2012: 1480).

⁴²¹ En los FJ 59º y 64º de la STC 31/2010 se defiende la constitucionalidad del art. 84.2 del Estatuto catalán (que sirve de base al art. 92 del Estatuto andaluz) porque «en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esas competencia estatal». Por ello, este blindaje estatutario de las competencias locales en ningún caso supone limitar el papel del legislador básico estatal. Al respecto se puede consultar el análisis realizado por SALAZAR BENÍTEZ, O. (2012: 1480 - 1490).

⁴²² En el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local del año 2005 ya se criticaba las insuficiencias de la citada LRRL para regular las competencias locales en los arts. 25 a 28, ya que en muchos casos no atribuía ningún tipo de competencias o función concreta; en otros, más que competencias, recogían funciones que no comportan el ejercicio de actividades públicas y que estaban al alcance de empresas o entidades privadas; y en la mayor parte de los casos, se limitaban a plasmar competencias subordinadas y sometidas a competencias de otros poderes públicos. Por tanto, era necesario que las CCAA, dentro de sus competencias para el desarrollo de la regulación básica estatal, procedieran a definir detalladamente las funciones y servicios competencias de los EELL. Y a tales menesteres, se ha elaborado una extensa y variada regulación por parte de las citadas CCAA. En Andalucía, como sucede en materia de aguas, el estatuto copia buena parte de la regulación realizada al respecto de los gobiernos locales por parte del Estatuto catalán.

Local y la de rectificar la regulación uniformista realizada en la LRBRL estatal⁴²³.

El Estatuto, dentro del título III de organización territorial de la CA, regula en sus arts. 92 a 98 las competencias de los municipios, provincias, agrupación de municipios y comarcas. Así en el art. 89.1, establece que Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (entre las que están las previstas en los arts. 94 y 97: mancomunidades, consorcios y comarcas)⁴²⁴. Siendo el municipio la entidad territorial básica (art. 91), al que se garantiza (art. 92)⁴²⁵ un núcleo competencial propio para que sea ejercido con plena autonomía y que sólo está sometido a los controles de constitucionalidad y legalidad⁴²⁶. Entre dichas competencias municipales en materia de aguas

⁴²³ VELASCO CABALLERO F. (2009: 28) considera que el rasgo diferencial va a estar marcado por el nivel supramunicipal y por las formulas asociativas de municipios que se desarrollen en cada territorio.

⁴²⁴ El art. 94 establece la exigencia de que una ley regule las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de municipios. Para RIVERO YSERN, J.L. (2008: 857) «es uno de los preceptos más vacíos del Estatuto» al no definir las agrupaciones de municipios ni las potestades administrativas que les corresponde. Para ZAFRA VÍCTOR, M.: «Garantía estatutaria de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2008* (p. 102) «se echa en falta la distinción entre las agrupaciones de carácter forzoso, que tienen su origen en la voluntad del normador, en una imposición heterónoma, y las de carácter voluntario, que son expresión del derecho de asociación de los entes locales, de una decisión autónoma». Citado por SALAZAR BENÍTEZ, O. (2012: 1508), aunque no se ha podido comprobar la autenticidad de dicha cita.

⁴²⁵ Este artículo 92 se inspira en el art. 84.2 del Estatuto catalán y, frente a otros estatutos como el de la Comunidad valenciana o el de las Islas Baleares, incluye un listado de competencias locales que pretende blindar frente al legislador autonómico e incluso estatal, para evitar que se atribuyan a otras Administraciones públicas. RUIZ-RICO RUIZ, G.J. (2008: 189) considera que esta nueva configuración de las competencias encomendadas a los EELL podía dar lugar a una dinámica similar a la que se ha generado con la distribución competencial entre el Estado y las CCAA en los arts. 148 y 149 CE. Por su parte, PORRAS NADALES, A.J. (2008: 105-123) opina que las competencias municipales deben cumplir también los principios rectores de las políticas públicas establecidas en el capítulo III del título I del Estatuto y, para ello, deben «garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10». De hecho, la mayor parte de las competencias locales aquí recogidas son compartidas con la CA de Andalucía, sobre las que la CA se reserva un amplio margen de actuación; e incluso con el Estado como puede ser la protección del patrimonio, del medio ambiente y de la salud pública. Así, en el apdo. 2 se habla de competencias «propias», que no «exclusivas», donde la intervención de los ayuntamientos debe ser preferente a la de cualquier otra entidad territorial. Para su interpretación se ha de poner en conjunción con lo establecido en el art. 90, en el que se enumeran los principios que deben regir la organización territorial de Andalucía, y en los arts. 94 y 98.2, que establecen el principio de diferenciación, por el cual, el reparto competencial debe tener en cuenta las «diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los entes locales».

⁴²⁶ La citada Carta Europea establece el derecho y la capacidad efectiva de los EELL de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Disponiendo de libertad plena para su ejercicio en toda materia que no esté excluida de su competencia o que no se encuentre atribuida a otra autoridad. Asimismo, establece el principio de que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Competencias que deben ser plenas y completas, sin que puedan ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad, más que en el ámbito de la ley. Por lo que el control previsto en el art. 92.1 del Estatuto se debe limitar a un control de constitucionalidad y legalidad, no admitiéndose «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica respecto de la

están las de ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales⁴²⁷. Ello, sin perjuicio de las funciones de prestación o ejercicio que por ley se puedan transferir o delegar por parte de la CA (art. 93), que mantendrá cuando lo considere oportuno las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales.

La inclusión de los servicios básicos en el apdo. 2.d) supone dar un rango de «constitucionalidad» a los mismos, que con una denominación distinta ya estaban recogidos en el art. 4 de la Ley 7/1993 de Demarcación Municipal de Andalucía y en el art. 4 del Reglamento de desarrollo del 2005. Aun así, no faltan opiniones como la del Grupo Popular⁴²⁸, que consideran que este artículo del Estatuto puede haber rebasado las competencias propias autonómicas al regular las competencias de los EELL, que es competencia estatal, y limitar su autonomía local. Del mismo modo, Rivero Ysern considera que es un error su regulación autonómica, por cuanto estos servicios básicos se constituyen como un derecho del ciudadano, que deben formularse a nivel de legislación básica para todo el Estado⁴²⁹.

En la prestación de estos servicios básicos locales merecen especial atención las mancomunidades (asociaciones de municipios constituidas para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia)⁴³⁰, por cuanto la LADA (art. 32) intenta favorecer su constitución para la gestión del agua de uso urbano mediante medidas de fomento y auxilio económico para infraestructuras del agua, así como obligando a su constitución cuando resulte necesaria por razones técnicas, económicas o ambientales.

Asimismo, es especialmente relevante la creación en el art. 95 de un órgano mixto, el Consejo Andalúz de Concertación Local, con representación de la CA y de los EELL, para establecer un diálogo permanente y una colaboración institucional; y en el art. 57, la del Consejo Andalúz de Gobiernos Locales como órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la JA. Estos órganos deben ser consultados en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a los EELL. Esta obligación de consulta para la elaboración de planes condiciona también la elaboración de la planificación hidrológica, de manera que se deberá dar traslado de la misma para que estos

Administración central o autonómica», como se indica en la STC 4/1981.

⁴²⁷ Los servicios públicos básicos de los municipios son regulados posteriormente en el art. 31.2 LAULA, sin perjuicio de los recogidos en el art. 25 LRBRL (modificado por la Ley 27/2013).

⁴²⁸ Este argumento fue esgrimido por el Partido Popular para recurrir la reforma del Estatuto Catalán, ya que consideraba que imposibilitaba al legislador estatal modificar las competencias establecidas en el art. 25.2 LRBRL. No obstante, la STC 31/2010 en su FJ 59º y 64º considera que el art. 84.2 del Estatuto catalán «en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE».

⁴²⁹ Véase RIVERO YSERN, J.L. (2008: 853).

⁴³⁰ Actualmente se cifran en más de ochenta las mancomunidades existentes en Andalucía, que agrupan a más del 60% de los municipios.

órganos se pronuncien al respecto con carácter previo a su aprobación⁴³¹.

Por tanto, con carácter previo al trámite parlamentario, se debe solicitar el informe preceptivo del citado Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en la tramitación de todos los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que puedan afectar al ejercicio de las competencias propias de la Administración local establecidas en los arts. 9 y 15 LAULA o en la legislación sectorial. Aun no teniendo carácter vinculante, solo se podrán rechazar las observaciones o reparos formulados mediante «una información expresa y detallada» (art. 57.5). Y en el caso de no solicitarse el mismo, puede dar lugar a la nulidad de la norma, plan o proyecto aprobado y a la retroacción del procedimiento de elaboración de la misma. La importancia de la participación de este órgano mixto se subrayará más adelante, cuando en la parte tercera de esta tesis se exponga la elaboración de los PHDH de segundo ciclo y se analicen las SSTS que anulan los PHDH del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas por no haber solicitado su informe durante la elaboración de dichos PHDH⁴³².

El art. 96 regula la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia, siguiendo lo establecido en los arts. 137 y 141 CE⁴³³ y en el art. 4 del anterior Estatuto de 1981, desaprovechando la oportunidad de atribuir a las provincias competencias de carácter material o sustantivo⁴³⁴. Más bien, las ha limitado, al eliminar la previsión del Estatuto de 1981 de ser

⁴³¹ El art. 95 del Estatuto exige la creación de un órgano mixto CA-EELL, que debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales. Su regulación actual está recogida en la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local (que sustituye a la Ley 20/2007, de 17 de diciembre). A diferencia del amplio ámbito material del informe del Consejo Andaluz de Concertación Local [«las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales» (art. 3.1.a)], el ámbito material del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se circunscribe solamente a «anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales siempre que puedan afectar a las competencias propias de la administración local establecidas en los arts. 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial». Este órgano es regulado por el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

⁴³² En las SSTS 395, 396, 471 y 986/2019 (sobre las que volveremos en un próximo capítulo), relativas a los PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y Guadalete-Bárbate del segundo ciclo 2015-2021, se han declarado nulos estos PHDH por carecer del preceptivo informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y, por ello, la CA ha decidido seguir aplicando los PHDH del primer ciclo transitoriamente, en tanto en cuanto se elaboran y tramitan los PHDH del tercer ciclo.

⁴³³ El art. 137 CE garantiza la autonomía a la provincia para la gestión de sus intereses, pero no precisa «cuáles son estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia» (FJ 3º de la STC 32/1981). Por tanto, «La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, que debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial» (FJ 2º de la STC 27/1987). Y por ello, como indica el FJ 9º de la STC 111/2006, «Las competencias de la diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la autonomía provincial [SSTC 214/1989, FJ 3º, y 41/2016, FJ 9º].», estando al alcance del legislador básico «disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes» de las diputaciones, sin llegar a «eliminarlas por entero» (FJ 3º de la STC 32/1981), citado por el FJ 2º de la STC 109/1998.

⁴³⁴ El establecimiento de unas competencias propias de las provincias, con independencia de la asistencia y

la encargada de articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la JA y reservar a la CA (art. 96.4) la facultad de coordinación de todas las competencias de las diputaciones en materias de interés general para Andalucía. La coordinación autonómica, excediéndose del carácter excepcional de la legislación estatal, bordea la inconstitucionalidad en la medida en que no respeta ni el principio de subsidiaridad ni la misma autonomía provincial⁴³⁵. Esta falta de confianza del legislador autonómico en las provincias se manifiesta también en la LADA, que ignora la capacidad de la misma para gestionar los sistemas supramunicipales del agua urbana y fomenta la constitución de entes supramunicipales, principalmente mancomunidades para este fin.

El art. 98 establece un mandato al legislador autonómico para que dicte una ley, en el marco de la legislación básica estatal, que regule las relaciones entre las instituciones de la CA y los EELL. Mandato que se plasmó en la LAULA que, para defender la autonomía local, en su art. 2 establece que las competencias reguladas en su art. 9 tienen la consideración de propias y mínimas, pudiendo ser ampliadas por las leyes sectoriales, como veremos próximamente que hizo la LADA. La autonomía local está estrechamente ligada a su autonomía o suficiencia financiera, regulada en los arts. 191 y 192 del Estatuto de Andalucía⁴³⁶.

cooperación a los municipios, era una de las grandes cuestiones pendientes del bloque de constitucionalidad para evitar que por parte de las CCAA y de las agrupaciones de municipios vaciaran a las mismas de contenido. SALAZAR BENÍTEZ, O. (2012: 1546-1560) considera que de no realizarse la reforma constitucional, mediante la cual o bien se suprima la provincia o bien se dote a la provincia de competencias propias, como propone RIVERO YSERN, J.L. (2008: 861), seguiremos manteniendo una estructura antigua de la provincia heredada de un gobierno centralista, que genera muchas confusiones al no encontrar su acomodo en la nuestra estructura autonómica creada en la CE. No faltan tampoco autores, como JIMÉNEZ BLANCO, A. (2001: 54) o CHERNICHERO DÍAZ, C. (2005: 283), que consideran que la reforma debería suponer el desarrollo comarcal de Andalucía, y el progresivo debilitamiento de las provincias. Propuestas que no han sido tampoco recogidas en el Estatuto andaluz del 2007. Por su parte, RUIZ-RICO RUIZ, G.J. (2009: 281) ha criticado que el legislador haya desaprovechado la oportunidad de haber otorgado o reconocido competencias sustantivas a las provincias.

⁴³⁵ Véase TORRES COBAS, F. (2005: 109-110). En el mismo sentido, ZAFRA VÍCTOR, M. (2008: 61) cuestiona la constitucionalidad de la facultad de coordinación de las competencias delegadas por cuanto «Si según la jurisprudencia constitucional la coordinación significa supremacía constitucional del nivel que coordina sobre el ejercicio de las competencias propias de los coordinados cuyas titularidad no se altera, cuesta trabajo pensar en la coordinación de una competencia delegada que, por definición, supone encomendar el ejercicio de una competencia propia del nivel que delega reservándose el control de oportunidad». Del mismo modo opina TORRES COBAS, F. (2005: 109-110), en la medida en que no se respeta ni el principio de subsidiaridad ni la misma autonomía provincial, y SALAZAR BENÍTEZ, O. (2012: 1562). No obstante, la STC 27/1987, de 27 de febrero, establece que «la propia Ley de Bases 7/1985, de 2 de abril, en su art. 59.2, faculta a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para reservarse otras modalidades de control, precisamente en función del cumplimiento de las potestades de coordinación de los entes locales que la Ley les reconoce» (FJ 8º). Sentencia, dictada en relación con la Ley valenciana 2/1983, que avala la capacidad asumida por la CA de Andalucía para fijar las pautas de la coordinación en el art. 4 de la citada Ley 11/1987.

⁴³⁶ Ello, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (FJ 4º, STC 104/2000). Para ello, se otorga competencias a los EELL para regular sus propias finanzas, en el marco de la CE y las leyes, tanto de sus ingresos como de los gastos, así como para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio

De acuerdo con dicho mandato se aprobó la Ley 6/2010, que regula la participación, tanto de los municipios como de las provincias, en los tributos propios como en los cedidos por el Estado a la CA de Andalucía, sometida a unos estrictos requisitos y condicionantes a las provincias para acceder a dichos fondos (arts. 3.5 y 18). Ello, sin perjuicio de que el art. 192.2 posibilita establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas, que se instrumentarán mediante subvenciones autonómicas condicionadas, ajenas a las transferencias o subvenciones incondicionadas que puedan recibir del Estado para hacer frente a sus déficits. En cualquier caso, la CA se reserva la tutela financiera de los EELL (art. 192.3).

VI. COMPETENCIAS SOBRE LAS AGUAS DE LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR QUE DISCURREN ÍNTEGRAMENTE POR EL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Las competencias de la CA de Andalucía en las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que trascurren por su territorio reconocidas en el art. 51 del Estatuto andaluz, fueron recurridas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y, sin esperar a que se resolviera dicho recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno del Estado y de Andalucía comenzaron las reuniones sectoriales para acordar los términos del traspaso de las competencias sobre la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. Así, en la reunión del día 20 de septiembre de 2008 la Comisión Mixta paritaria Gobierno-CA acordó el traspaso con entrada en vigor el 1 de enero de 2009. Traspaso que como se va a analizar en los próximos apartados tendrá una vida corta y no exenta de vicisitudes.

1. Traspaso de funciones y servicios a la CA en el año 2008

A través del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, se traspasaron las funciones y servicios de la Administración del Estado a la CA 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 CA⁴³⁷. Haciendo caso omiso al principio de

de que puedan delegarlas o establecer alguna otra forma de colaboración.

⁴³⁷ Las funciones traspasadas a la CA fueron:

- «a) La concesión de los recursos hídricos, asignados y reservados por la planificación hidrológica, en el territorio de la CA de Andalucía.
- b) El Registro de Aguas, así como la emisión de las correspondientes certificaciones sobre su contenido. Asimismo, la CA llevará el catálogo de aguas privadas y el censo de los vertidos autorizados.
- c) La gestión y protección de los recursos hídricos, el otorgamiento de autorizaciones de vertido y de uso o aprovechamiento del DPH y sus zonas asociadas, la policía de aguas y cauces, la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores en materia de aguas, así como las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de los mismos.
- d) La participación en la planificación hidrológica a través de los órganos de cooperación y planificación de la DH, en particular mediante la elaboración de propuestas de actuaciones y de programas de medidas a incluir en el PHDH.
- e) La explotación, conservación y régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de las aguas, excepto en

«unidad de cuenca» establecido en la STC 227/1988 como criterio de reparto competencial en las cuencas hidrográficas, otorga competencias exclusivas a Andalucía sobre la gestión de los recursos y aprovechamientos de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir dentro de su ámbito territorial, utilizando un principio puramente político y administrativo. Reservándose únicamente como competencia estatal la planificación hidrológica, la gestión de los embalses de Fresneda y Montoro situados en Castilla la Mancha, y de los embalses del Pintado y Jándula⁴³⁸ que, aun estando ubicados en Andalucía, suministran la mayor parte de sus recursos a otras CCAA.

El legislador autonómico, sin esperar a que se dictara la STC 30/2011, incluyó las citadas funciones en la LADA avalado por el Dictamen 556/2009 del Consejo Consultivo: «hay que recordar que su admisión a trámite (consta que lo fue con fecha 3 julio 2007) no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma impugnada, dada su plena vigencia (art. 30 de la LOTC) y la presunción de constitucionalidad de la misma». Esta premura en la promulgación de la LADA, «cuando todavía es muy reciente la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión de la parte andaluza de la Cuenca del Guadalquivir en ejecución de lo previsto por el Estatuto de Autonomía para Andalucía»⁴³⁹, provocó que el ámbito territorial de aplicación previsto en los arts. 2 y 3 y las competencias del art. 8 LADA sufrieran un cambio drástico en el año 2011, tras la STC 30/2011, que declaraba inconstitucional el citado art. 51 y

aquellos que permanecen en el ámbito de gestión de la Administración general del Estado.

f) La emisión de los informes previstos por la legislación de aguas».

El Estado se reserva por su parte:

- «1. La normativa básica que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias.
2. La fijación del ámbito territorial de la DH del Guadalquivir, conforme regula el artículo 16.bis 5 del TRLA.
3. La elaboración, aprobación, seguimiento y revisión del PHDH del Guadalquivir.
4. La programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra CA.
5. La presidencia del Comité de Autoridades Competentes y del Consejo del Agua de la DH del Guadalquivir.
6. El registro de aguas en el ámbito funcional no incluido en este traspaso, así como la Base de Datos que incluirá los existentes en los Registros de Aguas, Catálogos de Aguas Privadas, Censos de vertidos y demás censos o registros que se lleven en la DH del Guadalquivir.
7. El registro de las zonas protegidas, donde estarán incluidas todas aquellas zonas de la DH del Guadalquivir que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica.
8. La Administración general del Estado gestionará los embalses de Fresneda y Montoro ubicados fuera de la CA de Andalucía.
9. La gestión de los embalses del Pintado y Jándula y aquellas obras hidráulicas que tengan por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de las aguas que afecten a un ámbito territorial que no corresponda exclusivamente a la CA de Andalucía».

⁴³⁸ El Real Decreto 1666/2008 establecía que la CA de Andalucía pagaría anualmente a la CH del Guadalquivir el importe correspondiente a los costes de los usos en Andalucía derivados del régimen económico financiero del TRLA correspondientes a los embalses del Jándula y el Pintado, conforme a las condiciones establecidas en el acuerdo complementario núm. 2 al Acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CA de Andalucía de fecha 20 de septiembre de 2008.

⁴³⁹ Así se expresa en la exposición de motivos de la citada LADA.

la devolución de las funciones y servicios a la CH del Guadalquivir.

La importancia de la asunción de competencias sobre las aguas del río Guadalquivir, unida a las posibles consecuencias jurídicas de una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la misma (que era esperable por la amplia doctrina del TC en defensa del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica), debería haber conllevado la paralización por parte del Estado del proceso de traspaso de las funciones sobre dicha Cuenca del Guadalquivir, así como de la elaboración de la LADA por parte de la CA, en la medida en que recoge dichas funciones. Y ello por cuanto supuso, como se expondrá en el próximo apartado, que la CA de Andalucía gestionara en fraude de ley la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del río Guadalquivir durante el periodo de casi tres años que tardó el TC en dictar la citada sentencia.

La voluntad política y social de recuperar en un futuro la gestión de dichas aguas, puede estar detrás de que hasta la fecha la LADA no haya sido sometida a ninguna revisión ni adaptación para ajustarla al ámbito competencial de la CA tras la citada STC 30/2011.

2. Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011. Doctrina jurisprudencial

La STC 30/2011 se ubica en el marco de una serie de sentencias dictadas respecto de varios estatutos de autonomía por invasión de las competencias estatales en la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias establecida en la CE. Entre las que destacan la STC 247/2007 referente al Estatuto valenciano y la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán, por cuanto abren una nueva línea interpretativa con objeto de salvaguardar la mayor parte del texto estatutario sin comprometer el contenido de la CE. Ello puede provocar en un futuro conflictos jurídicos si los distintos parlamentos autonómicos, por no haberse declarados dichos artículos inconstitucionales debido a su carácter meramente programáticos o descriptivos, deciden legislar al respecto⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ El problema subyacente en estas sentencias es, a juicio de FANLO LORAS, A. (2010A: 322): «La incomprensión del modelo institucional que representan las Confederaciones Hidrográficas, única autoridad del agua en las cuencas supracomunitarias, constituye —en mi opinión— el sustrato de la insatisfacción que las Comunidades Autónomas tienen respecto de su participación en la gestión del agua. Se consideran inadecuadamente desapoderadas de competencias sobre la gestión de un recurso estratégico para su desarrollo como es el agua, cuando además tienen la competencia sobre los aprovechamientos de su interés, esto es, sobre las demandas de agua (urbanismo, agricultura, pesca, sanidad, espacios naturales) [...] Sólo desde esta incomprensión del modelo de organización del agua existente en España tiene explicación la insatisfacción referida, y el debate y los proyectos legales para otorgar más participación a las Comunidades Autónomas en la gestión del agua, con la pretensión manifiesta de que tengan mayor protagonismo (que puede llegar a ser exclusivo) en sus respectivos ámbitos territoriales, objetivo —considero— difícilmente compatible con la unidad de gestión de la cuenca». En el artículo se defiende la bondad de la gestión histórica realizada por las CH estatales, basada en el respeto del principio de unidad de gestión de cuenca y elevado al máximo rango constitucional por la STC 227/1988. Y por ello entiende el autor que dicho principio ha sido incorporado a la DMA. Personalmente, comparto el carácter pionero de la gestión por cuencas hidrográficas realizado por las CH, pero discrepo en cuanto a que ha servido de modelo a la DMA y a que no puedan existir otras fórmulas mejores para la gestión compartida de las cuencas hidrográficas intercomunitarias por parte de las CCAA.

Estatuto de Autonomía	Disposiciones relacionadas con la gestión del agua	Sentencias del Tribunal Constitucional (STC)
Aragón (2007)	Reservas de agua	STC 14.11.2011
Castilla-La Mancha (Todavía no fue aprobada la reforma)		
Aragón (2007)	Informe previo sobre trasvases de agua	STC 14.11.2011
Cataluña (2006)		STC 31, 48 y 49/2010, de 28.06 – 9 y 29.09
Castilla y León (2007)		STC 32/2011, de 17.03
Valencia (2006)	Derechos sobre los excedentes de agua (especialmente del Tajo)	STC 247/2007, de 12.12
Cataluña (2006)	Medidas adicionales de protección de determinados recursos	STC 31, 48 y 49/2010, de 28.06 – 9 y 29.09
Andalucía (2007) sobre el Guadalquivir;	Transferencia de las competencias de gestión dentro de las fronteras de la Comunidad Autónoma	STC 30/2011, de 16.03
Castilla y León (2007) sobre el Duero		STC 32/2011, de 17.03

Ilustración 10. SSTC dictadas en relación con los Estatutos de segunda generación. Fuente: Sereno Rosado, A. (2012: 14)

En estas sentencias el TC fuerza el sentido literal de los artículos del Estatuto valenciano y catalán con objeto de salvar su inconstitucionalidad mediante la virtualidad de hacerlos pasar por meras declaraciones de objetivos o intenciones (en principio sin valor jurídico por carecer de competencias), limitando la capacidad del estatuto a la hora de fijar el contenido sustantivo de lo básico estatal. Asimismo, considera que el legislador estatal no puede abusar de las competencias que la CE le otorga en cuanto a la regulación de las aguas intercomunitarias, la legislación básica sobre medio ambiente, las obras hidráulicas de interés general y otras materias sectoriales, con objeto de dejar sin margen de regulación normativa a las CCAA sobre la aplicación de las aguas pertenecientes a las cuencas hidrográficas intercomunitarias en su ámbito territorial⁴⁴¹.

⁴⁴¹ Conviene leer detenidamente el voto particular de RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ a esta STC 31/2010, en especial cuando indica que «la consideración aceptada por la mayoría del TC de que no importe que el EAC contradiga la CE, porque es obvio que la CE se protege a sí misma, y que los EA son algo parecido a un manual universitario con valor meramente descriptivo; no desvirtuara el hecho de que el EAC se haya subrogado en el papel del legislador constituyente y haya modificado la CE lesionando la igualdad de todos los españoles y

No han faltado críticas por parte de la doctrina⁴⁴² acerca de esta interpretación forzada del articulado de los estatutos para adaptarlo a los criterios constitucionalmente admitidos de división competencial en materia de medio ambiente y agua, a las cuales me sumo por cuanto dieron pie a un desmembramiento del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Todo ello, sin perjuicio de que en aplicación del principio de colaboración institucional se puedan encomendar vía convenio la tramitación de los expedientes administrativos a las CCAA e instituir una actuación coordinada y colaborativa entre la Administración estatal de las cuencas intercomunitarias y los distintos ámbitos de las CCAA afectados por la gestión de dichas aguas. De manera que la gestión integral de la cuenca sea compatible con los intereses autonómicos en ordenación del territorio, agricultura, desarrollo económico, etc. y con la necesaria solidaridad interterritorial entre CCAA, que impida la proliferación de artículos en defensa del derecho del agua en los nuevos estatutos autonómicos.

A. Sentencia Tribunal Constitucional 30/2011

Tras la aprobación del Estatuto de Andalucía en el año 2007, las CCAA de Castilla la Mancha y Extremadura recurren al TC por considerar que su art. 51, que establece las competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra CA, constituye una fragmentación de la unidad de cuenca y una invasión por parte de Andalucía de las competencias estatales en una cuenca intercomunitaria, ya que también discurre por las CCAA de Castilla la Mancha y Extremadura. La escasa innovación de esta sentencia con respecto a la STC 31/2010 no justifica la tardanza de la misma, aprovechada por el Estado para traspasar las funciones y servicios de la Cuenca del Guadalquivir a Andalucía⁴⁴³. Este retraso provocó que durante más de tres años la CA de Andalucía gestionara la mayor parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (aproximadamente un 92% de su ámbito territorial) en fraude de ley, hasta que por obligación legal el Estado recuperó las funciones y servicios en la cuenca intercomunitaria.

Prácticamente a la par de esta sentencia, el TC dictó otra sentencia (STC 32/2011 de 17 de marzo) sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en particular sobre la

colapsando el sistema de fuentes del derecho español».

⁴⁴² Además de los votos particulares emitidos por varios magistrados del TC, conviene leer, entre otros estudios, los de ÁLVAREZ CONDE, E., ROSADO VILLAYERDE, C. y SANJUAN ANDRÉS, F.J.: *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, año 2011.

⁴⁴³ El criterio político-administrativo utilizado por el estatuto para atribuirse competencias exclusivas en la Cuenca intercomunitaria del Guadalquivir, despreciando o negando el principio legal de unidad de cuenca, a juicio de EMBID IRUJO, A. (2007C: 31) es contrario a la CE y, por tanto, «no puede sanarse por más que se afirme que se regula “de acuerdo con” la Constitución y la legislación estatal, y ello porque no hay acuerdo posible con la Constitución si la decisión estatutaria es inconstitucional en sí misma, e igualmente, porque la legislación estatal no puede legítimamente desarrollar aquello que es inconstitucional intrínsecamente». De este modo, dicho autor recalca el contrasentido de atribuirse Andalucía competencias exclusivas en una cuenca hidrográfica intercomunitaria, y a su vez basarlo en el art. 149.1.22 CE (2007B: 346-349).

inconstitucionalidad de su art. 75.1, que establece que: «dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal, sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma»⁴⁴⁴.

En ambos casos, ni el elevado porcentaje de cuenca que ambas CCAA poseen del total de la cuenca intercomunitaria ni su configuración como elemento esencial para el desarrollo de ambas CCAA, han hecho variar la doctrina del TC en cuanto al principio de «unidad de cuenca» como criterio delimitador de competencias. Por ello, aunque haya sido con mucho tiempo de retraso, el TC ha declarado la inconstitucionalidad de la asunción de competencias exclusivas sobre las Cuencas Hidrográficas del Duero y del Guadalquivir por parte de las CCAA de Castilla y León y Andalucía respectivamente.

Y ello a pesar de la voluntad del Gobierno estatal, al igual que hizo con los Estatutos valenciano y catalán, de salvaguardar la constitucionalidad de las competencias atribuidas sobre las cuencas intercomunitarias reinterpretando su sentido de conformidad con la CE, dotando a los estatutos simplemente de valor programático pero no jurídico. Así, en el proceso constitucional contra el Estatuto de Andalucía, el Abogado del Estado solicitó que se interpretara el art. 51 de conformidad con el art. 149 CE y la doctrina constitucional al respecto, «siempre, claro está, que la interpretación propuesta no sea infiel al texto estatutario», siguiendo la doctrina de las SSTC 161/1996 y 31/2010.

Tampoco fueron admitidas por el TC las alegaciones de la defensa de la CA de Andalucía basadas en que el mandato constitucional del art. 45.2 CE, de utilización racional de los recursos naturales, puede satisfacerse igualmente mediante diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, «pues lo contrario supondría admitir que la obra del legislador está agotada y sin posibilidad de innovación, de manera que el ordenamiento vigente quedaría petrificado»; y en que el criterio de «interés comunitario» establecido en el art. 148 CE, como techo mínimo competencial autonómico, debe implicar la posibilidad de que las

⁴⁴⁴ Aunque mantiene similitudes en su justificación y reivindicación política con la realizada por la CA de Andalucía, a diferencia de aquella, el Estado no traspaso las funciones y servicios de la Cuenca del Duero a la CA de Castilla y León. THIEL, A. y otros (2011:6) consideran que la diferencia de tratamiento entre ambas CCAA a la hora de realizar el traspaso de las competencias por parte del Estado se deben a «*The succesful negotiation of the transfer of competencies of wáter management in the case of the Guadalquivir, and the unsuccessful negotiation in the case of the Douro, specifically depended on the window of opportunity influencing the decisión making processes which provided for by the contingent political context... In this context the position of Andalucía was more favourable tahn the one of Castile Leon. First and foremost, traditionally Andalucía is a socialist stronghold for many decades and also at the time it was governed by a socialist absolute majority. This catered for its great influence over the national socialist party which significantly facilitated the overall negotiation process... Further internal, political reasons are discrepancies between the socialist national government and government of Castile Leon which is in the hands of the conservative party...*», citado por SERENO ROSADO, A. (2012: 14).

CCAA puedan asumir competencias sobre las aguas intercomunitarias siempre que sean de su interés.

Así, en esta STC 30/2011, de fecha 16 de marzo del 2011, el TC se pronunció sobre los siguientes aspectos del art. 51 recurrido⁴⁴⁵:

- En cuanto al fondo: se establece que, aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149 CE, «no le es dado al legislador estatal concretar competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, de forma que una parte sea competencia exclusiva de la CA y otra parte competencia exclusiva del Estado» (FJ 6º). Y por ello el art. 51 del estatuto es «contrario al art. 149.1.22 CE y, por tanto, inconstitucional y nulo, dado que establece un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a ello se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional» (FJ 11º).
- En cuanto al procedimiento utilizado: establece que, aunque el art. 148 CE tiene un carácter de límite inferior y el art. 149 CE de límite superior en materia de competencias autonómicas, «esto no hace al Estatuto, sin embargo una norma atributiva de las competencias del Estado [...] El Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas en el artículo 149». De acuerdo con ello, declara la inadecuación formal del art. 51 del Estatuto para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de competencias y, por tanto, declara su inconstitucionalidad (FJ 8º)⁴⁴⁶.

A mi juicio, y siguiendo posturas similares anteriormente comentadas⁴⁴⁷, el legislador estatal debería buscar caminos de entendimiento entre el Estado y las CCAA mediante fórmulas de cooperación (como puede ser mayor participación de las CCAA en los órganos de gestión, no solo de consulta), coordinación, participación o gobernanza⁴⁴⁸. Ello permitiría abandonar la

⁴⁴⁵ Además del art. 51, el TC en esta sentencia analiza el resto de artículos recurridos del Estatuto de Autonomía de Andalucía (43, 50.1 a y 50.2) y avala su constitucionalidad en el FJ 12º.

⁴⁴⁶ El TC considera que de admitirse que los Estatutos pudieran imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones en materia de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria (que como tal afecta a varias CCAA), la gestión sería imposible si los criterios establecidos por cada uno de los respectivos Estatutos fueran excluyentes o incompatibles. Del mismo modo, la STC 32/2011 declara la inconstitucionalidad del art. 75 del Estatuto de Castilla-León por razón de la inadecuación formal del Estatuto para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que se reserva al Estado (FJ 7º).

⁴⁴⁷ Entre los que se pueden citar a: ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. (2007: 317-353); MELLADO RUIZ, L. (2011: 365-411); EMBID IRUJO, A. (2007B: 331-356) o SERENO ROSADO, A. (2012: 8-24).

⁴⁴⁸ Para una mayor información, se puede consultar a GARRIDO CUENCA, N. (2005: 149-214); y a CARBALLEIRA RIVERA, M. T. (2007: 273-300).

incesante atribución competencial de derechos en materia de aguas por parte de las CCAA para garantizarse sus necesidades actuales y futuras frente al resto de CCAA. La predeterminación unilateral de los límites básicos en materia de agua por parte de los Estatutos es inviable por su inconstitucionalidad, al ser una competencia exclusiva del legislador estatal. Asimismo, tampoco las CCAA aceptan que el Estado, abusando de dichas competencias, les prive de margen para la ordenación de los aprovechamientos en su ámbito territorial. Por ello, y con objeto de evitar la conflictividad, se deberían definir los umbrales normativos o de creación jurídica del legislador estatal y del autonómico de manera que se garanticen los respectivos intereses estatales y autonómicos en la gestión del agua en las cuencas intercomunitarias.

La voluntad descentralizadora de la gestión del agua del Gobierno socialista no se amedrantó con esta sentencia y mediante el Real Decreto-Ley 12/2011, añadió la disposición adicional decimocuarta al TRLA para posibilitar el traspaso a las CCAA de competencias ejecutivas en materia de policía del DPH, así como en la tramitación de los procedimientos administrativos hasta la propuesta de resolución. Esta modificación normativa tuvo poco recorrido jurídico por cuanto mediante el Real Decreto-Ley 17/2012, el Gobierno popular derogó dicha norma por atentar contra la unidad de gestión de cuenca establecido en el TRLA y amparado por la STC 227/1988⁴⁴⁹.

B. Sentencias del Tribunal Supremo de 13 y 14 de junio del 2011

Tras la STC 30/2011, que declaró la inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se dictaron las SSTs de los días 13 y 14 de junio de 2011, que estimaron los recursos contencioso-administrativos núm. 1/2009, 2/2009 y 66/2008 interpuestos respectivamente por la Junta de Castilla-La Mancha, la Junta de Extremadura y el Colegio de Ingenieros de Caminos contra el citado Real Decreto 1666/2008⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ Los principios establecidos por la DMA de unidad de gestión del agua y de la prevalencia de su dimensión ambiental y gestión sostenible e integrada, requieren la instauración de mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativos eficaces (así recogidos en el art. 128 del TRLA), tanto en materia normativa como ejecutiva, que permitan una acción integrada en la gestión ambiental del agua. Al respecto se puede consultar el análisis realizado por POVEDA GÓMEZ, P. y LOZANO CUTANDA, B. en el año 2012.

⁴⁵⁰ Las sentencias dictadas fueron:

- STS de 13 de junio de 2011 (recurso 1/2009). Ponente: Excmo. Sr. Manuel Campos Sánchez-Bordona. Roj 3596/2011.
- STS de 14 de junio de 2011 (recurso 2/2009). Ponente: Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza. Roj 3784/2011.
- STS de 14 de junio de 2011 (recurso 66/2008). Ponente: Excma. Sra. María Isabel Perelló Doménech. Roj 5042/2011.

En líneas generales, puede decirse que el desarrollo competencial autonómico no se vio afectado por estas sentencias, ya que, según el FJ 6º de la STS 5042/2011, «nuestra función jurisdiccional se limita a la declaración de nulidad del Real Decreto 1666/2008 impugnado en este litigio», afirmando que la situación «actual» de la CH del Guadalquivir a la que se refiere la JA en su último escrito de alegaciones para subrayar la carencia de medios imprescindibles para la prestación de un servicio público de tanta trascendencia como es la gestión de los recursos

En estos recursos, el abogado del Estado y la Junta de Extremadura inciden de modo expreso en que «la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente anulación del art. 51 EAA priva de soporte constitucional y anula el fundamento del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía»⁴⁵¹. Ante lo cual, a la CA solo le cabía admitir que el Real Decreto 1666/2008 había «dejado de producir efectos al ser privada de la base material sobre la que operaba, que no era otra que el referido título de atribución competencial» y por tanto presentaba una ineficacia sobrevenida; sin embargo se ratificaba en su derecho a seguir gestionando dicha cuenca basándose en la carencia de la CH del Guadalquivir de «medios imprescindibles para la prestación de un servicio público de tanta trascendencia como es la gestión de los recursos y aprovechamiento hidráulicos» y la consiguiente «paralización en la gestión de la cuenca del Guadalquivir».

Ante tales manifestaciones, el TS concluye en la STS de 14 de junio de 2011 (recurso 2/2009) que «nuestra función jurisdiccional se limita a la declaración de nulidad del Real Decreto 1666/2008 impugnado en este litigio» (FJ 3), ello por cuanto utiliza «la base competencial inadecuada –desde la perspectiva constitucional- que proporcionaba el artículo 51 citado para instrumentar el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía» (FJ 5 de la STS de 14 de junio de 2011 sobre el recurso 66/2008). Y que la supuesta carencia de medios imprescindibles para la prestación del servicio público y la paralización en la gestión de la Cuenca del Guadalquivir «son otras tantas cuestiones ajenas a la validez de la disposición impugnada», así como la suscripción del convenio de colaboración del 5 de abril del 2011, «susceptible a su vez de impugnación, no tiene ni puede tener incidencia alguna sobre la validez o nulidad del Real Decreto» (FJ 3). Interesa reseñar que en los escasos tres años de gestión que realizó la CA, no hubo cambios ni en los medios ni en los procedimientos más allá de las establecidas en la LADA, siendo la propia AAA la que adoptó los criterios, condicionados y procedimientos administrativos de la CH del Guadalquivir para el resto de las cuencas intracomunitarias que gestionaba.

3. Encomienda de gestión de la Cuenca del Guadalquivir en el año 2011

Aun cuando se había invalidado por parte del TC, y posteriormente por el TS, cualquier atisbo de gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir por parte de la CA de Andalucía, el compromiso político de los Gobiernos socialistas del Estado y de la CA por llevarla a buen término conllevó la firma de un convenio de colaboración para la encomienda de la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la citada cuenca que discurren íntegramente por el territorio de la CA de Andalucía, aprobado por la Resolución de 1 de julio de 2011. Esta resolución de encomienda nace del acuerdo que el 5 de abril del 2011, tras la STC 30/2011 dictada en marzo, realizaron el Gobierno de la Nación y la CA de Andalucía para dotar de seguridad jurídica la

y aprovechamiento hidráulicos, o para referirse a la paralización en la gestión de la cuenca del Guadalquivir, «son otras tantas cuestiones ajenas a la validez de la disposición impugnada».

⁴⁵¹ Así se recoge en el FJ 3º de la citada STS 3784/2011.

gestión por parte de la CA hasta tanto se pudiera materializar una delegación de competencias de acuerdo con el art. 150.2 CE.

Esta encomienda entró en vigor el mismo día de la firma, a diferencia de la mayor parte de las disposiciones y actos administrativos que suelen producir los efectos a partir del día de su publicación en el boletín oficial o de la notificación al interesado. Supongo que ello tenía como objeto no dejar ninguna *vacatio* en la gestión de la parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir situada dentro de Andalucía. Y la misma finalizó el día 21 de octubre de 2011, cuando entró en vigor el Real Decreto 1498/2011, por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración general del Estado las funciones y servicios traspasados a la CA de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008.

A pesar de que como se indica en la exposición de motivos, esta resolución buscaba dotar de seguridad jurídica a los actos y resoluciones dictados por la CA con anterioridad a la eficacia de la STC 30/2011, realmente contribuyó a crear más inseguridad jurídica, al ampliar el número de actos administrativos susceptibles de impugnarse por incompetencia del órgano emisor⁴⁵². Pérez Marín considera que no era la encomienda de gestión suscrita la fórmula adecuada para ejecutar la citada STC 30/2011⁴⁵³, ya que provocaba más inseguridad jurídica e incertidumbre a los usuarios que la que en la exposición de motivos decía tratar de evitar. Ello no supone, como opina este autor, que esta fórmula jurídica pueda clasificarse como «fraude de ley» o «desviación de poder», por cuanto dicha fórmula estaba prevista en la entonces vigente Ley 30/1992.

Esta resolución establecía un régimen transitorio temporal y provisional para garantizar la continuidad y normalidad en la prestación del servicio «por el tiempo que requiere el proceso de adecuación de la gestión de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir al ordenamiento jurídico como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional» en base al art. 15 de la citada Ley 30/1992, que permite al titular de la competencia (Administración estatal) encomendar a otra administración (CA de Andalucía), que disponga de los medios materiales y humanos suficientes, la realización de las actividades que expresamente se determinen en el convenio de colaboración. La base de esta cooperación interadministrativa, la no disponibilidad de medios humanos y técnicos de la Administración estatal para la gestión de esta parte de la cuenca, es inconcebible por cuanto los medios humanos, técnicos y económicos que disponía la CA para dicha gestión eran los traspasados por el propio Estado tres años antes por el Real Decreto 1666/2008⁴⁵⁴.

Es más, tanto la LPHN en su disposición transitoria cuarta como el art. 24 TRLA prevén la

⁴⁵² Véase PEREZ-MARIN BENÍTEZ, J.L. y CASTELLANO BRAVO, C. (2012: 1-2).

⁴⁵³ Véase PÉREZ MARÍN, A. (2011: 472).

⁴⁵⁴ En el año 2009, la AAA modificó sus estatutos mediante el Decreto 2/2009, de 7 de enero, con la finalidad de ajustar su estructura administrativa para incluir los medios y asumir las funciones y servicios para la gestión de la parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que discurre por Andalucía.

encomienda de gestión en sentido opuesto, de la CA al organismo de cuenca, preferentemente para el estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras de interés de la CA. El legislador estatal cuando redactó estas leyes no consideraba que las CCAA pudieran realizar las funciones atribuidas a los organismos de cuenca de una forma más eficaz por disponer de más medios. Sin perjuicio de que el art. 17.d TRLA admita la encomienda a las CCAA de la tramitación de autorizaciones y tutela del DPH en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Las funciones encomendadas se circunscribían a actividades materiales, técnicas o de servicios relacionadas con las funciones traspasadas por el Real Decreto 1666/2008, pero en ningún momento suponía cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio por cuanto se atribuía al Estado la aprobación de las resoluciones administrativas⁴⁵⁵. Resoluciones de la Administración del Estado en los procedimientos tramitados por la CA, en base a la cláusula segunda, que «deberán ser motivadas cuando, en su caso, se separen de la propuesta de resolución». Ello supone, de algún modo, someter los actos del Estado (administración delegante) a la tutela de la CA de Andalucía (administración delegada).

Asimismo, se creó una comisión de seguimiento presidida por la Administración general del Estado para garantizar la coordinación y cooperación entre las administraciones y velar por el suministro de información y la agilización de las resoluciones tras la propuesta de la CA. Agilización que, como se ha indicado anteriormente, se hubiera conseguido mejor con la fórmula recogida en el citado art. 53.4 RDPH.

4. Propuesta de delegación de competencias de acuerdo con el art. 150.2 CE

Simultáneamente a la tramitación del Real Decreto 1498/2011 para la devolución de las funciones y servicios traspasados de la CH del Guadalquivir a la CA de Andalucía, se estaban estudiando las fórmulas jurídicas para que Andalucía pudiera volver a gestionar la parte de la cuenca hidrográfica que discurre por el territorio andaluz a través de una delegación de competencias. Para ello, el día 13 de septiembre de 2011, el Parlamento andaluz aprobó por unanimidad una iniciativa legislativa autonómica para recuperar la gestión a través del art. 150.2 CE.

Iniciativa parlamentaria a la que se le aventuraba poco éxito, por cuanto en la STC 32/2011, dictada respecto del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el TC establecía la

⁴⁵⁵ Estas funciones eran: «Inscripciones en el Registro, la gestión y protección de los recursos hídricos, las autorizaciones de vertido y censo, las autorizaciones de uso o aprovechamiento, la policía de aguas y cauces, regulación y conducción de los recursos hídricos, la gestión, explotación, conservación de las obras hidráulicas, la elaboración de propuestas de informes relativos a actos y planes que afecten exclusivamente a Andalucía, la explotación y mantenimiento del SAIH y SAICA, los procedimientos de apeo y deslinde, las autorizaciones de cesiones de derechos al uso privativo, las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales, la gestión y recaudación en periodo voluntario de los cañones y tarifas y la información al público y la difusión de estadísticas del agua».

inviabilidad de ceder la gestión de parte de la Cuenca Hidrográfica del Duero a la citada CA utilizando la vía del art. 150.2 «porque no es este el momento de entrar a considerar el alcance del citado artículo 150.2 CE en términos generales. Y en segundo lugar, porque para ser coherentes con la apreciada inconstitucionalidad que acabamos de razonar, hemos de concluir en la imposibilidad de que la referida Comunidad Autónoma pudiera asumir, por cualquier vía (incluida la de dicho precepto constitucional) las competencias anteriormente mencionadas con el alcance y en los términos previstos en el art. 75.1 EACL» (FJ 9º). A *sensu contrario*, el Dictamen núm. 723/2011⁴⁵⁶, de 14 de noviembre, del Consejo Consultivo de Andalucía, entendía la iniciativa ajustada al ordenamiento constitucional basándose en que los límites constitucionales de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica no tiene un carácter absoluto y que existen «mecanismos más que suficientes» para garantizar la unidad de gestión, aunque los actos administrativos que la misma exige «no sean siempre dictados por la misma administración». A tales efectos, la Administración del Estado conservaría en todo caso las competencias normativas, las potestades de coordinación, control y gestión de actividades de ámbito supracomunitario; mientras que la CA podría ostentar, vía delegación, las demás facultades ejecutivas y sus «inherentes posibilidades organizativas».

Basándose en dicho dictamen favorable, el Parlamento andaluz, en su sesión de 13 diciembre de 2011, acordó elevar al Congreso de los Diputados, para su toma en consideración, una proposición de ley orgánica para la delegación de competencias, vía art. 150.2 CE, a la CA sobre las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz. En la exposición de motivos (apartado VI) de dicha proposición de ley se recogía expresamente el respeto a otros títulos competenciales del Estado establecidos en el art. 149 CE, en especial las competencias sobre normativa básica de protección del medio ambiente, las obras públicas hidráulicas de interés general y la planificación hidrológica; y también la limitación de la delegación de competencias a los volúmenes asignados por la planificación hidrológica elaborada por el Estado, con objeto de que dicha delegación no afectará a otras CCAA situadas aguas arriba.

El art. 2 de dicha proposición otorgaba la competencia a la CA de Andalucía para el «ejercicio de aquellas de carácter ejecutivo reservadas a la Administración general del Estado, tanto las correspondientes al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino como las de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por el territorio andaluz y no afectan a otras Comunidades Autónomas»⁴⁵⁷. Estas funciones eran más reducidas que las establecidas en la Resolución de

⁴⁵⁶ Este dictamen tuvo tres votos particulares en contra y una abstención, lo que demuestra lo forzado de las matizaciones y consideraciones incluidas en el dictamen para justificar la constitucionalidad de la iniciativa analizada. Véase el expediente núm. 8-11/PPPL-000001 en la página web del Consejo Consultivo de Andalucía.

⁴⁵⁷ Las funciones encomendadas a la CA de Andalucía eran la concesión de recursos hídricos previstos en la PHDH, la administración y gestión del registro de aguas, la gestión y protección de los recursos hídricos, el otorgamiento de autorizaciones de vertido, DPH y procedimientos sancionadores, la regulación y conducción de los recursos hídricos, y la explotación, conservación y desembalses de las obras hidráulicas, la emisión de informes previstos sobre las actuaciones y planes de la CA de Andalucía y la explotación y mantenimiento del SAIH y del SAICA.

fecha 1 de julio de 2011 que aprobaba la encomienda de gestión, ya que no se delegaban los procedimientos de apeo y deslinde, las autorizaciones de cesiones de derechos al uso privativo, las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales, la gestión y recaudación en periodo voluntario de los cánones y tarifas, y la información al público y la difusión de estadísticas del agua. Destaca, en especial, la incompetencia de la CA para la recaudación de los cánones y tarifas, lo que hubiera exigido arbitrar mecanismos de compensación entre la Administración estatal y la autonómica para el cobro por la prestación de los servicios y funciones delegadas a los usuarios.

Para velar por el respeto de las competencias de las restantes CCAA y el mejor cumplimiento de las funciones que se delegaban, el art. 4 proponía arbitrar fórmulas de coordinación, suministro de información y asesoramiento técnico. Entre las cuales incluían la integración de representantes de ambas administraciones en los respectivos órganos de gobierno y participación de la Administración encargada de la gestión del agua. Esta posibilidad ya estaba prevista en el art. 27 TRLA para la junta de gobierno, en el art. 35 para el consejo del agua y en el art. 36.bis para el comité de autoridades competentes. Sin embargo, la participación de la Administración estatal solo se contempla en los órganos de participación regulados en el Decreto 477/2015: el consejo andaluz del agua (art. 11), los consejos del agua de las demarcaciones (art. 19) y las comisiones para la gestión de la sequía (art. 23). Finalmente, la disposición adicional segunda de dicha proposición de ley atribuía a la comisión mixta la adopción de cuantos acuerdos fueran necesarios para el desarrollo y ejecución de la delegación de competencias que se establecía en la misma.

No obstante, y debido a que el Partido Popular asumió el Gobierno estatal en las elecciones de noviembre de 2011, la toma en consideración de esta proposición de ley orgánica fue rechazada

Con las siglas SAIH, el MITECO denomina a: «Los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica que constituyen una potente herramienta para las Confederaciones Hidrográficas, tanto para la gestión de recursos hídricos como para la previsión y control de avenidas en coordinación con los organismos de protección civil de las diferentes Comunidades Autónomas y del Estado, asimismo ofrecen al ciudadano servicios de información hidrometeorológica e hidráulica en tiempo real dentro del ámbito de actuación de los distintos SAIH. Proporciona información relativa a los niveles y caudales circulantes por los principales ríos y afluentes, el nivel y volumen embalsado en las presas, el caudal desaguado por los aliviaderos, válvulas y compuertas de las mismas, la precipitación en numerosos puntos y los caudales detraídos por los principales usos del agua en cuenca». Del mismo modo, con las siglas SAICA, el MITECO denomina a: «El Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas que proporciona una valiosa ayuda e información sobre la situación de la calidad de las aguas continentales superficiales, y cuya finalidad puede resumirse en: Proporciona información cualitativa de la contaminación detectada y su evolución en el tiempo, analizando las curvas de tendencia, complementa las redes de control periódico de la calidad de las aguas existentes, tiene efectos disuasorios frente a vertidos intencionados, monitoriza en tiempo real permitiendo actuaciones inmediatas de alerta a las captaciones existentes (estaciones de tratamiento de aguas potables, regadíos, ...), contribuyendo en el seguimiento y control a corto plazo del vertido, y facilita el control y seguimiento a corto plazo del vertido». Información consultada el día 11/11/2020: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/evaluacion-de-los-recursos-hidricos/saih/>, y <https://www.miteco.gob.es/gl/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas/aguas-superficiales/programas-seguimiento/saica.aspx>.

en el Congreso de los Diputados el día 11 de junio de 2013 por 185 votos en contra frente a 142 a favor. Y ello, aun cuando dicha proposición en el Parlamento andaluz había contado con los votos favorables del Partido Popular y de Izquierda Unida en diciembre del 2011. Con este rechazo, el Gobierno del Sr. Rajoy buscaba poner freno al proceso de delegaciones de funciones y encomiendas de gestión del anterior gobierno del Sr. Zapatero⁴⁵⁸ y devolver la gestión integral de las aguas intercomunitarias a los organismos de cuencas.

A partir de ese momento, se paralizó por parte de la CA de Andalucía y del resto de CCAA la modificación de los estatutos de autonomía para incorporar nuevas funciones y competencias en materia de agua. No obstante, y como ya he propuesto anteriormente, sin necesidad de recurrir a cambios constitucionales o estatutarios, se podrían haber adoptado medidas para mejorar la gobernanza en las administraciones hidráulicas y fomentar «la cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional», por cuanto «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (FJ 23º de la STC 247/07).

VII. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN MATERIA DE POLICÍA DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Dentro de la política descentralizadora en materia de aguas seguida por el Gobierno del Sr. Zapatero, y a efectos de dotar de mayores competencias a las CCAA en la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, se aprobó el Real Decreto-Ley 12/2011, de 26 de agosto, que incluyó una nueva disposición adicional decimocuarta en el TRLA con el título «competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico», cuyo objeto era reconocer la competencia ejecutiva a las CCAA que tengan establecidas dichas facultades en sus estatutos⁴⁵⁹. Esta medida, como recoge el propio preámbulo del Real Decreto-Ley 12/2011,

⁴⁵⁸ Asimismo, como se expondrá en el próximo apartado, derogó la disposición adicional decimocuarta del TRLA, que permitía a las CCAA atribuirse competencias en materia de policía del DPH, y paralizó el proceso de delegación de competencias a las CCAA iniciado con Zapatero. Sin embargo, no revocaron aquellos traspasos y encomiendas que no habían sido recurridos judicialmente, como era el caso de la encomienda de la Cuenca del Chanza. SERENO ROSADO, A. (2012: 15) destaca lo curioso de que la delegación de competencias sobre la Subcuenca del Chanza y otras pequeñas cuencas afluentes al tramo internacional del Guadiana por su margen izquierda no hayan sido declaradas inconstitucionales, como ha ocurrido con el traspaso de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir; y concluye que «la prolongación de la misma [encomienda o traspaso de competencias sobre la Cuenca del Chanza] va a condicionar la gestión global del Guadiana, una cuenca intercomunitaria e internacional».

⁴⁵⁹ La disposición adicional decimocuarta del TRLA establecía que: «En las cuencas hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 94 de esta Ley, así como la

tiene como objeto: «dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas, todo ello conforme a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 30/2011».

Personalmente, creo que no fue el mejor momento para dicha promulgación, a menos de un mes de la disolución de las Cortes, ni la mejor técnica legislativa, a través del decreto-ley regulado en el art. 86 CE para casos de extraordinaria y urgente necesidad. Pero, sobre todo, no era el mejor sistema de gestión a aplicar al agua en un ambiente político crispado por el considerable aumento de competencias en materia de aguas que se habían atribuido las CCAA en sus respectivos estatutos. Frente a este sistema de dividir y fragmentar las cuencas para que cada CCAA gestionara sus recursos de la mejor manera que considerara, se debería haber apostado por la gobernanza y por la cogestión de todas las administraciones públicas competentes, a través de la creación de órganos de participación interadministrativos como los comités de autoridades competentes y otros órganos de gobierno y gestión con facultades ejecutivas y de planificación.

Así, en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 17/2012⁴⁶⁰, aprobado por el nuevo Gobierno del partido popular del Sr. Rajoy, se destaca la preocupación del nuevo Gobierno por el rumbo adoptado por el anterior Gobierno socialista en cuanto a la delegación y traspaso de competencias en las cuencas hidrográficas intercomunitarias a las CCAA: «resulta necesario evitar que con esta reforma legal pueda verse afectado el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, elevado a principio constitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 227/1988, 161/1996 y 30 y 32/2011. Y salir al paso de los desarrollos normativos que sobre esta materia hayan realizado o puedan realizar las Comunidades Autónomas habilitadas por esa disposición adicional».

El escaso tiempo que estuvo vigente esta disposición adicional decimocuarta hizo inviable para la práctica totalidad de las CCAA, el despliegue de sus competencias ejecutivas en la policía del DPH de las cuencas hidrográficas intercomunitarias que gestiona la Administración del Estado. En particular, en Andalucía no se desplegaron los mecanismos legislativos ni políticos para gestionar dichas competencias en la parte andaluza de las Cuencas Hidrográficas del Guadalquivir, Guadiana y Segura.

Ello posiblemente sea debido a que en agosto del 2011 estaba en vigor la Resolución de 1 de julio de 2011, que aprobaba el convenio de colaboración con la CA de Andalucía para la encomienda de la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que discurren

tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución. En el ejercicio de estas funciones, será aplicable a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 94».

⁴⁶⁰ Este real decreto-ley fue elevado como proyecto de ley al Parlamento donde sufrió en el Congreso y en el Senado solamente pequeñas matizaciones o precisiones antes de ser finalmente aprobado como la Ley 11/2012.

íntegramente por el territorio de la CA. Y por tanto en ese momento, la CA ya gestionaba la policía de aguas de la mayor parte del territorio andaluz, por cuanto la parte de Cuenca Hidrográfica del Guadiana y del Segura en Andalucía es prácticamente residual. Para cuando finalizó dicha encomienda, 21 de octubre de 2011, ya no había tiempo material para poder obtener una delegación de competencias de acuerdo con dicha disposición adicional decimocuarta del TRLA o de acuerdo con el art. 150.2 CE, antes de que cambiara el signo político del Gobierno estatal y con ello la política en materia de aguas.

Así, a partir de finales del año 2011 y tras el fallo de la STC 30/2011, las competencias en materia de aguas atribuidas por el Estatuto de Autonomía del año 2007 a la CA de Andalucía se recogen principalmente en su art. 50 y se desarrollan normativamente, dentro del marco de la legislación básica estatal y de la delimitación competencial realizada por la STC 227/1988, en el título I de la LADA. Sobre este particular, se volverá en un próximo capítulo en la parte segunda de este estudio.

PARTE SEGUNDA
EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA
PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE
LAS CUENCAS ANDALUZAS

CAPITULO 3

LA LEY DE AGUAS DE ANDALUCÍA. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN ANDALUCÍA

En los capítulos anteriores se ha analizado el significado y evolución de la planificación hidrológica en el marco de la gestión de las aguas a lo largo de la historia y cómo ha ido evolucionando la normativa estatal para incluir progresivamente un mayor contenido ambiental. También se ha expuesto el marco competencial de las distintas Administraciones públicas que intervienen en la gestión del agua (Estatal, Autonómica y Local).

Llegados a este punto, es el momento de preguntarnos si era necesario establecer una regulación autonómica propia en materia de aguas aplicable a las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Y, en ese caso, qué aspectos concretos debería regular para adaptar la normativa básica a las especialidades de Andalucía.

Del mismo modo, y antes de entrar en el próximo capítulo a analizar la regulación aplicable a la planificación hidrológica de las DH intracomunitarias de Andalucía, se ha considerado conveniente exponer en este capítulo la distribución de funciones que la LADA asigna tanto a la Administración autonómica como a la local en materia de planificación hidrológica. Y cómo ha variado la organización de la citada Administración autonómica de aguas en función de los distintos servicios y funciones que ha ido asumiendo la CA tras los traspasos progresivos realizados por la Administración estatal desde el año 1984 hasta la actualidad⁴⁶¹.

I. LA NECESIDAD DE ADOPTAR UNA REGULACIÓN NORMATIVA PROPIA EN ANDALUCÍA

El agua es un bien público de primera necesidad a nivel mundial por cuanto no solo es imprescindible para la vida humana, sino también para el mantenimiento y desarrollo de la mayor parte de los sectores productivos. Pero adquiere una mayor importancia en la zona sur y este de España, donde la escasez y distribución irregular provocan periodos de sequía, junto con lluvias torrenciales e inundaciones, que afectan considerablemente a la economía de esas zonas muy vinculadas a la agricultura de regadío y a los usos turísticos (sectores de alto consumo de recursos hídricos). Por ello, en Andalucía más que en otras zonas, se ha reclamado un cambio en las políticas hidráulicas y, por ende, en la planificación hidrológica, que permita eliminar los déficits existentes en determinadas zonas y garantice el derecho de todos los andaluces al uso del agua en condiciones adecuadas de calidad, así como la conservación y

⁴⁶¹ Sobre este aspecto he elaborado un estudio en el año 2020, que se ha publicado en la *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 108/2020, septiembre-diciembre, pp. 153-207, con el título «Hacia una nueva Administración del agua en Andalucía» y cuyas principales conclusiones se han incorporado en este capítulo.

mantenimiento de los ecosistemas acuáticos.

No son nuevos los problemas de sequía e inundaciones que periódicamente sufre el sureste de España. Ya estaban presentes en los Planes de Obras Hidráulicas de 1833 y anteriores, que buscaban ejecutar las infraestructuras hidráulicas necesarias para solucionar estos problemas y poner en valor la agricultura de regadío que, en esta zona, cuenta con un potencial económico sin paragón dentro de la agricultura española.

Es patente por tanto que estamos en una zona con una escasez periódica de recursos, pero con una fuerte demanda de los mismos para lograr un desarrollo económico agrícola y turístico. El agua se constituye así en un recurso básico escaso, marcado por graves desequilibrios debidos a su irregular distribución en el tiempo y en el espacio, que hace necesario adoptar políticas marcadas por el aumento de recursos (vía trasvases de recursos intercuenas o técnicas no convencionales, como son la desalación o la reutilización de aguas residuales depuradas) o disminución de las demandas (ahorro por una mayor eficiencia en los usos), para lograr un desarrollo económico y social similar al resto de las regiones españolas⁴⁶².

La necesidad de adoptar una gestión del agua propia en Andalucía desde el conocimiento de sus especialidades⁴⁶³, llevaron a la sociedad andaluza en el año 1994, representada en la Mesa del Acuerdo Andaluz por el Agua, a instar al Parlamento de Andalucía la reclamación al Estado de la titularidad de las competencias sobre las aguas del Guadalquivir y el traspaso de los demás ríos que discurren por Andalucía. Esta propuesta fue recogida en la Proposición de Ley aprobada por Resolución de 19 de febrero de 1998, solicitando el traspaso urgente de las competencias y recursos sobre las cuencas hidrográficas intracomunitarias: Piedras, Odiel, Tinto, Guadalete, Bábate y Sur⁴⁶⁴.

⁴⁶² Estos desequilibrios hídricos, que a su vez redundaban en desequilibrios sociales y económicos entre regiones, son la base para la política de aumento de recursos a través de trasvases que se incorporó a la LPHN del año 2001. Política que en el año 2005 fue sustituida por otra, menos problemática socialmente, como era el aumento de recursos por vía de técnicas no convencionales y el fomento del ahorro de recursos con la implantación de mejores técnicas en el uso del agua. Actualmente los trasvases intercuenas están prácticamente descartados, excepto aquellos como el aprobado entre las DH del Tinto-Odiel-Piedras y del Guadalquivir, que se circunscriben al ámbito de una única CA. Y ganan peso las políticas de ahorro de recursos por aplicación eficiente en los usos y aplicación de recursos provenientes de tecnologías no convencionales.

⁴⁶³ España cuenta con problemáticas muy diferentes en cuanto a la gestión del agua entre la zona norte y el sur, que con el paso del tiempo se van acercando, pero aun presentan notables diferencias. Son conocidas, por citar algunas, los problemas de sequías que suelen ocurrir en el sur cuando en el norte los embalses están a más del 70% de llenado e incluso a veces están desembalsando agua; o los problemas de sobreexplotación de acuíferos en el sur para el uso de riego primordialmente, cuando en el norte no suelen utilizarse estas aguas subterráneas por tener abundantes recursos superficiales. Con el desarrollo económico y el cambio climático se han ido equiparando estos problemas y, más recientemente, se han producido problemas de abastecimiento de agua en el norte cuando en el sur no había restricciones por haberse implantado medidas de ahorro y aumento de la capacidad de embalses por parte de las administraciones competentes en materia de aguas.

⁴⁶⁴ Ya se ha comentado en el capítulo anterior, las continuas reivindicaciones de la sociedad andaluza en el año 1994, a través de la denominada «Mesa del Acuerdo Andaluz por el Agua», de la titularidad de las competencias

Solo la falta de un acuerdo entre las administraciones en cuanto a los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para la eficaz gestión y administración de las citadas cuencas intracomunitarias hizo que no prosperara dicho traspaso y que el mismo se demorara hasta los años 2004 y 2005, en los que se traspasaron las funciones y servicios de la Cuencas Hidrográficas del Sur y de los ríos Piedras, Odiel, Tinto, Guadalete y Bárbate⁴⁶⁵. Traspasadas las funciones y servicios de las citadas cuencas hidrográficas intracomunitarias, sin perjuicio de la reclamación de las funciones y servicios sobre la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir de acuerdo con el art. 51 del Estatuto de Autonomía del 2007⁴⁶⁶, el Parlamento de Andalucía insta al Consejo del Gobierno el 14 de mayo de 2007 a que «promueva un acuerdo político y social para el marco normativo de la gestión del ciclo del agua en Andalucía que, siguiendo los postulados de la normativa europea, contemple la concepción del agua como patrimonio de todos que hay que conservar y permita la mejora de los servicios públicos del ciclo integral del agua que reciben los ciudadanos, así como los derechos de las personas usuarias, incrementando su participación en la toma de decisiones que les afecten, y que apoye a las entidades supramunicipales, para una mejor garantía de calidad y cantidad del recurso». En base a ello, 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, sobre la gestión del agua, su administración y su financiación.

Tras más de dos meses de reuniones y debates, en la reunión celebrada el 5 de diciembre de 2008, se aprobaron las Bases del Acuerdo Andaluz por el Agua. Este acuerdo sería ratificado por el Presidente de la CA y por los principales agentes económicos y sociales el 3 de febrero

sobre las aguas del Guadalquivir y demás cuencas internas. 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 Andaluz 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. (2001: 193-194).

⁴⁶⁵ A ello posiblemente habría que añadir la falta de un acuerdo entre la Administración estatal y autonómica sobre el traspaso de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, que tal y como se expresó en la propuesta de la Mesa por el Acuerdo Andaluz por el Agua, es una reivindicación histórica de la sociedad civil y del Parlamento autonómico desde que se constituyeron las autonomías tras la CE.

⁴⁶⁶ En este año se estaba negociando la transferencia de la Cuenca del Guadalquivir a Andalucía, que tendría lugar mediante el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. Por lo que en las mesas y debates realizados para elaborar el acuerdo ya se planteó la necesidad de gestionar la Cuenca del Guadalquivir, así como la de introducir cambios para una mejor gestión del agua basada en la interrelación de los sistemas de explotación y la revisión de los derechos del agua. Esto último, con la finalidad de destinar los ahorros de la modernización del regadío a iniciativas de desarrollo económico sostenible que convirtiesen al agua en un elemento dinamizador y en un motor de inversión para Andalucía.

de 2009⁴⁶⁷. En este acuerdo se establecieron varios principios o vectores⁴⁶⁸ para implantar una nueva política andaluza del agua basada en «una gestión comprometida con las generaciones futuras, un uso sostenible y con garantía de las aguas, como recurso finito y vulnerable que es, una administración del agua moderna y eficaz, una participación activa de la sociedad andaluza en la política de aguas y un nuevo régimen económico financiero que permita alcanzar los objetivos de la DMA».

La incorporación de la gestión del río Guadalquivir constituye así, para los firmantes del acuerdo, una ocasión inmejorable para dotarse de los mejores instrumentos de gestión con los que lograr una administración moderna del agua que sepa promover el desarrollo económico sostenible de Andalucía en el marco de la DMA. Por ello, en el año 2009 se intensifican por parte de la AAA los trabajos de preparación de una ley autonómica de aguas que, complementando la normativa básica, estableciera un régimen jurídico adecuado a las concretas necesidades de Andalucía⁴⁶⁹ y que tuviera en cuenta, tanto las políticas y directrices recogidas en el recientemente aprobado Acuerdo Andaluz por el Agua, como las observaciones y recomendaciones manifestadas por los gestores administrativos de la propia Administración autonómica.

Así, en la presentación del anteproyecto de la LADA en septiembre del 2009⁴⁷⁰, con carácter previo a su envío al Parlamento, se justificaba la necesidad de la redacción de una ley propia

⁴⁶⁷ Cuando se firma el citado acuerdo en el año 2009, ya cuenta la CA de Andalucía con las funciones y servicios traspasados sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir por el citado Real Decreto 1666/2008, por lo que «se genera así una oportunidad, que la sociedad andaluza no puede desperdiciar: que nuestra Comunidad Autónoma se dote de una política de aguas propia que incorpore una nueva ética, basada en los conceptos de sostenibilidad, garantía y responsabilidad» (punto cuarto del Acuerdo Andaluz por el Agua).

⁴⁶⁸ El acuerdo tenía vigencia hasta 2015, año en el que se realizaría una valoración del cumplimiento de sus objetivos, en concertación con los agentes económicos y sociales, para reajustar objetivos e hitos. Para ello se constituirá en el seno del Consejo Andaluz del Agua una comisión de seguimiento integrada por representantes de las organizaciones económicas, sociales y civiles, así como de la administración. Esta comisión se reuniría al menos una vez al año y ante ella debía informar la Administración andaluza del agua acerca de los avances en los planes, programas y medidas que se derivasen de este acuerdo. El acuerdo tenía previsto un hito intermedio en el año 2012 y la realización de seguimientos anuales para comprobar el cumplimiento de dicho acuerdo. Seguimiento que no se ha producido y que ha derivado en el nuevo proceso de concertación social realizado en el año 2019, que ha finalizado en el Pacto Andaluz por el Agua, aprobada como Proposición no de ley 11-20/PNLP-000141 por el Pleno del Parlamento el 17 de diciembre de 2020.

⁴⁶⁹ Así se indica en el apartado I de la exposición de motivos de la citada LADA. Esta opinión ha sido refutada por el Gobierno autonómico en el año 2021 basándose en la «simplificación de la normativa y la homogeneización con el resto de administraciones hidráulicas de España» y, así, en el Decreto-Ley 26/2021 remite a la normativa básica estatal sin instituir «peculiaridades en los flujos administrativos que [supongan] una excepción en el conjunto de las administraciones hidráulicas en España y que son susceptibles de ser enjuiciadas en cuanto a su contribución a la racionalización y simplificación de la normativa, la eficiencia en el funcionamiento de la administración y la seguridad jurídica, frente a su posible aportación a la mayor protección del medio ambiental».

⁴⁷⁰ Presentación realizada por la AAA del «Proyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía» a los usuarios y participantes en el Acuerdo Andaluz por el Agua en septiembre del 2009, y a la cual asistí como colaborador en la redacción del dicho texto y gestor administrativo de la Dirección General de las Cuencas Atlánticas andaluzas.

en Andalucía en base a que:

- La conservación y mejora del agua y del ecosistema acuático es garantía de que, realmente, se podrá cimentar un sólido y ordenado desarrollo económico y social.
- Los recursos disponibles son finitos y frágiles, por lo que una vez garantizados los usos básicos para población y los caudales ecológicos, dichos recursos deben ser gestionados de forma que permitan mayor creación de riqueza para Andalucía, con especial atención a la generación de empleo.
- La CA gestiona la casi totalidad de las aguas que discurren por su territorio y requiere un marco normativo propio en función de sus necesidades.
- La DMA establece unos fines con plazos y objetivos para alcanzar el buen estado de las masas de agua, aprobar los PHDH, y hacer efectivo el principio de recuperación de costes. Principios y fines que deben implantarse también en las cuencas hidrográficas intracomunitarias a través de la normativa autonómica.

II. CONTENIDO NORMATIVO DE LA NUEVA LEY

El Gobierno andaluz consideraba que, una vez traspasadas por el Estado las funciones y servicios sobre la Cuenca del Guadalquivir en el año 2008, se había alcanzado la totalidad de las competencias en materia de aguas por parte de la CA de Andalucía y, por ello, era el momento para promulgar una regulación normativa propia que recogiera las especialidades de Andalucía. Para ello se contaba con las propuestas del Acuerdo Andaluz del Agua, así como con todas las reivindicaciones normativas que los órganos gestores de las cuencas hidrográficas intracomunitarias habían venido pidiendo a la legislación básica estatal⁴⁷¹ y hasta esa fecha no se habían realizado.

Para la elaboración del texto normativo los redactores contaron con un precedente normativo autonómico que les sirvió de guía: el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Al igual que acaeció con la definición de la AAA en el año 2005, basada en la estructura administrativa

⁴⁷¹ Las labores de difusión, participación y análisis de las políticas del agua llevadas a cabo por la AAA dentro de la planificación hidrológica y de la mesa del agua, se realizaron a la par que negociaba la CA de Andalucía con el Estado el traspaso de funciones de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir y se elaboraba el texto de la futura LADA (aprobada en julio del 2010). Por ello, estos textos enuncian principios, criterios y objetivos muy similares, siendo difícil establecer la paternidad concreta u origen de cada uno de ellos. A mi modo de ver, el traspaso de las funciones y servicios del Guadalquivir (copando las aspiraciones competenciales en materia de agua de Andalucía) obligaba a dar una difusión pública y una orientación nueva a la gestión y a la normativa de aguas que justificara el traspaso realizado. Por ello, se realizó una apuesta política y social decidida para la participación de los agentes sociales, económicos, usuarios del agua y asociaciones diversas en la gestión del agua, con objeto de hacerles ver que el traspaso de las funciones y medios del Estado a la CA de Andalucía iba a conducir hacia una gestión más eficiente, moderna y con aplicación de los principios establecidos por la DMA.

catalana, y con las competencias en materia de agua del Estatuto de Autonomía del 2007, homólogas a las establecidas en el Estatuto catalán del 2006, en la redacción de la LADA se utilizó de guía el citado decreto legislativo para la regulación de la administración del agua y la planificación hidrológica⁴⁷².

1. Principios adoptados en el Acuerdo Andaluz del Agua

En el año 2009, a partir de los principios o recomendaciones planteados en el citado acuerdo, los redactores del anteproyecto de la LADA prepararon un documento previo en el que se plasmaron las principales directrices de la gestión del agua. Y en particular en cuanto a la planificación hidrológica se pedía que:

- La administración respondiera a los principios de eficacia, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, coordinación, transparencia y proximidad a la ciudadanía que establece la LAJA. Para ello la futura ley debía incorporar las nuevas tecnologías de la información y la transparencia informativa para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en materia de aguas, así como los principios de coordinación entre las distintas administraciones, de proximidad a la ciudadanía (a través de las direcciones provinciales), participación social en la planificación y el derecho a la igualdad de trato independientemente de su lugar de residencia⁴⁷³.
- La participación social activa y la búsqueda de consensos que permita a Andalucía dotarse de un marco legal propio y de una planificación adaptada a sus necesidades. Para ello se debían incluir en los órganos de participación a usuarios y gestores, a los agentes económicos y sociales, consumidores y vecinos, organizaciones de defensa de intereses ambientales, científicos y técnicos del área del conocimiento hidrológico y usos del agua (a través de su incorporación al Observatorio del Agua). Asimismo se proponía incorporar en la gestión del agua, y por ende en la planificación hidrológica, los principios de transparencia, información y la participación pública, y dotarse de programas específicos de educación, voluntariado y divulgación ambiental que contribuyeran a fortalecer el compromiso de la sociedad andaluza con la calidad de sus

⁴⁷² Las similitudes son palpables entre el capítulo I del título I que regula la Agencia catalana del agua, y el texto del capítulo II del título I del anteproyecto de la LADA que regulaba la AAA. Lo mismo pasa con el título II de la planificación hidrológica de la norma catalana y el título III de la LADA, en especial en cuanto al programa de medidas, los planes y programas de gestión específicos y aprobación de los mismos. En el resto del articulado existen múltiples diferencias posiblemente para ajustarlo a los principios establecidos en el citado Acuerdo Andaluz por el Agua.

⁴⁷³ Estos principios se incorporaron en el art. 5 LADA, con carácter general y en el art. 7 para el uso del agua, en los que se plasma el derecho de los ciudadanos a ser informados de los costes de los servicios, componentes de las tarifas, acceder a toda la información disponible en materia de agua y a participar en la planificación y gestión del agua. Sobre este aspecto se volverá en el próximo capítulo.

ecosistemas acuáticos y terrestres asociados y la optimización del uso de los recursos⁴⁷⁴.

- Apostar claramente por la planificación⁴⁷⁵ para la gestión sostenible del agua dentro del marco de DMA y el control de las demandas. A tales efectos se debía: implantar el principio de cautela en la autorización de nuevos usos; destinar en los sistemas con sobredemanda de agua la disponibilidad futura de recursos a la recuperación del buen estado de las masas de agua y a garantizar los usos consolidados; culminar el proceso de modernización de regadíos antes del año 2015; generalizar la facturación por consumo y no por superficie como venía realizándose en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir; transferir recursos entre territorios; y potenciar la figura del Banco Público de Agua⁴⁷⁶.
- Mejorar el conocimiento de los recursos hídricos, especialmente de las aguas subterráneas a través de la investigación hidrogeológica de las masas de agua subterránea, para una mejor gestión conjunta de las aguas subterráneas y superficiales y la puesta en marcha de programas de recuperación de las masas de aguas subterráneas en riesgo, así como una mayor protección del DPH y sus ecosistemas asociados mediante la incorporación a la planificación de la línea probable de deslinde (delimitación de las zonas inundables) y de los caudales ecológicos. También pedían incluir en la planificación hidrológica la interconexión de los sistemas de explotación y la implantación de PES para minorar los efectos perniciosos de las sequías⁴⁷⁷.
- Impulsar la ejecución de las infraestructuras del agua necesarias para garantizar la actividad productiva y la generación de empleo. Para ello los PHC deberían incluir en su programa de medidas el listado de actuaciones correspondientes para cada masa de

⁴⁷⁴ El Observatorio del Agua se crea en el art. 17 y los principios de participación de los interesados en la gestión del agua y el acceso de la ciudadanía a la información relativa a uso, gestión, planificación y protección del medio hídrico, se recogen en los arts. 18 y 19 LADA. Información que en un plazo de tres años debía estar disponible en «un sistema de acceso público a la información de los registros públicos de concesiones de agua y autorizaciones de vertido, que podrá ser consultado a través de sistemas telemáticos» (disposición adicional primera); y que en materia de infraestructuras de saneamiento y depuración se debía publicar anualmente un balance de las actuaciones en ejecución (disposición adicional cuarta).

⁴⁷⁵ En ese año la CA estaba celebrando mesas y reuniones para elaborar los PHDH de las Cuencas Atlánticas y Mediterráneas andaluzas y participaba activamente en el PHDH del Guadalquivir; mientras que en los PHDH del Guadiana y del Segura su participación se reducía a emitir informes sobre las obras de interés de la CA y aspectos medioambientales como los caudales ecológicos o áreas de especial protección.

⁴⁷⁶ Todas estas medidas finalmente se incluirían en la LADA en el capítulo III, «Derechos de uso y control» del Título VI. Asimismo, en la disposición adicional octava se establece que a partir del año 2015 se revisarán las concesiones de riego de las fincas agrícolas modernizadas con apoyo público.

⁴⁷⁷ Estos objetivos se establecen en el art. 5 como principios; y en el art. 22 como objetivos de la planificación hidrológica. Por su parte, el art. 43 establece que el Plan Cartográfico de Andalucía contendrá la delimitación de zonas inundables (disposición adicional séptima) antes del 31/12/2012. Asimismo, el art. 58 obliga a la CA a realizar una evaluación preliminar del riesgo de inundación con la edición de mapas de peligrosidad por inundaciones, que sería remitida a los EELL (disposición transitoria primera). Mientras el título VII regula la prevención de efectos por fenómenos extremos, en el capítulo I sobre inundación y en el capítulo II sobre sequía.

agua.

2. Principales temas o aspectos a incluir en la ley

Además de las múltiples reuniones y foros con los principales agentes sociales, sindicales, económicos y empresariales en la Mesa del Agua, se estaba negociando en el año 2008 el traspaso de funciones y servicios de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir a la CA prevista en el art. 51 del Estatuto. Ello hacía necesario incluir en el anteproyecto de ley las funciones y competencias que suponía dicho traspaso, así como los criterios técnicos y administrativos en la gestión del agua seguidos en la citada cuenca. Para ello se solicitó a los responsables de la gestión del agua informe sobre los principales temas o aspectos a considerar en la futura ley que se estaba elaborando. De acuerdo con dicha solicitud, se emitió informe en el que se recogían las principales cuestiones a regular por la ley para solucionar los problemas que presentaba la gestión del DPH en Andalucía⁴⁷⁸:

«La nueva Ley básicamente debería facilitar la resolución de los problemas derivados de una región donde en la práctica ya no existen recursos libres disponibles, sino que en la práctica el agua se encuentra repartida casi en su totalidad. Por ello debe cerrarse el proceso de asignar nuevos Derechos, pero también debe flexibilizarse la actual rigidez para intercambiar o modificar Derechos, si no quiere colapsarse el desarrollo de Andalucía. En una región como Andalucía donde prácticamente ya no existen recursos libres, ni tampoco pueden hacerse grandes obras que en un futuro inmediato permitan obtener incrementos significativos de los mismos, y donde el fenómeno de la sequía no es coyuntural, debe facilitarse a la administración instrumentos de intervención orientados al interés general y facilitar que los ciudadanos puedan cambiar los usos del agua que tienen asignada, sin que introduzcan nuevas tensiones en el sistema.

Por otra parte la nueva Ley debe recoger aspectos tributarios destinados a sufragar los servicios que la Administración presta a los usuarios y para la financiación de las infraestructuras de saneamiento y depuración necesarias para cumplir con las exigencias de las Directivas Comunitarias»⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Véase SERRANO AGUILAR, J. (2009: 1). En el año 2008 SERRANO AGUILAR ocupaba la plaza de Comisario de Aguas de la CH del Guadalquivir y, tras el traspaso de funciones y servicios a la CA de Andalucía pasó a ocupar la plaza de Director General de DPH de la AAA (Decreto 14/2009, de 13 de enero). En bases a sus extensos conocimientos en la gestión del DPH durante su etapa en la CH del Guadalquivir, preparó unas notas o criterios técnicos a desarrollar en el texto normativo para complementar a la vigente TRLA, a las cuales he tenido acceso durante la elaboración de la presente tesis. Se ha utilizado para este apartado buena parte de las observaciones y propuestas realizadas por SERRANO AGUILAR, J. en el año 2009, por cuanto posteriormente han sido abordadas en la nueva ley. Considero que los gestores administrativos de las comisarías de agua eran los interlocutores precisos para conocer de primera mano los problemas y sus soluciones de la gestión del agua, pero no tanto para precisar jurídicamente el articulado de la ley.

⁴⁷⁹ Con ello se pretendía cumplir con las exigencias de la Directiva 91/271 de depuración de aguas residuales urbanas y, así, evitar las importantes sanciones que en aquella época cernían sobre el Reino de España. Sanciones que pasaron a ser una realidad desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 25 de julio del 2018 (C-205/17) y repercutidas a las CCAA infractoras de conformidad con el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio. En el año 2020 se estimaban en más de 32,7 millones de euros la condena abonada por España, cifra que puede seguir

En dicho informe se indicaba que los remedios a los principales problemas detectados en la gestión del agua, si bien «en determinados casos sería necesario incorporarlos a la Ley, en otros casos por el contrario bastaría con incorporarlos a las políticas a aplicar o preverlos en los planes hidrológicos que en la actualidad se están redactando». Por ello, a pesar de las carencias apuntadas en el TRLA y la necesidad de incorporar a la regulación normativa algunas consideraciones o principios aportados por la sociedad andaluza en el citado acuerdo, no se vislumbraba la necesidad de tener que recurrir a la promulgación urgente de una ley autonómica en materia de agua para solucionar los problemas de gestión del DPH en Andalucía. De modo que ello se podría haber realizado mediante el desarrollo de aspectos específicos vía decreto o a través de su incorporación a la regulación contenida en los PHC intracomunitarios⁴⁸⁰. Sin perjuicio de que alguna de las materias reguladas *ex novo*, como el canon de mejora, tienen obligatoriamente que regularse vía ley en aplicación del principio de legalidad tributaria.

Los principales temas o aspectos en materia de planificación hidrológica que debía regular en la futura ley que se estaba elaborando, a juicio de los gestores administrativos, eran el desarrollo de las directrices establecidas en la DMA, en especial en cuanto a los objetivos y plazos establecidos, así como la asignación y reserva de caudales para los diferentes horizontes. En concreto, las medidas propuestas eran:

- Recoger entre los objetivos de la planificación hidrológica el compromiso con las generaciones futuras por un DPH respetuoso con el medioambiente, con el buen estado ecológico de las aguas, que prime la recuperación de ecosistemas y paisajes fluviales, sin perjuicio de buscar el mejor aprovechamiento de las aguas y la creación de riqueza y empleo⁴⁸¹.
- Incluir los plazos establecidos en la DMA para el establecimiento y ejecución de los programas de medidas a incluir en los PHDH.
- La reducción de los actuales sistemas de explotación en cada cuenca y la facilitación de

aumentando hasta el año 2023, en que el Gobierno espera tratar adecuadamente las nueve aglomeraciones incumplidoras (de las cuales siete son andaluzas: Matalascañas, Isla Cristina, Tarifa, Bárbate, Alhaurín el grande, Coín y Nerja).

⁴⁸⁰ En el informe que elaboré en el año 2009 como responsable de la gestión del DPH en las Cuencas Atlánticas andaluzas para la elaboración de la presente LADA ya lo indicaba así. Por ello, se proponía que en vez de redactar una ley propia sería más adecuado remitir parte del articulado a un reglamento o incluso a una orden; y en otros casos incorporarlos a la normativa y/o a las medidas de actuación previstas en los PHDH que en esa época se estaban redactando. Posiblemente la técnica legislativa empleada en la redacción de la LADA no haya sido la más adecuada para resolver los principales problemas detectados en Andalucía en materia de aguas, pero la regulación adoptada para solucionarlos considero que es muy adecuada a la problemática existente. Ello, sin perjuicio de que haya aspectos susceptibles de mejora para adaptarlos a la normativa básica, mejorar la coordinación con otras administraciones y lograr una mayor participación de los ciudadanos en la gestión y la planificación hidrológica.

⁴⁸¹ Propuesta recogida en el punto 68 del citado Acuerdo Andaluz por el Agua, siguiendo lo establecido en la normativa europea y que, como era esperable, fue recogida en el art. 22 como objetivos de la planificación hidrológica.

los mecanismos de interconexión y reasignación de recursos entre los diferentes sistemas de explotación, con objeto de poder reducir los déficits de recursos de algunos sistemas⁴⁸².

- Modificar el orden de preferencias del uso del agua (del art. 60 TRLA) y asignar los recursos en función de la rentabilidad económico-social del proyecto⁴⁸³.

En materia de gestión de las aguas⁴⁸⁴, pero relacionado con la planificación hidrológica, se proponía mejorar el control, la gestión y la revisión de las concesiones de agua⁴⁸⁵ y de los aprovechamientos de aguas subterráneas, así como incorporar el principio de cautela en el otorgamiento de concesiones y derechos de utilización de las aguas públicas para evitar el abuso del derecho⁴⁸⁶.

⁴⁸² El art. 24 LADA, que regula los criterios para la elaboración de los PHDH, establece que la «movilización de recursos disponibles se contemplara considerando a estos efectos la DH como un único sistema de explotación»; para ello, el art. 25 exige que en el programa de medidas se incluyan obligatoriamente las «actuaciones de interconexión de sistemas de explotación, para la movilización de los recursos disponibles dentro de la misma demarcación, en especial la interconexión de sistemas de captación de agua para consumo humano que permita homogeneizar las garantías de abastecimiento». Y el art. 28.2 permite a la consejería reasignar volúmenes de agua entre diferentes sistemas de explotación por razones de interés público.

⁴⁸³ Así, el art. 23.2 LADA, que regula el orden de preferencia de usos, establece dentro de los usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos una priorización basada en la sostenibilidad, el mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía.

⁴⁸⁴ En el año 2009 se observaba la existencia de sistemas de explotación muy tensionados, pero con recursos excedentarios, que debían reservarse por el principio de prudencia para garantizar las demandas del resto de los sistemas de explotación y así paliar el déficit global del sistema. Por lo que se consideraba necesario adoptar medidas para mejorar la gestión del agua, como las que se incluyeron en el título VI de la LADA referente a la gestión del DPH.

⁴⁸⁵ El art. 44.2 LADA, que desarrolla el punto 50 del citado acuerdo, habilita a la consejería competente en materia de agua a reasignar los recursos hídricos disponibles, reservando los de mejor calidad para los abastecimientos a población. Para ello en el art. 45.5 se habilita a la citada consejería para revisar las concesiones en los supuestos en los que se acredite, en atención con las alternativas productivas en la zona y tecnologías disponibles, que el objeto de dichas concesiones se puede cumplir con una menor dotación. Y la disposición adicional octava establece que a partir del año 2015 y no antes, como se solicitaba por parte de los gestores administrativos de la CH del Guadalquivir, se revisarán las concesiones de las zonas regables modernizadas con fondos públicos.

⁴⁸⁶ El principio de cautela, recogido en el punto 47 del acuerdo, será uno de los principios regulados en el art. 5 LADA: «cautela en la gestión de las aguas, y en particular en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, evitando así, entre otros efectos, perjudicar los usos concedidos o autorizados», cuyo principal exponente será su incorporación como criterio en la planificación hidrológica en el art. 24.4.b) LADA. Asimismo, en su art. 51.3 habilita a los titulares de aprovechamientos de aguas privadas a que puedan transformarlos en concesiones de aguas públicas, siempre que no supongan aumento de caudales totales ni la modificación del régimen de aprovechamiento. En el texto original del art. 51.3 se preveía que el procedimiento de transformación se desarrollara reglamentariamente, pero el Decreto-Ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía ha modificado dicho apartado para remitirlo a la disposición transitoria decima del TRLA, con objeto de que la carencia en la aprobación del reglamento de aguas no impida la transformación de los derechos sobre aguas

Finalmente, en cuanto a los planes específicos, con objeto de acabar con las inundaciones y prevenir y minorar los efectos de estas sequías, se proponía establecer medidas más ambientales y respetuosas con las riberas de los ríos, tendentes a mantener las zonas inundables libres de construcciones. Para ello debía elaborarse una cartografía de zonas inundables de Andalucía, donde se definiera la línea del probable deslinde y se establecieran las limitaciones a los usos y actividades previstas en el anterior Plan de Prevención de Inundaciones y Avenidas en Andalucía⁴⁸⁷. Así como una reserva de recursos en los PHDH, para que en años sucesivos se pudieran atender los periodos de sequía (gestión hiperanual), y una adecuación de los desembalses a los PES⁴⁸⁸.

3. Directrices para la redacción de la LADA

A partir de los principios del Acuerdo Andaluz por el Agua y de las recomendaciones y propuestas realizadas por los gestores administrativos para adaptar las normas básicas estatales a las especiales circunstancias agrícolas, climáticas, económicas, medioambientales, culturales, administrativas o sociopolíticas de Andalucía, y lograr así una más eficiente gestión y control de las aguas, se establecieron las siguientes directrices para la redacción de la LADA⁴⁸⁹:

- «Incorporar las grandes decisiones adoptadas en el Acuerdo Andaluz por el Agua.
- Orientar toda la regulación contenida en la ley a la construcción de un régimen jurídico del agua adecuado a las necesidades de Andalucía, corrigiendo y complementando las virtudes e insuficiencias del actual ordenamiento estatal, teniendo en cuenta dos ideas básicas:
 - Sólo la conservación y mejora del agua y del ecosistema acuático es garantía de que, realmente, se podrá cimentar un sólido y sostenible desarrollo económico y social.
 - Los recursos disponibles, una vez garantizados los usos básicos para la población y los caudales ecológicos, deben ser gestionados de forma que permitan la mayor creación de

privadas.

⁴⁸⁷ Ello se hizo de una forma bastante completa en el art. 43 LADA y en el capítulo I del título VII, en aplicación del punto 70 del acuerdo, que definen los instrumentos de prevención del riesgo de inundación, así como en la disposición transitoria primera.

⁴⁸⁸ SERRANO AGUILAR, J. planteaba que «Los desembalses anuales para los distintos usos autorizados se aprueban por la Comisión de desembalse definida en el art. 33 del TRLA. Esta comisión que se reúne anualmente establecía los desembalses teniendo en cuenta los recursos disponibles y las previsiones de lluvia, de forma que las reducciones de las dotaciones fueran las mínimas posibles. Por ello, cuando se daban varios años de sequía las dotaciones iban reduciéndose progresivamente año tras año hasta llegar en ocasiones a no poderse garantizar la supervivencia de los cultivos hiperanuales». Por ello, en el art. 24.4.b) LADA se establece como criterio para elaborar los PH que «las disponibilidades actuales y futuras de agua deberán estar evaluadas conforme al principio de prudencia, teniendo en cuenta la previsión de las reservas necesarias para superar eventuales situaciones de sequía, en función de los ciclos históricos y las previsiones de cambio climático»; y en el art. 63 se exige asimismo que los planes especiales aseguren el abastecimiento a la población y a las instalaciones que presten servicios de interés general y, en la medida de lo posible, a los restantes usuarios de acuerdo con el orden de preferencia, modulando las dotaciones de agua para garantizar una superficie mínima regable y la supervivencia de los cultivos permanentes.

⁴⁸⁹ Así se expresaban en la presentación realizada por la CMA del anteproyecto de la LADA en septiembre del año 2009.

- riqueza para Andalucía, con especial atención a la generación de empleo
- Regular las nuevas competencias asumidas por la CA, estableciéndose un marco general, integrado y que abarque las necesidades de toda la sociedad de índole económica, social y medioambiental.
- Establecer los derechos y obligaciones de la titularidad de un derecho de uso del agua.
- Garantizar el principio de unidad de cuenca hidráulica, dentro de la estructura del Distrito Hidrográfico creada en Andalucía para una mejor gestión de las aguas.
- Favorecer la reactivación económica y el empleo.
- Recoger los principios básicos de la participación en todos los ámbitos de gestión del agua.
- Fomentar la responsabilidad de todos en la realización de un uso eficiente del recurso».

En materia de planificación hidrológica se establece como objetivo principal la garantía de las necesidades básicas de abastecimiento humano y las necesidades ambientales para el buen estado de las masas de agua a través de los caudales ecológicos. Asimismo, se proponía la flexibilización del régimen de concesiones de aguas para permitir la entrada a nuevos usos, limitar el plazo de las nuevas concesiones a veinte años y la equiparación del orden de preferencia de todas las actividades económicas, prevaleciendo aquellos de mayor valor añadido, mayor empleo y mayor cohesión territorial que permitieran un desarrollo sostenible de Andalucía y un mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía⁴⁹⁰.

También se consideraba necesario elaborar estudios de evaluación de riesgo de inundación, mapas de peligrosidad y riesgo y planes de gestión para dichas zonas, así como modificar los programas de medidas de los PES para fijar las actuaciones necesarias para asegurar el abastecimiento a la población y a las instalaciones que presten servicios de interés general. Dicha elaboración debía contar con la participación activa de los ciudadanos. A tales efectos, se debía configurar una nueva administración del agua que buscara la participación activa de la sociedad en la gestión y la planificación de las aguas a través, entre otros, de órganos de participación como el Observatorio público del agua. Se consideraba básico implantar una participación abierta al conjunto de la sociedad, pasando de la representación exclusiva de los usuarios en los órganos colegiados de gestión y coordinación a la de todos los interesados en general.

III. BREVE REFERENCIA A LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

Aprobado por el Consejo de Gobierno de 7 de enero de 2009 el Acuerdo Andaluz por el Agua, la CMA acuerda el 2 de marzo de 2009 que se inicie el procedimiento para la elaboración, tramitación y aprobación del Anteproyecto de LADA de Andalucía. En base a ello, la Dirección Gerencia de la AAA somete el 21 de abril de 2009 a información pública dicho anteproyecto de ley y solicita asimismo con fecha 7 de abril de 2009 informe a los gestores del agua de las cuencas hidráulicas y a las asociaciones de consumidores, consorcios de aguas,

⁴⁹⁰ Aspectos todos estos sobre los que se volverá en el próximo capítulo.

mancomunidades, confederaciones, grupos ecológicas y diputaciones entre otros.

El Consejo Andaluz del Agua emite informe el 17 de abril de 2009, el Gabinete jurídico de la JA el 6 de julio de 2009 y las consejerías afectadas y el MMA a mediados de julio de 2009. Tras lo cual, la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras analizó el anteproyecto en sus sesiones de 15 y 17 de julio de 2009 y solicitó informe del Consejo Consultivo, que en la sesión del día 15 de septiembre del 2009 emite su dictamen núm. 556/2009. En dicho dictamen se hace un análisis de la tramitación realizada y de la base competencial para redactar la ley, así como se realizan una serie de observaciones al articulado del anteproyecto enviado. Modificado el texto del anteproyecto en el sentido apuntado en el dictamen, el día 7 de octubre de 2009 la Mesa del Parlamento admite a trámite el Proyecto de ley 8-09/PL-000005 (BOPA núm. 315, de 9 de octubre de 2009).

Las enmiendas realizadas por los distintos grupos parlamentarios a dicho proyecto fueron sometidas al debate final del Parlamento el día 28 de abril de 2010. En la Sesión plenaria nº 45 se aprueban por error veintinueve enmiendas del Partido Popular que alteran el texto del anteproyecto en cuanto a las funciones del Observatorio del agua, la división de las cuencas hidrográficas intracomunitarias y la obligatoriedad del canon autonómico para los EELL⁴⁹¹.

Ante las dudas políticas y jurídicas de cómo podía afectar dichas enmiendas aprobadas al resto del articulado, la Comisión de Medio Ambiente acuerda el día 18 de mayo de 2010 que no es posible encontrar una redacción armónica del texto aprobado (art. 122 del Reglamento de la Cámara) y que es preferible dejar el texto como está. Por ello, una semana antes de que este proyecto fuera aprobado por el Parlamento de Andalucía (8 de junio de 2010) como Ley 4/2010 de aguas⁴⁹², se tramita el 26 y 27 de mayo de 2010 un nuevo Proyecto de Ley 8-09/PL-000005 (publicado en el BOPA núm. 472 de 4 de junio).

El proyecto de ley se vería modificado en la ponencia parlamentaria de 30 de junio de 2010 por las 116 enmiendas del Grupo socialista aceptadas, cuyos efectos principales fueron los de sustituir las referencias a la AAA por la consejería competente en materia de agua⁴⁹³ y anular los cambios en el texto incluidos durante la tramitación de la Ley 4/2010 de aguas por el Partido Popular. La ley se aprobó por el pleno del Parlamento el día 22 de julio de 2010 y fue publicada

⁴⁹¹ El Partido socialista tenía mayoría parlamentaria en el Parlamento andaluz en el año 2010, por lo que la aprobación de las enmiendas del Partido popular se debe a un error de varios parlamentarios socialistas que votaron a favor de dichas enmiendas en contra de la voluntad de su propio partido.

⁴⁹² Esta ley, publicada en el BOJA núm. 121 de 22 de junio, entraba en vigor a los tres meses (22 de septiembre), excepto el art. 45.2 y los cánones, que entraban en vigor a los dieciocho meses. Pero no llegaría nunca a entrar en vigor por derogarse antes por la LADA.

⁴⁹³ Según adelantó el portavoz del Grupo IULV-CA, esta modificación se debe a un propósito anunciado de renovación del sector público y reducción del número de entidades instrumentales. Renovación que supuso la desaparición de la AAA y la creación de la Agencia del Medio Ambiente y del Agua que sustituía a la antigua empresa pública de Egmasa. La evolución de la Administración autonómica del agua se comentará más adelante en este mismo capítulo.

en el BOJA núm. 155, de 9 de agosto de 2010. Entró en vigor el día siguiente de su publicación, excepto el art. 42.2, que lo hizo a los dieciocho meses y los cánones y tarifas, que entraron en vigor el día 1 de mayo de 2011⁴⁹⁴.

A pesar de que la LADA no tuvo una tramitación pacífica ni exenta de discrepancias políticas, como se ha puesto de manifiesto, solo se presentó contra ella el conflicto de competencias interpuesto el día 28 de enero de 2011 por el municipio de Abrucena y otros ciento once municipios andaluces contra los arts. 32, 33, 78, 82.2, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 LADA, en defensa de la autonomía local, garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE. Lo que se cuestionaba era la regulación que efectúa la LADA en cuanto a la gestión del servicio de abastecimiento y depuración de agua de uso urbano y al canon de mejora que debe financiar las infraestructuras necesarias para garantizar dicho servicio. La STC 152/2016 inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local en cuanto a los arts. 32 (excepto su apdo. 4), 33 (salvo su apdo. 1), 78 y 91 a 96 LADA⁴⁹⁵; y desestima el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

Por otra parte, y aunque el recurso de inconstitucionalidad no fuera dirigido directamente contra la LADA, sí que le afecta la STC 30/2011, que declara la inconstitucionalidad del art. 51 y la anulación del Real Decreto 1666/2008 por el TS, con la consiguiente reversión de las funciones y servicios al Estado en el Real Decreto 1498/2011. A pesar de ello, no se ha modificado el articulado de la LADA, manteniendo las escasas referencias que se hace en el articulado a la gestión de las aguas del Guadalquivir y la salvaguarda de las competencias propias de la Administración del Estado previstas en la ley para amparar su constitucionalidad⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ El plazo establecido para los cánones y tarifas fue ampliado por la disposición final cuarta del Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la CA de Andalucía. Ampliación convalidada posteriormente por la Ley 4/2011.

⁴⁹⁵ Aun así, el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía ha devuelto «al ámbito de las entidades ocales la capacidad de financiar las infraestructuras hidráulicas del ciclo integral de agua de uso urbano de su competencia sin que sea precisa para ello la intervención de la Comunidad Autónoma. Para ello, se modifica el artículo 91 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, habilitando a las entidades locales a establecer y exigir el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las mismas. [...] se suprime la obligación que hasta ahora tenían las entidades locales de presentar documentación justificativa y de seguimiento a la Administración de la Junta de Andalucía, dejándose este control en manos de los propios órganos interventores de las entidades locales. También se permitirá que sean las entidades locales las que modifiquen los programas de infraestructuras hidráulicas de los cánones de mejora en vigor, siempre que no supongan la alteración de las cuotas del canon ni un aumento de la duración del mismo» (así se indica en la exposición de motivos).

⁴⁹⁶ Así por ejemplo el art. 8.1.b) establece en cuanto a las competencias: «En la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, el ejercicio de competencias sobre los volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica. En el ámbito del sistema del Chanza, la Administración de la Junta de Andalucía ordenará la distribución de los volúmenes asignados por la planificación hidrológica a este sistema, de acuerdo con las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado». El resto de referencias a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir están en los arts. 11.2 y 20.1, que otorgan a la Administración andaluza las funciones de colaboración y participación en la planificación hidrológica de la citada cuenca; en el art. 50.3, para establecer

El texto finalmente aprobado de la LADA se divide en nueve títulos con ciento doce artículos, trece disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias y ocho disposiciones finales. Los títulos se refieren a: disposiciones generales, la administración del agua en Andalucía, participación pública y derecho a la información, planificación hidrológica, infraestructuras hidráulicas, comunidades de usuarios, DPH, prevención de efectos por fenómenos extremos, régimen económico financiero y disciplina en materia de agua.

La LADA, al igual que primero la LAg y posteriormente el TRLA, ha resaltado la importancia de la planificación hidrológica dedicándole un título completo a la misma (título III), al que habría que añadir el título II dedicado a la participación pública de las personas interesadas tanto en la gestión como en la planificación hidrológica. Así, en la propia exposición de motivos ya se avanzan los objetivos previstos para la misma: «una regulación de la planificación hidrológica para la que, en el ámbito estrictamente andaluz, se fijan una serie de objetivos relativos a las finalidades generales antes expresadas, entre los que destaca alcanzar los caudales ecológicos y el orden de prioridad de uso para las actividades económicas, en el que se tendrá en cuenta la sostenibilidad y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía. La regulación presenta la originalidad de prever un Plan Andaluz de Restauración de Ríos con finalidades eminentemente ambientales y con referencias a inversiones específicas para ello».

IV. LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA EN ANDALUCÍA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTAS DE FUTURO.

Una de las directrices establecidas durante la redacción de la LADA era la de dotarse de una Administración autonómica especializada que hiciera frente a los nuevos retos fijados en la normativa autonómica, como era la elaboración de los primeros PHDH de las cuencas hidrológicas intracomunitarias. Por ello, antes de entrar en el análisis material de la citada LADA, es conveniente conocer cómo se ha estructurado históricamente la Administración autonómica para gestionar los recursos hídricos en Andalucía. Y ello, por cuanto la misma incide en la planificación hidrológica, tanto en su elaboración como en el establecimiento del plan de medidas para alcanzar los objetivos fijados tras el proceso de participación pública.

1. Evolución de la organización administrativa en Andalucía.

Fue en el art. 3 del Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril, que se constituyó a la JA como órgano de gobierno de Andalucía, con personalidad plena para el desempeño de los fines que se encomiendan a la CA de Andalucía, y cuyo objeto era gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfiriera el Estado, así como coordinar las actuaciones y funciones de las

una salvedad en el registro de derechos de agua para los aprovechamientos de dicha cuenca; y en la disposición adicional cuarta para crear la Comisión interadministrativa del Estuario del Guadalquivir con el Estado y los EELL interesadas.

ocho diputaciones provinciales.

Aprobado el primer Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 6/1981, de acuerdo con las competencias asumidas en el art. 13 en materia de aguas, el Estado, mediante los Reales Decretos 2803/1983 y 1132/1984 traspasó las funciones y servicios necesarios para poder ejercer las competencias en todo su territorio en materia de abastecimientos, saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos, así como los medios humanos y materiales asociados a dichos servicios. No obstante, por los motivos expuestos en el capítulo anterior, no se traspasaron las cuencas hidrográficas intracomunitarias, de modo que las funciones en la gestión de recursos y aprovechamientos se mantuvieron en el ámbito estatal de acuerdo con el art. 149.3 CE, en el seno de los organismos de cuenca creados en el Real Decreto 650/1987.

A partir de esa estructura administrativa traspasada por el Estado, y de acuerdo con las competencias exclusivas para la organización y estructura de sus instituciones establecida en el art. 13.1 del citado Estatuto de 1981, la CA creó su propia administración para gestionar las escasas funciones y servicios traspasados en materia de aguas, integrándola dentro de la consejería con competencias en medioambiente. Habría que esperar al Real Decreto 2130/2004, para que se instaurara una administración hidráulica especializada que gestionara dichas competencias y diera acomodo en la Administración andaluza al personal y medios traspasados por el Estado⁴⁹⁷. A tal fin, la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras (capítulo XI) creó la AAA para la gestión de estas funciones transferidas y la integración en un mismo organismo autónomo de carácter administrativo⁴⁹⁸ de las distintas unidades administrativas de la Secretaría General de Aguas y el Instituto del Agua⁴⁹⁹, 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, 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 CMA. El hecho de encargar la organización, homogeneización y uniformización de la gestión de las cuencas intracomunitarias

⁴⁹⁷ 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 CA a optar por «un modelo organizativo de descentralización funcional, creando una entidad jurídica diferenciada para el ejercicio de sus competencias en la materia».

⁴⁹⁸ El art. 48.2 de la citada Ley 3/2004 atribuye a la AAA «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».

⁴⁹⁹ 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.

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 Andalucía⁵⁰⁰.

Esta administración especializada desaparecería con la Ley 1/2011, de 17 de febrero, para integrar todos sus medios y personal dentro de la consejería con competencias en medio ambiente. Con la excepción del personal y medios traspasados de la CH del Guadalquivir en el año 2008, que por medio del Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, y en ejecución de sentencia, se reintegraron en la Administración del Estado⁵⁰¹.

La vida administrativa de la AAA no fue muy larga ni estuvo exenta de vicisitudes, como se puede observar en la siguiente tabla que muestra las etapas por las cuales ha pasado la misma:

Etapas	Fecha	Hito
PRIMER A ETAPA	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
SEGUNDA ETAPA	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
TERCERA ETAPA	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

⁵⁰⁰ Este mismo proceso de mimetización de la Administración hidráulica de 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 como hemos expuesto, son copia casi literal de los mismos. Al respecto se puede consultar a JORDANO FRAGA, J. (2012: 817-847).

⁵⁰¹ 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 de junio (recurso 1/2009) y 14 de junio de 2011 (recursos 66/2008 y 2/2009), 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 AAA, 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 CA de Andalucía en el Real Decreto 1666/2008. Este asunto ha sido profusamente tratado en el apartado VI del capítulo 2 de esta tesis.

Etapas	Fecha	Hito
	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
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 ⁵⁰²
	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 Secretaria 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 2. Etapas de la Administración del Agua en Andalucía. Fuente: elaboración propia

A través del Decreto 105/2011, de 19 de abril, se integraron en la Secretaria General del agua de la CMA⁵⁰³ los medios y el personal de la extinta AAA, agrupándose la Dirección General de Planificación y Participación con la Dirección General del DPH, para constituir la Dirección General de Planificación y Gestión del DPH. Este proceso de reordenación administrativa no afectó tan directamente a las direcciones provinciales, que simplemente se integraron como

⁵⁰² 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. Ello supuso que la Cuenca Atlántica Andaluza se dividiera 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.

⁵⁰³ 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 AAA a la CMA. Con la consiguiente paralización de los expedientes administrativos y el deterioro del servicio público prestado.

tales dentro de las delegaciones provinciales, pero sin perder competencia ni personal alguno en el cambio. 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 DH, sometidas a un régimen transitorio (disposición transitoria cuarta) hasta el Decreto 477/2015, que asigna a los consejos del agua de las demarcaciones las funciones de estas comisiones del agua.

Con esta reordenación, el organismo público, especializado y autónomo que era la AAA, pasó a integrarse dentro de la estructura administrativa de la CMA como una secretaria general más. Integración que hasta la fecha ha sufrido varias reestructuraciones⁵⁰⁴, 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 actualmente en materia de aguas la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos y la Dirección General de Infraestructuras del agua.

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 103/2019⁵⁰⁵. 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 PHN del año 2001.

⁵⁰⁴ A partir de la estructura orgánica de la CMA establecida en el Decreto 194/2008, de 6 de mayo, previa a la desaparición de la AAA, mediante el Decreto 176/2009, de 19 de mayo, se procedió a racionalizar y simplificar la estructura administrativa de la CMA. 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.

⁵⁰⁵ Para JORDANO FRAGA, J. (2019: 300 y 309) «la contracción de una organización administrativa del medio ambiente diferenciada y su inserción en la agricultura a imagen y semejanza del modelo Estatal o nuestro anterior modelo autonómico andaluz», aunque se justifique en el contexto de crisis presupuestaria y de deuda, es «un error y constituye la pérdida de una referencia en la construcción del Estado Ambiental de Derecho» en Andalucía, que fue «pionera en la creación de una Agencia de Medio Ambiente como modelo de Administración ambiental diferenciada y pujante». Para el autor, «Ello no encaja en la estructura racional de una Administración ambiental que reclama autonomía e independencia para cumplir su misión de ambientalización del resto de las políticas públicas. Sentimos la pérdida de una Administración ambiental diferenciada que confirma esta nueva reestructuración que es una marcha atrás en el Estado Ambiental de Derecho».

2. Hacia una nueva Administración del agua en Andalucía.

A diferencia del proceso organizativo cambiante seguido en Andalucía, el Estado sigue manteniendo, prácticamente sin cambios, la estructura administrativa de los organismos de cuenca creados en la LAg para la gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Este modelo de administración hidráulica es sumamente enaltecido por autores como Fanlo Loras⁵⁰⁶ o Embid Irujo, el cual les augura un próspero futuro en la gestión del agua si se desarrollan las oportunas y convenientes mejoras para adaptarse a los desafíos existentes en la actualidad y a las nuevas TIC⁵⁰⁷.

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 propio⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ FANLO LORAS, A. (2007B: 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. (2011: 509), que apuesta por «nuestras fórmulas mantenidas con éxito desde hace más de un siglo».

⁵⁰⁷ Para ello, EMBID IRUJO, A. (2017: 53-62) propone dotar de medios económicos suficientes a los organismos de cuenca para poder cumplir con garantía de éxito las exigencias que la ordenación jurídico contienen en relación a dichos organismos, ya que la viabilidad económico de algunos servicios (como el SAIH o la guardería fluvial) corren «evidente peligro».

⁵⁰⁸ MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. y otros (2005: 39-41) consideran que «El número de entidades dependientes 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.», 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». 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 CA ha constituido en materia de agua.

CCAA	Cuenca Intra ⁵⁰⁹	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 público
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 público
Castilla y León	no	Varias consejerías	Ley 9/2013	Sociedad pública de Infraestructuras y medio ambiente de Castilla y León SA	Sociedad mercantil
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 público
Extremadura	no	Dirección general de planificación e infraestructuras hidráulicas	Ley 10/2001		
Galicia	Si	Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ley 9/2010	Aguas 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 infraestructuras 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 público
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

⁵⁰⁹ (*) 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 ⁵⁰⁹	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 público

Tabla 3. 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, una buena 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 CA 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.

La autonomía administrativa 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 general⁵¹⁰.

Son varios los desafíos⁵¹¹ 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. Así, son urgentes cambios administrativos y también normativos para garantizar una adecuada elaboración y seguimiento de la planificación hidrológica y dotar de una mayor transparencia y seguridad jurídica a las decisiones y actuaciones realizadas en la gestión del agua. Y para ello, es necesario reformular la Administración hidráulica de Andalucía y 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 agua⁵¹². Todavía queda mucho camino por recorrer en el proceso 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 la puesta en marcha de las propuestas de mejora de la administración hidráulica incluidas en el Pacto Andaluz por el Agua, que ha aprobado en el año 2020 la JA, la experiencia satisfactoria de los organismos públicos (sea cual sea la fórmula adoptada) aconsejan partir de esta estructura

⁵¹⁰ EMBID IRUJO, A. (2017: 44-53) alaba el talante negociador y componedor que a lo largo de más de treinta años de vida autonómica ha existido, pero reconoce que los conflictos se están exacerbando por razones tanto de discrepancias políticas como ínsitas a la misma crisis de los recursos hídricos que el proceso de cambio climático lleva consigo. Por ello, propone aprobar un marco jurídico, completo, que haga creíble, en cualquier circunstancia, ese mandato de autonomía.

⁵¹¹ Además de los desafíos ya planteados por EMBID IRUJO, A. (2017: 40-54) para los organismos de cuenca estatales, se deberían abordar 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. En España esta propuesta 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». A tales efectos, SERRANO RODRÍGUEZ, A. elaboró en el año 2020 un informe para el libro verde de la gobernanza del agua sobre «Reorganización y fortalecimiento de la Administración del agua», donde se propone cambios tanto en el ministerio como en los organismos de cuenca para adaptarlos al nuevo modelo de gestión participativa. Asimismo, MONGE, C. y otros proponían en su informe sobre «Corresponsabilidad: fomento de la corresponsabilidad social en la gestión del agua», mejorar la corresponsabilidad social de las comunidades de usuarios, ciudadanos, empresas y ciudades en la gestión del agua. <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/Libro-Verde-de-la-Gobernanza-del-Agua.aspx>.

⁵¹² El Colegio de Ingenieros de Minas presentó al Pacto Andaluz por el Agua elaborado en el año 2020 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 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».

administrativa para dotarnos en Andalucía de una administración moderna y eficaz para la gestión del agua⁵¹³.

Entre las propuestas realizadas en dicho pacto en materia de gobernanza destacan la implantación de una Administración hidráulica andaluza autónoma, eficiente y tecnificada, que cuenta con una adecuada estructura organizativa, autonomía financiera, recursos humanos suficientes y tecnificados y medios técnicos avanzados. Para ello se propone «la reorganización de la estructura organizativa de la Junta de Andalucía con la incorporación a la Relación de Puestos de Trabajo a técnicos con las competencias y conocimientos adecuados para la función que van a ejercer desde su puesto de trabajo»⁵¹⁴.

V. FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA DEL AGUA EN LA LADA

A pesar de la estructura cambiante de la Administración hidráulica autonómica, las funciones y servicios asignados a la misma en el título I de la LADA no han variado⁵¹⁵. Dentro del acento especial puesto por el Estatuto en el cuidado y protección del medio ambiente, a través de la utilización racional de los recursos naturales y del respeto a la legislación básica y las competencias estatales, la LADA busca ofrecer un conjunto de instrumentos jurídicos coherentes con los principios estatutarios y las políticas y directrices plasmadas en el Acuerdo Andaluz del Agua⁵¹⁶.

1. Competencias de la Administración de la Junta de Andalucía

A. Establecidas en la LADA

Dentro del ámbito material de aplicación establecido en el art. 2 LADA, el art. 8 establece las

⁵¹³ 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.

⁵¹⁴ Véase la CAGPyDS (2020: 16).

⁵¹⁵ La técnica jurídica seguida en este título en la LADA no es muy correcta. Así, el capítulo segundo, dedicado a la Administración andaluza del agua debería haber formado parte del primero sobre la administración de la JA; y el cuarto capítulo, dedicado a la comisión de autoridades competentes debería integrarse en el título III, sobre la planificación hidrológica por cuanto es un órgano específico de coordinación de administraciones para la elaboración de dicha planificación. Lo más novedoso del título I, máxime si lo comparamos con la legislación básica del TRLA (título II de la Administración pública del agua), es la regulación de las competencias de la Administración local en materia de agua junto con las competencias y funciones de la Administración autonómica. Ello es coherente con la competencia autonómica para regular el régimen local (art. 60.1.a del Estatuto de Andalucía) y con lo establecido en el art. 9 LAULA.

⁵¹⁶ Véase el punto I de la exposición de motivos de la citada LADA. Sobre estas directrices ya hemos hablado en los apartados anteriores de este capítulo.

funciones y servicios⁵¹⁷ reservados a la Administración autonómica en las aguas de su competencia⁵¹⁸, en desarrollo de las definidas en los citados arts. 50 y 51 del Estatuto. El alcance de estas funciones viene determinado por la legislación básica estatal, como no podría ser de otra manera, por cuanto en la mayor parte de las fijadas existen cláusulas de salvaguarda del estilo «en los términos de la legislación básica» o «sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado», «de acuerdo con las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado».

Las funciones y servicios que se atribuyen a la Administración autonómica en este artículo, sin perjuicio de las establecidas en el capítulo III del título IV de la LGICA (apdo. 2) y aquellas otras que se le atribuyan por la legislación básica estatal o el resto del ordenamiento jurídico (apdo. 1.o), en materia de planificación hidrológica son las siguientes:

- a) *La elaboración de la planificación hidrológica en las demarcaciones intracomunitarias, y la participación en la planificación hidrológica de las demarcaciones intercomunitarias, en los términos de la legislación básica*

El desarrollo de estas funciones ya recogidas en el TRLA, se encuentra en el título III, sobre las cuales volveremos en los próximos capítulos.

- b) *En la DH del Guadalquivir, el ejercicio de competencias sobre los volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica*

Las competencias, con anterioridad a la devolución de las funciones traspasadas por el Estado en el Real Decreto 1666/2008, se ceñían a «la concesión de los recursos hídricos asignados y reservados por la planificación hidrológica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía»⁵¹⁹. A tales efectos, el apdo. B.1.a) del citado real decreto exigía que para el otorgamiento de dichas concesiones la CA solicitara a la CH del Guadalquivir «la apreciación previa, con carácter vinculante, de compatibilidad o incompatibilidad con el Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir». En el hipotético caso de que la CH del Guadalquivir no contestara en el plazo de dos meses

⁵¹⁷ Sin perjuicio de que, siguiendo una deficiente técnica normativa, se titule a este art. 8 «competencias», cuando en sus apartados lo que se delimitan son las funciones y servicios que corresponden a la Administración autonómica.

⁵¹⁸ La expresión indeterminada utilizada, «aguas de su competencia» hay que interpretarla teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 2, que especifica en su apdo. 1 que son «las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que transcurren o se hallan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las competencias que le corresponden en virtud de lo dispuesto en los arts. 50 y 51 del Estatuto». Tras la STC 30/2011 que declara la inconstitucionalidad del art. 51, se debería eliminar la referencia a dicho artículo para indicar expresamente que se ciñen a las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, sin perjuicio de las funciones de colaboración y participación previstas en el TRLA en las cuencas hidrográficas intercomunitarias que afectan a Andalucía.

⁵¹⁹ Así se indica expresamente en el citado Real Decreto 1666/2008, que establecía las funciones y servicios traspasados a la CA de Andalucía y las que se reservaba el Estado.

desde la solicitud, se debía entender como compatible.

No me parece correcta, ni técnica ni jurídicamente, la referencia realizada en este art. 8 a los «volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica», por cuanto los PHDH no asignan volúmenes a las CCAA sino a los distintos usos en cada uno de los sistemas de explotación, tal y como exige el art. 21 RPH⁵²⁰. Solamente se podrían incluir en dichos PHDH reservas de agua a nombre de la CA para aprovechamientos de interés comunitario, como indica el art. 43.1 TRLA.

No obstante, tras la STC 30/2011, 2011 y la posterior integración de las funciones y servicios en la Administración del Estado por el Real Decreto 1498/2011, estas competencias han perdido toda vigencia con la salvedad de la participación en la redacción del PHC, que viene establecida en el TRLA.

- c) *En el ámbito del sistema del Chanza, la Administración de la Junta de Andalucía ordenará la distribución de los volúmenes asignados por la planificación hidrológica a este sistema, de acuerdo con las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado*

Esta competencia en la ordenación de volúmenes o recursos, al tratarse de DH distintas, debería venir regulada por la correspondiente ley del trasvase y por el PHN, de conformidad con lo establecido en el art. 45.1.c) TRLA⁵²¹. La ordenación está condicionada a lo establecido en el PHDH del Guadiana que, como se verá en la parte tercera de esta tesis, se remite en su normativa a lo dispuesto en la LADA. Por lo que, como se indica en el Real Decreto 1560/2005 la tramitación de las concesiones de agua del sistema sur no está sometida a informe preceptivo y vinculante de la CH del Guadiana.

Asimismo, aunque no se indique en este art. 8 LADA, le corresponde en base a la atribución realizada en el apdo. B y D del citado Real Decreto 1560/2005, «la propuesta de actuaciones y de programas de medidas a incluir en los planes hidrológicos de demarcación relativas a dichas cuencas hidrográficas»; y la cooperación y suministro de información, a través del comité de autoridades competentes, para la elaboración del

⁵²⁰ El art. 21 RPH establece que «Los balances entre recursos y demandas a los que se refiere este artículo se realizarán para cada uno de los sistemas de explotación definidos conforme a lo indicado en el artículo anterior».

⁵²¹ No obstante, la carencia de una regulación concreta del trasvase entre la Cuenca Hidrográfica del Chanza y las Cuencas Hidrográficas del Tinto-Odiel-Piedras hace que en el PHDH del Guadiana se haya incluido un «sistema sur» para referirse a las aguas que se asignan a la DH intracomunitaria del Tinto-Odiel-Piedras. Como ya he comentado en un capítulo anterior, se debería retomar el análisis jurídico de la encomienda de gestión realizada en el año 2005 a la CA de Andalucía y establecer una solución al respecto, que bien pudiera extenderse a otras zonas como son las cuencas hidrográficas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana incluidas actualmente dentro de la Cuenca del Júcar.

PHDH del Guadiana.

La salvaguarda realizada a «las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado», puede responder a la esperanza que albergaba el legislador en un futuro traspaso a Andalucía de la Cuenca Hidrográfica del Chanza como cuenca intracomunitaria, de modo que se evitaría la modificación posterior de la citada LADA si ello sucediese.

Muy relacionada con la planificación hidrológica, está la función atribuida en su apdo. 1.n) de «la protección y el desarrollo de los derechos de los usuarios y su participación en la Administración del Agua». La participación de los ciudadanos en la gestión y en la planificación hidrológica se regula posteriormente en los artículos 10.4 y 18 LADA y, especialmente, en el Decreto 477/2015, que ordena los órganos colegiados de participación.

B. Recogidas en la LGICA

Además de las funciones concretas recogidas en el art. 8.1 y 2 LADA, antes expuestas, también corresponde a la CA las funciones en materia de calidad del medio hídrico incluidas en el capítulo III del título IV de la LGICA (art. 81). Todas ellas están relacionadas con la protección del medio ambiente y con uno de los objetivos principales de la planificación hidrológica, «velar por la conservación y mantenimiento de las masas de agua y de las zonas húmedas y lacustres y ecosistemas vinculados al medio hídrico» (art. 22.f LADA), que se analizará en el próximo capítulo. Tales funciones son:

- a) *El control de calidad de las aguas y el control de la contaminación, mediante la fijación de valores límites de vertido y el cumplimiento de los objetivos medioambientales*

Este control de la calidad de las aguas afecta tanto a los vertidos realizados a las masas de aguas costeras como a las masas de agua continentales de las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Para ello, los PHDH deben establecer los objetivos medioambientales de cada masa de agua, tanto en calidad como en cantidad, así como las medidas necesarias para garantizar que se alcancen los mismos en los plazos fijados en la DMA, de acuerdo con lo establecido en los arts. 25 y 27 LADA.

- b) *El establecimiento, aprobación y ejecución de los programas de seguimiento del estado de las aguas continentales y litorales de competencia de la CA*

La DMA exige que se establezca una red de control para el seguimiento en continuo del estado de las aguas superficiales, subterráneas y de las zonas protegidas, debiendo reportar sus resultados periódicamente en relación con las medidas previstas en el PHDH. Por tanto, la CA ostenta dichas competencias en las cuencas hidrográficas intracomunitarias y en las aguas costeras. El seguimiento se realiza a través de la red SAICA y se complementa con los estudios específicos que periódicamente se realizan

del estado químico y biológico de las masas de aguas para la caracterización de dichas masas de agua en la primera fase de elaboración de dichos PHDH.

c) *La clasificación del estado de las aguas y la elaboración de informes sobre el mismo*

La clasificación de todas las masas de agua se debe realizar en los estudios previos de la planificación hidrológica, por cuanto se ha incluido como contenido obligatorio de los PHDH en el art. 42.1.a) TRLA. Y como tal, es objeto de estudio, seguimiento y evaluación periódica dentro del programa de medidas para contrastar si se han alcanzado los objetivos ambientales previstos en dichos PHDH.

d) *La operación y el mantenimiento de los dispositivos de vigilancia y control que posibiliten el seguimiento de la calidad de las aguas*

Esta función está relacionada con la establecida en su apartado b) y habilita a la Administración autonómica para desarrollar todas aquellas labores necesarias para el seguimiento continuo del estado de las masas de agua. Ello, sin perjuicio de las actuaciones de control específicas definidas en el programa de inspecciones de vertidos previsto en el art. 49.1 LADA.

e) *La declaración de zonas sensibles y menos sensibles, de acuerdo con la normativa sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, y de zonas vulnerables, de acuerdo con la normativa sobre contaminación por nitratos de origen agrario*

La declaración de las masas de agua asociada al contenido de nitratos de las aguas superficiales se realiza por la CA de Andalucía en las cuencas hidrográficas intracomunitarias y en las aguas costeras, en base a lo establecido en el Real Decreto-Ley 11/1995, que traspone la Directiva 91/271/CEE⁵²². Así, mediante el Decreto 204/2005, de 27 de septiembre, se declararon las zonas sensibles y normales en las aguas de transición, costeras y de las cuencas hidrográficas intracomunitarias gestionadas por la CA de Andalucía de las aglomeraciones mayores de 10.000 Heq. Mientras que el Gobierno de España, en la Resolución del 10 de julio del 2006 del MMA, declaró las zonas sensibles de las cuencas intercomunitarias.

Del mismo modo, la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se hallen afectadas por la contaminación por nitratos de esta procedencia; y establece los criterios para designar

⁵²² El art. 7.3 del citado Real Decreto-Ley 11/1995 establece que «la Administración general del Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales afectadas, declarará las zonas sensibles en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Las Comunidades Autónomas efectuarán dicha declaración en los restantes casos y determinarán las zonas menos sensibles en las aguas marinas»

como zonas vulnerables aquellas superficies cuyo drenaje da lugar a la contaminación por nitratos. De acuerdo con ello, la CA de Andalucía, mediante el Decreto 36/2008 designó las zonas vulnerables de la CA de Andalucía, que posteriormente ha sido modificado por la Orden de 7 de julio de 2009.

A partir de los estudios de contenido de nitratos en las masas de agua realizados dentro del proceso de planificación hidrológica actual, se detectó la necesidad de designar nuevas zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, que mediante la Resolución de 27 de agosto de 2019 de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera (publicada en el BOJA núm. 169 de 3 de septiembre de 2019) se sometió a información pública.

2. Competencias del Consejo de Gobierno

El art. 9 LADA establece la enumeración de las competencias concretas del Consejo de Gobierno, desarrollándose a lo largo del articulado de toda la ley el contenido específico de cada competencia enumerada: arts. 3 – 20 – 27 – 63 – 46 – 29 – 32 – 11 y 109⁵²³. Esta regulación es novedosa, por cuanto no hay un artículo en el TRLA similar a este en su título II que regula la Administración pública del agua y las competencias homologas del Gobierno estatal se encuentran dispersas en multitud de artículos (véanse los arts. 16.bis, 28, 40, 44, 46 y 117 TRLA).

Entre las funciones o potestades concretas del Consejo de Gobierno relativas o relacionadas con la planificación hidrológica, están:

- Delimitar las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía (art. 3).
- Crear y regular la comisión de autoridades competentes (art. 15).
- Fijar la composición y funciones del Consejo Andaluz del Agua (art. 16).
- Establecer los órganos colegiados de gestión y coordinación (art. 18).
- Aprobar inicialmente los PHDH intracomunitarias de Andalucía (art. 20.2).
- Establecer los órganos colegiados de participación activa de los usuarios en la planificación (art. 20.4).

⁵²³ El art. 9 no mantiene en su exposición el orden de su regulación en el texto legal, enumerándolas de forma distinta. Asimismo, no incluye todas las competencias asignadas en la ley al Consejo de Gobierno, existiendo múltiples remisiones en la LADA al Consejo de Gobierno que no se enumeran en el citado artículo. Por ello, considero que la cláusula final de remitir a «las demás facultades que se le atribuyan en esta ley» para salvaguardar estas carencias, es una muestra más de la premura en su elaboración y de la mala praxis normativa seguida.

- Establecimiento de las reservas fluviales (art. 21).
- Aprobar el programa de medidas de los PHDH, los PH específicos y los programas específicos de medidas previstos en el art. 26 (art. 27.1)⁵²⁴.
- Revisar los programas de medidas de los PHDH, los PH específicos y los programas específicos de medidas, así como la revisión de objetivos de calidad de las masas de agua (art. 27.2).

Al listado de funciones del Consejo de Gobierno establecidas en el citado art. 9 LADA y aquellas otras que se le atribuyan en la propia ley o en su normativa de desarrollo y aplicación, hay que añadir la potestad establecida en la disposición final quinta para el desarrollo reglamentario en el plazo máximo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la LADA. La potestad reglamentaria no se ha ejercido todavía, careciendo actualmente la CA de Andalucía de un reglamento propio, a semejanza del RDPH estatal, que desarrolle el contenido normativo de la LADA. Ello ha provocado que se haya venido utilizando la normativa de los PHDH para tal fin, como se expondrá en la parte tercera de este estudio.

3. Funciones del titular de la consejería

Antes de pasar a analizar el art. 11 LADA, que regula las funciones de la Administración autonómica, hay que indicar que en el borrador de anteproyecto enviado al Consejo Consultivo se incluía un art. 10 que establecía las competencias de la persona titular de la consejería competente en materia de agua⁵²⁵. Desconozco los motivos por los que el legislador consideró finalmente innecesario recoger las competencias del titular de la consejería expresamente en un artículo único. Ello no ha impedido que a lo largo de su articulado, la LADA le atribuya las siguientes potestades y funciones relacionadas con la planificación hidrológica y los planes específicos:

- La presidencia de la comisión de autoridades competentes (art. 15).
- Elevar al Consejo de Gobierno las propuestas de planes y programas hidrológicos

⁵²⁴ La aprobación por parte del Consejo del Gobierno de los programas de medidas, como un documento independiente de los PHDH será analizada en un capítulo posterior cuando se comente la regulación autonómica en materia de planificación hidrológica.

⁵²⁵ El art. 10, titulado «Competencias de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua», establecía que corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de agua:

- a) El control de eficacia de la Agencia Andaluza del Agua, en los términos previstos por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- b) Elevar al Consejo de Gobierno las propuestas de planes y programas hidrológicos, así como del resto de resoluciones en las materias de competencia de este órgano.
- c) Imponer las sanciones cuya competencia le corresponda, con arreglo a lo dispuesto en esta ley.
- d) El ejercicio de la potestad expropiatoria.
- e) Las demás facultades que se le atribuyan en esta ley o en su normativa de desarrollo y aplicación.

específicos (art. 27.2) y la revisión de objetivos de calidad de las masas de agua establecidas en los PHDH (art. 27.3).

- Autorizar la utilización de las infraestructuras de interconexión de los distintos PHDH para efectuar las transacciones de agua (art. 48).
- Declarar la entrada y salida de las situaciones de alerta y eventual sequía (art. 63).

Como se puede observar, las funciones son de carácter ejecutivo, sin que se le habilite para el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 26.2.a LAJA).

4. Funciones de la Administración andaluza del agua

Dentro del capítulo II dedicado a la Administración andaluza del agua⁵²⁶, el art. 11 establece las funciones de la Administración andaluza del agua, sin perjuicio de las atribuidas a los organismos de cuenca en la legislación básica (arts. 23 y 24 TRLA), que serán asumidas por la Administración autonómica en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, así como las que en un futuro se puedan asignar en el decreto de estructura orgánica. Asimismo, la Administración andaluza puede intervenir en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, de acuerdo con lo establecido en el capítulo III del título II del TRLA, al estar integrada en varios órganos de gobierno, de participación y de cooperación. Las funciones las puede realizar directamente la propia consejería, como se está haciendo hasta la fecha, o bien a través de un ente instrumental⁵²⁷.

⁵²⁶ En el anteproyecto de LADA se denominaba a este capítulo «La Agencia Andaluza del Agua» y en sus cuatro artículos se definía su régimen jurídico, recursos económicos, órganos y funciones. En la LADA finalmente aprobada quedan reducidos a dos los artículos que regulan los órganos y las funciones de la Administración andaluza del agua, con prácticamente el mismo texto aunque se han eliminado los dos últimos apartados, que regulaban la presidencia de la citada agencia y las direcciones provinciales. Asimismo, se eliminó la disposición transitoria segunda sobre la «Adecuación del régimen jurídico de la Agencia Andaluza del Agua».

⁵²⁷ El art. 158 del Estatuto de Autonomía establece que «La Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencia». El precepto sustituye al art. 68 del Estatuto de 1981 que habilitaba exclusivamente a la constitución de empresas públicas. Por su parte el art. 50 LAJA establece que «Tienen la consideración de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley, las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía, en los términos previstos en esta Ley». Las cuales pueden clasificarse en agencias y entidades instrumentales privadas (sociedades mercantiles o fundaciones del sector público andaluz). Pero es a las agencias administrativas (art. 65) a las que se atribuye la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas; y a las agencias de régimen especial (art. 71 incluido por la Ley 1/2011) a las que se asigna funciones que impliquen el ejercicio de autoridad, y pueden integrar a los funcionarios en su personal. Por lo que dicha intervención de la JA debería hacerse por alguno de estos tipos de agencia.

Estas funciones se estructuran en siete apartados: expropiación, planificación hidrológica, ordenación, DPH, infraestructuras hidráulicas, fenómenos extremos y otras materias. Funciones que no constituyen un *numerus clausus*, por cuanto existen otras funciones a lo largo del articulado que se atribuyen a la consejería competente en materia de agua. Además, pueden ampliarse las mismas a través de los decretos de estructura orgánica o de desarrollo reglamentario de esta ley que se puedan aprobar en un futuro. Aunque nos vamos a centrar en las funciones atribuidas en materia de planificación hidrológica y prevención de fenómenos extremos, algunas de las funciones contempladas en materia de ordenación, DPH, infraestructuras hidráulicas y otras materias están relacionadas con la elaboración y posterior aplicación de la planificación hidrológica. Entre ellas se pueden citar: determinar los sistemas supramunicipales y las aglomeraciones urbanas, que van a condicionar la reserva de recursos en los PHDH; establecer las limitaciones al uso de las zonas inundables⁵²⁸, que se suele realizar en la normativa de los planes; planificar las infraestructuras del agua de interés comunitario y local, que son la base de las medidas de satisfacción de las demandas; e informar los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, que se deben coordinar con lo establecido en los PHDH.

A. En materia de planificación hidrológica

Las funciones establecidas en su apdo. 2 en materia de planificación hidrológica son las siguientes:

- a) *Elaborar la planificación hidrológica y sus revisiones en las demarcaciones comprendidas íntegramente en el territorio de Andalucía y la colaboración en la que corresponde a la Administración del Estado, particularmente en la que afecte a la parte andaluza de las Cuencas de los ríos Guadalquivir, Guadiana y Segura*

Tales funciones en las cuencas intracomunitarias son coherentes con las competencias asignadas a la Administración autonómica en el art. 8.1.a) LADA, sobre las que volveremos más detenidamente en el próximo capítulo dedicado exclusivamente a esta materia. Mientras que la colaboración en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias ya estaba prevista en el citado art. 25 TRLA, articulada mediante el consejo del agua de la cuenca (art. 35) y el comité de autoridades competentes (art. 36.bis). En dichos órganos colegiados de las CH del Guadiana, Guadalquivir y Segura participa la CA⁵²⁹, colaborando en la elaboración de los respectivos PHDHs regulados

⁵²⁸ Esta función ha sido eliminada mediante el Decreto-Ley 26/2021, por cuanto las referidas limitaciones de usos en zonas inundables serán las establecidas «en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, en el Reglamento del dominio público hidráulico y en la restante legislación estatal, así como en el plan hidrológico y en el de gestión del riesgo de inundación de la respectiva Demarcación» (así se indica en el art. 58.2 LADA).

⁵²⁹ El art. 36.1 TRLA establece que en el consejo del agua estarán representadas cada una de las CCAA incluidas en el ámbito territorial del organismo de cuenca; y el art. 4 del Real Decreto 126/2007 establece la participación de un vocal de Andalucía en cada una de las DH intercomunitarias.

en el art. 41.

A diferencia del citado art. 8 que establece la «participación», en este art. 11 se establece la «colaboración» entre la Administración autonómica y la estatal. La confusión terminológica que coloquialmente se produce entre estos términos no puede hacernos olvidar, como ha puesto de manifiesto Alberti Rovira, que la «colaboración implica que dos o más administraciones trabajan juntos para alcanzar un objetivo en común, compartiendo propuestas y medios»⁵³⁰, mientras que «la participación consultiva consiste en la concesión de voz a una administración en procesos de elaboración de decisiones en sede de otra administración, cuando pudiere resultar afectado su ámbito competencial, o de forma más general, sus intereses legítimos. Por ello, el régimen de la participación se acerca más al de la coordinación que al de colaboración en sentido estricto, o al de la cooperación, con cuyas técnicas e instrumentos puede aparecer, sin embargo, íntimamente vinculada en la práctica»⁵³¹. A mi juicio, es más adecuado utilizar el término participación que el de colaboración en las funciones que desempeña la Administración autonómica dentro de los órganos colegiados previstos, puesto que su participación en estos órganos está sometida a la coordinación de la Administración estatal que elabora el PHDH intercomunitaria. Además, así se expresa nuevamente en el art. 20 LADA cuando regula la planificación hidrológica.

- b) *Establecer objetivos para la protección de las aguas superficiales continentales, aguas de transición, aguas costeras y aguas subterráneas comprendidas íntegramente en la CA de Andalucía*

Esta función se ciñe a la concreción de los objetivos tasados para la planificación hidrológica en los arts. 40 TRLA y 20 LADA, así como al establecimiento de objetivos específicos en los planes hidrológicos y programas de medidas específicos regulados en el art. 26 LADA, los cuales serán analizados en un capítulo posterior. Ello, sin perjuicio de que el art. 27.3 LADA habilita excepcionalmente al titular de la consejería para proponer la revisión de los objetivos de calidad de las masas de agua establecidas en los PHDH y elevar la propuesta al Consejo de Gobierno para su aprobación.

- c) *Regular y establecer el apoyo técnico y las medidas de auxilio económico y fomento a corporaciones locales, otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica*

Esta función tiene una gran importancia en el cumplimiento del programa de medidas

⁵³⁰ Véase ALBERTI ROVIRA, E. (1985: 139). El autor considera que «El principio de colaboración aparece, pues, como una modulación de la independencia y separación de las instancias central y autonómica en el ejercicio de los poderes que les corresponden, en la tirría de sus respectivas decisiones competenciales». Dicha colaboración puede efectuarse «a través de tres mecanismos, que dan lugar a tres tipos distintos de relaciones: el auxilio -o colaboración en sentido estricto-, la coordinación y la cooperación».

⁵³¹ Véase ALBERTI ROVIRA, E. (1985: 153).

establecido en la planificación hidrológica, en el que se integran actuaciones de otras Administraciones públicas (locales y estatales) y entidades públicas como las comunidades de regantes, que son necesarios para alcanzar los objetivos previstos en los PHDH. Para realizar esa colaboración con los EELL y otras entidades como las CUMAS, ya prevista en el art. 25.2 TRLA, se deberán firmar los correspondientes convenios previstos en los arts. 31 y 38 LADA.

d) Programar y articular los programas de medidas previstos y aprobados en el proceso de planificación hidrológica

La programación realizada por la consejería solo afecta a las inversiones previstas para la CA y a su régimen financiero necesario (art. 25.3 LADA). Respecto a las inversiones de otras administraciones y entidades previstas en el programa de medidas, tan solo puede hacer un seguimiento de su ejecución y, a través de la comisión de autoridades competentes, impulsar la adopción por parte de dichas Administraciones públicas de las medidas que exija el cumplimiento de los objetivos previstos en la planificación hidrológica⁵³².

La utilización del verbo «programar» en vez del verbo «elaborar», utilizado anteriormente en el subapartado a), permite diferenciar la potestad de la Administración autonómica para programar u ordenar las medidas propuestas por las distintas Administraciones públicas en el comité de autoridades competentes y fijar su ejecución temporal para alcanzar los objetivos previstos, de la elaboración de las distintas medidas que corresponde a cada Administración pública dentro de sus competencias.

B. En materia de planes específicos.

En relación a los planes específicos de sequía e inundaciones, en el apdo. 6 se regulan las siguientes funciones:

a) Definir el sistema global de indicadores hidrológicos que permita prever las situaciones de sequía y sirva de referencia general para la declaración formal de situaciones de alerta y eventual sequía

Esta función ya estaba prevista en el art. 27 LPHN para los organismos de cuenca en las cuencas hidrográficas intercomunitarias y para las CCAA en sus cuencas hidrográficas intracomunitarias. Por su parte, el art. 63 LADA regula los PES y habilita al titular de la consejería para declarar mediante orden la entrada y salida de los sistemas en aquellas fases que representen restricciones de uso del recurso.

⁵³² Véase art. 5.1 del Decreto 14/2012, que fija las funciones de la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía.

b) Elaborar un sistema de información geográfica de zonas inundables y adopción de medidas para su difusión

Aunque el art. 60.1 LADA establece la competencia de la consejería para aprobar los planes de gestión del riesgo de inundación⁵³³, el art. 13.4 del Real Decreto 903/2010 establece que las «Administraciones competentes en las cuencas intracomunitarias elevarán el Plan al Gobierno de la Nación [...] para su aprobación mediante real decreto, de acuerdo con el reparto de competencias legalmente establecido». Por tanto, la competencia para su aprobación no corresponde a la consejería sino que, de forma similar al procedimiento de aprobación de los PHDH⁵³⁴, corresponde al Gobierno de la Nación, pudiendo la consejería realizar una aprobación previa de dichos planes con carácter previo a su remisión al ministerio para su toma de consideración y elevación al Gobierno, que debe aprobarlo mediante real decreto⁵³⁵. De hecho, ambos planes actualmente se elaboran y tramitan simultáneamente, por lo que su aprobación se realizará en el mismo acto. Sobre estos planes de gestión volveremos en un capítulo posterior cuando se analicen los distintos tipos de planes específicos regulados en la LADA.

c) Coordinar con las Administraciones competentes en materia de protección civil y ordenación territorial y urbanística y del medio rural, los planes de gestión del riesgo de inundación que sean necesarios por sus efectos potenciales de generación de daños sobre personas y bienes

Esta función de coordinación, aunque está establecida como competencia exclusiva de la CA en el art. 66 del Estatuto de Autonomía⁵³⁶, no se incluye, sin embargo, en el art. 8 LADA antes analizado. Se incluye en el art. 19 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre,

⁵³³ Esta exigencia, establecida en la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, fue recogida en la trasposición al ordenamiento jurídico español realizada por el Real Decreto 903/2010 y, del mismo modo, se ha incluido en el capítulo I del título VII de la LADA.

⁵³⁴ El art. 14 del Real Decreto 903/2010 exige que «la elaboración de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones posteriores se realizarán en coordinación con las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca y podrán integrarse en dichas revisiones». Sobre este aspecto se volverá en un capítulo posterior cuando se analicen estos planes específicos.

⁵³⁵ Así se ha hecho con los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía aprobados inicialmente por el Consejo de Gobierno el 20 de octubre de 2015 y enviados al ministerio para su aprobación final, que se realizó tras el informe del Consejo Nacional del Agua y de la Comisión Nacional de Protección Civil por medio del Real Decreto 21/2016, de 15 de enero.

⁵³⁶ El estatuto establece, en su art. 37.25, como principio rector de las políticas públicas «la atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública», para luego, en su art. 66, establecer las competencias en materia de protección civil y emergencias: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública».

de gestión de emergencias en Andalucía, que establece que corresponde a la Administración autonómica «dirigir, ordenar y coordinar la gestión de emergencias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con participación de todas las Consejerías, en atención a las competencias y funciones que tenga atribuidas»⁵³⁷, sin perjuicio de las competencias estatales en materia de coordinación y de protección civil establecidas en la CE y en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Todas estas funciones corresponden actualmente a la consejería con competencias en materia de medioambiente, que son realizadas por las distintas unidades administrativas adscritas a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático. Pueden ser delegadas en las respectivas delegaciones territoriales para acercar su gestión a los usuarios y ciudadanos en general, como ha ocurrido en la Resolución de 1 de julio de 2020, por la que la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos delega a las citadas delegaciones territoriales las competencias para dictar resoluciones sobre usos privativos, al amparo del art. 54 TRLA, en materia de autorizaciones para usos y actividades en DPH y zonas de servidumbre y policía, usos comunes especiales, y para derivaciones de agua de carácter temporal previstas en el art. 77 RDPH. A la Delegación territorial de Huelva se ha delegado la tramitación de las autorizaciones de vertido al DPH y la función ejecutiva de la policía de aguas y cauces, así como la tramitación de las propuestas de los expedientes sancionadores a la CH del Guadiana. Para mantener la necesaria coordinación, se exige que dichas delegaciones territoriales remitan mensualmente a la citada dirección general un listado con las resoluciones dictadas.

VI. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA LADA

El Estatuto del 2007, de acuerdo con las competencias que ostenta la CA en materia de régimen local (art. 60), establece en su art. 92.2.d) como competencias propias de los EELL, entre otras, la ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales. Del mismo modo, en el art. 96.3.a) se establece la competencia de las diputaciones provinciales para la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la CA. El desarrollo normativo de estas competencias se realiza en los arts. 13 y 14 LADA y en los arts. 9, 11 y 15 LAULA⁵³⁸.

⁵³⁷ El art. 18 de la citada Ley 2/2002 exige que la actuación de las Administraciones públicas respete las disposiciones de la legislación estatal y la normativa de régimen local, y el deber de colaborar en el desarrollo de actuaciones encaminadas a una adecuada gestión de las situaciones de emergencia. La obligación también se recoge en el art. 128 TRLA de la siguiente manera: «La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y los EELL tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del DPH, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan».

⁵³⁸ No se va a entrar a analizar en esta tesis el origen de las competencias municipales sobre abastecimiento de agua a la población en el siglo XIX, ni cómo ello se trasladó posteriormente a la citada LRBRL del año 1985. No obstante, hay que hacer una pequeña referencia histórica a la Ley Municipal de 1823, de 3 de febrero, por la que

Con dichas leyes se ha venido a «interiorizar» el régimen local dentro de la normativa autonómica⁵³⁹, que llevó incluso a la CA de Andalucía a intervenir en la defensa de dichas competencias locales frente a la Ley 27/2013, con la interposición de un recurso 1959/2014 ante el TC. El recurso fue resuelto mediante la STC 111/2016, que desestimó la mayor parte de las impugnaciones realizadas.

Siguiendo lo establecido en el art. 9 LAULA, en el art. 13.1 LADA se citan como competencias de los municipios la ordenación y la prestación de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua de uso urbano. Pero en ningún apartado de dicho art. 13 se incluye ninguna mención a su participación directa o indirecta en la elaboración de los PHDH intracomunitarios. La única referencia a la planificación se incluye en su apdo. 2, en el cual se somete la planificación, ejecución y explotación de las obras hidráulicas municipales a lo establecido en la planificación hidrológica y en los planes y programas específicos de la DH.

Por ello, su participación en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias e

se aprobó la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias y al Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos de la Península e Islas adyacentes, en los que se exigía a los ayuntamientos que procuraran el mayor surtido de aguas potables y abundantes para el servicio del pueblo. La obligación se trasladó a la Ley de 1856, de 5 de julio, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos; a la Ley Municipal de 1877, de 2 de octubre; al Decreto-Ley de 1924, de 8 de marzo que aprueba el Estatuto Municipal; a la Ley Municipal de 1945, de 17 de julio; y a la Ley de Bases de Régimen Local de 1955, de 24 de junio. Véase CALVO MIRANDA, J.L. (2010:295-306).

Esta ley estatal, último exponente previo a la citada LRBRL, incluía en su art. 101 como actividad municipal de salubridad e higiene, las aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, estableciéndose como obligatorio el suministro de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos; y para municipios de más de cinco mil habitantes, el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado. La Ley preveía también que las diputaciones provinciales garantizaran estos servicios (art. 243). No existía, por tanto, una regulación sobre los servicios de agua supramunicipales, por lo que el Estado ejecutaba aquellas actuaciones consideradas de interés general y el resto quedaba en manos de las diputaciones provinciales. No obstante, en el Decreto 2904/1963, de 31 de octubre, por el que se amplían los auxilios del Estado a las obras de abastecimiento, distribución de agua y saneamiento de poblaciones, se ampliaron los auxilios del Estado a los «aprovechamientos mancomunados o múltiples que acuerde el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo», con lo que se daba carta de naturaleza a la prácticas realizadas hasta esa fecha por las CH. Véase ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2347-2350).

⁵³⁹ La STC 247/2007 justifica la constitucionalidad de esta interiorización, siempre y cuando los estatutos incorporen unas mayores garantías de la autonomía local y respeten los mínimos constitucionales. ZAFRA VICTOR, M. (2008: 48) señala que «el termino interiorización ha suscitado reticencias fundadas por el riesgo de rebajar la importancia del gobierno local a Administración indirecta de la comunidad autónoma. Regular el régimen local como competencia autonómica exclusiva justifica el recelo de temer un menoscabo del pluralismo político. Sin embargo, estas reservas, en principio comprensibles a la vista de la legislación sectorial autonómica o de la cooperación económica de las comunidades con las entidades locales a través de subvenciones y convenios, pueden quedar atemperadas aprovechando las garantías que proporciona el Estatuto». Por su parte, ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (2006: 50) considera que la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos, pero que ello no debe conllevar la subordinación del régimen local a dicho ordenamiento autonómico, ya que «las reformas estatutarias no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la Constitución, pues ello implicaría situarse en posición de Legislador constituyente y en desconocer la posición del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma».

intracomunitarias se realiza respectivamente a través de los órganos colegiados de participación previstos en el TRLA (consejo del agua de la cuenca y comités de autoridades competentes) y en la LADA (consejo andaluz del agua y comisión de autoridades competentes). Estos últimos órganos de participación están regulados específicamente en el Decreto 477/2015⁵⁴⁰.

Para garantizar el respecto a las competencias locales por parte de la Administración autonómica, el art. 57 LAULA regula el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Su función principal es conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales autonómicos afecten a las competencias locales, así como informar sobre el impacto que los mismos pueden ejercer sobre dichas competencias. Aunque el informe no tiene carácter vinculante, sí que es preceptivo, lo que ha conllevado la anulación en el año 2019 de los PHD del Guadalete-Barbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas del ciclo 2015-2021 por no haberse solicitado el mismo durante su tramitación⁵⁴¹.

Por todo lo expuesto anteriormente, las funciones que en desarrollo de las competencias establecidas en el art. 92.2 del Estatuto de Andalucía ostentan los municipios en la planificación hidrológica serían:

- Informar preceptivamente, a través del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del Consejo Andaluz de Concertación Local, todos los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la CA de Andalucía y que afecten a las competencias locales⁵⁴².
- Elaboración de la planificación y proyectos de obras hidráulicas locales, en coordinación con la planificación hidráulica autonómica, con objeto de complementar las infraestructuras autonómicas y estatales del ciclo urbano del agua establecidas en los programas de medidas de los PHDH.
- Participación en la elaboración de la planificación hidrológica, tanto de las cuencas intracomunitarias como intercomunitarias, a través de los comités de autoridades competentes (en Andalucía a través de la comisión de autoridades competentes) y el consejo del agua de la DH.

⁵⁴⁰ La regulación que se hace en este Decreto 477/2015 de los órganos colegiados de participación será analizada en el próximo capítulo, cuando se estudie la participación en la planificación hidrológica.

⁵⁴¹ Sobre este aspecto se volverá en la parte tercera de la tesis cuando se analicen los PHDH de segundo ciclo (2015-2021).

⁵⁴² El Consejo Andaluz de Concertación Local es un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo de la JA que, además de la función de asesoramiento jurídico, «se le supone, también, una actividad de control preventivo dirigida a determinar la conformidad de las actuaciones del poder público y si estas se ajustan al sistema normativo [...] Los órganos consultivos ejercen así una labor revisora que se encarga de evaluar ex ante la calidad normativa de las disposiciones que se planean, y de estimar su adecuación técnico-jurídica a un sistema legal concreto». Véase ARANA GARCÍA, E. (2011: 284).

- Ejecución, explotación y conservación de las obras hidráulicas municipales previstas en el programa de medidas, tanto si son obras financiadas por ellas mismas, como si son financiadas por la CA a través de un convenio de colaboración.
- Elaboración de los planes de emergencia ante situación de sequía en los municipios o sistemas supramunicipales de más de diez mil habitantes⁵⁴³.

Estas funciones pueden ampliarse por parte de la CA a través de un decreto de delegación, de acuerdo con el art. 19 LAULA y los arts. 7.3 y 27 de LRBRL, así como mediante una encomienda de gestión a través de los convenios interadministrativos regulados en el art. 23 LAULA. La delegación estaría sometida al correspondiente control y coordinación de las actuaciones por parte de la CA, tal y como se regula en el art. 58 LAULA, sin que pueda afectar en ningún caso a la autonomía de dichas EELL.

Las funciones se pueden realizar directamente por la propia entidad o de forma indirecta, mediante modalidades contractuales de colaboración (art. 33 LAULA)⁵⁴⁴, así como a través de una entidad supramunicipal⁵⁴⁵ en la cual deleguen sus competencias (art. 14.3.a LADA). El Plan Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006 quería potenciar las entidades supramunicipales con el establecimiento de sistemas supramunicipales públicos de gestión del ciclo integral del agua para usos urbanos, los cuales, en base a la disposición transitoria cuarta de la LADA tenían un plazo de un año para constituirse en aquellos municipios que se abastezcan de una misma captación⁵⁴⁶. Asimismo, el art. 32.4 LADA exige la constitución de

⁵⁴³ ARANA GARCÍA, E. (2021: 965-966) atribuye la rebaja del umbral establecido en el art. 27.3 LPHN a «la especial sensibilidad de la región» a las sequías y considera que los citados planes de emergencia deberían ser elaborados por las diputaciones, y no por los municipios, «ya que en ellas recae la titularidad competencial principal sobre el suministro de agua municipal (artículo 26.2 LRBRL)». Para su elaboración deben utilizar la Guía para la elaboración de Planes de Emergencia por sequía en sistemas de abastecimiento urbano, de 17 de enero de 2007 y la Instrucción técnica para la elaboración de los planes especiales de sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez.

⁵⁴⁴ ARANA GARCÍA, E. (2018A: 692-694) considera que «el futuro de la, bajo mi punto de vista, necesaria colaboración público-privada en el sector de los servicios urbanos del agua, tiene que partir de una redefinición de los papeles público y privado en dicha relación. Es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre los privilegios propios del poder público y las garantías necesarias para la iniciativa privada que permita volver a colocar estas fórmulas de gestión como las más convenientes para la satisfacción del interés público que hay detrás de este esencial y básico servicio que no es más que la materialización de un Derecho Humano».

⁵⁴⁵ La LAULA, cumpliendo el mandato dado por el art. 94 del Estatuto del 2007, regula en el título V a las mancomunidades (arts. 63 a 77), consorcios locales (arts. 78 a 82) y las redes de cooperación territorial (art. 84). Sin embargo, no se regulan en la citada LAULA las agrupaciones de municipios (comarcas y áreas metropolitanas), cuyo desarrollo queda pendiente.

⁵⁴⁶ El art. 32.3 LADA atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para fijar el ámbito territorial de cada sistema supramunicipal para la mejor gestión de las infraestructuras de aducción y depuración prevista, previa audiencia de los EELL afectadas. Su constitución no garantiza su funcionamiento, en opinión del Consejo Consultivo manifestada en su Dictamen 556/2009 en referencia a la citada disposición transitoria cuarta de la LADA: «En el apdo. 1 debería hacerse alusión al funcionamiento y no a la constitución de los sistemas supramunicipales de gestión». La razón de ello es que la mera constitución del sistema supramunicipal de aducción

dichas entidades supramunicipales cuando «resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales» o cuando «una entidad local disponga de derechos de captación de aguas que sirvan para el abastecimiento de dos o más municipios»⁵⁴⁷. Para ello, penaliza la falta de integración de los EELL en los sistemas supramunicipales con la imposibilidad de acceder a las medidas de fomento y auxilio económico⁵⁴⁸, pudiendo llegar la CA a asumir la ordenación y gestión de estos servicios (art. 34.3 LADA) y a imponer sanciones leves por «el incumplimiento de gestionar los servicios el agua dentro de un sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, cuando resulte obligatorio» (art. 106.1.t LADA).

Asimismo, en dicho art. 14.3.b) LADA se prevé la posibilidad de que la CA pueda delegar competencias en estos entes supramunicipales en «relación con la construcción, mejora y reposición de las infraestructuras de aducción y depuración de interés de la Comunidad Autónoma», a cuyo efecto se podrán suscribir los convenios previstos en el art. 31. En materia de planificación hidrológica, los habilita para «Proponer programas y elaborar proyectos de obras que se someterán a la aprobación de la consejería competente en materia de agua cuando

no garantiza la prestación del servicio de aducción por dicho ente supramunicipal y, por tanto, se podría dar un vacío en la prestación del servicio entre el momento de la constitución del citado sistema supramunicipal y finalización de la prestación del servicio por la entidad suministradora, y el momento exacto de prestación o entrada en funcionamiento del servicio por el ente supramunicipal. Para una correcta prestación del servicio básico, sería conveniente que la finalización de la prestación del servicio por la entidad suministradora coincidiera con el comienzo del funcionamiento o prestación del servicio por el ente supramunicipal que gestione el sistema supramunicipal de aducción, pues la constitución del mismo se suele producir bastante tiempo antes de empezar a prestar el servicio.

Para ARANA GARCÍA, E. (2018A: 681) «Mientras que este modelo de gestión de servicios públicos por entidades supramunicipales no se extienda (o, incluso, en algunos casos se imponga), la autonomía municipal en ámbitos como el de la gestión de los servicios urbanos del agua generará problemas de heterogeneidad en su regulación y dificultades técnicas que no favorecen la mejora en la prestación de estos servicios a los ciudadanos». Por ello, propone crear en España una autoridad administrativa independiente, al estilo de países como Italia, Portugal o Reino Unido, que lleve «a cabo una armonización económica, de estándares de servicio y de control en los servicios urbanos del agua».

⁵⁴⁷ No existe regulación alguna al respecto en el TRLA más allá de la referencia incluida a los consorcios en el art. 89.2, limitándose la regulación estatal a lo establecido en la LRBRL y en su modificación por la Ley 27/2013, donde se refuerza el papel coordinador de las diputaciones provinciales y de entidades equivalentes en la gestión de algunos servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes como son el abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y tratamiento de aguas residuales. Para ello se exige que cuenten siempre con el consentimiento de los municipios afectados.

Esta voluntariedad en la integración de servicios, la refuerza el TRLRHL en la disposición adicional decimoquinta referida a la gestión integrada o coordinada de los servicios públicos, con un incremento en la participación de los fondos estatales si esta integración supone un ahorro superior al 10% respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado.

⁵⁴⁸ Entre las medidas de fomento y auxilio económico habrá que incluir, además de los convenios anteriormente definidos en el art. 31 LADA para financiar las infraestructuras, las subvenciones que al respecto se puedan otorgar por la CA. Así, en la Orden de la Consejería de Gobernación de 29 de enero de 2008 se otorgaban subvenciones para la financiación de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios dentro del Plan de Cooperación Municipal, como son los servicios de gestión del agua.

afecten a los sistemas de gestión supramunicipal».

Estas competencias que también podrán ser desempeñadas por las diputaciones provinciales, previa solicitud expresa de las EELL, como se indica en los arts. 13.3 y 34.1 LADA. Por tanto, las competencias en materia de planificación hidrológica se circunscriben a funciones auxiliares de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de proyectos, planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico a los municipios, siempre que se le requiera o la provincia estime conveniente prestárselo (art. 12)⁵⁴⁹. Ello por cuanto en ninguno de los órganos creados al respecto (comités de autoridades competentes, Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, consejo del agua de la DH) están representadas las diputaciones provinciales. No obstante, pueden colaborar en la organización de los talleres de participación previstos en la planificación hidrológica y en cuantas actuaciones similares de participación se organicen, si así se les encomienda por parte de la consejería competente en materia de agua.

En conclusión, las funciones de las EELL en la planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias son similares a las previstas para las cuencas intercomunitarias en el TRLA. La única novedad existente en Andalucía es la necesidad de solicitar informe al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales con carácter previo a la aprobación de los PHDH por parte del Consejo de Gobierno de Andalucía. Este informe, aun careciendo de carácter vinculante para la Administración autonómica, debería contribuir a evitar litigios posteriores ante el TS, como los planteados contra los PHDH del primer y segundo ciclo (como se verá en la parte tercera de esta tesis).

⁵⁴⁹ En el art. 12.2 y 3 LAULA se establecen como criterios para prestar esta asistencia técnica: la atención preferente a los municipios de menor población, insuficiente capacidad económica y de gestión, y la urgencia de la asistencia. La tramitación de la solicitud de asistencia deberá cumplir los principios de eficacia, transparencia y celeridad, debiéndose motivar la decisión adoptada.

CAPITULO 4

OBJETIVOS, ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PHDHS INTRACOMUNITARIOS

La planificación hidrológica, como cualquier otro plan administrativo, supone el ejercicio de una potestad de las Administraciones públicas para ordenar la gestión del agua hacia la consecución de unos objetivos concretos a través de la disposición en el tiempo de los medios económicos y legales necesarios para ello. Ello no significa que los poderes públicos tengan una libertad absoluta y consiguiente discrecionalidad para fijar esos objetivos, plazos y medios necesarios⁵⁵⁰.

Por tanto, y antes de entrar a analizar el contenido normativo recogido en los PH aprobados hasta la fecha en Andalucía, es necesario conocer cuáles son los principios, objetivos y el contenido exigido por la LADA a los PHDH de las cuencas hidrográficas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Esta regulación se completa con la legislación básica estatal del título II del TRLA y el RPH que lo desarrolla, comentada en la parte primera de esta tesis.

En los próximos apartados de este capítulo se analizará la regulación contenida en la LADA, comparándola con la establecida en la normativa básica estatal. Todo ello, sin perder de vista las directrices y principios establecidos en la DMA que deben guiar el proceso de elaboración de la planificación hidrológica para alcanzar el objetivo final del buen estado de todas las masas de agua.

I. PRINCIPIOS GENERALES

Sin perjuicio de los principios rectores de las políticas públicas establecidos en el bloque de la constitucionalidad (CE y el Estatuto de Andalucía) y de los específicos en materia de aguas establecidos en las directivas comunitarias (principalmente en la DMA, aunque no se pueden obviar otras como las Directivas 91/271, 2003/4, 2003/35 o la 2007/60), los principios que deben informar el ordenamiento jurídico en materia de aguas están contenidos en el TRLA y en la LADA⁵⁵¹.

⁵⁵⁰ Véase MARTIN RETORTILLO, S. (1988: 326-328).

⁵⁵¹ El art. 1 del Código Civil establece que las fuentes del ordenamiento jurídico son la ley, la costumbre y los principios generales. Y en su apdo. 4 establece que los principios generales del derecho se aplicaran en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico. No es objeto de este estudio entrar a valorar ni a enjuiciar la existencia de un ordenamiento suprapositivo (corriente filosófica iusnaturalista) que, por encima del orden normativo formal establecido, establezca unos principios generales que nos sirva para juzgar la bondad y equidad de las propias normas dictadas. Y así, este apartado va a centrar el estudio en los principios recogidos formalmente en las leyes que regulan la materia de aguas en Andalucía, que nos van a permitir suplir las carencias de la norma e interpretarlas para su aplicación al caso concreto.

La propia LADA en su exposición de motivos recalca los principios aplicables a la misma: «la Ley conecta perfectamente con los mejores contenidos ambientalistas presentes en la legislación estatal de aguas, y desde luego, enlaza claramente con los principios sustentadores de 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».

1. Principios generales establecidos en la DMA y la legislación básica estatal

Los principios generales de la legislación básica estatal de aguas se enunciaban en el art. 13 LAg y sin cambio alguno se incluyeron posteriormente en el art. 14 TRLA:

- «1.º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- 2.º Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- 3.º Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza».

Estos principios generales orientan los objetivos específicos en materia de planificación hidrológica del art. 40.1 TRLA. Así, podemos destacar los siguientes principios ordenadores de la planificación hidrológica:

- Economía del agua: este principio está unido a los objetivos de «economización de su empleo y racionalización de sus usos» del art. 40.1 TRLA y busca la satisfacción de las demandas de agua con las disponibilidades de recursos existentes y futuros previstos. Para ello, se puede optar tanto por una política hidráulica basada en el incremento de recursos (como había sido hasta la aprobación de la LAg) o por una política hidráulica basada en el ahorro y mejora de la eficiencia en los usos, como se indica en el citado art. 40.1⁵⁵².

⁵⁵² El proceso de ahorro de recursos mediante el aumento de la eficiencia y racionalización del uso del agua que ya era palpable en el Plan Nacional de Regadíos aprobado por la Orden de 14 de marzo de 1996 (horizonte 2005). El plan nacional se ha ido sucesivamente actualizando, pero siempre ha mantenido importantes inversiones en los programas de modernización, ordenación y fomento de la eficiencia de los regadíos españoles. El Reglamento UE 1305/2013 que regula las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el marco 2014-2020, exige que dichas ayudas se utilicen para conseguir un ahorro potencial de agua de entre un 5 % y un 25 % con arreglo a los parámetros técnicos de la instalación o infraestructura existente, llegando a un 50 % en masas de agua subterránea o superficial cuyo estado haya sido calificado como inferior a bueno en el correspondiente PHDH. CASTELLANO PRATS, J.L. (2015: 457) indica que «Los proyectos de inversión cuyo objeto es la ampliación de la superficie regable solo serán admisibles si los recursos proceden de masas de agua en buen estado, o en otro caso que no lo incumplan por presiones cuantitativas o de extracción de recursos. Esta condición no es exigible para nuevas instalaciones de riego cuyo suministro de agua proceda de un embalse existente aprobado por las autoridades competentes antes del 31 de octubre de 2013 y cuyas extracciones estén limitadas o se garantice unos caudales circulantes mínimos». Por tanto, esta obligación de la consejería de destinar parte del agua al usuario puede conllevar la devolución de los fondos europeos recibidos para tal

- Coordinación interadministrativa: la regulación de las aguas prevista en la LAg debía tener en cuenta el complejo sistema competencial establecido en la CE y, para ello, en su art. 23 (actual art. 25 TRLA) habilitaba la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las CCAA, EELL y comunidades de usuarios en el ejercicio de sus respectivas competencias. La colaboración se plasma en su participación en la gestión a través de la junta de gobierno y en su participación en la planificación hidrológica a través del consejo del agua de la cuenca y el comité de autoridades competentes (en este último solo están representadas las Administraciones públicas)⁵⁵³.
- Participación de los usuarios: la participación de los usuarios en la gestión del agua ha sido históricamente una práctica habitual en las administraciones hidráulicas y el art. 27 TRLA la mantiene, garantizando al menos un tercio del total de vocales y, en todo caso, un mínimo de tres en la junta de gobierno. Pero además, el art. 35 establece la participación de los mismos en la planificación hidrológica a través del consejo del agua de la cuenca, que no será inferior al tercio total de vocales y estará integrado por representantes de los distintos sectores en relación a sus respectivos intereses en el uso del agua.
- Unidad de gestión a nivel de cuenca hidrográfica: este principio, avalado por la STC 227/1988 e incorporado expresamente en el art. 36.bis.4 TRLA por la Ley 62/2003, garantiza la consideración de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y de planificación hidrológica indivisible. Ello no impide que en los PHC, cuyo ámbito territorial específico es coincidente con el de la DH (art. 40.3 TRLA) se puedan incluir varias cuencas hidrográficas conexas para una mejor gestión de sus recursos hídricos, dando lugar a los vigentes PHDH.
- Coordinación/compatibilidad con otros planes sectoriales (ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza): aunque se analizará en un capítulo posterior la vinculación de los PH con el resto de la planificación sectorial, en este punto solo quiero recoger la voluntad del legislador de que el PH, por la importancia que el mismo tiene sobre la planificación económica general, debía integrar en su contenido y vincular al resto de planes sectoriales en materia de ordenación del territorio, medio ambiente, e incluso planes de riego (que aunque no lo recoja expresamente este art. 14 TRLA viene incluido dentro del contenido de los PHC en el art. 40). La importancia es tal, que en el art. 41.4 TRLA se reitera que: «Los Planes Hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten»; y en el art. 43 se establecen los criterios para garantizar

modernización si no cumplen las exigentes condiciones impuestas por el citado reglamento de la UE.

⁵⁵³ La importancia de la coordinación interadministrativa para solucionar los problemas competenciales en materia de planificación hidrológica entre el Estado y las CCAA fue reconocida por la STC 227/1988 en su FJ 20º, a la par que reconocía la constitucionalidad de la aprobación por el Gobierno de los PHC intracomunitarios.

su compatibilidad.

La coordinación entre los planes sectoriales y el PHC es independiente de la administración competente para su aprobación. Ello no implica que el Estado tenga obligatoriamente que aceptar las propuestas planteadas en el planeamiento autonómico, pero tampoco que pueda «eliminar o postergar *sine die*, por favoritismo político y de manera caprichosa, discriminatoria o contraria a los principios legales y constitucionales que venimos comentando, cualquier iniciativa regional»⁵⁵⁴.

A su vez, la Ley 62/2003, que traspone la DMA al derecho interno, incluyó en el articulado del citado TRLA varios de los principios rectores de la política de agua sostenible de la DMA (arts. 1 y 4): de cautela, de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente y de quien contamina paga y recuperación de costes⁵⁵⁵.

2. Principios de la actuación administrativa en Andalucía

A partir de estos principios generales establecidos en el TRLA y en la DMA, antes expuestos, la LADA en el año 2010 incorpora, con mayor o menor éxito, los principios generales en sus arts. 5 y 64 (este último en cuanto al régimen económico-financiero)⁵⁵⁶. Así, el art. 5 recoge los principios que deben regir en la actuación administrativa y, por ende, en la planificación hidrológica, de manera similar al art. 14 TRLA pero ampliando el listado de principios hasta doce para concretar más su contenido. De ellos, destacaría por la importancia que les otorga la ley los de participación pública y transparencia y recuperación de costes. Ambos principios derivan directamente de la DMA y van a generar en la LADA sendos títulos: el II, sobre la participación pública y el derecho a la información; y el VIII, sobre el régimen económico y financiero.

La actuación administrativa en materia de aguas se regirá en las cuencas hidrográficas intracomunitarias por los siguientes principios y objetivos concretos establecidos en el citado art. 5:

A. Principio de no deterioro

Busca la prevención, conservación y restauración del buen estado ecológico de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales

⁵⁵⁴ Véase DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 189-190).

⁵⁵⁵ Estos principios ya se han comentado en la parte primera de la tesis cuando se analizaban los cambios introducidos por la DMA en la regulación interna del agua en España. Sobre este asunto se puede consultar mi estudio titulado «El principio de recuperación de costes en la Ley de Aguas de Andalucía: Estado de la cuestión», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 111, septiembre-diciembre del año 2021, pp. 103-144.

⁵⁵⁶ Indico «con mayor o menor éxito» por cuanto, como se verá a lo largo de este apartado, alguno de los principios establecidos en la DMA se han recogido nominalmente, pero no se han establecido formalmente, como es el caso del principio de recuperación de costes.

directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos. Con lo que además se garantizaría agua de calidad para satisfacer los usos humanos al eliminar de nuestros ríos los contaminantes más peligrosos y reducir al máximo la carga contaminante de los vertidos para devolver a los ríos a su estado ecológico natural.

Es el primero de los objetivos de la DMA y está encaminado a prevenir todo deterioro de los ecosistemas acuáticos mediante la eliminación de la contaminación que perjudica la calidad de las aguas. Para ello se deben imponer tasas suficientemente altas para que las empresas opten por emplear tecnologías depuradoras o de reciclado antes que pagar las multas por contaminar. El cual «pretende ir más allá del principio quien contamina paga, para añadirle y repara» los daños producidos a los ecosistemas acuáticos, debiendo el causante del daño restaurar los recursos naturales al estado anterior al daño⁵⁵⁷.

B. Sostenibilidad

La actuación administrativa debe velar por el uso sostenible del agua, basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, lo que supone su utilización racional y solidaria y el fomento de la reutilización y el ahorro del agua. Se busca evitar la sobreexplotación de ríos y acuíferos, conseguir que la sociedad asuma que los ecosistemas acuáticos son frágiles y sus recursos limitados e incentivar el ahorro y el uso eficiente del agua. No se trata de generar más recursos de agua para aumentar la oferta, sino de adecuar las demandas existentes de agua a la disponibilidad real en cada lugar.

C. Protección de la salud

Busca la protección de la salud en todos aquellos usos destinados al ser humano, especialmente en las aguas de consumo. Ello implica priorizar para estos últimos el agua de mejor calidad disponible, realizando las infraestructuras necesarias para la sustitución de caudales por otros de diferente origen (art. 44.1 LADA). Para garantizar dicha protección de las aguas dedicadas a consumo humano, hay que reducir el nivel de tratamiento de purificación necesario para la producción de agua potable y fijar los perímetros de protección de las aguas subterráneas destinadas a abastecimiento, para evitar la realización de actuaciones que puedan contaminar dichas aguas (art. 55 LADA).

D. Unidad de la gestión del agua

Este principio busca velar, en las diferentes fases del ciclo hidrológico, por la unidad de gestión del agua y de los sistemas de explotación de la DH, garantizando el equilibrio entre la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas. Para ello, se deben crear las condiciones sociales, políticas, institucionales y ambientales que garanticen el acceso justo y equitativo del recurso hídrico entre los diversos usuarios del agua, así como asegurar la administración

⁵⁵⁷ Véase ARROJO AGUDO, P. (2007: 16).

equilibrada, integrada y global de los múltiples intereses que concurren en los aprovechamientos existentes. La unidad de gestión resulta necesaria para poder aprovechar los recursos de forma racional, teniendo en cuenta la influencia de unos aprovechamientos en otros como consecuencia del ciclo hidrológico.

E. Eficacia, desconcentración funcional y territorial

En toda actuación debe primar la eficacia, desconcentración funcional y territorial, así como la participación pública, proximidad e igualdad de trato de la ciudadanía en sus relaciones con la administración del agua. Para ello, se han creado los distritos hidrográficos y las direcciones provinciales del agua, dando cumplimiento a los principios establecidos en el art. 90 del Estatuto de Autonomía.

F. Colaboración, coordinación, información, lealtad institucional y asistencia activa entre la Administración autonómica y los gobiernos locales

En aplicación del art. 90 del Estatuto de Andalucía, la CA debe implantar los principios de la organización territorial: la cooperación, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional en sus relaciones con los EELL, en especial en la gestión del ciclo integral del agua de uso urbano, con el fin de lograr una mayor eficacia en la protección del medio ambiente en general y del recurso hídrico en particular. Las relaciones entre la CA de Andalucía y los EELL están reguladas en la LAULA de manera general y en el capítulo II del título IV de la LADA específicamente para el abastecimiento y la depuración⁵⁵⁸.

G. Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio

La compatibilidad que debe basarse en la protección, regeneración y mejora del DPH y la salvaguarda de las zonas asociadas, buscando mantener o restaurar las características hidromorfológicas de los ríos, proteger las zonas inundables y eliminar cualquier obstáculo en el cauce, limitando las actuaciones de encauzamiento a las imprescindibles cuando existan razones de interés público y quede acreditada la imposibilidad de mantener el cauce natural (art. 25.7 LADA). A estos efectos, los PHDH tendrán la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio (art. 28.1 LADA), cuestión que será analizada en el próximo capítulo.

H. Gestión Participativa

Hay que garantizar la participación pública y la transparencia en la gestión del agua a través de

⁵⁵⁸ Ya se ha criticado en un capítulo anterior las nulas referencias a la Administración del Estado que existen en el texto de la LADA, en especial en cuanto al suministro de información y mecanismos de colaboración y participación entre ambas administraciones. Ausencia que contrasta con las amplias potestades otorgadas a las CCAA en la legislación básica estatal. Por imposición de la normativa básica solo se recoge la participación de la Administración del Estado en los órganos de participación autonómicos del Decreto 477/2015.

la rendición de cuentas de las entidades prestadoras de servicios de agua, la garantía de calidad en los servicios públicos y la simplificación de trámites, así como la corresponsabilidad de los usuarios en la prestación de dichos servicios públicos con las correlativas obligaciones relativas al uso y disfrute del agua (art. 7 LADA). A tales efectos, Arrojo Agudo considera que hay que abrir la gestión de las aguas a toda la sociedad y no solo a los usuarios, pues también son interesados «los trabajadores, los empresarios, los ecologistas, los consumidores, los agricultores de secano, los afectados por infraestructuras, ciudadanos organizados y público en general» y, para ello, propone «gestionar el agua teniendo en cuenta a todas las partes implicadas y a todas las personas interesadas, lograr compromisos colectivos en la gestión del agua, compartir responsabilidades y mejorar la gestión, evitar conflictos o resolverlos a través del diálogo, y dotar de una mayor solidez y apoyo social a la gestión del agua, mejorando su gobernabilidad»⁵⁵⁹. Ello exige realizar una gestión del agua basada en la participación ciudadana proactiva o deliberativa.

I. Sometimiento de la gestión del agua y la ejecución de obras hidráulicas a la planificación hidrológica

Uno de los ejes fundamentales para mejorar la gestión de las aguas es la planificación hidrológica, ya que a través de ella se programan las acciones para atender las demandas de agua requeridas por los usuarios y lograr una armonización del desarrollo territorial y sectorial. La prevalencia de la planificación hidrológica sobre la gestión de las aguas se establece también en el art. 1.4 TRLA.

El agua es un recurso imprescindible para la vida y dada su limitada disponibilidad, la planificación hidrológica debe servir para procurar compatibilizar las necesidades con los recursos existentes y previsibles, a través de una gestión racional que permita el desarrollo sostenible y garantice el buen estado ecológico de los sistemas naturales. Estos objetivos generales de la planificación hidrológica están establecidos en los arts. 6 y 22 LADA y complementan a los objetivos establecidos en los arts. 40 y 92.bis TRLA y los arts. 1 y 4 DMA. Sobre ello volveremos en el próximo apartado.

J. Sometimiento de la realización de infraestructuras hidráulicas a la viabilidad medioambiental, social y económica de las mismas

Es la primera vez que se da rango de principio legal a la exigencia técnica de que los proyectos de infraestructuras justifiquen su viabilidad medioambiental, social y económica, además de su justificación técnica⁵⁶⁰. Esto se traduce en que los citados proyectos deben garantizar la

⁵⁵⁹ Véase ARROJO AGUDO, P. (2007: 18-19).

⁵⁶⁰ Tan solo el TRLA en su art. 131.3 exige que debe «ponderarse la adecuación del proyecto a las exigencias medioambientales, teniendo especialmente en cuenta la compatibilidad de los usos posibles y el mantenimiento de la calidad de las aguas» para declarar una obra hidráulica de interés general del Estado; y en su art. 129 que estos proyectos deben someterse «al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en los casos establecidos en la legislación de evaluación de impacto ambiental».

viabilidad:

- Medioambiental: que la realización del proyecto sea coherente con los principios de mejora de la calidad de vida y la preservación de la calidad medioambiental. El emplazamiento de las infraestructuras debe evitar que se produzcan impactos medioambientales, antes de establecerse en un lugar determinado, durante su establecimiento y a lo largo de su explotación. Los condicionantes medioambientales a analizar básicamente son: vientos apropiados, condiciones de relieves apropiadas, situación hidrológica superficial y subterránea favorables, suelos apropiados, áreas próximas poco afectadas (agrícolas, forestales, ganaderas, residenciales, industriales y turísticas), control de olores, de ruidos y del tráfico, garantías de tratamiento de las aguas residuales y de las emisiones, garantías de gestión apropiadas de los residuos sólidos (urbanos, industriales y escombreras) y paisaje acorde con su entorno o adaptado en lo posible.
- Social: que los costes ambientales del proyecto no repercutan negativamente en el entorno social de la infraestructura y que además dicho proyecto sea generador de empleo y dinamice el desarrollo económico de la zona.
- Económica: que la ejecución de la infraestructura no requiera gastos distintos de los presupuestados y que en el proyecto se analicen las diferentes opciones de financiación y explotación, así como la repercusión de los cánones y tarifas a satisfacer por los beneficiarios (art. 131.4 TRLA).

K. Principios de recuperación de costes y de quien contamina paga

En la gestión del agua debe primar la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes de las infraestructuras hidráulicas, medioambientales y los relativos al recurso, de forma que se incentive un uso responsable y se penalice el despilfarro. Para ello, los cánones y tarifas aplicados a los usuarios deben incorporar la amortización de las infraestructuras correspondientes, los gastos de conservación de las inversiones, los costes ambientales provocados e incluso el valor del agua en sí mismo. El principio pretende, a juicio de Arrojo Agudo, «evitar el despilfarro del agua y fomentar un uso responsable, que hagamos un mejor uso de un bien público y compartido y que la política de aguas sea más sostenible»⁵⁶¹. La única opción para incentivar un uso razonable del agua y el ahorro de los recursos hídricos y con ello conseguir el buen estado de las masas de agua exigido por la DMA, es ajustar las tarifas que pagan los consumidores a los costes reales del recurso.

La importancia de este principio en la elaboración de los PHDH lleva a que la LADA lo reitere en su art. 24.4.f): «La evaluación económica de los costes derivados de la planificación deberá incluir los costes ambientales, así como la financiación de los mismos, teniendo en cuenta el

⁵⁶¹ Véase ARROJO AGUDO, P. (2007: 10-12).

principio de recuperación de costes y, en relación con el mismo, los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas propias de Andalucía». Pero es en el art. 64 LADA donde se recoge expresamente el mandato a las Administraciones públicas de tener en cuenta el principio de recuperación de costes en los servicios relacionados con la gestión de las aguas⁵⁶².

La falta de aplicación en la actualidad de este principio ha hecho que en el Pacto Andaluz por el Agua, aprobado en diciembre del 2020, se plantee la necesidad de garantizar la recuperación de costes mediante la elaboración de una instrucción para reformar los instrumentos económicos-financieros, así como una bonificación por menor consumo o por ahorros en épocas excedentarias. Asimismo, se propone que las tarifas y cánones no sean proporcionales, sino progresivas o por escalones, de forma que cuanto más se consuma más caro sea el precio unitario del agua. Para ello, se implantaría una tarifa volumétrica binómica, en la que los servicios generales se facturarían en función de las dotaciones que figuren en el título concesional y los gastos por el uso del recurso en función del consumo real de cada usuario⁵⁶³. Del mismo modo, se propone implantar este principio en el ciclo integral del agua, mediante la actualización y reforma de la Orden de 10 de enero de 1984, de revisión de tarifas, y la facturación de los consumos institucionales como el resto de usos.

L. Cautela

Debe primar la búsqueda de la cautela en la gestión de las aguas y, en particular, en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, evitando así, entre otros efectos, perjudicar a los usos concedidos o autorizados. Hay que gestionar el agua tomando en consideración las peculiaridades climáticas, hidrológicas y geomorfológicas de cada territorio, de acuerdo con los datos históricos existentes y las estimaciones de consumos existentes y previsibles; y teniendo en cuenta la previsión de las reservas necesarias para superar eventuales situaciones de sequía (art. 24 LADA). Asimismo, habrá que tener en cuenta los fenómenos meteorológicos extremos y sus efectos en el DPH y las zonas inundables, de forma que podamos anticiparnos a las

⁵⁶² El art. 64 LADA define los principios generales del régimen económico-financiero aplicables a las cuencas hidrográficas intracomunitarias en materia de agua (título VIII), de forma similar a lo establecido en el art. 111.bis TRLA y en el art. 9 DMA. A diferencia de lo indicado en el citado art. 5 LADA, al redactor se le olvidó incluir en el art. 64 la referencia a «los costes de las infraestructuras hidráulicas» y solo mencionó «los costes ambientales y del recurso». Lapsus que también se observa en el apdo. 1 del mencionado art. 111.bis TRLA, que no incluye esta referencia a las infraestructuras hidráulicas, aun cuando en su art. 114 establece un canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión (en infraestructuras hidráulicas) que soporte la administración. Ello ha llevado a expertos como COROMINAS MASIP, J. y otros (2017: 16-20) a cuestionar la trasposición realizada del citado art. 9.1 DMA, por cuanto, al igual que ocurre en el TRLA, no se incluyen en los cánones y tarifas creados, los costes ambientales y del recurso. Sin embargo, ello no debe hacernos dudar de la consideración de los costes de las infraestructuras, incluidos su mantenimiento y financiación, en la estimación de los cánones y tarifas a satisfacer por los usuarios.

⁵⁶³ En las jornadas realizadas en Huelva en el año 2020 con motivo de los EpTI de la DH Tinto-Odiel-Piedras se ha comentado que se está estudiando este modelo en varias CH en España y que ya se aplica en los consorcios de agua en Italia.

inundaciones mediante la instalación de sistemas de aviso y con la recuperación de los cauces públicos y vías de intenso desagüe.

Este principio ha sido elevado a objetivo básico de la planificación y gestión hidrológica por medio del art. 19 de la Ley 7/2017, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: «La planificación y gestión hidrológica, a efectos de su adaptación al cambio climático, tendrán como objetivos conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia». Por lo que los PH deben analizar como los riesgos derivados del cambio climático inciden en el régimen de caudales hidrológicos y los recursos disponibles, para anticiparse a los impactos y proponer las medidas adecuadas para minorar esos riesgos. A tales efectos, los referidos planes deben adecuarse a las directrices y medidas que se desarrollen en la estrategia de agua para la transición ecológica y los planes autonómicos de cambio climático.

No aporta, como se ha expuesto, ningún principio nuevo este art. 5 a los ya establecidos en el TRLA y en la DMA, limitándose a dar una nueva redacción y un mayor nivel de desarrollo a los mismos. Ello no priva de valor al artículo, al dejar fijados los principios expresamente en la LADA para cubrir las lagunas existentes en el articulado.

II. ÁMBITO TERRITORIAL DE LA PLANIFICACIÓN

El agua es un recurso vinculado a la tierra, en particular a las cuencas de los ríos, que no está sometido a los límites o fronteras político-administrativas establecidas en la CE⁵⁶⁴. Por ello, la planificación de las aguas debe abarcar un ámbito territorial concreto, definido geográficamente por unos límites territoriales⁵⁶⁵ para la elaboración y posterior aplicación de las medidas previstas en dicha planificación hidrológica. Así, el art. 14 LAg definía la cuenca hidrográfica, unidad mínima de gestión y, por ende, de la planificación, como «el territorio en el que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único»; y el art. 38.2 remitía a un futuro reglamento la delimitación concreta del ámbito territorial de cada PHC. Dicha delimitación se realizó en el Real Decreto 650/1987, de

⁵⁶⁴ Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 79).

⁵⁶⁵ MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M (1986: 654) proponían mantener el ámbito territorial existente de las cuencas hidrográficas interiores y desgajar las cuencas costeras para poder atribuir su gestión a las CCAA correspondientes. En aquella época tan solo la Cuenca hidrográfica del Pirineo Oriental y la del Sur podían ser gestionadas por las CCAA de Cataluña y Andalucía respectivamente, al estar sus ámbitos territoriales incluidos íntegramente en dichas CCAA. No obstante, ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 93) proponía la realización por parte de la CA de Andalucía de los PHC del Tinto, Odiel, Guadalete y Bárbate si se transferían las correspondientes competencias. Las transferencias no eran necesarias por cuanto las mismas ya se poseían de acuerdo con lo establecido en el art. 13.12 del Estatuto de Autonomía de 1981 y lo único que faltaba era el traspaso de medios y funciones para su ejercicio. En dicha propuesta, la autora omite la Cuenca Hidrográfica intracomunitaria del Piedras, que también fue objeto de traspaso de medios y funciones desde la CH del Guadiana en el Real Decreto 1560/2005.

8 de mayo, en el cual se definían los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los PHC⁵⁶⁶.

La delimitación realizada por la Administración estatal de las cuencas hidrográficas en el citado Real Decreto 650/1987 fue recurrida por el Gobierno Vasco en el conflicto positivo de competencia núm. 1208/87, resuelto mediante la STC 227/1988, que en su FJ 20.c), establece que la remisión que hace el citado art. 38.2 LAg no es a la Administración del Estado, sino a quien efectivamente tenga la competencia sobre las cuencas hidrográficas⁵⁶⁷. Ello implica que deberán ser las CCAA las que fijen el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas intracomunitarias en las que ostentan competencias propias⁵⁶⁸. No obstante, dichas delimitaciones territoriales se mantuvieron durante la elaboración de los primeros PHC en el año 1998.

En el año 2001, cuando se elabora el TRLA, se mantiene a la cuenca hidrográfica como el ámbito territorial de gestión y planificación hidrológica. Fue con la Ley 62/2003, que traspone el contenido de la DMA, cuando se modificó el contenido y denominación del art. 40 TRLA (anteriormente art. 38 LAg) para disponer en su apartado tercero que: «El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente»⁵⁶⁹, añadiéndose un art. 16.bis que define las DH como «la zona terrestre y

⁵⁶⁶ MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 652-654) considera que esta definición supone una evolución del concepto establecido en el decreto fundacional de las CH del año 1926, que se centraba en «el gran río y sus afluentes principales» para extenderlo a un marco territorial. Por el contrario, ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 83) opina que con esta definición se pierde el concepto de cuenca en su sentido estricto, es decir, vinculada únicamente al discurrir de las aguas. En cualquier caso, esta definición no se ajustaba a los criterios establecidos para la delimitación de algunas CH, como eran las CH del Pirineo Oriental, Guadalquivir o del Norte, en las que se agrupaban varias cuencas hidrográficas independientes en una única CH al objeto de incrementar las posibilidades económicas para acelerar el logro de los fines. Tal vez por ello, y por la definición establecida en el art. 2 DMA, mediante la citada Ley 62/2003 se modificó la definición de cuenca hidrográfica (art. 16 TRLA) para extenderla a «la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta» y, también, se incorporó la definición de DH (art. 16.bis), que permite incluir dentro de una única DH a varias cuencas hidrográficas colindantes.

⁵⁶⁷ El FJ 20º de la STC 227/1988 establece: «Es claro que la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito espacial de cada plan hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración».

⁵⁶⁸ Ni en el citado art. 38.2 ni en ningún otro artículo de la LAg se diferenciaban las cuencas hidrográficas según el ámbito territorial de la misma ni se estableció la administración competente para su gestión y elaboración de la planificación hidrológica. Es el art. 71.2 RAPAPH el que establecía una distinción entre los PHC intercomunitarios, cuyo ámbito territorial abarcaba más de una CA y cuya gestión correspondía a la Administración estatal, y los PHC intracomunitarios, cuyo ámbito territorial estaba incluido íntegramente en una CA y cuya gestión correspondía a dicha CA. Aunque este artículo del RAPAPH y el resto de los que definían la planificación hidrológica fueron derogados en el año 2007 por el RPH, la diferenciación de las cuencas hidrográficas ha permanecido hasta la actualidad.

⁵⁶⁹ La DMA, en su art. 13.1, establece la obligación de que «Los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio». De acuerdo

marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas». Por lo que sobre la base de las competencias que ostenta el Estado para la gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, dictó el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, en el que se fija el ámbito territorial de las DH intercomunitarias⁵⁷⁰.

1. Delimitación de las DH intracomunitarias

En base a lo anteriormente expuesto y en el ejercicio de sus competencias en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, la CA de Andalucía aprobó el Decreto 357/2009 para fijar el ámbito territorial de las DH andaluzas:

«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 de 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 Bárbate: Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos Guadalete y Bárbate e intercuenas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la cuenca del Guadalquivir, 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 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

con esta directriz, se modificó el art. 40.3 TRLA para hacer coincidente el ámbito territorial de los PHC con el de las DH definidas en el art. 16.bis TRLA.

⁵⁷⁰ En dicho Real Decreto 125/2007, el Gobierno ha optado por «mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas mediante la correspondiente adición de las aguas de transición y las costeras» e incluir «en cada demarcación todas las aguas subterráneas situadas bajo los límites definidos por las divisorias de las cuencas hidrográficas de la correspondiente demarcación.» (exposición de motivos del citado real decreto). La Comisión Europea consideró que la delimitación territorial de las DH intercomunitarias realizada con el Real Decreto 125/2007 no cumplía la DMA y con fecha 24 de febrero de 2009 envió una carta de emplazamiento al Reino de España por violación del art. 3.1 DMA, en especial en cuanto a la delimitación de la DH del Cantábrico. Las justificaciones dadas por España no convencieron a la Comisión, que emitió el Dictamen motivado 2003/2009.

línea con orientación 177° que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Isla Cristina y Lepe, y como límite este la línea con orientación 213° que pasa por la Torre del Loro».

El art. 3 LADA define el ámbito territorial sobre el que se aplica la citada ley, sin perjuicio de que su apdo. 2 remita la delimitación geográfica de las DH intracomunitarias a un futuro decreto del Consejo de Gobierno, con lo que se produce una habilitación *ex post* al Consejo de Gobierno para realizar la delimitación ya efectuada mediante el citado Decreto 357/2009.

A diferencia del TRLA, en el art. 3 LADA sí que se establece una diferenciación entre las DH intercomunitarias e intracomunitarias existentes en Andalucía, de acuerdo con la competencia para establecer su ámbito territorial. Y en su apdo. 3 remite la delimitación de las DH intercomunitarias a la legislación del Estado, como no puede ser de otro modo.

2. Los distritos hidrográficos

El art. 3.4 habilita al Consejo de Gobierno para la creación de distritos hidrográficos para la gestión de las aguas. Los distritos hidrográficos ya habían sido creados por el Consejo de Gobierno en el art. 15.1 del Decreto 2/2009, que aprobó los Estatutos de la AAA:

- «a) Distrito Hidrográfico Mediterráneo. Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias vertientes al Mediterráneo, determinadas en el Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, de traspaso de funciones y servicios correspondientes a dichas cuencas.
- b) Distrito Hidrográfico Guadalete-Bárbate. Comprende el territorio de las Cuencas Hidrográficas de los ríos Guadalete y Bárbate, e intercuenas de la provincia de Cádiz, determinadas en el Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CA de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas hidrográficas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana).
- c) Distrito Hidrográfico Tinto-Odiel-Piedras. Comprende el territorio de las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias de los ríos Tinto-Odiel-Piedras e intercuenas correspondientes de vertido directo al Atlántico, así como el territorio español de la Cuenca Hidrográfica intracomunitaria del río Chanza⁵⁷¹ y resto de Cuencas Hidrográficas andaluzas vertientes a las aguas de transición del tramo internacional del río Guadiana, determinadas en el citado Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre.
- d) Distrito Hidrográfico Guadalquivir. Comprende el territorio de la Cuenca Hidrográfica del río Guadalquivir, correspondiente a las aguas que transcurren por Andalucía, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre».

⁵⁷¹ Es interesante observar cómo se caracteriza a la Cuenca Hidrográfica del Chanza como intracomunitaria en vez de intercomunitaria, con objeto de ratificar la petición de la CA al Estado para el traspaso de las funciones de esta cuenca por estar íntegramente incluida en territorio de Andalucía. Me remito a lo ya expresado en este trabajo al respecto del análisis jurídico de la Cuenca Hidrográfica del Chanza en el capítulo 2.

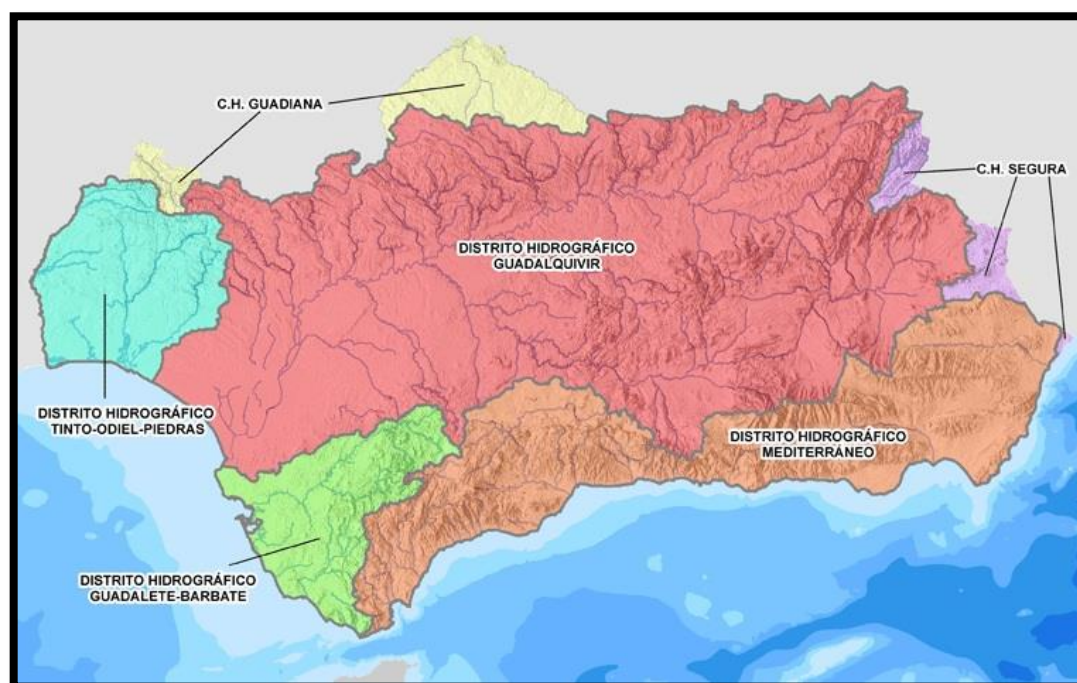


Ilustración 11. Distritos Hidrográficos en Andalucía. Fuente: CMA

Los distritos hidrográficos quedan divididos a su vez, a efectos de gestión, en sistemas de explotación cuyo ámbito territorial es prácticamente coincidente con las provincias⁵⁷². Ello se ha aprovechado para encargar su gestión a las anteriormente llamadas direcciones provinciales del agua, cuyos medios humanos y materiales se encuentran actualmente adscritos a las delegaciones territoriales con competencias en materia de agua. El ámbito territorial de los distritos no se puede justificar en el derogado art. 71 RAPAPH, que habilitaba la división del ámbito territorial de los PHC en zonas, subzonas y áreas⁵⁷³, por cuanto se crean en la LADA

⁵⁷² NAVARRO ORTEGA, A. (2019: 779-780) considera que de entre todos los espacios de gestión previstos: «la demarcación hidrográfica (para la planificación hidrológica), la cuenca hidrográfica (para el reparto competencial), los sistemas de explotación (para la gestión cuantitativa), las masas de agua (para la gestión cualitativa) [...] Estos sistemas de explotación son los que enfrentan, en mayor medida, la interdependencia hídrica al erigirse en unidades de gestión elementales».

⁵⁷³ En dicho art. 71 RAPAPH se establecía que estas zonas, subzonas y áreas se delimitarían en cada caso atendiendo a criterios hidrográficos, medioambientales, de gestión, de demandas, de calidad u otros que en cada supuesto se estime conveniente tomar en consideración. Para ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 81) esta división carece de efectos jurídicos y respondería más bien a necesidades técnicas para la elaboración del plan. En cambio, MARTIN MATEO, R. y otros (1989: 212 y ss.) propusieron la adopción de PH más reducidos (específicamente en el área provincial alicantina) que, aunque estuvieran desprovistos de «la complitud y globalidad» de los PHC, recogieran los criterios hídricos singulares de la provincia y pudieran ser elaborados por las diputaciones o CCAA con competencias incidentes en el agua. No obstante, la derogación por parte del RPH de este artículo y los criterios establecidos por la DMA en materia de planificación hidrológica eliminan cualquier duda que al respecto pudiera caber sobre la procedencia o no de elaborar una planificación hidrológica de ámbito inferior a la cuenca hidrográfica. Ello sin perjuicio del mantenimiento de los sistemas de explotación como unidades mínimas de

para «la gestión de las aguas» y no para definir un PH de menor ámbito territorial que las cuencas hidrográficas. Así se conforma en la LADA la cuenca hidrográfica como ámbito territorial mínimo de la planificación hidrológica, sin perjuicio de que en el art. 26.1 se habilita a la consejería para elaborar planes hidrológicos específicos y programas específicos de medidas de ámbito comarcal o subregional. Sobre esta cuestión se volverá en un próximo apartado⁵⁷⁴. La habilitación tiene su fundamento en el art. 13.5 DMA, que permite completar los PHC mediante la elaboración de programas y planes más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, con objeto de tratar aspectos específicos de la gestión hidrológica. Los planes específicos no pueden en ningún caso contradecir los objetivos, medidas y normas establecidos en los PHDH

Precisamente fue la necesidad de crear un ámbito de gestión propio, independiente del concepto jurídico de «cuenca hidrográfica», en la parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurre por el territorio de Andalucía, lo que conllevó la creación de esta figura jurídica propia (art. 15.1 del citado Decreto 2/2009) como «delimitaciones territoriales para el ejercicio de la gestión de las aguas que tiene atribuida la Agencia»⁵⁷⁵. Por ello considero que, a partir de la promulgación del Real Decreto 1498/2011, por el que en ejecución de sentencia se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la CA de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, carece de sentido seguir manteniendo esta delimitación *sui generis*. Ello, sin perjuicio de la conveniencia de que el Distrito Hidrográfico Tinto-Odiel-Piedras mantenga dentro de su territorio a las Cuencas Hidrográficas del río Chanza y de los afluentes por su margen izquierda del río Guadiana, por cuanto todas integran un sistema único de explotación.

3. Ausencia de una referencia expresa a planes hidrológicos de ámbito regional

A pesar de que la LADA tiene un carácter uniformador de la gestión del agua en toda la CA de Andalucía, sin perjuicio de su no obligatoriedad en las cuencas intercomunitarias, en su articulado no incluye ninguna referencia a un plan hidrológico regional que, a similitud con lo realizado por el PHN, coordinara las medidas entre los PHDH de Andalucía y previera los

gestión de los recursos hídricos establecida en el art. 19 RPH: «El plan hidrológico definirá los sistemas de explotación en los que funcionalmente se divida el territorio de la demarcación».

⁵⁷⁴ El art. 26.1 LADA establece la posibilidad de que la consejería competente en materia de agua pueda elaborar PH específicos complementarios a los PHDH para «la organización de la gestión e infraestructuras que considere necesarias a los fines de ordenación del sector del agua, que podrán ser de ámbito regional o bien estar orientados a la ordenación de servicios o sistemas de explotación de carácter comarcal o subregional». En un capítulo posterior se analizará los distintos tipos de planes previstos en la LADA.

⁵⁷⁵ Concepto de «distrito» ya utilizado en el art. 6 del Decreto Legislativo 3/2003, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de agua de Cataluña, para comprender todas las cuencas internas de dicha CA con independencia de que no sean «vecinas», como exige la DMA para constituirse en DH. Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña que se reguló en el Decreto 31/2009, de 24 febrero, modificado recientemente por el Decreto 28/2022, de 15 de febrero, para cumplir la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 524/2014, de 6 de junio. Distrito que, a diferencia de la LADA, sí que se constituye como ámbito de planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias de Cataluña.

trasvases entre las distintas cuencas hidrográficas (art. 45 TRLA); con la salvedad del art. 26.1, que prevé la posibilidad de redactar un plan de ámbito regional específico pero de carácter complementario a los PHDH.

Con ello, se podría pensar que el legislador autonómico no tenía intención de armonizar y equilibrar el desarrollo de los distintos territorios de la CA de Andalucía a través de la realización de un plan regional que definiera y justificara la realización de infraestructuras de trasvase entre cuencas hidrográficas intracomunitarias deficitarias y excedentarias. No obstante, del análisis del articulado de la LADA considero que ello dista mucho de la realidad por tres razones principalmente.

La primera razón es que el art. 28.1 LADA otorga a los PHDH la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio definidos en el capítulo III del título III de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (BOJA núm. 233, de 3 de diciembre) y, por tanto, están subordinados al POTA y a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional⁵⁷⁶. Por lo que deberán ser estos planes de ordenación del territorio los que definan las infraestructuras de conexión intercuenas para lograr un desarrollo armónico y equilibrado del territorio andaluz y, de esta forma, complementar al PHN previsto en el art. 45 TRLA en el territorio de Andalucía. Ello, sin perjuicio de que la asimilación de los PHC intracomunitarios como planes con incidencia en la ordenación del territorio puede contravenir lo regulado en el art. 43.3 TRLA, que subordina el contenido de los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio a lo establecido en los PH⁵⁷⁷.

La segunda razón es que en el art. 48.1 LADA se prevé la construcción de infraestructuras de conexión de intercuenas hidrográficas intracomunitarias, cuya regulación específica vendrá establecida en las leyes singulares reguladoras de cada trasvase. Ello requiere que dichas infraestructuras vengan fijadas previamente en un plan regional, de ámbito superior a los

⁵⁷⁶ El art. 55.1 de la Ley 7/2021 establece que «el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para los instrumentos de ordenación urbanística. Sus normas prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de estos últimos»; y el art. 56.1 que: «Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, para los instrumentos de ordenación urbanística y para las Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio». Ello implica que los PHDH y los planes específicos están subordinados a las especificaciones contenidas en el POTA y en los distintos planes subregionales. Con un texto muy similar se expresaban en aquella época los arts. 22 y 23.1 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA), actualmente derogados por la citada Ley 7/2021.

⁵⁷⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. (1993: 39-41) fundamenta el carácter vinculante de la planificación hidrológica en la competencia del Estado sobre la planificación económica general. Esta primacía, a su juicio, solo cede ante la declaración de zonas húmedas y otras zonas protegidas por razones ambientales, conforme a los arts. 41.2 LAg, 90 RAPAPH y 9.3 de la entonces vigente ley de conservación de espacios naturales. Por lo que las determinaciones de los PHC debían prevalecer sobre el resto de planes redactados, como la ordenación del territorio.

PHDH, que les otorgue la categoría de obras hidráulicas de interés de la CA de Andalucía.

No obstante, en el caso de infraestructuras de conexión entre cuencas hidrográficas intercomunitarias e intracomunitarias, las mismas deberán estar definidas en el PHN de acuerdo con lo establecido en los arts. 45.1.c) TRLA y 69 RPH, aprobándose mediante ley de las Cortes Generales (art. 72 TRLA) ⁵⁷⁸.

La tercera razón, y no por ello menos importante, es la competencia que la CA de Andalucía se atribuye en el art. 50.2 del Estatuto de Autonomía para «la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado» ⁵⁷⁹, entre las que se encuentra la planificación hidrológica de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, pero cuya elaboración corresponde al Estado ⁵⁸⁰. Al suponer la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir casi el 60% del territorio andaluz, cualquier PH de ámbito autonómico que quisiera elaborarse por la CA de Andalucía debería incluirla forzosamente. Por lo que el legislador autonómico, a mi juicio, considero un sinsentido establecer un PH regional que no incluyera a la citada Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir y al resto de cuencas intercomunitarias ⁵⁸¹.

Por todo lo dicho anteriormente, la CA de Andalucía no tiene competencia para elaborar un PH regional que vincule a los PHDH de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, en especial en materia de trasvases de agua entre cuencas. Tan solo puede aprobar planes de ordenación territorial o ambientales de ámbito autonómico o subregional que puedan condicionar a los PHDH intercomunitarios exclusivamente en dichas materias ⁵⁸² y, en su totalidad, a los PHDH

⁵⁷⁸ La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, modificó el citado art. 72 TRLA, que regula las infraestructuras de conexión intercuenas para la cesión de derechos del agua, así como la disposición adicional sexta de la LPHN para regular la información a suministrar por el Ministerio competente sobre las transferencias autorizadas entre distintas demarcaciones hidrográficas. Con ello se pretende evitar pleitos y conflictos políticos por el trasvase del agua por medio de estos contratos de cesión hacia las zonas más ricas de España, como podría ser la compra de derechos de agua de los agricultores de la CH del Segura a la CH del Tajo.

⁵⁷⁹ Este modelo participativo ha recibido su aval constitucional en la STC 31/2010, dictada sobre el Estatuto catalán, que en su art. 117 recoge una competencia similar a la expresada en el art. 50.2 del Estatuto andaluz. También EMBID IRUJO, A. (2007B: 341) considera esta reserva autonómica «una muestra del vigor y eficacia del Estado de las autonomías, que como tal no debía considerarse inconstitucional».

⁵⁸⁰ El Real Decreto 1666/2008, que traspasaba los medios y funciones de la CH del Guadalquivir a la CA de Andalucía, mantenía la competencia estatal para la elaboración y aprobación del PHDH, pudiendo la CA participar en la elaboración del mismo dentro del comité de autoridades competentes.

⁵⁸¹ En tal caso, el ámbito territorial del PH regional de Andalucía tan solo abarcaría un 32% de la totalidad del territorio de Andalucía (al 60% de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir hay que sumarle un 8% aproximadamente de las Cuencas Hidrográficas del Guadiana y del Segura). Por lo que el citado PH regional tendría un ámbito territorial e hidráulico muy limitado, lo que le privaría del alcance general que deben tener estos PH.

⁵⁸² SÁNCHEZ MORÓN, M. (1993: 39-41) otorga primacía a los PH sobre los planes sectoriales autonómicos, pero exige que se impidan los excesos de los mismos fuera de las materias propias de su ámbito, como ocurre con la ordenación del territorio o el medio ambiente. En estos casos, los PH intercomunitarios deberán «recoger» las determinaciones de los planes autonómicos en materia de ordenación del territorio o medio ambiente.

intracomunitarios. Asimismo, el art. 26 LADA habilita a la consejería para aprobar planes hidrológicos específicos y programas específicos de medidas de ámbito regional para ordenar las actividades en el DPH y fijar las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos fijados en los PHDH. Ello, sin perjuicio de que la CA de Andalucía pueda participar en la elaboración del PHN a través del Consejo Nacional del Agua⁵⁸³; y en la elaboración de los PHDH de las cuencas hidrográficas intercomunitarias del Guadalquivir, Guadiana y Segura a través de los respectivos comités de autoridades competentes. A través de dicha participación la CA debe buscar compatibilizar y coordinar las medidas y actuaciones previstas (incluyendo en su caso trasvases intercuenas) en dichos PHDH intercomunitarios con las establecidas en los PHDH intracomunitarios y el resto de planes sectoriales autonómicos.

Como establece la STC 227/1988, es preferible favorecer la coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas a través del procedimiento de elaboración de la planificación hidrológica previsto en el art. 38.4 LAg. Pero dicha participación autonómica deberá ser regulada por el legislador estatal, pues «es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé aquí la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicada y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (FJ 65º de la STC 31/2010).

III. OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN

Una vez analizados los principios rectores en materia de aguas establecidos en la DMA y en el TRLA, particularizados para las cuencas hidrográficas intracomunitarias en los arts. 5 y 64 LADA, es el momento de entrar a analizar en este apartado los arts. 6 y 22 LADA, que establecen los objetivos aplicables a la planificación hidrológica en las citadas cuencas hidrográficas intracomunitarias.

Los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4 DMA fueron incorporados a los arts. 92 y 92.bis TRLA por la Ley 62/2003 y desarrollados posteriormente en la sección VI del título I del RPH. Es precisamente a esta regulación a la que se remite el art. 6 LADA para definir los objetivos medioambientales en materia de agua⁵⁸⁴, que se completan con los establecidos en el

⁵⁸³ El art. 18 LAg regulaba el Consejo Nacional del Agua (actualmente se encuentra regulado en el art. 19 TRLA) y el RAPAPH establecía la composición del mismo, la cual fue modificada posteriormente en sucesivas ocasiones. La última modificación está constituida por el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua. En el cual participa un representante por cada una de las CCAA y cuya competencia más significativa es la de informar tanto el PHC como el PHN (art. 20.1 TRLA).

⁵⁸⁴ La remisión que hace la LADA al RPH, en vez de al TRLA, puede obedecer a que en el citado RPH se hace una trasposición completa del citado art. 3 DMA. Así, en el RPH se regulan los objetivos medioambientales (art. 35 RPH) y los plazos para alcanzar los objetivos (art. 36 RPH), los objetivos menos rigurosos (art. 37 RPH),

art. 22 LADA, cuyo desarrollo concreto está recogido en la IPH aprobada por la Orden de 11 de marzo de 2015. Del mismo modo el citado art. 22 LADA deja a salvo («sin perjuicio») lo dispuesto en el art. 40.1 TRLA y «las normas básicas contenidas en el Reglamento de la Planificación Hidrológica», que hemos de entender que son las contenidas, principalmente, en el art. 1.1 RPH⁵⁸⁵, que viene a reproducir el art. 40.1 TRLA.

El art. 22 LADA señala como finalidad de la planificación «conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y de las masas de agua, compatibilizado con la garantía sostenible de las demandas de agua». Para ello, concreta una serie de objetivos:

- «a) Prevenir el deterioro adicional de las masas de aguas.
- b) Dar respuesta a la demanda de agua, con criterios de racionalidad y en función de las disponibilidades reales, una vez garantizados los caudales o demandas ambientales, en los términos establecidos por el art. 59.7 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.
- c) Recuperar los sistemas en los que la presión sobre el medio hídrico haya producido un deterioro.
- d) Garantizar una gestión equilibrada e integradora del dominio público hidráulico.
- e) Analizar los efectos económicos, sociales, ambientales y territoriales del uso del agua, buscando la racionalización de su uso y de los efectos de la aplicación del principio de recuperación de costes a los beneficiarios, así como el cumplimiento de los principios de gestión del agua legalmente establecidos.
- f) Velar por la conservación y el mantenimiento de las masas de agua y de las zonas húmedas y lacustres y ecosistemas vinculados al medio hídrico.
- g) Fijar el caudal ecológico de cada masa de agua, de acuerdo con los requerimientos necesarios para alcanzar el buen estado ecológico de la misma».

Los objetivos de la planificación hidrológica que detalla la LADA se articulan en torno a los dos grandes ejes de la gestión del agua, el eje ambiental (cualitativo) y el eje de las demandas del agua (cuantitativo), dando un lugar prioritario al aspecto ambiental. Así, los objetivos mencionados en las letras a), b), f) y g) son de corte claramente protector de la calidad

deterioro temporal del estado de las masas de agua (art. 38 RPH), condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones (art. 39 RPH) y logro de los objetivos ambientales (art. 39.bis RPH). No obstante, tanto unos artículos como otros son legislación básica por haberse dictado dentro de las competencias estatales para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente.

⁵⁸⁵ El art. 1.1 RPH establece como objetivos generales: «conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas [...], la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales». Estos objetivos generales se han visto modificados a raíz de la aprobación de la Ley 7/2001 al incluir dentro de los objetivos de la planificación la «seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia» (art. 19.1); y al vincular la planificación hidrológica a las directrices y medidas que en un futuro establezca la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica. No obstante, habrá que esperar a que se modifique la legislación básica de agua y se apruebe dicha estrategia para comprobar los cambios reales que se producen en los PHDH del cuarto ciclo (2027-2032).

ambiental, en tanto que los citados en las letras c), d) y e) combinan los dos ejes.

En realidad, ninguno de ellos es en sí novedoso ni añade nada nuevo al Derecho de Aguas aplicable en Andalucía, pues todos son reconducibles a objetivos básicos impuestos por la legislación básica estatal. Así, podemos establecer la siguiente correlación entre los objetivos establecidos en el citado art. 22 LADA y los establecidos en los arts. 92 y 92.bis TRLA, que vienen a ampliar o complementar los objetivos de la planificación hidrológica previstos en el citado art. 40.1 TRLA.

1. Prevenir y recuperar el deterioro adicional de las masas de aguas

El principio de «prevención, conservación y restauración del buen estado ecológicos de los ecosistemas acuáticos, terrestres y humedales» del art. 5.1 LADA se plasma en los objetivos enunciados en los apartados a y c del art. 22, cuyo contenido se desarrolla en el art. 6.1.a y c) LADA y en el art. 80 LGICA⁵⁸⁶ y que, con una redacción más extensa, se encuentran asimismo recogidos en el art. 92.a) TRLA: «Prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua». En los apartados c) a g) del citado art. 92 se especifican las medidas para la prevención y recuperación, que se desarrollan para cada una de las tipológicas de masas de agua establecidas en los arts. 92.bis TRLA⁵⁸⁷ y 35 del RPH:

⁵⁸⁶ En el art. 6.1.a) LADA se exige «prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua, superficiales, subterráneas y de las zonas protegidas, y en su caso, restaurarlas con objeto de alcanzar el buen estado ecológico de las mismas.»; y en su apartado c) «reducir progresivamente la contaminación procedente de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas en la fase superficial o subterránea del ciclo hidrológico». Por su parte, el art. 80 LGICA establece dentro del marco de protección de la calidad de las aguas:

- «a) Prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua.
- b) Proteger y mejorar el medio hídrico estableciendo medidas específicas para alcanzar en él concentraciones cercanas a los niveles de fondo, por lo que se refiere a las sustancias de origen natural, y próximas a cero, por lo que respecta a las sustancias sintéticas, todo ello mediante la reducción progresiva de la contaminación procedente de sustancias prioritarias y la eliminación o supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- c) Garantizar la reducción progresiva de la contaminación de los acuíferos, así como de las aguas o capas subterráneas y evitar su contaminación adicional.
- d) Alcanzar los objetivos fijados en los acuerdos internacionales en orden a prevenir y eliminar la contaminación del medio ambiente marino.
- e) Evitar la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.
- f) Alcanzar los objetivos medioambientales establecidos en la legislación vigente y, en particular, el buen estado de las aguas».

Estos objetivos son muy similares a los establecidos en el art. 92 TRLA, si bien solo incluye aquellos referentes a la protección de los ecosistemas acuáticos y a evitar la contaminación y degradación del DPH y del DPMT; y obvia los referentes al uso del agua (art. 92.b) y a paliar los efectos de las inundaciones y sequías (art. 92.e).

⁵⁸⁷ El art. 92.bis.1 TRLA amplía los objetivos ambientales establecidos en el art. 92 para la protección de las aguas: «Para conseguir una adecuada protección de las aguas, se deberán alcanzar los siguientes objetivos

- Medidas específicas para reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, así como para eliminar o suprimir de forma gradual los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- La reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional.
- Prevenir y eliminar la contaminación del medio ambiente marino.
- Y evitar cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del DPH.

Este objetivo medioambiental busca minorar, parcial o totalmente la llegada de sustancias contaminantes y peligrosas a los ecosistemas acuáticos y al medio hídrico en general, en especial de aquéllas tóxicas o peligrosas que puedan causar una contaminación o degradación del DPH y sus ecosistemas asociados, para así poder conseguir alcanzar el buen estado de las masas de agua subterráneas y superficiales exigido por la DMA.

2. Dar respuesta a la demanda de agua, con criterios de racionalidad y en función de las disponibilidades reales, una vez garantizados los caudales o demandas ambientales

Este objetivo, que en el art. 6 LADA se concreta en los objetivos ambientales de «conseguir un uso racional y respetuoso con el medio ambiente»⁵⁸⁸ y «compatibilizar la gestión de los recursos

medioambientales:

- a) Para las aguas superficiales:
 - a') Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales.
 - b') Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.
 - c') Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- b) Para las aguas subterráneas:
 - a') Evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.
 - b') Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.
 - c') Invertir las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.
- c) Para las zonas protegidas:
 - Cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen.
- d) Para las masas de agua artificiales y masas de agua muy modificadas:
 - Proteger y mejorar las masas de agua artificiales y muy modificadas para lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales»

⁵⁸⁸ Para ello, el art. 6.1.b) exige que se «asegure a largo plazo el suministro necesario de agua en buen estado, de

naturales con la salvaguarda de la calidad de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos», se fundamenta en el principio del «uso sostenible del agua» establecido en el art. 5.2 LADA.

El uso sostenible del agua se asocia a la «utilización racional y solidaria y al fomento de la reutilización y el ahorro del agua». Por lo que se puede entender comprendido en el objetivo del art. 92.b) TRLA: «promover el uso sostenible del agua protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado». La sostenibilidad del uso del agua exige una utilización racional, que acomode la demanda prevista a las disponibilidades de agua (en buen estado) realmente existentes en cada sistema de explotación, una vez satisfechas las necesidades ambientales o caudales ecológicos. Por tanto, el TRLA y la LADA no solo buscan garantizar la cantidad sino también la calidad de las aguas para satisfacer la demanda prevista en los PHC⁵⁸⁹.

La calidad del agua también se protege en el art. 40.1 TRLA, cuando establece como objetivo

acuerdo con el principio de prudencia y teniendo en cuenta los efectos de los ciclos de sequía y las previsiones sobre el cambio climático». Esta exigencia se incluye en el art. 24.4.b) LADA como criterio para elaborar los PHDH intracomunitarios. El principio de prudencia, enunciado en el art. 5.12 LADA como «cautela», está incluido dentro de los principios básicos de la DMA para garantizar que en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones futuras no se pueda perjudicar los usos concedidos o autorizados, así como los caudales medioambientales.

⁵⁸⁹ Este doble objetivo de la planificación hidrológica, ha sido defendido abiertamente por entidades como el Observatorio de la Implementación de la Directiva Marco del Agua (2007: 4-5), que considera que «La conservación o restauración del buen estado ecológico y cuantitativo de las aguas no es un objetivo subordinado a la satisfacción de las demandas sociales, sino una restricción a los recursos disponibles para los usos humanos». Por ello consideraba que «la propia transposición –la adaptación del ordenamiento jurídico español al espíritu y las disposiciones contenidas en la directiva europea– del año 2003 fue un paso en falso que todavía no se ha corregido. Por ejemplo, no se han recogido con la suficiente claridad los objetivos de la DMA ni la concepción del papel de la participación social en la política del agua»; y que «Es necesario superar la contraposición de los objetivos ambientales de buen estado de las masas de agua y los objetivos de garantía de suministro, pues están íntima y estratégicamente relacionados. Es necesaria, por tanto, una visión estratégica de la gestión de los recursos hídricos que incorpore medidas de gestión de la demanda de agua, y medidas encaminadas a la recuperación de los servicios ambientales que prestan las masas de agua y ecosistemas asociados a ellas» (2009: 10). Asimismo autores como FANLO LORAS, A. (2010B: 253-257), también han criticado «la inadecuada transposición de la DMA que ha desnaturalizado –en vez de reforzarlo– el modelo de planificación hidrológica existente en España», por cuanto «es un error de concepto y método, de gravísimas consecuencias, tomar como criterio exclusivo o predominante de la planificación hidrológica la dimensión ambiental de los recursos hídricos, con olvido de los objetivos sociales y económicos». Por lo que sostiene (2021: 1-10) que los objetivos o fines deben interpretarse de forma integrada, ya que no hay primacía de lo ambiental sobre el suministro suficiente de agua y, por tanto, ambos objetivos deben alcanzarse simultáneamente. Así, se debe «garantizar un equilibrio entre las *necesidades humanas* (desarrollo económico sostenible, base del sustento de la vida humana) y la protección de la calidad del agua y de los ecosistemas acuáticos y terrestres dependientes del agua». Para dicho autor, el equilibrio de fines es de difícil consecución en los PHDH, lo que conlleva retrasos y tensiones en la elaboración y revisión de dichos planes «al constituir una aporía irresoluble la consecución de objetivos presentados como contrapuestos». Esta visión integrada de los objetivos ambientales y socioeconómicos ha sido ratificada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18), que en su apdo. 131 afirma que «la reducción y la prevención de la contaminación tienen por objeto en particular permitir un uso legítimo de las aguas subterráneas». Vinculación entre el uso legítimo del agua por los usuarios y el buen estado de las masas de agua subterránea que legitima a los usuarios a recurrir a la justicia para reclamar la garantía de los recursos autorizados.

de la planificación «la satisfacción de las demandas de agua, [...] incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales». Racionalidad exigida para todos los recursos naturales por el art. 45.2 CE: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

El objeto último de la protección de la calidad de las aguas es, como indica el art. 92.h TRLA, la reserva de las aguas de mejor calidad a las demandas para el abastecimiento de poblaciones, como uso prioritario que es. Este objetivo está recogido en el art. 44.2 LADA⁵⁹⁰, en el art. 5.3 como principio básico y también en el art. 34 LADA para garantizar la prestación adecuada en cantidad y calidad de los servicios de aducción y depuración.

3. Garantizar una gestión equilibrada e integradora del DPH

Este objetivo está fundamentado en los principios establecidos en el art. 5.7 y 9 LADA de «Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, basada en la protección, regeneración y mejora del DPH y la salvaguarda de las zonas asociadas» y «Sometimiento de la gestión del agua y la ejecución de obras hidráulicas a la planificación hidrológica». Por tanto, la gestión equilibrada e integradora debe tener las siguientes características de acuerdo con los principios anteriormente citados y con los objetivos medioambientales recogidos en el art. 6.1.d y e):

- Ser una gestión pública: el redactor de la LADA muestra así una voluntad clara de defensa de la gestión pública del agua, opuesta a autores que defienden que se puede compatibilizar una gestión privada de las aguas, especialmente las subterráneas, con la planificación hidrológica y con la consecución de los objetivos previstos por la misma⁵⁹¹.
- Salvaguardar la calidad de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos: las políticas de protección y recuperación de la calidad del DPH⁵⁹², establecidas en la DMA y recogidas posteriormente tanto por el TRLA como por la LADA, deben incorporarse a la gestión diaria de la Administración hidráulica competente para poder ser considerada

⁵⁹⁰ El citado art. 44.2 LADA obliga a la consejería a asignar los recursos hídricos de mejor calidad para los abastecimientos a la población, tal y como hace el art. 92 TRLA y el 30.2 LPHN. Asignación que la LPHN exige que se realice a través de convenios con las Administraciones autonómicas y locales.

⁵⁹¹ Autores como MOREAU BALLONGA, J.L. (1990: 116) consideran que se puede hacer una gestión correcta de las aguas subterráneas sin necesidad de su publicación y por ello defienden la limitación de la planificación hidrológica exclusivamente a las aguas públicas. Sin embargo otros autores, como EMBID IRUJO, A. (1991: 194-195), consideran que la planificación hidrológica debe aplicarse tanto a las aguas públicas como las que queden de titularidad privada, para una correcta gestión del ciclo integral de las aguas de la cuenca hidrográfica.

⁵⁹² El art. 2 TRLA incluye dentro del DPH tanto el agua como los cauces, embalses, lechos de lagos y acuíferos.

equilibrada con el medio natural y no deteriorar más la calidad del DPH.

- Someter la gestión del agua a la planificación hidrológica: principio básico para la DMA y anteriormente para la LAg, que fue también incluido en el art. 5 LADA, basándose en que en un recurso escaso como el agua solo es posible conseguir una correcta política de ordenación hidráulica si está debidamente planificado⁵⁹³ y, con ello, la actuación de la administración competente está reglada y sometida a unos criterios tasados y conocidos por los usuarios.

La planificación debe ser el faro que guíe la gestión de la Administración pública para alcanzar los objetivos marcados por la LADA y la normativa básica y que, aunque no establezca derechos a favor de los usuarios (art. 40.4 TRLA), proporcione seguridad jurídica a los mismos en su relación con la administración.

- Someter la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas a lo especificado en la planificación hidrológica: la incorporación a los PHC otorga a dichas infraestructuras la calificación de obras hidráulicas de interés general sin necesidad de su declaración por ley o por real decreto a propuesta de las CCAA (art. 46 TRLA), sin perjuicio de que las infraestructuras hidráulicas necesarias para la transferencia de recursos o trasvases entre cuencas hidráulicas solo se pueden definir en el PHN (art. 46.4).

Del mismo modo el art. 29.1.e) LADA declara de interés de la CA «las infraestructuras hidráulicas que sean necesarias para dar cumplimiento a la planificación hidrológica y que se prevean en los programas de medidas, los planes y programas hidrológicos específicos», así como todas aquellas obras de abastecimiento, potabilización, desalación y depuración que expresamente se declaren por el Consejo de Gobierno.

Es lógico considerar que todas las infraestructuras hidráulicas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en la planificación hidrológica deban estar definidas económica y temporalmente en el programa de medidas de los PHDH, de forma que vincule a la administración competente a su ejecución en los plazos definidos. Con ello se evitaría la declaración de interés general de obras específicas, como las obras de saneamiento y depuración declaradas de interés general por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010, sin concreción alguna en cuanto a su plazo de ejecución y coste económico.

Como se expondrá en la parte tercera de la tesis, la escasa ejecución de las infraestructuras hidráulicas previstas en los PHDH efectuada hasta la fecha, nos indica que este principio va a tener una aplicabilidad práctica muy limitada. Ello posiblemente se deba a que los gobiernos (de cualquier signo político) no quieren encontrarse encorsetados con las propuestas realizadas en la planificación hidrológica por otro

⁵⁹³ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 64).

gobierno precedente y paralizan las mismas por motivos de presión social o para realizar otras obras hidráulicas distintas a las incluidas en la citada planificación⁵⁹⁴.

- Integrar otras políticas sectoriales, como la ordenación del territorio, urbanismo, agricultura y el medio ambiente. Tanto en la LADA, como en el art. 14.3TRLA, se exige compatibilizar la gestión pública del agua con estas políticas sectoriales. Para ello sería necesario que los PHDH incluyeran en su contenido toda la planificación sectorial vinculada con el agua. Ello solo será posible si en el proceso de elaboración se da una participación activa a las administraciones competentes en esas materias.

La escasa esperanza por parte de los legisladores de que se produjera esa participación real, hizo que en el art. 43.3 TRLA se incluyera la exigencia de que los instrumentos de ordenación urbanística y del territorio respeten las previsiones de los planes hidrológicos. Sin embargo, esta exigencia no ha sido recogida en la LADA, que en su art. 28.1 equipara a los PH con los planes con incidencia en la ordenación del territorio y, por tanto, subordinados al POTA y a los distintos planes subregionales de acuerdo con lo establecido en el art. 22 y 23 LOTA.

Esta gestión equilibrada e integradora del DPH se puede poner en relación con lo establecido en el citado art. 40.1 TRLA, que exige a la planificación hidrológica garantizar el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial. Así, los PHDH deben velar por que el uso del agua permita un desarrollo equilibrado y armónico de las regiones, dentro del marco establecido en el art. 45.2 CE de «indispensable solidaridad colectiva» y siguiendo el objetivo marcado para la planificación económica en el art. 131.1 CE⁵⁹⁵. A ello añade la LADA la exigencia de garantizar que la gestión de las aguas integre la totalidad de las aguas subterráneas y superficiales de la DH que constituyen el ciclo hidrológico y evitar la coexistencia de sistemas de explotación deficitarios junto a otros excedentarios en la misma DH⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ Así, en plena elaboración de los PHDH de tercer ciclo, el MITECO anuncia la supresión de «85 embalses zombis que se incluían en las anteriores planificaciones, pero que no son viables o, simplemente, no está previsto que comiencen a ejecutarse durante los próximos seis años, el periodo de vigencia de los nuevos planes hidrológicos». Véase <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-06-23/el-gobierno-suprime-85-embalses-zombis-de-los-nuevos-planes-hidrologicos.html>.

⁵⁹⁵ Como indica el FJ 13º de la STC 227/1988, «sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales» y, como tal, el agua se convierte en un recurso escaso y decisivo en la ordenación económica general y el desarrollo de sectores específicos. Y si bien no le es aplicable el art. 131 CE a la planificación hidrológica (en cuanto a la competencia estatal y la reserva de ley), la importancia de la misma ante la ausencia de una planificación económica general obliga a que la citada planificación hidrológica vele por un desarrollo equilibrado y armónico en todo su ámbito territorial, y una gestión del agua equilibrada e integradora. Así, EMBID IRUJO, A. (1991: 188) vincula la planificación hidrológica con la urbanística, territorial y medioambiental de acuerdo con el art. 41 LAg y, sobre todo, con la planificación económica general, con la que comparte el mismo objetivo de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial».

⁵⁹⁶ El art. 24.4 LADA incluye la obligación de establecer las disponibilidades de agua en los PHDH considerando «la estrecha relación entre las distintas masas de agua superficiales y subterráneas, integradas en el ciclo

4. La racionalización del uso del agua y la aplicación del principio de recuperación de costes a los beneficiarios

El art. 5.12 LADA incorpora el principio de recuperación de costes, exigido por la DMA e incluido en la legislación básica en el art. 111.bis TRLA, con objeto de imputar los costes reales del servicio del agua a los beneficiarios y garantizar un uso racional de la misma por parte de los usuarios. El hecho de que los usuarios, en especial los agricultores, no abonen el coste real del agua utilizada desincentiva el ahorro de recursos en sus aprovechamientos y origina una subvención encubierta de los productos agrícolas al no imputarse los costes ambientales y del propio recurso.

Al ser el agua un recurso vital para el desarrollo económico de varios sectores, además de escaso, tiene un valor económico en sí basado en el coste de oportunidad de su utilización en un uso frente a otros posibles usos alternativos. Así, si el agua se utiliza para el regadío, se está imposibilitando su uso para otro uso industrial, energético o turístico (que tienen el mismo orden de preferencia en el art. 23.2 LADA). Por ello, si se imputa el coste real a los regantes, estos se verán obligados a racionalizar su uso dotando de mayor eficiencia a los riegos con el consiguiente ahorro de recursos, que podrán ser otorgados a otros usos de mayor creación de empleo y generación de riqueza.

Este principio ha sido desarrollado en el art. 64 LADA, que regula los principios generales del régimen económico-financiero aplicable a las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Dicho artículo se remite tanto a la DMA como al citado art. 111.bis TRLA, para exigir que en el coste del servicio del agua se incluyan los costes ambientales y del recurso. Asimismo, este último artículo dispone, en su apartado tercero, que «para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas».

Como se ha expresado en un apartado anterior, ni la LADA ni el TRLA han aplicado realmente este principio en el cálculo de los cánones y tarifas, lo que priva a la administración hidráulica de los recursos suficientes para acometer las medidas previstas en los PHDH y realizar una correcta gestión del agua, a la par que desincentiva el uso eficiente por parte de los usuarios. Por ello, el Pacto Andaluz por el Agua, aprobado en el año 2020, propone implantar el citado principio de recuperación de costes mediante:

- Desarrollo normativo e implementación real de la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes ambientales y del recurso, de forma que se garantice el cumplimiento de los objetivos medioambientales y un desarrollo sostenible y equitativo.
- Actualización del canon y de las tarifas de los servicios en las cuencas andaluzas, dentro

hidrológico» y «la demarcación hidrográfica como un único sistema de explotación».

de los márgenes de recuperación de costes establecidos reglamentariamente, así como su aplicación a los fines para los que se han creado.

- Diseño de un impuesto destinado a las obras de infraestructura de abastecimiento y saneamiento en pequeños y medianos municipios con reducida capacidad de financiación. De manera que las tarifas solo reflejen los costes de servicio y no de otros servicios ajenos al ciclo integral urbano del agua.
- Apoyo a iniciativas promovidas por los usuarios que contemplen mecanismos de corresponsabilidad, cofinanciación y sostenibilidad ambiental, social y financiera.
- Diseño de una estructura tarifaria común para reducir la heterogeneidad existente en la actualidad, donde se tengan en cuenta el tamaño familiar y bloques de tarificación homogéneos.
- Modificación del canon de mejora local para incluir las necesidades del ciclo urbano para hacer frente a la obsolescencia de las infraestructuras y la necesidad de modernización de redes y equipos urbanos.
- Implementar el canon de servicios generales previsto en el título VIII de la LADA, no solo como herramienta tributaria para dotarse de los recursos humanos y tecnológicos necesarios, sino también como mecanismo para incentivar el uso sostenible del agua y las buenas prácticas.
- Fomentar el uso de instrumentos existentes en el ordenamiento jurídico e implementación de nuevos modelos para la financiación de las obras hidráulicas.

5. Velar por la conservación y el mantenimiento de las masas de agua y de las zonas húmedas y lacustres y ecosistemas vinculados al medio hídrico

Este objetivo, basado en el principio del art. 5.1 LADA, se relaciona a su vez con los objetivos a y c del art. 22 LADA. De forma que la prevención, conservación y recuperación de las masas de agua deben integrar una misma política pública por cuanto implican actuaciones sobre el mismo ámbito en momentos temporales distintos:

- La prevención incluye todas aquellas medidas y actuaciones que se desarrollan sobre las masas de agua con carácter previo a que se produzca un deterioro del estado cuantitativo y cualitativo de una masa de agua que está en buen estado. Ello abarca tanto medidas de reducción de la entrada de contaminantes como el aforo y control de los caudales extraídos para evitar una sobreexplotación de los recursos hídricos.
- La conservación y el mantenimiento se realizan en aquellas masas de agua que han alcanzado el buen estado cuantitativo y cualitativo, con objeto de que no se produzca un

deterioro de dicho estado. Para ello, se realizan medidas de control y vigilancia periódicas de la calidad y de los aprovechamientos hídricos, así como de los parámetros biológicos que garantizan el buen estado ambiental de los ecosistemas hídricos.

- La recuperación o mejora conllevan todas aquellas actuaciones que tratan de reducir o evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua, mediante la limitación o supresión de la entrada de contaminantes (mejora de la calidad del agua) y la reducción de los aprovechamientos de los recursos hídricos (mejora cuantitativa).

Así, tanto el art. 6.1.a) LADA como el art. 92.a) TRLA aglutinan en un mismo objetivo medioambiental la protección de las aguas y del DPH asociado a la mismas. Por ello, considero que hubiera sido conveniente incorporar este objetivo f) a los objetivos a) y c) del citado art. 22 LADA. Posiblemente, la inclusión de este objetivo en el art. 22.f) LADA responda a la intención de especificar claramente la preocupación por la conservación y mantenimiento de las zonas húmedas, lacustres y ecosistemas acuáticos, como objetivo independiente de la prevención y recuperación de las masas de agua apuntadas en los objetivos a) y c).

Del mismo modo, para una mayor seguridad jurídica, se debería mejorar la redacción del objetivo para concretar a qué ecosistemas se aplica, ya que las redacciones muy similares dadas por el art. 92.a) TRLA y el art. 5.1 LADA no son correctas desde el punto de vista de las ciencias naturales⁵⁹⁷, ya que los ecosistemas acuáticos incluyen a las masas de agua que les dan origen,

⁵⁹⁷ Un ecosistema es un «complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional» (art. 3.10 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). También se puede definir como «un sistema natural que abarca el conjunto de las interrelaciones entre los organismos vivientes (denominados biocenosis) y el medio físico donde habitan (denominado biotopo). Fuente: <https://www.tiposde.org/ciencias-naturales/975-significado-de-ecosistema/#ixzz6GwQF7Ttm>, consultada el día 11/11/2020. El ecosistema se clasifica según la zona sobre la que se asienten en:

1. Ecosistemas acuáticos: son sistemas naturales que comprenden cuerpos de agua, como pueden ser ríos, lagos, mares y océanos. Hay dos tipos de ecosistemas acuáticos: los ecosistemas de agua dulce y los marinos. Los ecosistemas de agua dulce pueden ser lénticos, donde hay agua estancada, como en el caso de un lago o un charco de lluvia; lóuticos, donde hay agua en movimiento, como en un río o en una catarata; o subterráneos.
2. Ecosistemas terrestres: son sistemas naturales que tiene lugar en la tierra o en el subsuelo. Este tipo de ecosistemas puede incluir una enorme variedad de hábitats, desde los bosques y selvas, hasta los desiertos y tundras.

Por tanto, una zona húmeda y una zona lacustre son términos prácticamente coincidentes, cuya diferenciación técnica vendría dada por la profundidad y la temporalidad del agua en el terreno. Así, las zonas húmedas serían terrenos que periódicamente están encharcados de agua con poca profundidad; mientras que las zonas lacustres o lagos serían depresiones del terreno con agua permanente y profundidades normalmente mayores de dos metros. Dudo que el redactor de la ley haya querido dar a la redacción un mayor rigor científico, por lo que considero que la inclusión de ambos términos se debe principalmente a la diferente terminología con la que las leyes de aguas (y la doctrina jurídica) denominan a estas zonas. Los ecosistemas vinculados al agua pueden ser tanto terrestres como acuáticos. Dentro de estos se diferencian las aguas superficiales en movimiento (ríos), las estancadas (lagos y zonas húmedas) y las subterráneas. Por lo que la referencia a los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de los ecosistemas acuáticos es una incongruencia técnica para la limnología, por cuanto los humedales pertenecen al ecosistema acuático y los terrestres son ecosistemas independientes de los acuáticos. Los ecosistemas acuáticos

por lo que el objetivo analizado no debería diferenciarlas. Lo correcto hubiera sido hacer referencia exclusiva a los ecosistemas acuáticos, ya que en dicha definición se incluirían todas las masas de agua objeto de la planificación hidrológica. Por tanto, la conservación y mantenimiento de los ecosistemas acuáticos van de la mano de la conservación, mantenimiento y regeneración de las masas de aguas superficiales, subterráneas, zonas protegidas y artificiales, cuyos objetivos concretos están establecidos en el art. 92.bis.1. TRLA y en su normativa de desarrollo (RPH y IPH)⁵⁹⁸.

No solo el TRLA establece como objetivo la conservación y mantenimiento de las zonas de protección, en las que se incluyen las zonas húmedas y lacustres de acuerdo con el art. 99.bis.2 TRLA⁵⁹⁹, sino que exige alcanzar los objetivos ambientales determinados en sus normas de

se componen, por un lado, de una superficie de terreno que contiene al agua y, por otro, de las masas de agua. Las masas de agua, a su vez, pueden ser superficiales: «una parte diferenciada y significativa de agua superficial, como un lago, un embalse, una corriente, río o canal, parte de una corriente, río o canal, unas aguas de transición o un tramo de aguas costeras»; o subterráneas: «un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos» (art. 3 RPH).

⁵⁹⁸ El apdo. 4 de la Orden de 11 de marzo de 2015, que aprueba la IPH para las DH intracomunitarias de Andalucía, amplía el listado de objetivos medioambientales del citado art. 6 LADA con varios de los objetivos fijados en el mencionado art. 92.bis TRLA. Así incluye:

- «f) Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.
- g) En el caso particular de las masas de agua artificiales y muy modificadas los objetivos medioambientales consisten en proteger y mejorar su estado para lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales.
- h) Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.
- i) Invertir las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.
- j) Cumplir, para las zonas protegidas, las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen. El plan hidrológico debe identificar cada una de las zonas protegidas, sus objetivos específicos y su grado de cumplimiento. Los objetivos correspondientes a la legislación específica de las zonas protegidas no deben ser objeto de prórrogas u objetivos menos rigurosos».

⁵⁹⁹ El TRLA en su art. 99.bis.2 exige incluir en el registro de zonas protegidas necesariamente:

- «a) Las zonas en las que se realiza una captación de agua destinada a consumo humano, siempre que proporcione un volumen medio de al menos diez metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas, así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados.
- b) Las zonas que, de acuerdo con el respectivo plan hidrológico, se vayan a destinar en un futuro a la captación de aguas para consumo humano.
- c) Las zonas que hayan sido declaradas de protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico.
- d) Las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño.
- e) Las zonas que hayan sido declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- f) Las zonas que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

protección ambiental, lo que puede implicar la mejora y regeneración de estas zonas. Y así se establece específicamente en el art. 111.4 TRLA: «Los organismos de cuenca y la administración ambiental competente coordinarán sus actuaciones para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquellas que posean un interés natural o paisajístico».

A tales efectos, el art. 9.3 de la Ley 42/2007 exige incluir en los PHDH el Inventario Español de Zonas Húmedas, a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que deben recoger en dichos planes. Asimismo, dentro de la planificación sectorial en la materia se exige al Estado, en su art. 13, la elaboración de un Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁶⁰⁰; en su art. 14, la redacción antes del año 2012 de los planes sectoriales para el desarrollo del plan estratégico⁶⁰¹; y en el art. 17.1, la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como «instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica».

Estos planes de ordenación de recursos naturales serán vinculantes para los PHDH, ya que así se exige en el art. 19.2 de la Ley 42/2007: «Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos». Con anterioridad a dicha ley ya había autores⁶⁰² que consideraban esa prevalencia de acuerdo con lo establecido en el art. 43.2 TRLA y la necesidad de que los PHDH incluyeran las medidas de protección y conservación de los ecosistemas acuáticos. Por todo ello, respetando los procesos y tiempos de planificación propios de cada sector, se deben incorporar los principios, objetivos y consideraciones sobre la conservación de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en los instrumentos de planificación sectorial hidráulica, a través de mecanismos de colaboración, coordinación y codecisión entre las administraciones competentes implicadas.

g) Las zonas declaradas de protección de hábitats o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección.

h) Los perímetros de protección de aguas minerales y termales aprobados de acuerdo con su legislación específica».

⁶⁰⁰ Para elaborar el plan estratégico se establece como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las CCAA la Comisión Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, caracterizando la coordinación como «básica para asegurar una coherencia entre actuaciones y optimizar el uso de los recursos disponibles». Y así mediante el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, se ha aprobado el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017.

⁶⁰¹ No se ha cumplido el plazo previsto, ya que el Plan Sectorial de Turismo de la Naturaleza y Biodiversidad 2014-2020 ha sido aprobado por el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio.

⁶⁰² Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 185-187).

6. Fijar y garantizar el caudal ecológico de cada masa de agua con objeto de alcanzar el buen estado ecológico de las mismas

Este objetivo está también contemplado como objetivo medioambiental en el art. 6.1.a) LADA, así como restricción a los usos del agua en el art. 59.7 TRLA; sin embargo, es en el art. 42.1.b) TRLA donde se exige incluir la determinación o fijación de los caudales ecológicos en el contenido de los PH. Para luego después, en el art. 4.b.bis RPH, vincular la determinación de los caudales ecológicos y el establecimiento de las reservas hidrológicas a la garantía de la conservación o recuperación del medio natural⁶⁰³.

El caudal ecológico es un medio para garantizar la conservación o recuperación del medio acuático, pero no es un fin en sí mismo y por ello no tiene sentido exigir su garantía⁶⁰⁴. Sería

⁶⁰³ Los caudales ecológicos o ambientales no se incluían como tales en la DMA, pero sí en el art. 26 LPHN como limitación previa a los flujos del sistema de explotación. El caudal ecológico, como reconoce el preámbulo del Real Decreto 638/2016 que modificó el RDPH en materia de caudales ecológicos para definir su implantación, constituye el principal instrumento para alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico de las masas de agua que exige la citada DMA, definiéndose sus elementos en el aptdo. 3.4.1.4.1 IPH (caudales mínimos, caudales máximos, tasa de cambio y caracterización del régimen de crecidas). Por tanto, el objetivo de fijar el caudal ecológico de las aguas del art. 22.g) LADA hay que ponerlo en relación con la restricción de los mismos para las demandas de agua previstas en los sistemas de explotación exigida en el apartado b) de dicho artículo 4 RPH y regulada en el art. 59.7 TRLA. En este artículo se establece que estos caudales ecológicos o demandas ambientales no tienen el carácter de uso y, por tanto, deben considerarse como una restricción que se impone con carácter general a todos los usos con la excepción del uso para abastecimiento de poblaciones. FANLO LORAS, A. (2010B: 254) critica «la generalización de caudales mínimos ambientales entendidos –como establece obviamente el TRLAg- como restricción general de los aprovechamientos, planteamiento voluntarista que parece obviar el régimen natural de aportaciones/disponibilidades de los ríos de la cuenca y la insuficiente regulación existente. Atendida la irregularidad natural de nuestros ríos, la dotación de los caudales mínimos no puede garantizarse si no es con caudales regulados garantía que hace necesario incrementar la regulación existente». Por lo que sostiene (2021: 8) que «El caudal “ecológico” es un constructo o creación jurídica –cuya definición amalgama componentes de discrecionalidad técnica evidentes (los estudios técnico-científicos que deben realizarse) con decisiones de estricta oportunidad política que deben tener en cuenta la duplicidad de objetivos de la planificación hidrológica-, pues no existen en la realidad “natural”».

⁶⁰⁴ La falta de consenso en la forma de estimarse los citados caudales ecológicos y el hecho de que pueden minorar la disponibilidad de recursos hídricos han impedido su implementación en todas las masas de agua en los PHDH del primer y segundo ciclo (como se verá en la parte tercera de esta tesis). Ante la falta de implementación de los mismos en los planes de primer ciclo, la Comisión Europea en el *Blueprint COM* (2012) 673 final, de 14/11/2012, «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa» propuso elaborar un documento orientativo para la determinación del caudal ecológico en el marco de la estrategia común de aplicación de la DMA. El documento es la Guía num. 31 *Ecological flows in the implementation of Water Framework Directive*, aprobada en noviembre de 2014, que ofrece una definición de caudal ecológico y una orientación del modo de cálculo para su aplicación en los planes de segundo ciclo.

En España, la determinación de los citados caudales ecológicos se tiene que realizar de acuerdo con lo establecido en los arts. 49 ter y ss. RDPH (artículos incorporados por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre). Este régimen de caudales ecológicos se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición. Para su establecimiento, los organismos de cuenca realizarán estudios específicos en cada tramo de río (art. 18.2 RPH). La IPH detalla, por una parte, el proceso para

un error importante que los responsables de la gestión de los embalses tuvieran que desembalsar agua de los mismos para cumplir escrupulosamente los caudales ecológicos aguas abajo sin tener en cuenta la situación del embalse y del cauce aguas abajo según el estado de sequía existente⁶⁰⁵. Por eso, me parece adecuado que en la LADA se incorpore su fijación y determinación como un objetivo de la planificación hidrológica vinculado a garantizar la conservación o recuperación de los ecosistemas acuáticos asociados. Con ello, considero que el redactor de la citada ley pretendía otorgar a los caudales ecológicos una mayor relevancia que la dada en el TRLA, que los recoge como una limitación específica de las concesiones administrativas, en contestación a la reivindicación que, por parte de las asociaciones ecologistas y de la propia Comisión Europea, se había venido realizando de la necesidad de precisar debidamente los caudales o demandas ambientales para cada masa de agua y así distraerlos de los recursos disponibles de las mismas para garantizar las demandas previstas en los PHDH.

En los PHDH intracomunitarios de Andalucía del ciclo 2015-2021 se entiende que se cumple con el régimen de caudales ecológicos cuando «los caudales mínimos se superan en un 90% del tiempo, no incluyéndose en el cómputo temporal los periodos en los que no se den las condiciones ordinarias definidas en el art. 9.6». Existe un error en dicha remisión, por cuanto ha de entenderse realizada al art. 8.6 de dicho plan, que es el que establece: «Se considerará una situación de sequía prolongada desde que se alcanza el umbral de alerta según lo que disponga el Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía de la Demarcación y conforme a la zonificación recogida en el mismo»⁶⁰⁶.

La garantía de los caudales ambientales como objeto de la planificación hidrológica debe conllevar por tanto la minoración de los recursos hídricos disponibles para las demandas

el establecimiento del régimen de caudales ecológicos en ríos y aguas de transición, concretamente la metodología necesaria para realizar los estudios específicos (epígrafe 3.4.1.), para la identificación y caracterización de las masas muy alteradas hidrológicamente (epígrafe 3.4.2.) y para la definición del régimen de caudales mínimos menos exigente para sequía prolongadas (epígrafe 3.4.3.). Por otra parte, recoge la metodología a seguir para la estimación de los requerimientos hídricos de lagos y zonas húmedas (epígrafe 3.4.4.). Por último, incluye las especificaciones necesarias para el análisis de la repercusión del régimen de caudales ecológicos sobre los usos del agua (epígrafe 3.4.5.) y para llevar a cabo del proceso de concertación del régimen de caudales (epígrafe 3.4.6.). Sobre esta cuestión se volverá con más detalle en la parte tercera de la tesis, cuando se analice el contenido de los PHDH.

⁶⁰⁵ PALAU IBARS, A. «Criterios de cálculo adoptados en las diferentes demarcaciones españolas», en el XVIII Encuentro: *Caudales ecológicos. Su implantación en España y experiencia adquirida* (2013), sostiene que «el caudal ecológico no puede ser lo que le quede al río, una vez abastecidas todas las demandas de agua. Pero tampoco tiene sentido fijarlo a priori y abastecer las demandas con lo que quede en el río. La virtud de la planificación hidrológica esta en abordar los caudales ecológicos y las demandas de forma conjunta e integrada». Por ello, el caudal ecológico no puede considerarse en sí mismo como un fin de la planificación hidrológica, sino como «una herramienta (o criterio) de gestión establecido para alcanzar y mantener un buen estado ecológico/buen potencial ecológico en los ríos regulados por obras hidráulicas». Citado por FANLO LORAS, A. (2021: 9).

⁶⁰⁶ Véase la normativa del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, ciclo 2015-2021, aprobado por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero.

previstas. Por lo que en los sistemas de explotación deficitarios se deben adoptar las medidas de ahorro o compra de derechos de uso para garantizar los caudales ambientales que permitan la conservación y preservación de los ecosistemas acuáticos y, por ende, el buen estado de la masa de agua asociada al mismo. Así el art. 46 LADA, que regula el banco público del agua, posibilita la adquisición de derechos de uso del agua para, entre otras cosas, conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua, corregir los desequilibrios de recursos en los sistemas de explotación, y constituir reservas para los fines previstos en los PHDH. Lo que nos permitirá disminuir la presión sobre los recursos hídricos y dotarnos de una reserva de agua suficiente para los caudales ecológicos y, con ello, la conservación y mantenimiento de los ecosistemas acuáticos.

El Real Decreto 638/2016 ha incluido como obligatorio el mantenimiento de caudales ecológicos en el art. 49.4.1 RDPH: «La exigencia en el cumplimiento de los caudales ecológicos se mantendrá en todos los sistemas de explotación, con la única excepción del abastecimiento a poblaciones cuando no exista una alternativa razonable que pueda dar satisfacción a esta necesidad, y hayan planificado conforme al artículo 22.3.a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana». Sin perjuicio de que en sus apdos. 3 y 5 se exonere de dicha obligación en los cauces de ríos no regulados y en aquellas subzonas o sistemas de explotación que conforme al PES «se encuentren afectados por este fenómeno coyuntural, con sequía formalmente declarada, podrán aplicar un régimen de caudales ecológicos menos exigente de acuerdo a lo previsto en su plan hidrológico, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18.4 del RPH». Así, el art. 9.2 PHDH del Tinto-Odiel-Piedras vigente establece que el régimen de caudales ecológicos no será exigible «en aquellas masas de agua superficiales cuyos flujos estén ligados a masas de agua subterráneas en mal estado cuantitativo, hasta que estas no alcancen el buen estado. No pudiéndose otorgar concesiones en dichas masas de aguas superficiales en tanto no se cumplan los caudales ecológicos».

Su incumplimiento sistemático dará lugar, además de a la posible «clasificación de dicha masa como en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales» (art. 49.4.5 RDPH), a «la sanción correspondiente, de conformidad con lo establecido en el art. 315, 316 y 317 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y su reiteración en el tiempo, además a la caducidad de la concesión administrativa que establece el art. 161 del mismo». A pesar de esta salvaguarda, el art. 106 LADA no incluye ninguna infracción administrativa por el incumplimiento de los caudales ecológicos, como sí que lo incluye como infracción leve el citado art. 315.n RDPH: «Las acciones u omisiones contrarias al régimen de protección de las reservas hidrológicas o al régimen de caudales ecológicos cuando no sean susceptibles de causar daños graves al medio». En cualquier caso, estas infracciones están dirigidas a los usuarios de las aguas públicas y no a la Administración pública que gestiona los embalses que deben garantizar los caudales ecológicos en algunas masas de agua superficiales.

De toda la exposición realizada hasta este momento, se puede extraer la conclusión del carácter

poco o nada innovador del art. 22 LADA con respecto a lo ya recogido en la DMA y en la legislación básica estatal, sin perjuicio de reconocer su oportunidad para constatar la apuesta decidida del legislador autonómico por la conservación y mejora del agua y del ecosistema acuático en la planificación hidrológica y, por ende, en la gestión del agua. Y así, como indica la exposición de motivos de la LADA «cimentar un sólido y sostenible desarrollo económico y social». Con todo, debemos efectuar dos precisiones.

En primer lugar, que la remisión que se hace en la letra b) al art. 59.7 TRLA tiene la virtualidad de corregir lo previsto en el art. 21.2 LADA y de matizar el art. 24.4.a) LADA. Sobre ello volveremos más tarde. Y, en segundo lugar, que la CA de Andalucía ha omitido cualquier referencia al «equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial» establecido en el art. 40.1 TRLA y que justificó la política de trasvases establecida en la LPHN⁶⁰⁷, más allá de garantizar «una gestión equilibrada e integradora del dominio público hidráulico» en el art. 22, y la regulación de las infraestructuras de conexión intercuenas del art. 48 LADA⁶⁰⁸.

IV. ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS INTRACOMUNITARIAS

En la primera parte de esta tesis se ha explicado que la normativa incluida en el art. 41 TRLA sobre la elaboración de los PHC no es básica, ya que la ordenación concreta en las cuencas hidrográficas intracomunitarias corresponde a las CCAA, excepto lo establecido en cuanto a la participación de los departamentos ministeriales interesados y los plazos de elaboración del plan, que tienen carácter básico (FJ 20º de la STC 227/1988). Esta regulación fue modificada por la Ley 62/2003 para adaptar el procedimiento a las directrices de la DMA, cuya aplicación es obligatoria para las cuencas intercomunitarias y supletoria para las intracomunitarias.

⁶⁰⁷ La LPHN en su exposición de motivos justifica las transferencias entre cuencas hidrográficas en la búsqueda de la armonía y equilibrio en los objetivos de la planificación entre cuencas deficitarias y excedentarias: «La regulación que de las transferencias hace el Plan Hidrológico Nacional se ha limitado a aquellos supuestos justificados en poderosos motivos de interés general, que respondan a situaciones de carencias estructurales acreditadas en el tiempo. Incluso en estos supuestos y con el fin de asegurar el cumplimiento armónico y equilibrado de los objetivos de la planificación, la Ley somete la realización de las transferencias a importantes cautelas ambientales y socioeconómicas destinadas a garantizar que en ningún caso el desarrollo futuro de la cuenca cedente pueda verse comprometido por la transferencia, debiendo asegurarse previamente a su realización el suministro de los aprovechamientos presentes y las reservas para usos futuros en la cuenca cedente, así como la obligada circulación del caudal ambiental aguas abajo de la toma de derivación y el mantenimiento de los ecosistemas asociados». Para ello, en su art. 2 se establece como objetivo específico del PHN: «Lograr el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, en aras a conseguir la vertebración del territorio nacional, y optimizar la gestión de los recursos hídricos, con especial atención a los territorios con escasez, protegiendo su calidad y economizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales»

⁶⁰⁸ Este art. 48 LADA parece que buscaba replicar entre las cuencas hidrográficas intracomunitarias la regulación establecida en el art. 72 TRLA para las infraestructuras de interconexión entre cuencas. Como se explicará en un epígrafe posterior, presenta sutiles diferencias con lo regulado en dicho art. 72.

1. Regulación del procedimiento de elaboración en la LADA

A partir de este contenido mínimo básico establecido por el TRLA, la CA de Andalucía ostenta competencias para ordenar el proceso de elaboración de sus PHDH de las cuencas hidrográficas intracomunitarias. El proceso de elaboración se regula de una forma escueta en el art. 20 LADA, lo que implica que sea de aplicación supletoria lo establecido en la sección III del capítulo I del título II del RPH (arts. 76 a 82)⁶⁰⁹.

Aunque el art. 20 se titula de la «elaboración de la planificación», lo que realmente regula es la competencia autonómica para fijar el ámbito territorial (apartado primero), el procedimiento (apartado segundo) y los principios de participación, transparencia y coordinación con otras políticas sectoriales (apartados tercero, cuarto y quinto). Sin embargo, en ningún apartado se regulan aspectos concretos del procedimiento de elaboración, así como tampoco remite a un futuro reglamento la definición de las normas de dicha elaboración. Ello posiblemente se deba a lo extensamente regulado que está la elaboración de los PH por parte del citado RPH y el poco interés mostrado por el Parlamento autonómico para elaborar una normativa propia⁶¹⁰.

Así, en el apartado primero se limita a reiterar la competencia de la CA de Andalucía, ya recogida en el art. 8.1.a) LADA, para elaborar la planificación hidrológica de las DH intracomunitarias y participar en la de las DH intercomunitarias del Guadiana, Guadalquivir, y Segura. Se echa en falta en este artículo la mención expresa a la participación de la Administración del Estado y de los EELL en la elaboración de la PHDH intracomunitarias. Esta participación está legalmente garantizada por el art. 36.bis.4 TRLA⁶¹¹ y, también, por el art. 56 LRRL, que exige la participación de los representantes de los EELL en los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

⁶⁰⁹ El art. 71 RPH, que tiene carácter básico según indica el propio real decreto, transcribe literalmente el contenido de los primeros cuatro apartados del citado art. 41 TRLA. Ello implica que se otorga dicho carácter a esos apartados. El carácter básico del apartado quinto sobre la preparación previa del programa de trabajos y el estudio general de la DH viene del carácter también básico del art. 76.1 RPH que regula el citado programa de trabajo y el estudio general. Así se reconoce en la memoria de los PHDH del Tinto, Odiel y Piedras del ciclo 2015-2021 (p. 11 de la memoria): «la mayoría del articulado es de carácter básico y de obligado cumplimiento en todo el Estado, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección».

⁶¹⁰ De hecho, la CA de Andalucía no estableció regulación al respecto hasta que el Tribunal de Justicia de la UE, en su sentencia de 24 de octubre de 2013 (C-151/12), falla que la transposición ha sido incompleta o parcial respecto de ciertas cuencas intracomunitarias y «obliga» a dictar unas instrucciones propias a las CCAA con cuencas propias. Así, la CA de Andalucía dicta la Orden de 15 de diciembre de 2014, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se declaran de aplicación en las DH Intracomunitarias de Andalucía la IPH aprobada por la Orden ARM/2656/2008 y modificada por la Orden ARM/1195/2011. No fue hasta el año 2015 que se dictó la Orden de 11 de marzo de 2015 por la que se aprueba una IPH propia para las DH intracomunitarias de Andalucía.

⁶¹¹ El apdo. 4 del art. 36.bis TRLA exige en las DH de cuencas intracomunitarias «la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas Administraciones públicas y, en particular, las que corresponden a la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre, portuario y de marina mercante».

El principio cooperativo establecido en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía obliga a desarrollar mecanismos de participación de las otras administraciones en la planificación hidrológica con objeto de que puedan hacer constar sus intereses y llegar a acuerdos en condiciones de igualdad⁶¹². Esta participación se desarrollará dentro del consejo del agua y de la comisión de autoridades competentes (aunque se limite a solo dos vocales), sin perjuicio de la emisión del informe preceptivo por parte del Consejo Andalúz de Gobiernos Locales, creado por el art. 57 LAULA⁶¹³.

En el apartado segundo se establece la competencia del Consejo de Gobierno para la aprobación inicial de los PHDH intracomunitarios con carácter previo a la aprobación definitiva por real decreto del Estado, ya previsto en el art. 39.5 TRLA y en el art. 83 RPH. Lo mismo pasa con la regulación contenida en los apartados siguientes del citado art. 20, que establecen la participación pública y la coordinación con otras políticas sectoriales, que ya estaba previsto en el art. 41 TRLA (cuyos plazos y contenidos concretos de la participación pública se regulan en la disposición adicional decimosegunda).

2. Participación activa en la elaboración de las personas interesadas

La participación activa, en el apartado cuarto del citado art. 20 LADA, se vincula a «la exposición pública para alegaciones de las personas interesadas de los proyectos de planes hidrológicos, la consulta activa y real de todas las partes interesadas y su difusión antes de su aprobación inicial por el Consejo de Gobierno». Se deja, por tanto, una amplia libertad de programación a los redactores de la planificación para la participación de las partes interesadas y del público en general. Debe subrayarse que se obvia la participación pública de los usuarios e interesados (disposición adicional decimosegunda del TRLA) en el programa de trabajo y en el estudio general de la demarcación, así como en el esquema provisional de temas importantes, que deben realizarse con carácter previo a la consulta pública y de los interesados de los proyectos de PHDH. Ello no impide, por el carácter básico de dicha disposición adicional decimosegunda y la aplicación supletoria de la regulación de la elaboración prevista en el RPH, que se deba garantizar la participación pública en esas fases previas de la elaboración de los PHDH. Por ello, el proceso a seguir en las DH intracomunitarias debe ser el mismo (y así se viene haciendo), que el previsto en el citado RPH para las intercomunitarias, en el que se establecen los siguientes periodos de información pública y consultas a los interesados:

- Tres años antes de iniciarse el procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente PHDH, se abre un trámite de información pública por un plazo no inferior a seis meses para la formulación de observaciones y sugerencias sobre la

⁶¹² Véase RIVERO YSERN, J.L. (2002: 93).

⁶¹³ El art. 57.2 LAULA establece que el Consejo Andalúz de Gobiernos Locales debe «conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante».

propuesta del programa de trabajos y el estudio general de la demarcación (art. 77.5 RPH). En esta fase no hay consulta de las partes interesadas.

- Dos años antes del inicio del procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente PHDH, se abre una nueva información pública por un plazo no inferior a seis meses para la formulación de observaciones y sugerencias sobre el esquema provisional de temas importantes (art. 79.5); y se produce la consulta de las partes interesadas por un plazo de tres meses (art. 79.4)⁶¹⁴.
- Un año antes de iniciar el procedimiento, se somete a información pública la propuesta de proyecto de PHDH por un plazo no inferior a seis meses, para la formulación de observaciones y sugerencias (art. 80.3); y se somete también a consulta de las partes interesadas por un plazo de tres meses (art. 80.2).

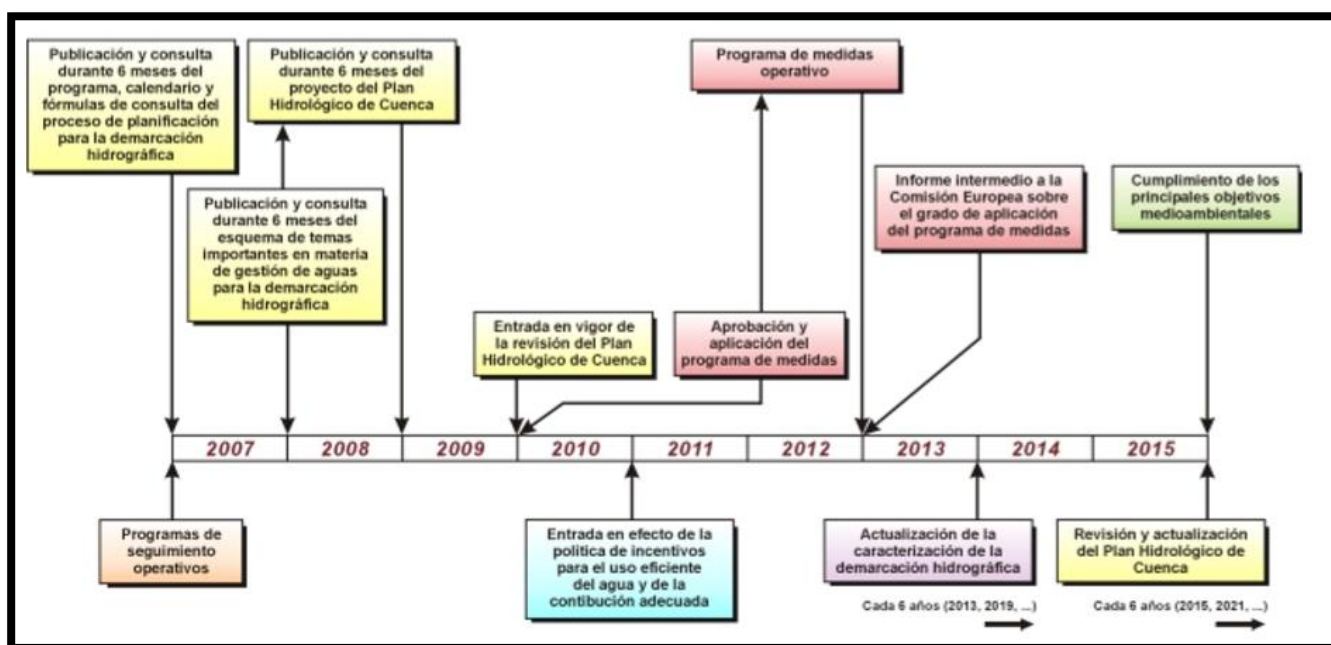


Ilustración 12. Calendario de la DMA. Fuente: MMA

Por todo ello, considero que hubiera sido conveniente remitir el proceso de participación al citado RPH o a un futuro decreto del Consejo de Gobierno, que estableciera las pautas y criterios concretos para garantizar dicha participación y transparencia en la elaboración. En

⁶¹⁴ FANLO LORAS, A. (2010B: 251-252) indica que el citado art. 79.4 RPH contiene un error con respecto a lo establecido en la DMA, por cuanto «el art. 14.1 DMA se refiere “al inicio del periodo a que se refiera el plan” (esto es, al inicio del plazo de su vigencia), que es cosa distinta del inicio del procedimiento de elaboración» que establece dicho art. 79.4 RPH.

especial, cuando en el apartado cuarto se habla de «consulta activa y real»⁶¹⁵, que es un concepto jurídico indeterminado de difícil exigencia en los tribunales. Sobre esta materia se volverá en un apartado próximo.

3. Coordinación con otras políticas y planes sectoriales

En el apartado quinto del art. 20 LADA se obliga a coordinar los PHDH con las políticas y planes establecidos en sectores relacionados como la ordenación del territorio o el medio ambiente, a diferencia de lo previsto en el art. 41.4 TRLA que remite a «la planificación de regadíos y otros usos agrarios». Aunque el art. 14.3 TRLA establece, como principio rector de la gestión de las aguas, que la coordinación y compatibilidad se realice con la ordenación del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza⁶¹⁶.

Es criticable que la LADA no incluya ninguna referencia expresa a la coordinación con los programas y medidas relativos a las aguas costeras y de transición elaboradas por las Administraciones competentes, especialmente la estatal en materia de DPMT, puertos y marina mercante (arts. 41.2 TRLA y 71.2 RPH). Sobre ello volveré más adelante.

4. Procedimiento de elaboración

Ante lo escueto de la regulación sobre la elaboración de los PHDH intracomunitarios incluida en el citado art. 20 LADA, la elaboración de dichos planes se realiza siguiendo el procedimiento regulado en los arts. 76 a 80 RPH⁶¹⁷. Este procedimiento de elaboración está dividido en las siguientes tres fases.

A. Estudio general de la Demarcación Hidrográfica y definición del programa de trabajo

La primera fase consiste en definir un programa de trabajo, que incluya el calendario sobre las fases previstas para dicha elaboración o revisión; y realizar el estudio general sobre la demarcación correspondiente. Este programa deberá tener el contenido mínimo exigido por el art. 77.2, 3 y 4 RPH; y el estudio general sobre la demarcación el establecido en el art. 78. Dicho

⁶¹⁵ Entiendo que se ha hecho una mala copia de lo expresado en el art. 72 RPH, que alude a la «consulta pública y participación activa», para intentar referirse a que las consultas que se hagan deben ser de forma activa por parte de la administración y que puedan todas las partes interesadas realmente ejercerla por disponer de tiempo y de la información necesaria.

⁶¹⁶ El art. 5.7 LADA incluye también este principio en la actuación de la Administración autonómica y, para ello recoge los principios del art. 133.1 del Estatuto de Autonomía: colaboración, coordinación, información, lealtad institucional y asistencia activa con los gobiernos locales.

⁶¹⁷ El art. 81 RPH, que regula la estructura formal del PHC, así como el art. 82 RPH que remite a unas futuras instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias dictadas por el MMA, no se aplican en las DH intracomunitarias, que suelen presentar una estructura del contenido normativo distinta de las DH intercomunitarias. A estos efectos, en el año 2015 la CA ha dictado sus propias instrucciones técnicas de planificación, aprobada por la Orden de 11 de marzo de 2015 (en adelante, IPH autonómica).

contenido viene más detallado para las DH intracomunitarias en la IPH autonómica.

Ambos documentos, tres años antes de iniciarse el procedimiento de aprobación o revisión del PHDH, se someten exclusivamente a un periodo de información pública no inferior a seis meses (art. 77.5) para que el público en general formule las observaciones y sugerencias que estimen oportunas. A pesar de que la planificación se configure como un proceso cíclico y continuo, el hecho de que los estudios generales se hagan tres años antes de la finalización del plan en vigor, penaliza la fijación de objetivos y el establecimiento de medidas por cuanto para su estimación se utilizan datos que pueden no ser coincidentes con los existentes al comienzo del nuevo plan que se está redactando.

B. Esquema provisional de temas importantes

La segunda fase es elaborar el EpTI para la gestión de las aguas en cada DH. El contenido de esta documentación está regulado en el art. 79.1, 2 y 3 RPH, donde se exige expresamente que se incorpore la información facilitada por el comité de autoridades competentes (que en Andalucía es la comisión de autoridades competentes) a los temas importantes⁶¹⁸ a debatir. Sin embargo, no se indica nada sobre la incorporación de las sugerencias y observaciones realizadas por el público en general sobre el estudio general de la demarcación de la anterior fase, que como bien expresa la Guía núm. 3 redactada por la Comisión Europea, permitiría incluir la participación ciudadana en una fase más temprana de elaboración y evitaría su no aceptación posterior por estar ya prácticamente terminado el PHDH.

Dos años antes del inicio del procedimiento de aprobación o revisión de los citados PHDH, se somete esta documentación a información pública por un periodo no inferior a seis meses y a consulta de las partes interesadas por un plazo de tres meses, para que formulen las propuestas y sugerencias que consideren oportunas. Asimismo, se realiza el periodo de scoping del documento de referencia ambiental, para que se indiquen aquellos aspectos ambientales a analizar en el informe de sostenibilidad ambiental.

Finalizado el periodo de información pública y consultas a los interesados, se debe elaborar un informe sobre las propuestas, observaciones y sugerencias presentadas, debiéndose incorporar al EpTI aquellas que se consideren adecuadas y justificar la no aceptación del resto⁶¹⁹.

⁶¹⁸ Se entiende por «Tema Importante» en materia de gestión del agua, a los efectos del EpTI, aquella «cuestión relevante a la escala de la planificación hidrológica y que pone en riesgo el cumplimiento de sus objetivos». Estos temas importantes se agrupan a la hora de su análisis y debate en categorías para facilitar su análisis. Como se verá en la parte tercera de esta tesis, en los PHDH de tercer ciclo se han agrupado en las siguientes categorías: cumplimiento de los objetivos medioambientales, atención de las demandas y racionalidad del uso, seguridad frente a fenómenos meteorológicos extremos, y conocimiento y gobernanza.

⁶¹⁹ Los redactores de los PHDH no suelen justificar la no aceptación de las sugerencias de la consulta pública no incluidas en el documento del EpTI o, en el mejor de los casos, se da una breve justificación de los motivos por los cuales no se aceptan. Ello supone normalmente una crítica por parte de la Comisión Europea al considerar que no se realiza convenientemente el proceso de participación previsto en la DMA.

Terminado el documento del citado EpTI, se envía al consejo del agua de la DH para que emita su informe preceptivo.

C. Proyecto de plan

La tercera fase es la elaboración del proyecto de PHDH propiamente dicho. El contenido de estos planes viene establecido en los arts. 42 TRLA y 24 LADA, y desarrollado para las DH intracomunitarias en la IPH autonómica. Asimismo, se redacta el informe de sostenibilidad ambiental con las sugerencias y observaciones de la fase anterior y la información facilitada por la comisión de autoridades competentes para hacer efectiva la compatibilidad y coordinación con otros planes sectoriales, exigida en el art. 41 TRLA y art. 20.5 LADA. Especial importancia tiene la elaboración del programa de medidas, cuyo contenido deberá incluir, además de lo indicado en el citado art. 42, por mandato del art. 24.3 LADA⁶²⁰, lo regulado en el art. 25 LADA.

Un año antes del inicio del procedimiento de aprobación o revisión de los citados PHDH, se somete a información pública por un periodo no inferior a seis meses y a consulta de las partes interesadas por un plazo de tres meses para que formulen las propuestas y sugerencias que consideren oportunas. Del mismo modo, se realiza el periodo de información pública del informe de sostenibilidad ambiental para que se indiquen aquellas cuestiones que deben incluirse en la memoria ambiental.

Terminado el periodo de consultas, se elabora un informe sobre las propuestas y sugerencias realizadas, incluidas las presentadas en el proceso de evaluación ambiental, incorporando aquellas que se consideren adecuadas y justificando convenientemente los motivos por los que no se han incluido el resto. El texto del proyecto, modificado en su caso, con las propuestas presentadas, se somete a informe preceptivo del consejo del agua de la DH y del Consejo Andalúz de Gobiernos Locales (este último viene exigido por la LAULA). Recibidos los citados informes e incorporadas aquellas cuestiones que se estimen convenientes en el documento final del proyecto de PHDH, se remite a la comisión de autoridades competentes para que emitan el informe preceptivo de conformidad antes de elevarlo al Consejo de Gobierno de Andalucía para su aprobación inicial.

Tras su aprobación inicial por el Consejo de Gobierno se remite al Gobierno de la Nación para su aprobación final mediante real decreto, como se establece en el art. 20.2 LADA y el art. 40.6 TRLA.

⁶²⁰ El art. 24.3 LADA exige asimismo que los PHDH intracomunitarios «sean conformes con las determinaciones del PHN» y que recojan «las zonas declaradas como espacios naturales protegidos, en virtud de la legislación específica sobre la materia».

5. Criterios de elaboración

Sin perjuicio de lo establecido en el RPH, aplicable supletoriamente a las cuencas hidrográficas intracomunitarias por cuanto la CA no ha regulado al respecto, la LADA ha establecido en su art. 24 unos criterios de elaboración de la planificación hidrológica que deben ser tenidos en cuenta por el redactor para alcanzar los objetivos fijados en su art. 22.

Así, en su primer apartado se limita a exigir que los PHDH estructuren la información recopilada en el proceso de elaboración que ha servido de base para la valoración del estado actual y la definición de objetivos a alcanzar en horizontes temporales, sin especificar cuál debe ser la estructura formal de los citados PHDH. Ante dicha indefinición, habrá que estar a lo establecido en el citado art. 81 RPH que establece la estructura formal del PHDH, así como las instrucciones de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos de la CA al respecto⁶²¹.

A continuación se van a analizar los criterios específicos fijados para la elaboración de los PHDH intracomunitarias en los apartados segundo y cuarto del citado art. 24 LADA. La redacción genérica y en ocasiones confusa de estos criterios puede dar lugar a múltiples interpretaciones posibles por parte de los redactores de los PHDH, alguna de las cuales podrían contravenir la legislación básica estatal.

A. El establecimiento de los objetivos de calidad de las masas de agua se realizará valorando las actividades humanas y su repercusión ecológica sobre distintas masas de agua

El estado de las masas de agua superficiales queda determinado por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico (art. 26.1 RPH). Ello supone que deben valorarse ambos estados para conocer el estado final. Pues bien, el estado ecológico se estima en función de los elementos biológicos o ecológicos y fisicoquímicos o hidromorfológicos (sumamente afectados por las actuaciones e infraestructuras ejecutadas por las actividades humanas en el DPH), por lo que este criterio estaría incompleto en la redacción dada si nos atenemos a lo exigido en el citado art. 26 RPH para la clasificación del estado de las aguas superficiales.

No obstante, *a sensu contrario*, se podría interpretar que lo que pretende el legislador es ponderar o valorar especialmente la actividad humana a la hora de fijar el estado de las masas de agua, de manera que, en aquellas masas de agua superficial que existan o vayan a construirse

⁶²¹ Como se verá en la parte tercera de esta tesis, la estructura de los PHDH intracomunitarios presenta diferencias con la de los intercomunitarios redactados por los organismos de cuenca, aunque las mismas no son significativas y cumplen lo exigido en el citado art. 42 TRLA y en el RPH que lo desarrolla. El referido art. 81 RPH ha sido modificado por el Real Decreto 1159/2021 para acotar y armonizar los contenidos normativos de los PHDH intercomunitarios que «garanticen la unidad y coherencia normativa en todo el territorio, tan necesaria para la consecución del principio de seguridad jurídica previsto en nuestra Constitución (exposición de motivos del mencionado real decreto)».

infraestructuras hidráulicas, se establezcan excepciones a los objetivos ambientales previstos en el art. 4 DMA. Este criterio, como se verá en un capítulo posterior, ha sido sumamente criticado por la Comisión Europea por cuanto la justificación dada en los PHDH aprobados es vaga y no acorde con los criterios establecidos en el propio art. 4, provocando una sobreexplotación de los recursos hídricos de las masas de agua⁶²².

Todo esto nos lleva a considerar que el legislador autonómico pretende que los objetivos de calidad de las masas de agua se fijen teniendo en cuenta, no solo los parámetros fisicoquímicos, biológicos e hidromorfológicos, sino además las actividades humanas y su repercusión ecológica. De forma que no se condicione la actividad humana por el establecimiento de objetivos medioambientales muy exigentes en las masas de agua, que impliquen la restricción de los usos del agua o incluso la eliminación de los mismos. A este respecto, el apdo. 4.7 de la IPH autonómica exige que se dé prioridad en estos casos a las prórrogas en los plazos frente a la determinación de objetivos menos rigurosos. Solamente en el caso de que no sea factible alcanzar dichos objetivos antes del año 2027, o el coste sea desproporcionado y no exista una opción ambientalmente mejor para obtener los beneficios socioeconómicos de la actividad que genera el incumplimiento, se establecerían objetivos menos exigentes. Ello obliga a anteponer los objetivos ambientales a los de incremento de recursos, a través de infraestructuras hidráulicas de regulación⁶²³.

En aras de una mayor claridad en lo que concierne a la incorporación de los objetivos medioambientales exigidos por la DMA, la LADA debería haber fijado taxativamente en esta ley la preferencia de dichos objetivos medioambientales sobre todos los aprovechamientos hidráulicos, con excepción del abastecimiento a la población. De manera que a la mentalidad

⁶²² El art. 4.5 DMA permite establecer objetivos medioambientales menos rigurosos cuando las masas de agua estén tan afectadas por la actividad humana, o su condición natural sea tal, que alcanzar dichos objetivos sea inviable o tenga un coste desproporcionado y, además, se cumplan una serie de condiciones. Y en su apartado cuarto permite establecer prórrogas para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de agua si se cumplen, igualmente, una serie de condiciones. Una de las justificaciones para fijar unos objetivos medioambientales menos rigurosos es que «las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atiende dicha actividad humana no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado». A partir de la propuesta inicial de objetivos medioambientales de las masas de agua, se estima en los PHDH el grado en que cada masa se aleja de cumplir esos objetivos en el año horizonte de acuerdo con el escenario tendencial y se fijan las medidas adicionales básicas y complementarias necesarias para alcanzar dichos objetivos de entre las identificadas en los apdos. 8.2.1.1.2 y 8.2.1.2 de la IPH autonómica. Si las medidas propuestas permiten la consecución de los objetivos en plazo, se realiza una evaluación de si estas medidas son factibles y proporcionadas en cuanto a plazo y coste para alcanzar los objetivos. Y en el caso de que no sea factible alcanzar los objetivos previstos, la IPH autonómica exige que se prorroguen los plazos para alcanzar los objetivos al año 2021 o al año 2027 (plazo máximo previsto por la DMA), en vez de establecer unos objetivos menos rigurosos.

⁶²³ Como se verá en la parte tercera, en los planes de segundo ciclo se han eliminado la totalidad de los objetivos menos rigurosos de las masas de agua previstos en los planes de primer ciclo y se ha mantenido la fecha para alcanzar el buen estado al año 2021 o 2027 de un número importante de masas de agua (de un 15 a un 30% de las masas de agua superficial no alcanzarán el buen estado hasta el año 2027 o posterior). Véase MITECO (2018: 111-112).

tradicional en la gestión del agua española, de aprovechamiento integral de todas las aguas para evitar el desperdicio de las que se vierten al mar, se antepusiera una cultura proclive al mantenimiento de los ecosistemas acuáticos y de los caudales ambientales, aunque ello entrañe una disminución de los aprovechamientos hidráulicos existentes. Ello supondría sustituir la ejecución de nuevas obras de regulación y captación de recursos hídricos, por otras medidas de mejora de las técnicas de utilización para el ahorro de recursos hídricos y de un mayor control y vigilancia de los derechos otorgados que impidan un abuso del derecho⁶²⁴.

B. La exigencia de que las redes de control sean suficientes para obtener de la información necesaria para valorar la suficiencia de las medidas adoptadas para conseguir los fines establecidos

El art. 42 TRLA obliga a que los PHDH incluyan «las redes de control para el seguimiento del estado de las aguas»; y el art. 34 RPH establece que para el seguimiento del estado de las aguas hay que definir las estaciones de la red de control necesarias para obtener un nivel de confianza y precisión de los resultados obtenidos. Ello por cuanto la DMA incluye en el anexo V los controles de seguimiento que se deben realizar en cada masa de agua y establece que la red de seguimiento debe cumplir los requisitos contemplados en el art. 8 y ofrecer una visión general coherente y completa del estado de dichas masas de agua⁶²⁵. A este respecto, la LADA solo exige que las redes de control sean suficiente, sin definir en ningún momento lo que se debe entender por el concepto jurídico indeterminado de «suficiente».

A tales efectos, el apdo. 3.1.1 de la citada IPH autonómica establece la regulación de los programas de control que deben contener los PHDH, exigiendo que se establezcan «sobre un número de masas de agua suficiente para proporcionar una evaluación global del estado de las aguas en la demarcación hidrográfica». De forma que sus resultados permitan «el diseño eficaz y eficiente de futuros programas de control así como contar con información que sirva para complementar y validar el estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales». La red de control se configura, por tanto, como una estructura viva que debe ir evolucionando según las necesidades de mayor información que se requieran para hacer el seguimiento de las masas de agua analizadas en el control operativo o en un control de

⁶²⁴ FANLO LORAS, A. (2010B: 254) critica que el planteamiento «ambientalista» del TRLA haya acarreado una generalización de caudales mínimos ambientales y de constitución de reservas naturales fluviales, que van a imposibilitar «en la mayor parte de las cabeceras de los ríos la ejecución de infraestructuras de regulación. Y ello resulta contradictorio con la constatación de la infradotación estructural que sufre el regadío y la opción por paralizar cualquier extensión del regadío, ante la imposibilidad de atender simultáneamente estas demandas y las ambientales, lo que supone una gravísima decisión si se tiene en consideración el valor estratégico del sector primario para el conjunto del territorio».

⁶²⁵ Las dudas de la UE sobre el efectivo cumplimiento de la DMA por parte de los Estados miembros puede justificar el amplio desarrollo de que es objeto el seguimiento y control del estado de las masas de agua en la DMA. No es normal que los sistemas de control y seguimiento del cumplimiento de los objetivos de las directivas sean tan exhaustivos como en el caso de la DMA.

investigación.

Demarcación hidrográfica	Número de estaciones de control					
	Ríos	Lagos	Transición	Costeras	Subterráneas	Total
ES040 - GDN	359	204	14	5	552	1134
ES050 - GDQ	221	4	14	6	482	727
ES060 - CMA	143	11	8	34	558	754
ES063 - GYB	69	10	14	15	155	263
ES064 - TOP	53	6	14	5	86	164
ES070 - SEG	143	8	7	93	369	620

Ilustración 13. Número de estaciones de control en Andalucía. Fuente: MITECO⁶²⁶

C. Garantizar las necesidades básicas para el consumo doméstico y las necesidades medioambientales para alcanzar el buen estado ecológico de las aguas. El orden de prioridad de uso para las actividades económicas se establecerá en el plan en función de su sostenibilidad, la incidencia sobre la fijación de la población al territorio, el mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía

La redacción de este criterio no ha sido muy afortunada y puede llevar a la confusión de considerar a las necesidades medioambientales para alcanzar el buen estado ecológico como un uso similar al consumo doméstico. Téngase en cuenta que el citado art. 17.2 RPH (que tiene carácter básico) y los arts. 21 y 44.4 LADA establecen que las necesidades medioambientales de caudales no tendrán el carácter de uso, sino que deben considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los usos del agua, con la excepción del abastecimiento a población, que tiene preferencia sobre estos caudales ambientales (arts. 59.7 TRLA y 26.2 LPHN). La preferencia sobre los caudales ambientales no es absoluta, por cuanto el art. 244.quer.1.a) RDPH establece que no se otorgarán nuevas concesiones que pongan en riesgo la reserva hidrológica, incluidas el abastecimiento urbano, salvo que no exista otra alternativa viable de suministro y, en ese caso, se debe analizar la repercusión ambiental que el abastecimiento puede ocasionar en la reserva hidrológica⁶²⁷. Esta salvedad no es aplicable en las masas de agua afectadas por la «Red Natura o en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de acuerdo de acuerdo con el Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, en

⁶²⁶ Se incluyen los datos facilitados en la web del MITECO sobre las estaciones de control en Andalucía. Dónde: GDN es la abreviatura de Guadiana, GDQ es Guadalquivir, CMA son las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, GYB son Guadalete-Bárbate, TOP son Tinto-Odiel-Piedras y SEG es Segura. Información consultada el día 11/11/2020 en: <https://servicio.mapama.gob.es/pphh/queries/resumenSeguimientoMasas>.

⁶²⁷ Sobre esta cuestión volveremos más adelante cuanto se analice la regulación del art. 21 LADA sobre las reservas fluviales, que constituye uno de los tres grupos en que se dividen las reservas hidrológicas (art. 244.bis.4 RDPH).

la que se establece la prevalencia del caudal ecológico frente al uso» (art. 49.4 RDPH).

Aunque se analizará en un apartado posterior el orden de preferencia de usos establecido en el art. 23 LADA y sus divergencias respecto de lo establecido en el art. 60 TRLA, el hecho de que la LADA diferencie dentro del abastecimiento de población el uso doméstico del uso urbano no doméstico y solo establezca la preferencia para el uso doméstico (satisfacción de las necesidades básicas de consumo de boca y de salubridad), hace que entre en contradicción con la normativa básica establecida en el citado art. 60.3 TRLA⁶²⁸. Desde un punto puramente técnico, es prácticamente imposible garantizar el uso doméstico y a su vez restringir los usos urbanos no domésticos, por cuanto ambos usos utilizan la misma red de distribución urbana, salvo que por parte de la entidad suministradora local se proceda a una clausura parcial o total de las acometidas urbanas correspondientes a la actividad económica e industrial⁶²⁹.

D. Las disponibilidades actuales y futuras de agua deberán estar evaluadas conforme al principio de prudencia en previsión para futuras sequías y en función de los ciclos históricos y las previsiones de cambio climático

Para hacer frente a la falta de recursos hídricos por el cambio climático que se venía produciendo cíclicamente en Andalucía, el Acuerdo Andaluz del Agua, siguiendo lo establecido en la DMA, reclamó la implantación del criterio de prudencia o cautela y así fue incluido en el art. 5 LADA para garantizar la utilización prudente y racional de los recursos naturales (considerando 11 DMA). De forma que cualquier nuevo aprovechamiento solo se debe otorgar cuando exista disponibilidad de recursos para garantizar los usos actuales y futuros, tanto en condiciones normales como en situaciones de eventual sequía. Por ello, el art. 24.4.b) LADA exige a los PHDH intracomunitarios establecer las disponibilidades de agua futura teniendo en cuenta los recursos disponibles en función de los efectos del cambio climático (concepto mucho más amplio, ya que engloba, además de las épocas de sequía, también las inundaciones, el aumento de la temperatura, nivel del agua, etc.)⁶³⁰. Esta exigencia se ha visto avalada por las

⁶²⁸ El último párrafo del art. 60.3 TRLA establece que «El orden de prioridades que pudiese establecerse específicamente en los Planes Hidrológicos de cuenca, deberá respetar en caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1 de la precedente enumeración [Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal]».

⁶²⁹ Los PHDH intracomunitarios establecen dotaciones urbanas diferenciando si solamente abastecen a usos domésticos o si también abastecen a usos urbanos no domésticos en actividades económicas de bajo consumo de agua (menor o igual a 100.000 metros cúbicos anuales). Estableciendo dotaciones aproximadamente un 50% más altas que para el estricto uso doméstico y muy similares a las que establecen los PHDH intercomunitarios para el uso urbano global.

⁶³⁰ Esta exigencia ya se encontraba regulada en el art. 11.4 RPH, que establece que «El plan hidrológico evaluará el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación. Para ello estimará los recursos que corresponderían a los escenarios climáticos previstos por el Ministerio de Medio Ambiente, que se tendrán en cuenta en el horizonte temporal indicado en el art. 21.4». No obstante, con la promulgación de la Ley estatal 7/2021 se abre la puerta a una modificación de la legislación básica para la implementación de la seguridad hídrica en la planificación y gestión hídrica. Para ello, EMBID IRUJO, A. (2021) en su exposición

mencionadas Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, que analizaremos en la parte tercera de la tesis por su implicación en la elaboración de los PHDH de tercer ciclo.

La valoración del efecto de las sequías en la disponibilidad de agua futura es complicada, por cuanto que ello depende del nivel de las reservas de agua que existan al inicio del periodo de sequía, de los cultivos implantados y de la evapotranspiración provocada por la temperatura. La disponibilidad está garantizada por cuanto en situaciones de sequía, por orden del titular de la consejería, se pueden establecer restricciones al uso del recurso, previo informe de la comisión para la gestión de la sequía del distrito hidrográfico correspondiente. Asimismo, el art. 63.1 LADA exige a los PES asegurar el abastecimiento a la población y a las instalaciones de interés general, así como modular las dotaciones de agua para el resto de usos, de forma que se garanticen la supervivencia de las especies arbóreas y una superficie mínima de regadío que permita unas rentas básicas para los usuarios agrarios⁶³¹.

Así en los PHDH intracomunitarios del ciclo 2015-2021 solamente se traslada el efecto de las sequía prolongadas al régimen de caudales ambientales mínimos, de forma que se puede aplicar un régimen de caudales menos exigente (art. 18.4 RPH)⁶³². Esta excepción no se aplicará en las zonas incluidas en la Red Natura 2000 o en la lista de humedales del Convenio de Ramsar (art. 49queater.4 RDPH). Sin perjuicio de que, tal y como se exige en el apdo. 2.1.b) del Acuerdo de 11 de junio de 2019, los PES deben «Evitar o minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado ecológico de las masas de agua, en especial sobre el régimen de caudales ecológicos, evitando, en todo caso, efectos permanentes sobre el mismo.». Por ello, esta minoración de los caudales ecológicos no debe prolongarse en el tiempo, para evitar efectos negativos en los ecosistemas acuáticos asociados a las masas de agua superficiales.

consideraba necesario incluir indicadores para medir la incorporación de la seguridad hídrica e introducir el precio del agua en todos los ámbitos del ciclo del agua, ya que «inducen a consumos racionales, que son la auténtica garantía de la Seguridad Hídrica».

⁶³¹ Así, en el plan especial de sequía de las cuencas intracomunitarias de Andalucía se establecen unas reducciones a los cultivos agrícolas del 20% en prealerta, 50% en alerta y 75% en sequía, con una «reducción progresiva de dotaciones agrícolas, estableciendo prioridades en la demanda considerando los cultivos sociales (de los que deberá existir un listado), las zonas con mayor tasa de abandono y las que cuentan con equipos y medios que garantizan el uso sostenible del recurso, [...], llegando en su caso a la total prohibición de los desembalses para el riego.». No obstante, en situación de sequía se admite el riego de «cultivos hortícolas intensivos y el riego para la supervivencia de especies plurianuales con aguas no aptas para el consumo humano», con una dotación máxima promedio de 200 metros cúbicos por hectárea y mes.

⁶³² El propio PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, ciclo 2009-2015, incluía en la regulación de los caudales ecológicos en época de sequía prolongada un régimen de caudales mínimos menos exigentes en las masas aguas abajo de las principales infraestructuras de regulación. Este régimen oscilaba entre rebajar un 10% y más del 50% los caudales mínimos mensuales previstos para condiciones ordinarias. En el PHDH de segundo ciclo no se incluye artículo alguno sobre los caudales ecológicos en época de sequía, pero se remite a la tabla de caudales recogida en el anexo 6.

E. Valorar las disponibilidades globales de la cuenca hidrográfica considerando, salvo estudio en contrario, que las masas de aguas subterráneas y superficiales están relacionadas

Con este criterio se pretende salir al paso de los numerosos conflictos planteados por los titulares de derechos de aguas subterráneas, por restricciones en su uso cuando existen épocas de sequía, al afectar al normal discurrir de las aguas superficiales. Las conexiones múltiples existentes entre las aguas superficiales y las subterráneas ubicadas en los valles anexos en la zona subálvea provoca que cualquier extracción abusiva de aguas subterráneas provoque una disminución de las aguas superficiales y, viceversa, una disminución de las aguas superficiales provoca una disminución de los niveles de agua de los acuíferos subterráneos⁶³³. Por ello se exigía que la disponibilidad de agua en las DH se analizara por sistemas de explotación de recursos, que están constituidos por las masas de agua superficial y subterránea y las obras e instalaciones de infraestructura hidráulica que permiten su utilización conjunta para la satisfacción de las demandas (art. 19 RPH).

La aplicación práctica de este criterio era escasa al considerarse, salvo estudios hidrogeológicos al respecto, que las masas de agua subterránea estaban diferenciadas de las masas de agua superficial. Por tanto, en los PHDH intracomunitarios los recursos de agua subterránea se considerarán vinculados con los de las aguas superficiales limítrofes, debiendo ser el futuro solicitante de la concesión administrativa el que justifique la no conexión de dichas aguas, salvo que sea la propia administración la que realice un estudio hidrogeológico al respecto durante el proceso de elaboración de la planificación hidrológica. Por ello, en el caso de que la Administración autonómica no realice el mencionado estudio hidrogeológico, la carga de la prueba de la no existencia de relación entre las aguas recaerá en el futuro solicitante de la concesión.

F. Establecimiento de dotaciones para los distintos cultivos de regadío basadas en el uso eficiente del agua

La LADA, siguiendo el principio establecido por la DMA y las directrices del Acuerdo Andaluz del Agua, busca el ahorro de agua vía mejora de la eficiencia de la utilización de los recursos hídricos, en especial en cuanto al uso agrario, que es el mayor consumidor de agua. Así, a lo largo de su articulado, son numerosas las referencias que se realizan fomentando o exigiendo la adopción de las mejores técnicas disponibles. En particular, el art. 45.4 LADA habilita a la consejería para revisar los derechos concesionales en los supuestos en los que se acredite, en atención a las alternativas productivas en la zona de producción y tecnologías disponibles, que el objeto de la concesión puede cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica

⁶³³ El caso paradigmático por sus repercusiones ambientales y económicas es el del Alto Guadiana, donde las elevadas extracciones de agua del acuífero 23 de la Mancha occidental han puesto en peligro las zonas húmedas de las tablas de Daimiel y la aportación de recursos superficiales de los ríos Cigüela y Záncara.

de utilización del recursos, que contribuya a un ahorro del mismo.

Este criterio puede justificar, como se explicará en un capítulo posterior, que las dotaciones brutas previstas para el regadío en las cuencas hidrográficas intracomunitarias sean inferiores a las previstas en las intercomunitarias situadas en Andalucía. Sin perjuicio de que los diferentes porcentajes de eficiencia exigidos a las redes de distribución según los usos en cada uno de los PHDH, den lugar a que no sean tan diferentes las dotaciones netas previstas.

Estas dotaciones previstas en los PHDH son orientativas para el cálculo de las demandas de agua futuras, ya que como se establece en el art. 106 RDPH, para obtener un concesión de riego el solicitante debe presentar un «estudio agronómico que abarcará como mínimo un cálculo de la dotación de agua referido a cada uno de los meses en que el riego es necesario». No obstante, salvo justificación expresa, es difícil que se vaya a informar favorablemente por el responsable de la oficina de planificación una dotación superior a la establecida en los mencionados PHDH⁶³⁴.

G. La movilización de recursos disponibles considerando a la DH como un único sistema de explotación

Este criterio, al igual que el anteriormente analizado de la presunción de relación entre las masas de agua superficiales y subterráneas, obedece a la petición expresa de los gestores administrativos de reducir los actuales sistemas de explotación en cada cuenca y facilitar los mecanismos de reasignación de recursos entre diferentes sistemas de explotación para garantizar la unidad de gestión exigida en los arts. 5.4 LADA y 36.bis.4 TRLA. La unidad de gestión del agua es de difícil implementación si se carece de infraestructuras de trasvase de agua entre sistemas, por cuanto los recursos no consumidos en un sistema no van a aumentar los recursos disponibles del deficitario.

Por tanto, la implementación de este criterio conllevaría la realización de múltiples obras de infraestructuras de comunicación o trasvases entre sistemas de explotación, que permitieran movilizar los recursos de la totalidad de la cuenca hidrográfica como un único sistema de explotación. Ello lo hace de difícil y muy costosa puesta en práctica, de modo que será necesario analizarlo caso por caso y en atención a la existencia de déficits estructurales que no puedan ser suplidos mediante políticas de ahorro de recursos⁶³⁵.

⁶³⁴ En los PHDH intracomunitarios del primer ciclo se establecían unas dotaciones anuales por tipología de cultivo, pero se admitía que se pudieran aplicar dotaciones netas por cultivo superiores a las previstas siempre que se justificara técnicamente dicha necesidad mediante el correspondiente estudio agronómico del interesado. Sin embargo, en los PHDH del segundo ciclo se ha invertido el orden para evitar las continuas quejas sobre dichas dotaciones: «El cálculo de las dotaciones máximas de agua para cada uno de los usos de este Plan Hidrológico se determinará a partir de datos reales, siempre que estos no superen los máximos establecidos en esta normativa. En caso de no disponer de éstos se calcularán en función de los datos y coeficientes indicados en el Anexo 6».

⁶³⁵ No obstante, los planes tienden a dar preferencia a la obtención de recursos externos para paliar los déficits

H. Incluir los costes ambientales, así como la financiación de los mismos, para el cálculo de los costes derivados de la planificación cumpliendo el principio de recuperación de costes establecido en el art. 5 LADA y en el art. 9 DMA

El art. 9 DMA exige aplicar el principio de recuperación de costes teniendo en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas propias la región. El art. 111.bis.3 TRLA lo matiza indicando que «siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos». Su desarrollo reglamentario se encuentra en los arts. 40 a 42 RPH.

Por su parte, el art. 64 LADA, que define los principios generales del régimen económico-financiero, no recoge esta exigencia ni remite su estimación a un futuro reglamento. Con objeto de no alargar en exceso la exposición, me remito a lo comentado en el apartado anterior, sobre la ocasión perdida para haber implantado realmente el principio de recuperación de costes en Andalucía, incluyendo los costes ambientales y el coste del recurso en los cánones y tarifas implantados. Esta reivindicación está también recogida en las propuestas realizadas al Pacto Andaluz por el Agua.

V. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

1. Breve introducción a la participación en la gestión del agua en el siglo XX

En la legislación decimonónica española en materia de aguas, se regulaba la titularidad de los recursos hídricos y se establecían limitaciones al uso indiscriminado por parte de los usuarios de dichos recursos, pero su gestión y ordenación concreta correspondía a las comunidades de regantes⁶³⁶ y a los jurados del agua. Su función principal consistía en distribuir el agua entre

existentes. Así, el PHDH del Segura vigente establece en su art. 14.5 de su normativa: «Para la satisfacción del déficit y la consecución de los objetivos medioambientales en las masas de agua, es necesario su reconocimiento por parte del Plan Hidrológico Nacional. El grado de cumplimiento de los objetivos del Plan de cuenca, vendrá condicionado, en gran manera, por las determinaciones que establezca el Plan Hidrológico Nacional, y la posibilidad de incorporación de nuevos recursos externos con el origen, tarifa y punto de incorporación en la Demarcación que por éste se fije».

⁶³⁶ Esta institución de la legislación decimonónica española, para la mejor gestión de los intereses comunes de los usuarios (generalmente regantes) de una misma toma, canal, acequia o pantano, ha pervivido hasta la actualidad. Sus funciones no solo no han disminuido, sino que se han ampliado al hacerles partícipes directos de la gestión y planificación de las aguas a través de su incorporación a los órganos colegiados de participación de los usuarios. Su buena labor para gestionar los derechos de los usuarios y racionalizar el uso de las aguas hizo que mediante la Orden ministerial de 10 de diciembre de 1941 se estableciera la obligatoriedad de constituir estas Comunidades de regantes. Constitución y funcionamiento que fue establecida en la Orden ministerial de 6 de agosto de 1963 (actualizada por la Orden ministerial de 13 de febrero de 1968). Para un mayor conocimiento de las actuaciones y funciones de las Comunidades de Regantes en aquella época se puede consultar las exposiciones que se hicieron en el 1º Congreso Nacional de Comunidades de Regantes celebrado en 1964 en Valencia. La regulación de las comunidades de usuarios quedó derogada por el Real Decreto 2473/1985, estando su régimen actual contenido en el capítulo IV del título IV del TRLA (arts. 81 a 91), de carácter básico, si bien las CCAA ostentan competencias para regular el contenido y procedimiento para aprobar los estatutos y ordenanzas de dichas comunidades de

los usuarios en función de unos ciertos parámetros técnicos y en dirimir las controversias entre ellos.

Será con el Real Decreto de 5 de marzo de 1926, que regula las Confederaciones Sindicales Hidrográficas⁶³⁷, cuando se instituyan los primeros órganos de participación ciudadana en la gestión del agua. Así, se crean la «asamblea», como órgano de representación con funciones decisorias⁶³⁸, y la junta de gobierno, con objeto de dar participación a los representantes de los usuarios y de las comarcas en la construcción y explotación de las obras hidráulicas (arts. 14 a 18), pero no en la gestión administrativa del agua, que sigue en manos del Gobernador civil⁶³⁹. Estos órganos participativos sufrirían numerosos cambios y limitaciones en sus funciones a lo largo del tiempo, hasta que el Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre, vuelve al espíritu de la norma fundacional de las CH y se implanta de nuevo la representación de los interesados en los órganos de gobierno, se restaura la asamblea, se modifica la composición de la junta de gobierno y se crean los consejos de usuarios⁶⁴⁰. Este real decreto fue desarrollado mediante las Ordenes Ministeriales de 30 de noviembre de 1979 de constitución y funcionamiento de la

usuarios.

⁶³⁷ Ello supuso el comienzo de la gestión administrativa del agua por medio de un organismo autónomo de carácter regional (cuenca hidrográfica) para aprovechamiento integral de todos los recursos hidráulicos de dicha cuenca. Así lo recoge MARTIN RETORTILLO, C. (1940: 5) y posteriormente otros autores como MARTIN RETORTILLO, S. (1958: 85-126), y ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2345-2346). Estas confederaciones se convierten en «entes administrativos descentralizados y autónomos en los cuales se da participación a los representantes del Estado, de los usuarios y de instituciones oficiales o comerciales». Para FANLO LORAS, A. (1996: 98-99) este hito se puede considerar como el origen de la gestión de las aguas a nivel de cuenca hidrográfica, abandonando totalmente la gestión provincial realizada hasta la fecha en mayor o menor medida. Por su parte ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2346) considera que fue la creación de las Confederaciones mediante el Real Decreto de 1926 el origen mundial de la «unidad de administración y gestión del agua», así como del carácter participativo de los respectivos usuarios. Criterios que fueron posteriormente adoptados por la Carta Europea del Agua de 1968, la Conferencia internacional de México de 1976, o el Simposio internacional «Agua siglo XXI» de 1980.

⁶³⁸ La elección de los representantes de los usuarios en las Asambleas variaba según los reglamentos de las distintas CH. Así, por ejemplo, en la CH del Duero, Ebro y Pirineo Oriental, la base inicial para elegirlos era el área municipal (diputaciones y ayuntamientos), mientras que en las CH del Segura y del Guadalquivir se supera tal criterio por el más lógico de la fijación de zonas sobre una base natural. Véase MARTIN RETORTILLO, S. (1958: 116).

⁶³⁹ Véase MARTIN RETORTILLO, S. (1960: 9).

⁶⁴⁰ La exposición de motivos de dicho Real Decreto 2419/1979 establece que «La experiencia adquirida en el funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas aconseja, potenciar al máximo, los instrumentos de participación establecidos en el Real Decreto fundacional de cinco de marzo de mil novecientos veintiséis de manera que aquellos se configuren como auténticos aglutinantes de los usuarios de los distintos aprovechamientos, garantizando también la presencia de representantes de los intereses generales en el ámbito de la respectiva cuenca. De este modo, se vuelve al espíritu de la citada norma fundacional, respetando el marco organizativo en ella establecido, sin perjuicio de la necesaria actualización de la composición y funciones de los órganos de gobierno de las Confederaciones, que deben adecuarse a las estructuras administrativas vigentes». Mediante el Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las CH las funciones de las comisarías de aguas y se modifica su estructura orgánica, se derogan los arts. 6 y 7 del citado Real Decreto 2419/1979. Finalmente, a través del RAPAPH se deroga totalmente el mencionado Real Decreto 2419/1979.

asamblea y de 7 de octubre de 1980 de composición y constitución de las juntas de gobierno⁶⁴¹.

La representación de los intereses generales y territoriales en dichos órganos se asigna a las provincias, sin contemplar representante alguno de las CCAA, aun cuando ya estaba promulgada la CE. Esta omisión, deliberada o no, del legislador estatal en el año 1979 fue subsanada por la LAg en su capítulo III del título II, que incluyó en la junta de gobierno y en el consejo del agua de la cuenca a los representantes de las CCAA y de las EELL, en detrimento de las diputaciones provinciales, que vieron eliminadas la práctica totalidad de sus funciones en la gestión del agua⁶⁴². Esta regulación se incorporó al TRLA con escasas variaciones en el texto, sin cambios significativos en cuanto a la composición y funciones de los organismos de cuenca y de los órganos de participación previstos, que se clasifican en el art. 26 TRLA⁶⁴³:

- Órganos de gobierno: la junta de gobierno y el presidente.
- Órganos de gestión: la asamblea de usuarios, la comisión de desembalse, las juntas de explotación y las juntas de obras.
- Órgano de planificación: el consejo del agua de la cuenca (y tras la Ley 62/2003 de la DH).
- Órgano de cooperación: el comité de autoridades competentes (incluido en el TRLA por la citada Ley 62/2003 para cumplir el mandato de la DMA).

Así, en materia de planificación hidrológica, los usuarios participan a través del consejo del

⁶⁴¹ La junta de gobierno (en la que participan la Administración estatal, las provincias y los usuarios), se mantiene como órgano de estudio y aprobación de las propuestas y asuntos que haya que someter a la asamblea. Adquiriendo por tanto la asamblea el rango de máximo órgano colegiado participativo de los usuarios en la gestión del agua. En la asamblea estaban integrados, además de los representantes de la Administración del Estado, las diputaciones provinciales, los representantes de los intereses de carácter económico, agrario, industrial y comercial, los representantes de los usuarios (incluidas las comunidades de vertidos y los denominados usuarios futuros) y los representantes del personal de la confederación. ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2341) considera una gran innovación la incorporación de los representantes de los usuarios futuros de cada proyecto de actuación en ejecución, para que puedan esgrimir lo que estimen pertinente en orden a las obras y servicios que el día de mañana le pudieran afectar directamente. Esta innovación, por desgracia, no se mantendría en la LAg, que eliminó el espíritu fundacional previsto en las Confederaciones sindicales hidrográficas de 1926.

⁶⁴² ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2343) considera que «Se trata de una omisión, deliberado o no, ciertamente importante. De no haberse producido se facilitaría el engarce futuro entre Confederaciones y Comunidades Autónomas. También podría haber servido para que las Comunidades Autónomas tuvieran conocimiento directo y real de las actividades de las Confederaciones». El autor consideraba que aquellas CH cuyo ámbito afectaba a varias CCAA (Norte, Sur, Pirineo oriental y Júcar) presentaban mayores problemas a la hora de constituir los órganos participativos de los usuarios por cuanto los intereses de los mismos se encontraban territorialmente compartimentalizados.

⁶⁴³ La mayor parte de los órganos regulados son órganos colegiados, con la excepción del presidente del organismo, cuya autoridad se ve reforzada en el TRLA y, posteriormente, en el Real Decreto-Ley 17/2012, en detrimento de los órganos colegiados de participación.

agua y las Administraciones públicas a través de dicho consejo pero, sobre todo, a través del comité de autoridades competentes⁶⁴⁴.

2. Cambios en la participación tras la aprobación de la DMA

La DMA, en su afán por lograr el buen uso de las aguas y la preservación de la calidad de las masas de agua, establece entre sus principios básicos la participación activa del público en general, además de las partes interesadas o usuarios tradicionales. Por tanto, la participación activa en la planificación del agua, como tal, se instaura en España a raíz del art. 14 DMA, el cual constituye el primer eslabón para implantar la gobernanza en la gestión del agua que actualmente se demanda. Ello es así, por cuanto España contaba con una dilatada experiencia en la participación de los usuarios en la ejecución y explotación de las obras hidráulicas que les afectaban a través de comités de seguimiento, asambleas de usuarios, etc., pero esa participación de los ciudadanos reunía más características de consulta pública que de participación activa⁶⁴⁵.

A pesar de ello, el legislador estatal, siguiendo el criterio establecido por algunos autores que consideran que las formas de participación orgánica establecidas en el derecho español son notablemente más avanzadas que las consignadas en la citada DMA⁶⁴⁶, no estimó necesario

⁶⁴⁴ En el proyecto de reforma del TRLA del año 2007 (versión de 15 de marzo de 2007), que no llegó a alcanzar el trámite parlamentario, se modificaba la composición de los consejos del agua para eliminar la participación en los mismos de las Administraciones públicas, que quedarían relegadas exclusivamente al comité de autoridades competentes. Así, la participación se dividía en un 50% para los usuarios, un 20% para la representación de organizaciones y asociaciones de defensa de intereses ambientales, otro 20% para la representación de organizaciones y asociaciones de defensa de intereses agrarios y sociales relacionados con el agua, y el restante 10% sería para la representación de otras asociaciones y organizaciones económicas relacionadas con el agua. Ello hubiera contribuido a mejorar la participación de los usuarios en el proceso planificador, al otorgarles voz propia en las cuestiones de interés general para la demarcación y las relativas a la protección de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del DPH (funciones del consejo del agua establecidas en el art. 35.2 TRLA). Lamentablemente no llegó a prosperar esa modificación, y actualmente dicho consejo tiene una participación mayoritaria de las Administraciones públicas que lastran las decisiones e informes adoptados por el mismo, dando al traste con la mayor parte de las propuestas de los usuarios.

⁶⁴⁵ La consulta pública supone una implicación directa del público, ofreciéndole la oportunidad de reaccionar a las propuestas iniciales de la Administración. Se trata de un proceso en el que se deben recoger los comentarios, experiencias, sugerencias, percepciones e ideas de los agentes consultados; e implica poner los documentos a disposición del público para que éste presente sus observaciones por escrito, organizar audiencias públicas o tratar de recabar activamente los comentarios y opiniones del público mediante, por ejemplo, encuestas y entrevistas. Mientras que la participación activa requiere la celebración de reuniones específicas con partes interesadas y público en general, en las que se identifiquen problemas colectivamente y se propongan medidas y actuaciones para afrontarlos. Así, se debe invitar a los diferentes sectores de la población a contribuir activamente al proceso de planificación, deliberando sobre problemas y contribuyendo a la búsqueda de soluciones, es decir, influyendo en mayor o menor grado en la toma de decisiones. La participación activa en el proceso de planificación hidrológica debe involucrar no solamente a las partes tradicionalmente más interesadas en la gestión del agua, sino a toda la sociedad en su conjunto, a través de foros o grupos de trabajo específicos. Véase PARES I FRANCI, M. y otros (2014: 116).

⁶⁴⁶ Entre dichos autores se puede citar al profesor EMBID IRUJO, A. (2008: 61). Frente a esa postura, otros como

realizar cambios en la regulación establecida en el TRLA a través de la Ley 62/2003, excepto en la denominación del consejo del agua y la creación *ex novo* del comité de autoridades competentes, previsto para coordinar las medidas y suministrar información a la UE.

A estos efectos, la DMA prevé tres niveles de implicación del público en la elaboración de la planificación hidrológica⁶⁴⁷: información, consulta pública y participación activa. El art. 14 exige a las administraciones competentes suministrar información suficiente en las distintas fases de la implantación⁶⁴⁸ y permitir el acceso a los documentos y a la información utilizada para elaborar el PHC, que constituirían el primer nivel de participación del público de nivel pasivo.

El segundo nivel sería la consulta pública prevista en el art. 14.2 DMA por un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones. En esta fase ya existe una participación directa del público al poder presentar comentarios, experiencias, sugerencias, percepciones o ideas al respecto de la información suministrada⁶⁴⁹. La consulta pública, de acuerdo con lo establecido en el preámbulo y en el anexo VII, se debería extender al proceso de participación en general y no solo a la consulta estricta prevista en el citado art. 14.2.

El último nivel, y el más importante, es la participación activa entendida como un proceso

el sociólogo ESPLUGA TRENC, J.L. y otros (2011: 6) consideran que «A partir de la creación de las Confederaciones Hidrográficas durante el primer tercio del siglo XX, el diseño institucional para la planificación y la gestión del agua en nuestro país ha reconocido en todo momento que la gestión del agua debía ser, y de hecho ha sido, una gestión participada. Sin embargo, la participación pública en la gestión, institucionalizada a partir de la Ley de Aguas de 1985 mediante los órganos de planificación y gestión de las Confederaciones Hidrográficas (Juntas de explotación, Comisiones de Desembalse, Asambleas de usuarios, Juntas de Gobierno, Consejo del Agua), ha estado limitada exclusivamente a aquellos usuarios del agua con concesiones de uso [...] De este modo, la legislación española históricamente ha tendido a excluir a otros usuarios no económicos (piragüistas, pescadores, bañistas, ecologistas y ciudadanos que disfrutan de sus ríos y su entorno para su ocio y descanso) del ámbito donde se toman las decisiones sobre el uso y conservación de este recurso». No obstante, en la participación prevista en el TRLA se priva de participación a los futuros usuarios de las obras hidráulicas previstas en la planificación hidrológica. Esta participación, sí estaba prevista anteriormente en las asambleas de usuarios reguladas en el Decreto de 5 de marzo de 1926 (art. 15): «representantes de las obras de riego ejecutadas, o en ejecución, o que tengan ya el proyecto aprobado». Así, para MARTIN RETORTILLO, S. (1958: 116) era difícil poder establecer un criterio más amplio de representatividad de los interesados en la administración.

⁶⁴⁷ Véase ESPLUGA TRENC, J.L. y otros (2011: 6-7)

⁶⁴⁸ Según la *Guidance document* núm. 8 «Public participation in relation to the water framework directive», publicada en el año 2003, el término suficiente se refiere a:

- «a) los diferentes agentes interesados y al público en general;
- b) el tipo de información (progreso en el proceso de planificación, resultados del análisis, medidas y planes propuestos, motivos de la toma de decisiones);
- c) el modo en que debe proporcionar la información (de manera sencilla y comprensible, por ejemplo, mediante anuncios en los que se exprese dónde encontrar la información si es necesario)».

⁶⁴⁹ Para ESPLUGA TRENC, J.L. y otros (2011: 7) «es una forma de participación pública poco intensiva, pero se puede entender como un complemento útil de la participación activa». La consulta pública tendría como «objetivo aprender de las observaciones de los agentes interesados» sobre la información suministrada a los mismos, pero se les priva de la oportunidad de aportar medidas y soluciones concretas para una mejor gestión del agua.

dinámico y continuo de participación de los ciudadanos a través de reuniones específicas, encuentros, foros, etc., donde se identifican problemas colectivamente y se proponen medidas y actuaciones para afrontarlos. Ello permite que los diferentes sectores sociales puedan influir en mayor o menor grado en la toma de decisiones al respecto.



Ilustración 14. Instrumentos para hacer efectiva la participación activa. Fuente: Memoria del PHDH Tinto-Odiel-Piedras

De los tres niveles de participación definidos, la DMA exige que «los dos primeros niveles (información y consulta) estén plenamente “asegurados”, mientras que el tercero (participación activa) debe ser “fomentado”»⁶⁵⁰. En los dos primeros niveles debería participar el público en general, y para ello debe garantizarse que el acceso a la información este a disposición de todo el mundo y en todo momento⁶⁵¹, mientras que en el tercer nivel se debería invitar a participar en los foros y encuentros por lo menos a los agentes interesados.

Como se ha indicado anteriormente, la participación exigida en el art. 14.1 DMA no fue incorporada en toda su extensión en el TRLA, a pesar de que el art. 14 TRLA establece la participación de los usuarios como un principio que ha de regir en la gestión en materia de aguas⁶⁵². Es la sección segunda del capítulo I del título II del RPH (arts. 72 al 75), la que regula

⁶⁵⁰ Véase ESPLUGA TRENC, J.L. y otros (2011: 7).

⁶⁵¹ La *Guidance document* núm. 8 «Public participation in relation to the water framework directive» recomendaba que la participación pública comenzara en etapas tempranas de la planificación hidrológica para permitir la integración de ideas, comentarios y aportaciones de los agentes interesados a lo largo de todo el proceso, y no al final, cuando el abanico de alternativas esta ya más cerrado. Y ello porque uno de los problemas detectados en la elaboración de los PHDH era la fijación previa por los redactores de los problemas y soluciones, para someterlos en su fase final a un proceso de validación colectiva al carecer de tiempo material para la consideración de alternativas a las soluciones y medidas previstas por los redactores.

⁶⁵² Así, en la *Guidance document* núm. 11 «Planning process» del año 2003, p. 10, se indicaba que «The different Member States have their own planning traditions, which means they all have their own long-established manners of adjusting developments in society, with corresponding division of roles and allocation of tasks between public and private sectors. In order to implement the Directive in a socially acceptable manner, every Member State should

la participación pública, dejando una amplia discrecionalidad a las Administraciones competentes para determinar el procedimiento, calendario, métodos y técnicas de participación a emplear en las distintas fases del proceso de elaboración⁶⁵³.

La participación de los usuarios y de la ciudadanía en general es la piedra angular de la gobernanza multinivel, planteada en la Resolución del Comité de las Regiones 2014/C174/01⁶⁵⁴, como nueva fórmula de gestión del agua que fomenta la participación de los ciudadanos y la cooperación con el resto de autoridades públicas competentes. Esta participación ciudadana se instrumenta «a través de órganos creados al efecto por la distintas Administraciones públicas implicadas, en especial por aquellas que resultan más cercanas al ciudadano, mediante los que los distintos colectivos sociales puedan presentar sus valoraciones, opiniones y sugerencias sobre las iniciativas públicas»⁶⁵⁵.

3. La participación pública en materia de aguas en Andalucía

La participación pública en materia de aguas en Andalucía ha venido siendo realizada hasta el año 2005 a través de los órganos colegiados de los organismos de cuenca estatales, en los cuales estaban representados tanto los usuarios, organizaciones y asociaciones andaluzas como la propia Administración autonómica y local. Sin perjuicio de la comisión de seguimiento para la prevención de las inundaciones urbanas, creada por el Decreto 189/2002 como órgano colegiado

be able to inform, capacitate and promote the active involvement of stakeholders and the public which may mean that the current planning can be improved and revised».

⁶⁵³ Así, en el art. 75 RPH, que regula la participación activa, se establece que «Los Organismos de cuenca fomentarán la participación activa de las partes interesadas en el proceso de planificación, extendiendo dicha participación al público en general. También podrán constituir foros o grupos de trabajo en los que participen, además de las partes interesadas, personas de reconocido prestigio y experiencia en materia de aguas que asesoren en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos». Deja, por tanto, una enorme discrecionalidad a los organismos de cuenca para la realización de estos procesos de participación activa. Participación que FANLO LORAS, A. (2010B: 251) critica, por cuanto se «ha magnificado esta “participación pública”, abierta, informal, “asamblearia”, no representativa y manipulable, costosa en medios y recursos humanos y discutiblemente eficaz, al mismo tiempo que ha desconfigurado y desapoderado al Consejo del Agua, convertido en el gran “convidado de piedra” en el proceso, dando un protagonismo contrario a la ley al Comité de Autoridades Competentes».

⁶⁵⁴ En la comunicación de la Comisión de 25/07/2001 se expusieron los principios básicos de la gobernanza en el Libro blanco sobre la Gobernanza europea. Estos principios serían posteriormente avalados en el Libro blanco del Comité de las Regiones 89/2009 sobre la Gobernanza multinivel y reiterados como principios vertebradores de todas las políticas y estrategias europeas en el Dictamen del Comité de las Regiones 2012/C113/12 y en la Resolución 2014/C174/01 que establece la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa. En dicho Libro blanco se define la Gobernanza multinivel como «la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea [...] suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.)» y, por ello, «debe estar presente en la totalidad de las políticas sectoriales y pasar a encarnar la gobernanza multinivel». Para ZAMBONINO PULITO, M. (2018: 257-259) «la gestión integrada del territorio parece que puede abordarse con garantías desde los postulados de la Gobernanza, más en concreto desde la Gobernanza multinivel, desarrollando la coordinación y cooperación territorial».

⁶⁵⁵ Véase ZAMBONINO PULITO, M. (2018: 232).

para el seguimiento y coordinación del plan de prevención⁶⁵⁶.

A tales efectos, con objeto de coordinar las actuaciones de los distintos PHC intercomunitarios que se estaban redactando en el año 1995 por las CH del Guadiana, Guadalquivir, Segura y Sur y en «aras de una política global de equilibrio y mejor aprovechamiento y seguridad del conjunto de recursos hídricos de la CA de Andalucía», se creó el Consejo Andaluz del Agua por medio del Decreto 202/1995. Este órgano colegiado de carácter consultivo en materia de aguas⁶⁵⁷ estaba integrado por representantes de las tres Administraciones públicas (estatal, autonómica y local), organizaciones sindicales, profesionales y económicas y los usuarios de todos los usos existentes.

A raíz del traspaso a la CA de servicios y funciones de las CH del Sur, Guadiana y Guadalquivir en las cuencas hidrográficas intracomunitarias andaluzas entre los años 2005 a 2008, la CA fue modificando los órganos colegiados previstos en el TRLA para ajustarlos a la Administración autonómica. Este proceso fue realizándose de forma progresiva según era necesaria su participación en la gestión del agua en dichas cuencas hidrográficas intracomunitarias⁶⁵⁸.

Actualmente, la sociedad andaluza cuenta con las aptitudes necesarias y el compromiso ambiental para dirigir la gestión del agua hacia una mayor protección de los recursos hídricos y una mayor eficiencia en su utilización⁶⁵⁹. De hecho, la participación ciudadana se convierte

⁶⁵⁶ Esta comisión se adelantó a la regulación básica estatal establecida en el art. 16 del Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que exige a las Administraciones públicas el fomento de «la participación activa de las partes interesadas en el proceso de elaboración, revisión y actualización de los programas de medidas y planes de gestión del riesgo de inundación».

⁶⁵⁷ El art. 2 del Decreto 202/1995 establece como funciones del consejo:

«a) Actuar como órgano de información, consulta y asesoramiento.

b) Informar los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos que en materia de aguas sean sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno.

c) Formular iniciativas y proponer cuantas medidas se consideren oportunas para la mejor gestión, uso y aprovechamiento del recurso.

d) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por el Consejero de Obras Públicas y Transportes».

⁶⁵⁸ Así, el comité de gestión de sequía de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se creó en el Decreto 240/2005; la comisión del agua de las Cuencas Mediterráneas y Atlánticas andaluzas por el Decreto 55/2005, modificado por el Decreto 75/2006 para adaptarlo a las nuevas funciones y servicios en las cuencas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete y Bábate; y los comités de gestión y la comisión del agua por la Orden de la Consejería de 31 de mayo de 2007 (la disposición adicional única adaptó a la organización de la Administración autonómica la composición de la Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete, creada por el Real Decreto 1599/1999). Todos estos órganos participativos adaptaron, en el Decreto 2/2009, su composición a la nueva estructura administrativa andaluza tras el traspaso de funciones y servicios de la CH del Guadalquivir; para ser nuevamente modificados en el Decreto 477/2015, que regula los órganos colegiados de gestión y coordinación en materia de aguas en Andalucía.

⁶⁵⁹ En la exposición de motivos de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación ciudadana de Andalucía se reconoce expresamente que «En el contexto actual la profundización democrática es uno de los principales retos a nivel internacional puesto de manifiesto por diferentes instancias de gobierno y por la sociedad civil [...] El impulso de formas directas de participación ciudadana que complementen las instituciones representativas se ha convertido en una demanda social de primera magnitud como se viene poniendo de manifiesto en los últimos

en un objetivo básico para la CA de Andalucía, que en su art. 10.1 del Estatuto de Autonomía de 2007 establece el fomento de la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social⁶⁶⁰.

En base a ello, el Acuerdo Andaluz del Agua aprobado el 3 de febrero del 2009 exigía una participación activa de las partes interesadas de la sociedad en general en la toma de las decisiones generales y estratégicas sobre la política de aguas y la planificación hidrológica⁶⁶¹. A tal fin, el art. 7.1.a.7 LADA establece el derecho de los usuarios del agua a «participar, de forma activa y real, en la planificación y gestión del agua, integrándose en los órganos colegiados de participación y decisión de la administración del agua, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen y representen, en la forma que reglamentariamente se determine»⁶⁶².

La LADA regula la participación en la planificación y gestión del agua en un título específico⁶⁶³,

tiempos».

⁶⁶⁰ La participación ciudadana se extiende en el art. 10.3.19 del Estatuto a la «elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa».

⁶⁶¹ El acuerdo ha sido revisado por el Pacto Andaluz por el Agua aprobado por el Parlamento andaluz el 18/12/2020, que establece los objetivos en materia de gobernanza, participación y transparencia, entre otras cuestiones, de la política hidráulica en Andalucía.

⁶⁶² En el art. 7.1.a.7) LADA se establece que los usuarios del agua en Andalucía tienen derecho a participar de forma activa en la planificación y gestión del agua, integrándose en los órganos colegiados de participación y decisión de la Administración andaluza del agua, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen y representen. El derecho a la participación en órganos de gestión no se ha materializado en la LADA ni, como luego se verá en los próximos apartados, tampoco en el Decreto 477/2015 que desarrolla la participación. Así, se garantiza una participación en los órganos de planificación, pero no de gobierno o gestión, pero tan solo a los representantes de los usuarios, que normalmente suelen ser los responsables de grandes empresas, comunidades de regantes o empresas suministradoras de agua urbana, que distan mucho de responder a una participación activa como la que se establece en la DMA y que sería necesaria para implantar la gobernanza en la gestión del agua en las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

⁶⁶³ El hecho de dedicar el título II exclusivamente a la participación y al derecho al acceso a la información obedece a la importancia que el legislador ha querido otorgar a la participación pública en la normativa de aguas andaluza. La propia exposición de motivos de la LADA indica en su apartado III: «En particular, la norma incorpora la necesidad de que mediante Decreto del Consejo de Gobierno se regulen órganos en los que el principio de participación esté asegurado, con lo que se conecta claramente con lo establecido en la Directiva Marco de Aguas, la mejor tradición del derecho español de aguas y, por supuesto, con las distintas menciones a ese principio de participación que está presente en el Acuerdo Andaluz por el Agua». Asimismo sobre el derecho al acceso a la información disponible en materia de agua: «La gestión participativa del agua exige la existencia de suficientes elementos de información debidamente detallados. La política de la nueva Administración del Agua dará cumplimiento a esta exigencia contemplada en el Acuerdo Andaluz por el Agua proporcionando los medios necesarios a los usuarios del agua, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal». Al igual que hace el TRLA, considero que se podía haber redistribuido el contenido de este título II entre el título I, que regula la administración del agua (para incorporar la regulación de la participación pública) y el título preliminar, que regula los derechos de los usuarios en el art. 7 (el derecho de acceso a la información). Máxime cuando la Comisión de Autoridades Competentes, que es el órgano para la cooperación interadministrativa, se regula en el capítulo V del título I (art. 15), que trata sobre la Administración

estructurado en cuatro artículos (arts. 16 al 19). En este título se mezcla la regulación de los órganos adscritos a la administración hidráulica con la regulación de medidas para facilitar el acceso a la información en materia de agua, sin perjuicio de que a lo largo del articulado de la LADA se regulan otros aspectos relacionados con la participación y con la información en materia de aguas. Así, su artículo 18 remite la regulación de estos órganos colegiados de gestión y coordinación a un futuro decreto del Consejo de Gobierno, conforme a los principios contenidos en la LADA, lo dispuesto en sus arts. 10.2 y 14.5 y lo establecido en el art. 36.2 TRLA, que exige que en la composición de los órganos de participación social de la planificación hidrológica la representación de los usuarios no sea inferior al tercio del total y que la representación de las asociaciones y de las organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales no sea superior a seis. Asimismo, en el art. 36.bis.4 TRLA se exige que la representación del Estado en las cuencas intracomunitarias contemple como mínimo a representantes del DPMT, puertos de interés general y marina mercante y que se garantice el principio de unidad de gestión de las aguas⁶⁶⁴. La unidad de gestión no implica que sea un único órgano o persona la que adopte las decisiones referentes a la gestión de las aguas, por lo que nada obsta a que se puedan constituir órganos de gobierno o de gestión participados por usuarios, asociaciones u otras administraciones, al modo de la junta de gobierno existente en los organismos de cuenca estatales.

Como se va a exponer a continuación, la CA desaprovechó la ocasión de haber dado una mayor participación a los ciudadanos en general, tanto en la LADA como en el Decreto 477/2015, a través de las asociaciones y organizaciones representativas, en los órganos de gobierno y planificación de la administración hidráulica⁶⁶⁵; y se limitó a copiar parte de los órganos de

del agua en Andalucía.

⁶⁶⁴ Por ello, DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 197) exige «la presencia de la representación estatal en la Administración hidráulica autonómica de acuerdo con el principio de cooperación, y también a una lógica reciprocidad que hasta ese momento no existía, pues las Administraciones hidráulicas autonómicas vienen negando sistemáticamente dar asiento a alguna representación estatal en sus órganos colegiados». No obstante, ni la LADA ni el Decreto 477/2015 otorgan una representación significativa al Estado, puesto que se limita a dos vocales en el consejo andaluz del agua y otros dos vocales en la comisión de autoridades competentes.

⁶⁶⁵ PARES, M. y otros (2014: 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. Ello hace necesario crear «nuevas arquitecturas institucionales de gobernanza (o la modificación de las pre-existentes)», nuevos procedimientos (como la participación deliberativa realizada en Cataluña) y nuevas relaciones entre los actores involucrados en la planificación y la gestión del agua con la modificación de los órganos de participación existentes. 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 sigue 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.

Asimismo, la LADA ciñe la participación pública a los ciudadanos, y preferentemente a los usuarios y personas interesadas (como se especifica taxativamente en el art. 20.4), en vez de extenderla al público en general como

participación ya previstos en el TRLA, con la salvedad del Observatorio del Agua⁶⁶⁶, que debía ser el máximo órgano consultivo y de participación social y que, en la actualidad, está carente de desarrollo reglamentario y de aplicación práctica. Aporta una mayor novedad la participación y representación de las CUMAS, prevista en el art. 39 LADA, en los órganos de gobierno y participación de la consejería competente en materia de agua en proporción a su representación de usuarios. El art. 38.1e) amplía la participación a la elaboración y revisión de la planificación, remitiendo el art. 37.f) a un futuro desarrollo reglamentario.

Sin embargo, esta representación de las CUMAS no se recoge expresamente en el Decreto 477/2015 que regula los órganos de participación, ni tampoco en la Orden de 22 de septiembre de 2020 que establece los criterios de elección de las personas en los consejos del agua. En ambos casos, la representación de los usuarios se realiza en función de su implantación en la cuenca y se hace efectiva mediante la pertinente propuesta de nombramiento por parte de las organizaciones de regantes ante la persona titular de la presidencia del órgano correspondiente. Por lo que no existe participación directa de dichas CUMAS⁶⁶⁷, salvo que las identifiquemos con las citadas organizaciones de regantes, que tienen participación en el consejo andaluz del agua y en el consejo del agua de las DH o con las organizaciones de usuarios representadas en las comisiones para la gestión de la sequía.

Por otro lado, el reparto competencial establecido en la CE entre las distintas Administraciones públicas obliga a aplicar principios de coordinación, cooperación y participación en la gestión de las aguas, lo que se ha venido a llamar gobernanza compartida o multinivel⁶⁶⁸. Los

exige la DMA y la disposición adicional decimosegunda del TRLA (desarrollada por los arts. 73 a 75 RPH). Asimismo, no se ha regulado una participación activa, apuntada por la DMA y recogida en el art. 75.2 RPH, que implica la constitución de «foros o grupos de trabajo en los que participen, además de las partes interesadas, personas de reconocido prestigio y experiencia en materia de aguas que asesoren en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos». Para ello, en la *Guidance document* núm. 8 «*Public participation in relation to the water framework directive*», se recomienda la integración de ideas, comentarios y aportaciones de los agentes interesados a lo largo de todo el proceso y desde etapas tempranas

⁶⁶⁶ Observatorio que ya existía en otras CCAA o entidades, como Cataluña o la Fundación Botín, pero con funciones algo distintas a las previstas en la LADA. Así, el Observatorio de los precios del agua de Cataluña tiene la finalidad primordial de suministrar a las personas consumidoras la información necesaria para poder ejercer sus derechos en relación con las tarifas; y el Observatorio de la Fundación Botín tiene como objeto promover el debate y la investigación para la gestión sostenible del agua. La figura del observatorio ha sido implantada en otras localidades, como el Observatorio del Agua de Emasesa en Sevilla en el año 2017.

⁶⁶⁷ La especificidad de estas CUMAS, en las que pueden estar integrados usuarios de distintos usos y con intereses contrapuestos, así como la escasa representación otorgada a las organizaciones de usuarios o regantes en los órganos colegiados, puede ocasionar que las mismas no estén convenientemente representadas en dichos órganos. Quedando, por tanto, a la libre discrecionalidad del titular de la presidencia del órgano correspondiente la aceptación de los representantes que estas CUMAS puedan proponer para integrarse en los citados órganos colegiados. Considero que si el legislador quería otorgar una mayor participación a estas CUMAS sobre otros usuarios en orden a su problemática específica, debería haber incluido específicamente a las mismas en los vocales previstos en el citado Decreto 477/2015.

⁶⁶⁸ Como caso paradigmático de cooperación entre la planificación hidrológica estatal y la autonómica, se puede citar el Convenio de Colaboración de 18/7/2012 entre la CH del Cantábrico y la CA del País Vasco para la

instrumentos utilizados para garantizar esta cooperación y participación interadministrativa se dividen en orgánicos y funcionales. Entre los funcionales estarían la planificación, la asistencia recíproca, el intercambio de información, la emisión de informes, la celebración de consultas en la tramitación de los procedimientos administrativos y la autorización posterior de la iniciativa de una administración por otra; mientras que los orgánicos suelen hacerse efectivos mediante la creación de órganos colegiados a tal fin⁶⁶⁹.

Por lo general, en la mayor parte de las cuencas intracomunitarias se ha optado por reducir la participación estatal a la menor expresión posible en los órganos colegiados autonómicos, garantizándose en cualquier caso una mayor representación autonómica en los mismos que les permita ratificar sus propuestas⁶⁷⁰. A la par, se ha mantenido o aumentado la participación de los EELL en los órganos colegiados de planificación con respecto a los órganos estatales regulados en el TRLA⁶⁷¹. Aun así, su participación sigue siendo minoritaria con respecto a los representantes de la Administración autonómica. Asimismo, tanto en los órganos colegiados

integración armónica de los PHDH de ambas administraciones. Asimismo están las «Bases de la política del agua» que aprueba la CA de Aragón y que marca los criterios, reservas y demandas de dicha CA con respecto a las aguas intercomunitarias, especialmente del Ebro. En esta última CA, el art. 15.1.b) de su Ley 10/2014 de Aguas y Ríos de Aragón habilita para redactar «La Planificación Hidrológica de la reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³, así como la gestión de la misma previa delegación de competencias por el Estado», siempre y cuando existiera previamente una delegación de competencias del Estado vía art. 150.2 CE. Al no haberse recurrido por el Gobierno estatal esta competencia, podría interpretarse como un precedente para que las CCAA puedan atribuirse la competencia para redactar PH autonómicos que regulen y fijen las reservas de recursos que las cuencas hidrográficas intercomunitarias les otorguen para la satisfacción de sus fines.

⁶⁶⁹ Véase ZAMBONINO PULITO, M. (2018: 241-242). El art. 145 de la Ley 40/2015 define los órganos de cooperación como «órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene». Y en su art. 144 establece, entre otros, como modalidades de participación orgánica:

- «a) La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.
- b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.
- c) La participación de una Administración Pública en organismos públicos, entidades dependientes o vinculadas a otra Administración diferente».

⁶⁷⁰ EMBID IRUJO, A. (2007C: 80) consideraba que es necesaria una nueva relación Estado-CCAA, «nueva relación que debe estar marcada por el principio de eficacia en la actuación administrativa, por la revalorización de los Organismos de cuenca, por la participación efectiva de usuarios y ciudadanos en la gestión de las aguas y por la revalorización también efectiva del Estado de las Autonomías tal y como lo configura la CE y los EEAA en su conjunto». Esta tarea pendiente no fue, lamentablemente, suplida por la LADA para las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

⁶⁷¹ Así, la participación de las EELL en los consejos del agua es de dos vocales de acuerdo con el art. 19.4.a.5 del Decreto 477/2019; y de tres vocales en la comisión de autoridades competentes (uno por cada una de las tres DH andaluzas) en virtud del art. 3.5.b) del Decreto 14/2012. En los órganos colegiados similares en las DH intercomunitarias se les asignan tres vocales en los Consejos del Agua (p. ej. el art. 5.d del Real Decreto 1598/2011, por el que se aprueba el consejo del agua de la DH del Guadalquivir) y un vocal en el comité de autoridades competentes (p. ej. el art. 4.1 del Real Decreto 126/2007).

estatales como autonómicos de planificación hidrológica se prescinde de las diputaciones provinciales que, aunque no tengan competencias propias en materia de agua, pueden y suelen prestar apoyo a los municipios para la gestión del servicio de agua e, incluso, pueden llegar a gestionar el ciclo integral del agua de carácter supramunicipal.

Por tanto, los principales órganos de participación en materia de planificación hidrológica en Andalucía son los siguientes:

A. Comisión de Autoridades Competentes

En el art. 15 LADA se regula la comisión de autoridades competentes, copiando prácticamente el texto del art. 36.bis TRLA para las cuencas hidrográficas intercomunitarias, con las variaciones propias de la Administración autonómica y la eliminación en el punto 3.c) de la obligación de proporcionar la información «a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente»⁶⁷². La comisión se crea en el Decreto 14/2012, de 31 de enero como órgano colegiado único para todas las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Posteriormente, en el año 2015, este órgano de cooperación interadministrativa⁶⁷³ pasó a ser un órgano de participación en el Decreto 477/2015.

Este órgano colegiado de participación, adscrito a la consejería, se concibe en el Decreto 14/2012 «como un órgano de cooperación entre las Administraciones estatal, local y autonómica para garantizar la aplicación de las normas de protección de las aguas en el ámbito territorial de Andalucía»⁶⁷⁴. Es un órgano único para todas las DH intracomunitarias de Andalucía, compuesto por una presidencia, una vicepresidencia y nueve vocales: dos vocales de la Administración del Estado, cuatro de la CA y tres de los EELL. La representación de la Administración del Estado es a todas luces insuficiente, de acuerdo con lo establecido en el art.

⁶⁷² Ello no quita obligatoriedad alguna al mandato establecido en el citado art. 36.bis: «Asimismo proporcionarán a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera conforme a la normativa vigente.». Información que en cualquier caso tiene un carácter público de acuerdo con lo establecido en el art. 19.2 LADA.

⁶⁷³ El Decreto 14/2012 definía en su art. 1.2 a la comisión de autoridades competentes como órgano de cooperación interadministrativa. Mientras que en su art. 2 indicaba que era un órgano colegiado de participación administrativa, adscrito a la consejería competente en materia de agua. Sin embargo ni en su exposición de motivos ni a lo largo del articulado se hace ninguna referencia al art. 18 LADA, que regula los órganos de participación pública. FERAGUA ha destacado en el Pacto Andaluz por el Agua que no es necesaria en la Administración andaluza una comisión de autoridades competentes, por cuanto esta «comisión es un órgano pensado para garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de aguas en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias. No siendo obligatoria su existencia en cuencas intracomunitarias, en la Administración andaluza sus funciones pueden realizarlas otros órganos, como el consejo andaluz del agua, los consejos del agua de las demarcaciones y los comités de gestión. En estos se encuentran representadas, además de la Administración autonómica, la estatal y la local, quedando garantizada la cooperación interadministrativa en la gestión del recurso».

⁶⁷⁴ Así se define la comisión en la exposición de motivos del citado Decreto 14/2012. Quedan lejos sus funciones de las previstas en el anteproyecto de reforma del TRLA del 2007, amparado por el gobierno socialista de Zapatero para reformar las CH, que pretendía convertirlo en el órgano ejecutivo de las mismas.

36.bis.4 TRLA, que exige que representantes como mínimo en materia de DPMT, portuario y de marina mercante⁶⁷⁵.

Las funciones de la comisión establecida en el art. 5 del citado Decreto 14/2012 son las mismas que las establecidas para el comité de autoridades competentes en el art. 36.bis.2 TRLA, salvo por el ámbito de actuación. Así, los comités de autoridades competentes ciñen a una DH, mientras que en Andalucía se establece que la comisión es única para todas las cuencas hidrográficas intracomunitarias, con lo que se consigue una cooperación más estrecha y uniforme para todos los PHDH que se redacten en Andalucía.

Su constitución estaba prevista para dos meses después de la promulgación del citado decreto, marzo del 2012, meses después de que los PHDH del primer ciclo fueron aprobados inicialmente por la CA mediante el Acuerdo de 2 de noviembre de 2011 del Consejo de Gobierno. Por tanto, estos primeros PHDH no contaron con la participación prevista de la comisión de autoridades competentes, pero sí que fueron sometidos a informe del pleno de la Comisión del Agua de las cuencas hidrográficas intracomunitarias en marzo de 2009, mayo de 2010 y mayo de 2011, que contaba con participación de la Administración del Estado y de los EELL; y al Consejo Andaluz del Agua en sesiones plenarias en mayo de 2009, julio de 2010, enero de 2011 y en junio de 2011. Con ello, se hurtó al resto de Administraciones públicas de poder intervenir y cooperar en la elaboración de los citados PHDH en el ámbito de sus competencias a través de la citada comisión de autoridades competentes⁶⁷⁶.

Es criticable la tardanza con la que la CA aprobó el decreto de constitución de la citada comisión de autoridades competentes, máxime cuando la escasa regulación incluida en la LADA es casi una copia de la establecida para los comités de autoridades competentes en el TRLA y podría haberse asimilado a ellos directamente.

⁶⁷⁵ El art. 36.bis.3.a) TRLA exige que el comité de autoridades competentes este integrado por «los órganos de la Administración general del Estado, con competencias sobre el aprovechamiento, protección y control de las aguas objeto de esta ley, con un número de representantes que no supere el de las comunidades autónomas». Asimismo, en dicho artículo se establece una representación paritaria de los vocales de la Administración del Estado y de las CCAA en los comités de autoridades competentes de los organismos de cuenca estatales, si bien la presidencia corresponde al Estado. SERRANO AGUILAR, J. (2013: 7) criticaba que esta representación paritaria no se extendiera también al resto de órganos de elaboración y participación en la planificación hidrológica (Consejo del Agua, Comisión de planificación y participación ciudadana y Junta de Gobierno) por cuanto «no es entendible que un proceso de planificación del recurso hídrico, con la implicación que tiene, se haga de espaldas a las Autoridades competentes [se está refiriendo a las consejerías de agricultura, medio ambiente, industria y ordenación del territorio], independientemente, repito, de la titularidad de la competencia de la planificación».

⁶⁷⁶ No obstante, a diferencia de la comisión de autoridades competentes que está compuesta exclusivamente por administraciones territoriales con competencias en materia de agua, tanto en la comisión del agua como en el Consejo Andaluz del Agua estaban representados también los usuarios y organizaciones defensoras de la naturaleza, organizaciones representativas de intereses económicos y sociales y del conocimiento tecnológico y científico en la materia. Ello dificultaba sobremanera la actuación de cooperación interadministrativa en un foro de discusión y debate, pero mejoraba el debate y la difusión de la información de la planificación hidrológica a los ciudadanos en general.

B. Los Consejos del Agua de las Demarcaciones

Los arts. 17 a 20 desarrollan la regulación de estos consejos, que vienen a sustituir a las comisiones del agua creadas por el art. 16 del Decreto 2/2009, cuyas funciones recogidas en el art. 18 incluyen tanto las funciones previstas para los consejos de agua de la cuenca en el art. 35 TRLA como varias de las funciones atribuidas a las juntas de gobierno en el art. 28 TRLA⁶⁷⁷. El funcionamiento de los Consejos del Agua está sometido a lo dispuesto en su reglamento de régimen interior (art. 20).

En su composición no se cumple la representación mínima exigida para los usuarios, organizaciones interesadas y la Administración general del Estado en el art. 36.2 TRLA, al cual remite el art. 10.2 LADA, por cuanto:

- La representación de los usuarios, establecida en el art. 19 y en el anexo II de este decreto, consta de catorce vocalías de las cuarenta y tres vocalías totales. Por tanto no se llegaría al tercio mínimo exigido, salvo que incluyéramos entre los usuarios a las tres vocalías que se otorgan para las organizaciones de regantes y las organizaciones de consumidores y usuarios, con lo que se superaría el tercio exigido.
- La representación de asociaciones y organizaciones sindicales, empresariales, ecológicas y universidades es de siete vocalías, que llegarían a diez vocalías si incluimos las tres vocalías antes mencionadas que se atribuyen a organizaciones de regantes, consumidores y usuarios. En cualquier caso, se superarían las seis máximas que establece el citado art. 36.
- La representación de la Administración estatal se reduce a solo dos vocalías (art. 19) para los responsables del DPMT y de puertos de interés general y marina mercante, quedando además muy lejos de la representación paritaria entre las CCAA y los departamentos ministeriales establecida en el art. 36.1.c) TRLA⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ La composición y funciones de la comisión del agua se regulaban en el Decreto 55/2005, arts. 15 a 19. Así, hasta la promulgación del Decreto 477/2015, que es el que actualmente regula este órgano colegiado, correspondía a la comisión del agua (a través del pleno o de la comisión permanente) realizar los trabajos de formación y revisión de los PH y elevar a la consejería competente el PHC para su tramitación.

⁶⁷⁸ Aun cuando esta participación paritaria no es aplicable a las DH de cuencas intracomunitarias, las escasas vocalías otorgadas en este decreto a la Administración general del Estado (y también a los EELL) muestra la desconfianza de la CA hacia el resto de Administraciones públicas y al posible veto por parte de esas Administraciones públicas a las medidas propuestas por la CA. Persiste, por tanto, una confrontación entre Administraciones públicas que imposibilita implantar un nuevo sistema de gestión basado en la gobernanza y en la participación real de los usuarios y la sociedad en general en la gestión y planificación hidráulica. Ello a pesar de que autores como ZAMBONINO PULITO, M. (2018: 234), consideran que «el sistema del Estado autonómico propicia la implantación de mecanismos que garanticen esa Gobernanza multinivel, a través de la cual las Administraciones públicas implicadas y los agentes sociales y económicos afectados se corresponsabilicen en la toma de decisiones, en aras de una mayor eficacia».

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA	USOS AGRARIOS	USOS URBANOS	OTROS USOS			TOTAL
			TURÍSTICO	INDUSTRIAL	HIDROELÉCTRICO	
CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS	9	2	1	1	1	14
GUADALETE- BARBATE	7	2	1	1	1	12
TINTO-ODIEL- PIEDRAS	7	2	1	2	0	12

Ilustración 15. Anexo II del Decreto 477/2015, que establece los representantes de los usuarios en los Consejos del Agua de las DH

Estos consejos no se han podido constituir hasta el año 2020, por cuanto en el citado Decreto 477/2015 quedó pendiente la regulación de los procedimientos y criterios de elección de los vocales de estos consejos, que se ha incluido en la Orden de 22 de septiembre de 2020 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. En dicha orden se da un plazo no superior a tres meses (antes del 23 de diciembre de 2020) para celebrar la sesión constitutiva de cada uno de los tres consejos del agua de las DH andaluzas.

4. Otros órganos de participación de la planificación

En Andalucía, la escasa capacidad de decisión que tienen los representantes de los EELL en los órganos colegiados que elaboran la planificación hidráulica (consejo del agua y comisión de autoridades competentes), se ve compensada con la existencia de otros dos órganos colegiados con competencia para emitir informes preceptivos en los planes elaborados por la CA que les puedan afectar:

- El Consejo Andaluz de Gobierno Locales: está compuesto íntegramente por representantes locales, y su función principal es emitir informes sobre «cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante» (art. 57 LAULA).
- El Consejo Andaluz de Concertación Local: tiene una composición paritaria en la representación de la CA y de los EELL. El art. 6 de la Ley 5/2014 le atribuye las funciones de «Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a los EELL, de conformidad con lo dispuesto en el art. 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía», así como la de «Informar

los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias».

Ambos órganos deben velar por garantizar el principio de autonomía local y facilitar la interlocución y la colaboración entre ambas Administraciones públicas. Así, la composición exclusivamente local del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales hace efectivo el derecho de representación y participación de los EELL en las decisiones autonómicas, mientras que la composición mixta del Consejo de Concertación Local responde a su objetivo de «instrumentar el dialogo permanente, la concertación y la colaboración entre ambos niveles de gobierno autonómico y local»⁶⁷⁹.

El hecho de que se hayan creado estos órganos colegiados, eminentemente locales, para otorgarles una mayor voz en la planificación y en las políticas públicas, no significa que los mismos satisfagan todas las necesidades y reivindicaciones de los EELL. Es más, como se verá en la parte tercera de esta tesis, no han faltado recursos por parte de los EELL contra los PHDH intracomunitarios. Llegando hasta el extremo de que las SSTS 395/2019 de 25 de marzo (recurso 4489/2016) y 986/2019 de 4 de julio (recurso 4486/2016) han anulado los PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y del Guadalete-Bárbate del ciclo 2015-2021, por haberse aprobado sin contar con el preceptivo informe del citado Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

5. Reforma de los órganos de participación

El escaso e incorrecto funcionamiento de los órganos de participación creados en materia de aguas ha concienciado al Gobierno andaluz sobre la necesidad de acometer una reforma profunda de la Administración andaluza del agua para mejorar la gestión del agua y la participación de los principales agentes en la gobernanza del agua (eje 3 del Pacto Andaluz por el Agua). Entre las propuestas realizadas está la «revisión de los criterios de constitución de dichos órganos e impulso de aquellos previstos en la Ley pero que no han sido constituidos. Haciendo de ellos una herramienta útil en la gobernanza del agua»⁶⁸⁰. Es loable la voluntad

⁶⁷⁹ Véase la exposición de motivos de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, que modifica la anterior Ley 20/2007. ZAFRA VÍCTOR, M. (2010: 258) recalca la superposición de funciones que existen entre ambos Consejos en cuanto al conocimiento previo de la normativa autonómica que afecte la autonomía local, cuya única diferencia es su composición. Reconoce que hubiera sido más adecuado utilizar la formula recomendada por «el Consejo Consultivo, dividir las funciones para que guardaran coherencia con la composición. Así, el órgano de composición local (el Consejo de Gobiernos Locales) tendría la función de conocer preventivamente y con carácter preceptivo las normas autonómicas con repercusión local; si una vez examinadas, el Consejo no encontrara objeciones que formular, continuaría la tramitación de la norma, bien por la Consejería si tuviera rango reglamentario o en el Parlamento si se tratara de una ley. En caso de presentar salvedades o redacción alternativa, entonces debería convocarse en Consejo de Concertación con el fin de debatir y discutir las diferencias entre ambos niveles de gobierno».

⁶⁸⁰ Propuesta núm. 307 A del Centro de recursos del agua. Se puede consultar en la URL:

expresada por la sociedad y el Gobierno actual para cambiar el paradigma de gestión del agua en Andalucía y caminar hacia la implantación de la gobernanza con una reforma profunda de la Administración andaluza del agua y de los órganos de participación existentes⁶⁸¹.

La regulación de estos órganos de participación en la planificación hidrológica, como la del resto de órganos colegiados de gestión previstos en el citado Decreto 477/2015, ha sido cuestionada en el año 2020 en el Pacto Andaluz por el Agua. En su eje 2 se ha incluido la propuesta para el desarrollo de la legislación de aguas y la mejora de los órganos de participación previstos en dicho decreto. Así, se propone hacer los órganos colegiados más operativos y adecuarlos al contexto actual de la planificación. Para ello, «Los diferentes órganos de participación deben ser reconsiderados y, en su caso, alguno podría ser suprimido. La participación debe concentrarse para ser eficaz, favoreciendo el compromiso activo en tareas como la vigilancia y el control (ej. mecanismos de voluntariado hidrológico). Actualización del Decreto 477/2015, con simplificación y actualización de la composición de los órganos. Reformulación del Consejo Andaluz del Agua, con garantías de participación del conjunto de agentes sociales y económicos de Andalucía»⁶⁸².

Asimismo, en el eje 3 se incluye la propuesta de mejorar la participación pública en órganos colegiados de carácter decisorio, asesores, de control, gestión y coordinación. Para conseguir una participación efectiva en la elaboración de las políticas de agua se considera necesario «reforzar los procesos de información y participación pública, así como reformular los distintos órganos de participación (consejo de demarcación, comités, comité de desembalse, consejo de sequía y consejo andaluz del agua)». Con ello, igualmente, se pretende «fortalecer y ampliar los procesos y técnicas de participación en la elaboración, seguimiento, control y evaluación de los planes hidrológicos de las demarcaciones en Andalucía»⁶⁸³.

6. La implantación de la participación deliberativa y de la gobernanza en el agua

La necesidad de avanzar hacia una mayor participación ciudadana en la elaboración de la planificación hidrológica, dentro del marco general de la gobernanza en el agua, ya se proponía en el año 2003 en el documento guía núm. 8 «cambios de actitud por parte de las

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/servicios_generales/agenda/eventos_2020/Pacto_agua/Propuestas_pacto_agua.pdf.

⁶⁸¹ Estos mecanismos de coordinación en la gestión del agua deben afectar tanto a las cuencas intracomunitarias como intercomunitarias de Andalucía. De hecho, DE STEFANO, L. ha elaborado en el año 2020 un informe para el libro verde de la gobernanza del agua sobre «Mejora de la coordinación interadministrativa y reforma de los órganos de participación de la Administración del Agua», que propone la constitución y activación de la conferencia sectorial del agua, la dinamización y reforma del comité de autoridades competentes, la creación de una comisión interministerial del agua, el refuerzo del dialogo entre la Dirección General del Agua y los organismos de cuenca, la reforma de los órganos de participación y la creación de unidades específicas de apoyo a la coordinación y participación. <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/Libro-Verde-de-la-Gobernanza-del-Agua.aspx>

⁶⁸² Véase CAGPyDS (2020: 17).

⁶⁸³ Véase CAGPyDS (2020: 33).

Administraciones públicas para integrar a los agentes interesados en la gestión del agua, cambios organizativos, compromiso político y distribución de recursos, desarrollo de la capacitación y representación de los agentes interesados, ir más allá de los agentes interesados para llegar a empresas y ciudadanos particulares, y proyectos de demostración para aumentar la confianza y aprender de las experiencias». Para realizar estos cambios se requiere compromiso político y tiempo para la implantación y el aprendizaje, tanto de la administración como de los usuarios.

Así, la participación en la elaboración de los PHDH intracomunitarios regulada en la LADA, que al igual que en el TRLA está basada en una participación institucional y orgánica con finalidad puramente de consulta, debería «garantizar un proceso *bottom-up* que incluyera a los actores más representativos de dicho territorio [DH]»⁶⁸⁴, a través de la implantación de un proceso de participación deliberativo y un liderazgo político claro y comprometido con el proceso⁶⁸⁵. Con ello se conseguiría una participación más próxima a los objetivos establecidos en la DMA y a los principios básicos de la gobernanza⁶⁸⁶.

A tales efectos, y en base al mandato de los arts. 78 y 134 del Estatuto de Autonomía, se ha promulgado la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía⁶⁸⁷. La ley trata de impulsar formas directas de participación ciudadana en la vida política y conseguir

⁶⁸⁴ Véase ESPLUGA TRENC, J. y otros (2011: 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.

⁶⁸⁵ Véase PARES, M. y otros (2014: 125).

⁶⁸⁶ En el Sexto Foro Mundial del Agua (Marsella, marzo de 2012) se estableció como meta para el año 2018 la implementación de procesos presupuestarios transparentes y de los métodos y herramientas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector del agua. Para ello, se debía incluir en la planificación información sobre la inversión en infraestructura hidráulica: impactos financieros, técnicos y socioeconómicos. En base a ello, en el año 2015 la OCDE estableció los principios de la gobernanza del agua, incluyendo como un eje principal «la creación de confianza entre la población mediante la participación de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general». El MITECO viene trabajando desde el año 2016 en la elaboración de un libro verde de la gobernanza del agua en España; a tales efectos, en el año 2019 ha desarrollado diversos foros territoriales para recoger propuestas que sirvan para informar futuras reformas políticas y legislativas en materia de gobernanza en el agua. El diagnóstico que emerge de los debates apunta a una necesaria transformación del modelo de gobernanza del agua en varias dimensiones: fortalecer la Administración pública y mejorar la coordinación de políticas sectoriales y la coherencia entre los distintos niveles administrativos; mejorar la generación de información y conocimiento y la transparencia; potenciar la cooperación y corresponsabilidad de la ciudadanía y agentes sociales, incluidos los usuarios; y potenciar la flexibilidad y adaptabilidad del modelo de gestión (información obtenida de la página web librogobernanzagua.es).

⁶⁸⁷ Asimismo, se han dictado la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía y la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, que modifica la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Igualmente, para garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, necesario para poder ejercer el derecho a la participación, se ha dictado la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresar y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, facilitando el ejercicio de la iniciativa para la propuesta de procesos de deliberación participativa y los mecanismos de participación ciudadana en la evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos.

En el título II de la citada Ley 7/2017 se establecen los derechos de los ciudadanos a la participación y las obligaciones de las Administraciones públicas para garantizar los mismos. Para ello, el art. 9 exige a las Administraciones públicas andaluzas adaptar las estructuras administrativas y dotarse de los medios pertinentes para la promoción de la participación a través de las TIC y facilitar el acceso de los colectivos más vulnerables.

En el título III se regulan los distintos procesos de participación ciudadana previstos: procesos de deliberación participativa, participación en la elaboración de los presupuestos, consultas populares, iniciativa ciudadana para promover políticas públicas y elaboración de normas, así como consultas participativas autonómicas y locales. En materia de planificación hidrológica, nos interesa la regulación del capítulo II sobre los procesos de deliberación participativa, que son los mecanismos más útiles para garantizar una participación activa y real de los ciudadanos⁶⁸⁸. A tales efectos, se deberá adoptar por el órgano competente un acuerdo básico participativo (art. 21) en el que se defina el tipo de proceso, asuntos y objetos de deliberación, responsable de la coordinación, duración máxima, y vías de información. Este acuerdo cumpliría el objetivo previsto en el art. 14 DMA de que en los documentos iniciales de la planificación se incluya una «declaración de las medidas de consulta que habrá de ser adoptadas», así como lo establecido en el art. 72.1 RPH: «formulación de un proyecto de organización y procedimiento a seguir para hacer efectiva la participación pública en el proceso de planificación»⁶⁸⁹. Igualmente lo cumpliría en cuanto a su duración máxima, ya que aunque se establece en cuatro meses, se admite su ampliación a seis meses en supuestos de especial complejidad, como sería la planificación hidrológica.

Como aspecto novedoso con respecto a lo previsto en el art. 75 RPH para la participación activa, está la obligación prevista en su art. 22: «Una vez concluida la deliberación participativa, el centro directivo competente por razón de la materia o el órgano competente elaborará un informe final sobre el proceso, que contendrá las conclusiones alcanzadas y una valoración de

⁶⁸⁸ ESPLUGA TRENC, J. y otros (2011: 7) consideran que la participación activa prevista en la DMA implica que «los diferentes sectores de la población están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a la búsqueda de soluciones, es decir, influyendo en mayor o menor grado en la toma de decisiones». Por tanto, no puede considerarse que exista una verdadera participación activa si no se garantiza el proceso deliberativo en la misma, en el cual se abra un espacio para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía.

⁶⁸⁹ El art. 72.2 RPH exige incluir dentro del proyecto de participación pública: «organización y cronograma de los procedimientos de información pública, consulta pública y participación activa del plan hidrológico; coordinación del proceso de evaluación ambiental estratégica del plan hidrológico y su relación con los procedimientos anteriores; y descripción de los métodos y técnicas de participación a emplear en las distintas fases del proceso». Estos contenidos son similares a los previstos en el citado art. 21 de la Ley 7/2017.

la deliberación efectuada. Dicho informe se publicará en la sede electrónica, portal o página web, así como en los boletines oficiales si se considera oportuno». El informe final sí está previsto en el art. 74 RPH para las consultas públicas, el cual debe incorporarse a la documentación del plan y que, como el resto de la documentación del plan, se debe publicar en la página web de la administración hidráulica competente.

En el título IV se establecen las medidas de fomento de la participación ciudadana que deben realizar las Administraciones públicas para desarrollar la cultura participativa en el conjunto de la sociedad andaluza: programas de formación para la ciudadanía y para el personal al servicio de las Administraciones públicas; medidas de fomento en los centros educativos, medidas de sensibilización y difusión, de apoyo y para la accesibilidad a través de las nuevas tecnologías; y convenios de colaboración con entidades de participación ciudadana y EELL. Estos programas y medidas deben contribuir a mejorar la formación de los redactores de los PHDH en procesos participativos, y la participación de la ciudadanía. Estos elementos deberían abocar a una mejora sustancial de los procesos participativos realizados hasta la fecha para la revisión de los PHDH intracomunitarios.

Finalmente, en el título V se exige modificar la organización administrativa para implantar en todas las consejerías una unidad de participación ciudadana; y en el título VI se exige la puesta en marcha de un sistema público de participación digital. El sistema lo está elaborando actualmente la empresa «Enreda» que, entre los años 2018 y 2019, ha realizado las primeras pruebas de concepto para definir las necesidades del software libre «consul». La herramienta, cuando esté operativa, debe facilitar el suministro de información a la ciudadanía y las posibilidades de participación de la misma en el proceso de revisión de los PHDH intracomunitarios. El retraso en su puesta en marcha va a impedir aplicarlo en el proceso de revisión de los planes del tercer ciclo actualmente en redacción.

Se trata de un paso importante para la mejora del proceso participativo de la planificación hidrológica realizado hasta la fecha, por cuanto se habilita expresamente un proceso deliberativo; se dota de formación y medios para la realización del mismo a la administración; y se instaura una unidad expresa de participación ciudadana y una herramienta web que permita una mayor difusión de la información y una mejora de la participación en el proceso. Lástima que este paso se haya dado con un retraso de veinte años desde la promulgación de la DMA y del Libro Blanco de la Gobernanza Europea; y tras dos procesos participativos realizados con más sombras que luces en los PHDH intracomunitarios. No obstante, habrá que esperar a su aplicación práctica en el próximo ciclo de planificación hidrológica para comprobar la bondad o calidad del proceso deliberativo⁶⁹⁰.

⁶⁹⁰ Al igual que PARES, M. y otros (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 seguir las cuatro pautas sugeridas por GUTMANN, A. y THOMPSON, D., *Why deliberative democracy*, Princeton University Press, 2004.

Para facilitar su aplicación se ha elaborado en el año 2021 por parte del Instituto Andaluz de la Administración Pública (IAAP) una «guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas. La participación transversal» y una guía específica para la adaptación de las jornadas participativas a la modalidad online, así como se ha prestado servicio para la realización de dichos procesos de participación pública en la planificación⁶⁹¹. Este proceso no se ha utilizado aún para la planificación hidrológica en las cuencas intracomunitarias.

Esta participación deliberativa se considera por varios autores como un precedente necesario para la implantación de la gobernanza en la política de aguas en Andalucía y, por ello, se propone su aplicación cuanto antes al proceso participativo de los PHDH⁶⁹². La participación deliberativa y la gobernanza van unidas de la mano hacia un nuevo modelo de implantación de las políticas públicas. Actualmente, «parece estar asentándose la idea de que la elección de nuestros representantes, a través de la emisión del voto una vez cada cuatro años, es un elemento necesario pero insuficiente. El impulso de formas directas de participación ciudadana que complementen las instituciones representativas se ha convertido en una demanda social de primera magnitud como se viene poniendo de manifiesto en los últimos tiempos [...] avanzar en la conformación de un modelo de gobierno que promueva el diálogo de calidad con la ciudadanía, facilitando su participación en el diseño y evaluación de las políticas públicas, garantizando la información y la transparencia de su actuación, y diseñando sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel»⁶⁹³. La sociedad española, y la andaluza en particular, están capacitadas y tienen la suficiente experiencia en la participación en la planificación y gestión del agua (a través de las asambleas de usuarios, juntas de gobierno, consejo del agua, comités de gestión, etc.) para avanzar hacia la implantación de un modelo de gobierno participativo, en el cual todos seamos parte tanto de la elaboración de las políticas hidráulicas, como de su debida ejecución, haciendo un seguimiento continuo y directo de las actuaciones realizadas por las Administraciones hidráulicas.

No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer en el proceso 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 la puesta en marcha de las propuestas de mejora de la Administración hidráulica y de los órganos de participación incluidas en el Pacto Andaluz por el Agua, la experiencia satisfactoria de los organismos públicos especializados y de alguno

⁶⁹¹ Así, el área de evaluación de políticas públicas del IAAP colaboró en el asesoramiento metodológico para la elaboración de 20 planes estratégicos en el año 2020 y 9 planes en el año 2019. Véase la memoria del año 2020 publicada en <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter?idsitio=60>.

⁶⁹² Entre esos autores se pueden citar a PARES, M. y otros (2014: 113-127). Sobre este aspecto se volverá más detenidamente en la parte tercera de la tesis, cuando se analicen los procesos de participación realizados hasta la fecha.

⁶⁹³ Exposición de motivos de la Ley 7/2017.

de los órganos de participación establecidos aconsejan partir de esta estructura administrativa para dotarnos en Andalucía de una administración moderna y participativa en la planificación y gestión del agua⁶⁹⁴.

VI. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

La STC 227/1988 (FJ 20b) establecía que la mayor parte del contenido obligatorio previsto en el art. 40 LAg (actualmente recogido en el art. 42 TRLA) era contenido básico, sin perjuicio de que alguno de los contenidos incluidos en dicho artículo sean competencia de las CCAA en materia de regadíos o de protección y conservación del medio ambiente.

La Ley 62/2003, que traspone la DMA, modificó ampliamente las especificaciones del contenido obligatorio que debían contener los PHC del art. 42 TRLA⁶⁹⁵, pero dejó inalterable el contenido potestativo del art. 43. Este contenido obligatorio se ha desarrollado en el capítulo I del título I del RPH⁶⁹⁶ y en la IPH estatal y autonómica. De ahí que el régimen jurídico de estos PHDH intracomunitarios sea el resultado de conjugar la legislación básica estatal con la regulación propia de Andalucía, que a decir verdad aporta escasas novedades⁶⁹⁷. Sobre esto último, es posible afirmar que la deficiente redacción o expresión de algunos de los contenidos de la LADA en esta materia puede no ser sino consecuencia del intento forzado de aportar alguna originalidad adicional sobre la literalidad del TRLA⁶⁹⁸. Con todo, hay aspectos

⁶⁹⁴ Como se ha indicado en el apartado anterior, el eje 2 del Pacto Andaluz por el Agua (pp. 14-25), dedicado a la gobernanza, incluye entre sus propuestas el desarrollo reglamentario de la ley de aguas para mejorar los órganos de participación.

⁶⁹⁵ La DMA incluye en el anexo VII un listado bastante exhaustivo de los elementos/documentos que deben contener los PHC. El TRLA si bien no realiza una copia literal de dicho contenido, sí que recoge, como no podía ser de otra forma, la totalidad de los contenidos exigidos por la DMA y mantiene la mayor parte de los contenidos anteriormente previstos en el art. 40 LAg. FANLO LORAS, A. (2006A: 59) considera que no ha existido transposición en sentido técnico de la DMA en la citada Ley 62/2003, sino «simple *traslatio* o copia íntegra del contenido de su anexo VII, que se ha añadido –reestructurado– al contenido del antiguo art. 40 LAg, resultando el extensísimo –y confuso– art. 42 TRLAg, que altera nuestro modelo de planificación hidrológica». Por ello plantea que hubiera sido preferible hacer unos ligeros retoques al citado art. 40 LAg para mantener nuestro modelo de planificación hidrológica como instrumento jurídico-administrativo de naturaleza normativa.

⁶⁹⁶ El RPH ha sido modificado mediante el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, como se verá en la parte tercera de esta tesis para incluir dentro del contenido obligatorio de los PHDH al cambio climático (art. 4.bis) y para acotar y armonizar el contenido normativo de los planes hidrológicos (art. 81), sin perjuicio de que ambos artículos no tienen carácter básico. Asimismo, se han modificado el articulado para actualizar los requisitos de publicación y notificación a la UE y demás información asociada; regular la organización y documentación de los programas de medidas; y el refuerzo de los requisitos para justificar las exenciones al logro de los objetivos ambientales.

⁶⁹⁷ Ello, sin perjuicio del contenido exigido en el título III de la Ley autonómica 8/2018 a los planes con incidencia en materia de cambio climático, como son los PHDH intracomunitarios. Dicho contenido se verá más detenidamente en el capítulo 12 cuando se estudien los planes del tercer ciclo, por cuanto serán en dichos planes en los cuales se debe incluir por primera vez.

⁶⁹⁸ Por ejemplo, el apdo. primero del art. 24 establece que «Los planes hidrológicos de demarcación de Andalucía estructurarán la información recopilada en el proceso de planificación, que servirá de base para la valoración del estado actual y la definición de objetivos a alcanzar en horizontes temporales». Siendo clara la finalidad de la

novedosos en los que debemos detenernos.

Como no puede ser de otro modo, los PHDH han de tener «el contenido obligatorio que establece el art. 42 del Texto Refundido de la Ley de Aguas⁶⁹⁹, debiéndose actualizar en los

información que se recopile, no lo es la acción que se atribuye a los planes (estructurar la información recopilada en el proceso de planificación), de modo que los términos abiertos y ambiguos de la redacción pueden dificultar la aplicación del precepto o, cuando menos, la cabal valoración acerca de la aplicación que se haya hecho de la norma.

⁶⁹⁹ El citado art. 42 TRLA establece como contenido obligatorio:

- «a) La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo:
 - a') Para las aguas superficiales tanto continentales como costeras y de transición, mapas con sus límites y localización, ecorregiones, tipos y condiciones de referencia. En el caso de aguas artificiales y muy modificadas, se incluirá asimismo la motivación conducente a tal calificación.
 - b') Para las aguas subterráneas, mapas con la localización y límites de las masas de agua.
 - c') El inventario de los recursos superficiales y subterráneos incluyendo sus regímenes hidrológicos y las características básicas de calidad de las aguas.
- b) La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo:
 - a') Los usos y demandas existentes con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, la contaminación de fuente puntual y difusa, incluyendo un resumen del uso del suelo, y otras afecciones significativas de la actividad humana.
 - b') Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos.
 - c') La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural. A este efecto se determinarán:
 - Los caudales ecológicos, entendiendo como tales los que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.
 - Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico.
 - d') La definición de un sistema de explotación único para cada plan, en el que, de forma simplificada, queden incluidos todos los sistemas parciales, y con el que se posibilite el análisis global de comportamiento.
- c) La identificación y mapas de las zonas protegidas.
- d) Las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas y los resultados de este control.
- e) La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias.
- f) Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.
- g) Un resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, incluyendo:
 - a') Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, incluyendo separadamente las relativas al agua potable.
 - b') Un informe sobre las acciones prácticas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua.
 - c') Un resumen de controles sobre extracción y almacenamiento del agua, incluidos los registros e identificación de excepciones de control.
 - d') Un resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por esta ley, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de

términos previstos en dicha disposición legal» (art. 24.3 LADA). Añade el precepto que dicho contenido y sus actualizaciones «deberán estar conformes con las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional».

Del extenso contenido que el TRLA impone a los PHC, la LADA se refiere en particular a los objetivos medioambientales u «objetivos de calidad de las masas de agua» (art. 24.2), las redes de control (art. 24.2), el orden de preferencia de usos (art. 23) y las reservas fluviales (art. 21). Siguiendo lo establecido en el art. 43.2 TRLA⁷⁰⁰, desarrollado en la sección cuarta del capítulo I del título I del RPH, la LADA se refiere además a las zonas declaradas como espacios naturales protegidos (art. 24.3). Finalmente, el art. 25 regula el contenido de los programas de medidas

vertidos con origen y destino en el medio marino.

e) Una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas.

f) Un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias.

g) Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.

h) Un resumen de las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados.

i) Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos, incluyendo los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.

j) Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.

k) Las directrices para recarga y protección de acuíferos.

l) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.

m) Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución.

n) Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

o) Las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

h) Un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, acompañado de un resumen de sus contenidos. De forma expresa, se incluirán las determinaciones pertinentes para el plan hidrológico de cuenca derivadas del plan hidrológico nacional.

i) Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.

j) Una lista de las autoridades competentes designadas.

k) Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas».

⁷⁰⁰ El citado art. 43 TRLA, cuando regula las previsiones de los PHC, establece en su apdo. 2: «Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección». Estos espacios o zonas protegidas determinadas por las CCAA dentro de sus competencias en materia ambiental, deberán ser incluidas en los PHC y, a su vez, de acuerdo con el apdo. 3, «deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio». Asimismo, por exigencia del art. 6 de la DMA, debe existir en cada DH uno o más registros de todas «las zonas que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de una norma comunitaria específica relativa a la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del agua».

definidos en el art. 42.1.g) TRLA y en la sección octava del capítulo I del título I del RPH. Como aspecto novedoso se puede citar la regulación en el art. 23.3 de la declaración de utilidad pública o interés social de las distintas clases de uso del agua.

A continuación, voy a hacer un rápido repaso del contenido obligatorio de los PHC establecido en el art. 42.1, letras a) a f), para después centrarme en analizar más detenidamente el orden de preferencia de usos, las reservas fluviales y el contenido de los programas de medidas previsto en el art. 42.1.g), así como las especialidades incluidas en el art. 25 LADA.

1. Contenido obligatorio en base al artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Aguas

De acuerdo con todo lo anteriormente apuntado, el contenido obligatorio de los PHDH intracomunitarios es similar al de los planes intercomunitarios con las siguientes especialidades añadidas por la LADA y por la IPH autonómica que lo desarrolla⁷⁰¹:

A. La descripción general de la demarcación hidrográfica

El contenido detallado de la descripción general de la DH se regula en los arts. 5 a 10 RPH y el inventario de recursos hídricos naturales en el art. 11⁷⁰². El inventario, como tal, ya se exigía en el anterior art. 40 LAg como punto de partida para poder establecer las disponibilidades actuales de agua en las cuencas hidrográficas. Un mayor detalle de cómo caracterizar las masas de agua y delimitarlas convenientemente se recoge en el apdo. 2 de la IPH autonómica para las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

B. La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas

La caracterización y criterios para la estimación de las demandas de agua, definición de presiones, prioridad y compatibilidad de usos, caudales ecológicos, reserva y asignación de recursos se establecen en los arts. 12 a 21 RPH, y se desarrollan en el apdo. 3 de la citada IPH autonómica. Este contenido obligatorio ya estaba incluido en el art. 40 LAg, que presentaba una suma complejidad para identificar los usos actuales por la falta de un registro de aguas y un catálogo de aguas privadas actualizado y completo y, por ello, para realizar los balances de

⁷⁰¹ La Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía ha modificado los objetivos y el contenido de la planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía para incluir expresamente el análisis del cambio climático. Estos cambios son aplicables a los PHDH del tercer ciclo y, como tal, se analizarán en la parte tercera de esta tesis.

⁷⁰² Se ha planteado por una doctrina minoritaria si la planificación hidrológica prevista en la DMA afectaba o no a las aguas privadas reconocidas en el TRLA. Este planteamiento carece de sentido por cuanto la DMA no diferencia las aguas subterráneas y todas son tratadas de la misma forma, sean públicas o privadas según el derecho interno del estado miembro. La búsqueda del buen estado de las masas de agua subterránea debe afectar a la totalidad de las aguas existentes en dicha masa, por cuanto «el simple planteamiento de la cuestión, ya repele a cualquier razonamiento mediamente bien orientado». Véase EMBID IRUJO, A. (2015: 46).

recursos y demandas⁷⁰³.

Los criterios de prioridad y orden de preferencia de usos, así como los caudales ecológicos y las reservas naturales fluviales, por tener una regulación propia en la LADA, se analizarán en un próximo apartado. En cuanto a la exigencia establecida en el art. 42.1.b.d') TRLA de que se defina un sistema de explotación único para cada plan, que aglutine a todos los sistemas de explotación definidos en el PHDH para realizar un análisis global del comportamiento de la cuenca hidrográfica, me remito a lo comentado anteriormente en cuanto a los criterios de elaboración del art. 24.4.e) LADA: «la movilización de recursos disponibles se contemplará considerando a estos efectos la demarcación hidrográfica como un único sistema de explotación».

C. La identificación y mapas de las zonas protegidas

Entre los cambios introducidos en el TRLA por la Ley 62/2003 se incluye esta materia, que estaba y sigue estando recogida en el art. 43.2 TRLA, y cuya regulación concreta se realiza en los arts. 23 y 24 RPH.

Las zonas protegidas se deben incluir en el PHDH y en el registro de zonas protegidas de cada DH (art. 99.bis TRLA). Dentro de estas zonas definidas en el art. 24.2 RPH⁷⁰⁴, están las reservas

⁷⁰³ El art. 3.c) del Real Decreto 1664/1998, que aprobaba los PHC, solicitaba al PHN que estableciera los criterios de coordinación para «homogeneizar los procedimientos y técnicas a aplicar para fijar las demandas consolidadas y los balances de recursos y demandas», ante las dificultades de su cálculo y la heterogeneidad de los criterios utilizados por los organismos de cuenca para su estimación. A raíz de lo cual, el ministerio inicia el proyecto Alberca para realizar, entre otras cosas, una actualización de los registros de aguas de los organismos de cuenca. Para más información se puede consultar: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/uso-privativo-del-agua-registro-del-aguas/alberca/>. Visualizado el 22/11/2020. En el año 2005 se estimaban que todavía quedaban por tramitar más de 500.000 expedientes relativos a los usos privativos de aguas subterráneas en las ocho DH intercomunitarias (aproximadamente un 50% del previsto), lo que suponía unos cinco años más de trabajo si se ponían en marcha los más de 73 contratos de asistencia técnica previstos, con una inversión anual media de 30 millones de euros. Véase YAGÜE, J.: «El inventario de los derechos de uso de las aguas subterráneas en España: el proyecto Alberca», *International Symposium on Groundwater Sustainability*, año 2006, Alicante. La paralización de ese proyecto durante la crisis económica que comenzó en el año 2007, ha supuesto que todavía queden pendientes de revisar en las DH intercomunitarias numerosos aprovechamientos inscritos.

⁷⁰⁴ El art. 24.2 RPH (modificado por el Real Decreto 1159/2021) exige que en el registro se incluyan necesariamente:

- «a) Las zonas en las que se realiza una captación de agua destinada a la producción de agua de consumo humano, siempre que proporcione un volumen medio de al menos diez metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas, así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados.
- b) Las zonas que, de acuerdo con el respectivo plan hidrológico, se vayan a destinar en un futuro a la captación de agua destinada a la producción de agua de consumo humano.
- c) Las zonas que hayan sido declaradas de protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico.
- d) Las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño.
- e) Las zonas que hayan sido declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas

naturales fluviales antes comentadas, las zonas o masas de agua protegidas por las CCAA dentro de sus competencias en materia de protección de la naturaleza⁷⁰⁵ y los humedales incluidos en el Convenio de Ramsar⁷⁰⁶.

El contenido que deben incluir los PHDH abarca como mínimo la clasificación de las zonas protegidas, los mapas indicativos de la ubicación de cada zona, información ambiental y estado de conservación, las condiciones o medidas específicas de protección y, de manera específica, los preceptos vigentes de la normativa comunitaria, nacional, autonómica que les afectan⁷⁰⁷.

La obligación de incorporar las medidas y condiciones específicas de protección de estas zonas de protección afecta también a los instrumentos de ordenación urbanística, ya que el art. 99.bis.5 TRLA exige que los instrumentos de ordenación urbanística contengan las previsiones adecuadas para garantizar la no afección de los recursos hídricos de las zonas en las que exista, o vaya a existir, una captación de agua destinada a consumo humano, una zona declarada de baño o uso recreativo, así como los perímetros de protección que al efecto se establezcan por la administración hidráulica.

contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

f) Las zonas que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

g) Las zonas declaradas de protección de hábitat o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección, incluidos los Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación integrados en la red Natura 2000 designados en el marco de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

h) Los perímetros de protección de aguas minerales y termales aprobados de acuerdo con su legislación específica».

⁷⁰⁵ Véase FJ 20.º de la STC 227/1988.

⁷⁰⁶ El art. 9.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece que se deben incluir en los PHDH las medidas de protección previstas en el Inventario español de zonas húmedas y no solo los humedales del Convenio de Ramsar. Este inventario está regulado en el Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, que en el anexo I establece las características que deben reunir los espacios naturales o artificiales para ser inscritos como zonas húmedas. El art. 19.2 exige: «Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.». Por tanto, se mantiene la obligación de que los planes sectoriales, como los hidrológicos, incluyan las zonas de protección y medidas previstas para la conservación y el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos.

⁷⁰⁷ Sin perjuicio de lo establecido en el citado art. 43.2 TRLA y en el art. 9.3 de la Ley 42/2007, el contenido mínimo de los PHDH se encuentra definido en los arts. 23 y 24 RPH. Mediante el referido Real Decreto 1159/2021 se ha incluido un art. 24.bis en el RPH para regular la estructura informática del registro de zonas protegidas de la DH, que deberá estar implantado antes del año 2024.

D. El seguimiento del estado de las masas de agua

El art. 34 RPH, en su redacción dada por el Real Decreto 817/2015⁷⁰⁸, exige que los PHDH incluyan los siguientes programas de seguimiento del estado de las masas de agua: el programa de control de vigilancia, el programa de control operativo y, si es necesario el programa de control de investigación, así como los programas de control de las masas de agua del registro de zonas protegidas. Para realizar este seguimiento, se debe establecer una red de control en determinados puntos de las masas de agua que nos permita evaluar en cada momento el estado de dichas masas de agua y el resultado de las medidas implantadas.

Por su parte el art. 24.2 LADA exige que esta red de control sea suficiente para valorar si las medidas adoptadas por los PHDH son suficientes para los fines establecidos. Esta obligación, además de tener una redacción redundante, utiliza un concepto jurídico indeterminado «suficiente» que nos obligará a recurrir a lo establecido en la IPH autonómica al no establecer unos criterios objetivos y precisos para la fijación de los puntos de control y dejando por ello al arbitrio de los redactores la fijación del número y ubicación de los mismos, sin perjuicio de que en función del nivel de confianza y precisión de los resultados obtenidos, haya que ir ampliando o modificación la red de control implantada⁷⁰⁹.

⁷⁰⁸ A través del Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, se incorporaron al derecho interno español las medidas de protección de las aguas frente a sustancias prioritarias establecidas en la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, así como la Directiva 2009/90/CE de la Comisión, de 31 de julio, por la que se establecen las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas. Hubo que esperar a la aprobación de la Directiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de agosto, por la que se modifican la DMA y la citada Directiva 2008/105/CE; a la Directiva 2014/101/UE de la Comisión, de 30 de octubre, que modifica el anexo V de la DMA; y a la Decisión de Ejecución (UE) 2015/495 de la Comisión, de 20 de marzo, por la que se establece una lista de observación de sustancias a efectos de seguimiento a nivel de la Unión en el ámbito de la política de aguas, para que se aprobara el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, que regula los protocolos que deberán utilizar las administraciones hidráulicas para el seguimiento de las aguas. Estos protocolos fijan las condiciones de muestreo, análisis en laboratorio y cálculo de indicadores, en conformidad a lo dispuesto en el nuevo anexo V de la DMA. El contenido básico dado a la regulación del citado Real Decreto 817/2015 exige a la Administración autonómica tener en cuenta en las DH intracomunitarias los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental con objeto de valorar el cumplimiento de los objetivos ambientales marcados en el art. 92ter.2 TRLA a través de los programas de control de vigilancia, el programa de control operativo y el programa de control de investigación, así como el control adicional sobre las masas de agua incluidas en el registro de zonas protegidas.

⁷⁰⁹ Así, en la revisión de los PHDH aprobada en el año 2016, se ajustaron las redes de control de casi todas las DH «buscando mejorar la información de forma eficiente, lo que se ha podido traducir en una reducción del número de estaciones de monitoreo del 6,2% respecto al total del primer ciclo», véase MITECO (2018: 92-93). De manera que se han reducido un 25,8% el número de puntos de control en aguas superficiales, pero se ha aumentado un 18,5% los de aguas subterráneas. En Andalucía se han reducido los puntos de control de vigilancia, tanto de aguas superficiales como subterráneas, pero se han aumentado principalmente los puntos de control en las zonas protegidas. Sobre este aspecto se volverá con más detenimiento en la parte tercera de esta tesis.

E. Los objetivos medioambientales, excepciones y prorrogas

Los arts. 92.bis TRLA y 35 a 39.ter RPH⁷¹⁰ establecen la regulación básica de los objetivos medioambientales siguiendo las directrices establecidas por la DMA, que para las cuencas hidrográficas intracomunitarias se complementa con los objetivos medioambientales establecidos en el art. 6 (expuestos en un apartado anterior) y en el punto 4 de la IPH autonómica. El punto 4.7 de la citada IPH exige que en el establecimiento de los objetivos se dé prioridad a las prorrogas de los plazos frente a la determinación de objetivos menos rigurosos. Para ello, habrá que realizar una evaluación de las medidas a implantar en la masa de agua para alcanzar la mejora antes del año 2027 (plazo máximo) y ver si son factibles técnica y económicamente.

Al respecto de la fijación de los objetivos medioambientales y de la posibilidad recogida en la DMA de establecer objetivos menos rigurosos o prorrogar el plazo para alcanzar el buen estado, me remito a lo ya indicado en un apartado anterior cuando se analizaron estos objetivos.

F. Análisis económico del uso del agua

El art. 9 DMA establece la obligación de incorporar el principio de recuperación de costes en los servicios relacionados con el agua⁷¹¹ y así se incluye como principio del régimen económico-financiero en el TRLA en su art. 111.bis y en la LADA en su art. 64. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, ni en el TRLA ni en la LADA se incorporan a los cánones y tarifas los costes medioambientales y los relativos a los recursos⁷¹².

A efectos de valorar la aplicación de dicho principio en la gestión del agua, se exige realizar un análisis económico del uso del agua (arts. 40 a 42 RPH), tanto en las unidades de demanda definidas en el plan, como globalmente para el conjunto de la DH, especificando la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de costes (al menos en

⁷¹⁰ El Real Decreto 1159/2021 incorporó el art. 39.ter al RPH para exigir que en los PHDH se incluya «para todas las masas de agua que todavía no hayan alcanzado el buen estado, una justificación de la aplicabilidad de las exenciones al logro de los objetivos ambientales conforme a los artículos 36 y 37, según proceda».

⁷¹¹ El art. 9.1 DMA exige a los Estados miembros que tengan en cuenta «el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga».

⁷¹² Para FANLO LORAS, A. (2010B: 266-267) «Carece, en consecuencia, de sentido y no se ajusta a la interpretación jurídica estricta del principio de recuperación de costes previstos en la DMA, la interpretación expansiva —de corte economicista— que por ejemplo se recoge en el art. 41 RPH, relativo a la caracterización económica del uso del agua». Y propone que el principio de recuperación de costes se limite exclusivamente a la fase de distribución en alta, competencia de los organismos de cuenca, dejando al margen al servicio en baja competencia de las EELL. Asimismo considera que hay determinados costes que debe asumir la propia administración por cuanto benefician a la colectividad en general, como son la laminación de avenidas o los caudales ambientales, y por ello indica que «es difícilmente operativo y discutible en términos jurídicos la introducción de los llamados “costes ambientales” (que no sean los ligados al saneamiento y depuración) y los “costes del recurso”».

abastecimiento, industria y agricultura).

El art. 9.4 DMA permite a los Estados miembros inaplicar este principio «para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apdo. 1». Estas excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes deben estar motivadas (justificando que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales de los PHDH) y tienen solo un carácter de propuesta por cuanto la aplicación del principio de recuperación de costes requiere de una resolución de la administración competente que, en el caso de las intercomunitarias, corresponde al ministro (art. 111.bis.3 TRLA).

La tónica general de los PHDH redactados hasta la fecha, como se explicará en la tercera parte de esta tesis, ha sido la escasa información que se ha recogido respecto de la recuperación de costes, sin realizar un verdadero análisis económico-financiero de las medidas previstas y sin justificar la no imputación de los costes ambientales y del recurso en la totalidad de los cánones y tarifas cobrados. Ello provoca elevados costes sociales, no solo por la traslación de los costes ambientales al conjunto de los ciudadanos, sino también porque se excluyen alternativas más «coste-eficientes» en las medidas previstas en los citados planes⁷¹³.

Esta situación ha sido criticada por la Comisión Europea en su informe sobre los PHDH de primer ciclo (2009-2015), que por ello solicitó que «los planes hidrológicos de segundo ciclo incorporarán una estimación homogénea del grado de recuperación de costes, incluyendo la parte correspondiente a los servicios de los costes ambientales»⁷¹⁴. Así, aunque siguen sin incorporarse los costes ambientales y del recurso en los cánones y tarifas pagados por los usuarios, por lo menos se incluye en los PHDH un análisis económico bastante completo del coste de los mismos⁷¹⁵ y el porcentaje actual de recuperación de costes de los tres usos

⁷¹³ Véase CASTRO VALDIVIA, M. (2015: 137). Para GARCÍA LÓPEZ, M. y otros (2019: 478) «la política hídrica está, por definición, ligada al aspecto ambiental y no solamente debe financiarse el coste económico, sino que también debe hacerse con el coste ambiental, de manera que el impacto negativo de la política hídrica sea compensado por medidas adicionales».

⁷¹⁴ El MITECO (2018: 122) estima que el coste ambiental se produce en un 43% al uso urbano, en un 41% al agrario y en un 16% al industrial. Este coste ambiental supone un 15% del coste total del uso del agua. Asimismo, en estos estudios se estima una recuperación media de los costes financieros del 79,7% y del 67,9% si incluimos los costes ambientales. Porcentajes por usos, incluido costes ambientales, que son del 62% en el uso agrario, al 69% para el industrial y 71% para el urbano. Sobre ello volveremos en la parte tercera de la tesis.

⁷¹⁵ El apdo. 5 de la IPH autonómica exige que en el análisis de los costes se incluya al menos la siguientes información:

- «a) Los servicios del agua, describiendo los agentes que los prestan, tanto públicos como privados, los usuarios que los reciben y las tarifas aplicadas.
- b) Los costes de los diferentes servicios del agua, incluyendo los costes de las inversiones, los costes de capital, los costes contables y las subvenciones, así como los costes administrativos, de operación y mantenimiento.
- c) Los costes ambientales y del recurso.
- d) Los descuentos existentes, como los debidos a laminación de avenidas o a futuros usuarios.

principales: abastecimiento urbano, industria y agricultura.

G. Un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos

El art. 11 DMA exige que en los PHDH se incluya un programa de medidas para alcanzar los objetivos previstos en las distintas masas de agua definidas⁷¹⁶. Para ello, diferencia entre las medidas básicas recogidas en el apartado tercero para cumplir las directivas comunitarias y las medidas complementarias; e incluye un listado de medidas en el anexo VI. El art. 92. quater TRLA regula el programa de medidas, pero es el art. 42 el que indica el contenido mínimo de

e) Los ingresos por los servicios del agua.

f) El nivel actual de recuperación de costes, especificando la contribución efectuada por los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en abastecimiento, industria y agricultura».

Por su parte, la Dirección General del Agua, tomando como referencia los trabajos del CIS de octubre de 2013, preparó documentos guía para armonizar los criterios de cálculo y la homogeneización y comparabilidad de resultados. Guías que han sido también utilizadas en las cuencas hidrográficas intracomunitarias para los PHDH de segundo ciclo.

⁷¹⁶ En el art. 42.1.g) TRLA se especifican como contenido mínimo de los programas de medidas:

«a') Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, incluyendo separadamente las relativas al agua potable.

b') Un informe sobre las acciones prácticas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua.

c') Un resumen de controles sobre extracción y almacenamiento del agua, incluidos los registros e identificación de excepciones de control.

d') Un resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por esta ley, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos con origen y destino en el medio marino.

e') Una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas.

f') Un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias.

g') Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.

h') Un resumen de las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados.

i') Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos, incluyendo los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.

j') Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.

k') Las directrices para recarga y protección de acuíferos.

l') Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.

m') Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución.

n') Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

o') Las infraestructuras básicas requeridas por el plan».

dicho programa que se debe incluir en los PHC, complementado por los arts. 43 a 61 RPH⁷¹⁷.

Por su parte, la CA de Andalucía regula el contenido de los programas de medidas para los PHDH intracomunitarios en el art. 25.5 LADA y en el apartado sexto de la IPH autonómica. Sobre esta cuestión volveremos en un próximo apartado.

H. Programas y planes hidrológicos más detallados

De acuerdo con lo establecido en el art. 13.5 DMA, los arts. 42.1 TRLA y 62 RPH exigen que se incorporen al PHDH un resumen del contenido de los programas y planes más detallados que se hayan aprobado. Entre ellos, se citan expresamente a los PES previstos en el art. 27 LPHN y los planes de protección frente a las inundaciones exigidos por el Real Decreto 903/2010. A ellos habría que añadir los planes y programas específicos o detallados que redacten las respectivas Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias. A este respecto, la LADA regula estos programas y planes específicos en el art. 26, 27 y en su título VII los planes contra los fenómenos extremos. Sobre este aspecto, se volverá en un próximo capítulo.

I. Medidas de información pública y de consulta realizadas

Este contenido, al igual que los dos próximos apartados, está previsto en el anexo VII DMA y tiene como objeto comprobar que el proceso de información y consulta se ha realizado conforme al art. 11 DMA. Esta exigencia se desarrolla en los arts. 71 a 80 RPH. Como se expondrá de una forma más detallada en la parte tercera de este estudio, los procesos de participación efectuados hasta la fecha por las administraciones competentes carecen, en su mayor parte, de un análisis detallado de las observaciones y sugerencias realizadas por los ciudadanos y partes interesadas, así como una justificación clara de los motivos para su aceptación y, sobre todo, de su no admisión. Por ello, la Comisión Europea ha recomendado en sus informes sobre los PHDH españoles una mejora y homogeneización del proceso de participación. Como se ha visto en el anterior apartado, la participación en las cuencas intracomunitarias de Andalucía debe tener en cuenta lo establecido en la Ley 7/2017, que busca facilitar la participación efectiva de los ciudadanos en general en las políticas y planes públicos.

J. Una lista de las autoridades competentes designadas

El Decreto 14/2012, de 31 de enero, regula la comisión de autoridades competentes para la elaboración de los PHDH intracomunitarios de Andalucía. El art. 3 establece la composición de este órgano colegiado de participación administrativa exclusivamente: presidencia, vicepresidencia y nueve vocales correspondientes a la administración estatal (2), autonómica

⁷¹⁷ Aunque la mayor parte de dichos artículos no tienen el carácter de legislación básica y, al igual que ocurre con la mayor parte del articulado del RPH, es de aplicación supletoria en las cuencas hidrográficas intracomunitarias ya que así lo establece el apdo. 6.2.1.1.2 y 6.2.1.2 de la IPH autonómica. Varios de estos artículos han sido modificados mediante el Real Decreto 1159/2021.

(4) y local (3). A tales efectos, el apdo. 7.3 IPH autonómica exige incluir en el PHDH la siguiente información de los participantes que han intervenido en su elaboración: Nombre y dirección oficial de las autoridades competentes designadas, descripción del estatuto o documento jurídico equivalente de las autoridades competentes y descripción de las responsabilidades legales y administrativas de cada autoridad competente y su función en el seno de la DH.

Este artículo omite, entre dicha información, el «resumen de las relaciones institucionales establecidas para garantizar la coordinación en el caso de demarcaciones hidrográficas que incluyan cuencas hidrográficas compartidas con otros países», exigida por el art. 64 RPH. Ello es debido a que Andalucía no tiene actualmente DH compartidas con otros países, con la salvedad de la Cuenca Hidrográfica del Chanza y del resto de afluentes del Guadiana que están actualmente en encomienda de gestión; por ello, sería necesario establecer una coordinación con Portugal, ya que la margen derecha del embalse del Chanza y de las aguas de transición del río Guadiana pertenecen a ese país.

K. La información requerida para las consultas públicas

Tanto el apdo. 7.4 IPH como el art. 65 RPH exigen que el PHDH incluya obligatoriamente esta información, de acuerdo con lo establecido en el art. 14 DMA, con objeto de facilitar la participación pública del público en general. Y así, se exige establecer los puntos de contacto y los procedimientos para tener acceso a los documentos y a la información utilizada para elaborar el PHDH. Ello, con independencia de la obligación establecida en el art. 41.6 TRLA de remitir a la Comisión Europea a través del MMA y a cualquier Estado miembro interesado ejemplares de los PH aprobados, así como del estudio general de la DH. A tales efectos, la consejería tiene un plazo de tres meses a partir de su publicación para remitir los ejemplares de los PHDH al MMA (art. 87.8 RPH). Asimismo, tiene la obligación de informar a dicho ministerio con periodicidad no superior al año del seguimiento de los PHDH⁷¹⁸ y elaborar un informe intermedio a los tres años que detalle el grado de aplicación del programa de medidas previsto (art. 87.5 RPH).

2. Orden de preferencia de usos

El art. 60 TRLA y el art. 17 RPH, establecen el orden de preferencia de los usos, aplicable de forma subsidiaria en ausencia de plan, ya que son los PHC los que deben determinar el orden preciso para cada sistema de explotación⁷¹⁹. A tales efectos, establecen tres criterios básicos a

⁷¹⁸ Estos informes anuales son la base de los informes de seguimiento sobre la aplicación de los planes que debía emitir el ministerio cada cuatro años de conformidad con el art. 87.6 RPH, pero que tras la modificación mediante el Real Decreto 1159/2021 tendrán también carácter anual. No obstante, como se expondrá en la parte tercera de esta tesis, tanto los informes de seguimiento de las cuencas intracomunitarias como los del ministerio han sido deficientes hasta el año 2016, que comenzaron los planes de segundo ciclo. Véase <https://miteco.gob.es/es/agua/>

⁷¹⁹ No obstante, la disposición final primera del Real Decreto-Ley 17/2019, de 22 de noviembre, incluyó la disposición adicional decimosexta en el TRLA que habilita a la administración hidráulica a otorgar nuevas

respetar en la ordenación de usos:

- Toda concesión está sujeta a expropiación forzosa a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el PHC.
- El orden de prioridades deberá respetar en todo caso la supremacía del uso de abastecimiento a población, en el que se incluye la dotación necesaria para industrias de poco consumo de aguas situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. Esta supremacía se aplica incluso a los caudales medioambientales cuando no exista una alternativa razonable que pueda dar satisfacción a esta necesidad (art. 17.4 RPH), los cuales no tienen el carácter de uso y se deben considerar como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación.
- Dentro de cada clase serán preferidas aquellas de mayor utilidad pública o general o aquellas que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento y mejora de su calidad.

Por su parte, la CA de Andalucía ha procedido a regular su propio orden de preferencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias en el art. 23 LADA, que no puede contravenir los criterios básicos anteriormente apuntados del TRLA. El apdo. 1 establece, al igual que hace el art. 60 TRLA, que el orden de preferencias establecido en el apdo. 2 es supletorio al establecido en los PHDH⁷²⁰, que se podrá establecer por cuencas, subcuencas, sistemas de explotación o masas de agua, ampliando las posibilidades incluidas en el art. 17.1 RPH, que lo establecía exclusivamente por sistemas de explotación.

La posibilidad otorgada al redactor de los citados planes para establecer un orden para cada sistema de explotación es coherente con la necesidad de adaptarlos a las exigencias de protección y conservación del recurso y su entorno. No siendo adecuado establecer un mismo orden para toda la cuenca hidrográfica por su excesivo ámbito, como tampoco para cada masa de agua por cuanto mantienen una relación con el resto de las masas de agua pertenecientes al mismo sistema de explotación. Por ello, considero que el ámbito territorial mínimo para

concesiones para el uso privativo con los recursos obtenidos por la extinción de una concesión de las instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, sin respetar el orden de preferencia establecido en los PHC. Los únicos requisitos impuestos es que se ponderen los criterios económicos, sociales y medioambientales de los usos que se prevén en las iniciativas y proyectos situados en el área geográfica donde se encontraba la instalación cerrada. Con esta modificación normativa, se pretende amparar o beneficiar a los proyectos e iniciativas que puedan surgir al albur del cierre de dichas instalaciones y, para dicha «transición justa», no dudan en eliminar cualquier vinculación de los recursos establecida en el PHC. Con ello, se introduce en el TRLA una primera excepción a la obligación de la administración hidráulica de respetar el orden establecido en los planes en la concesión de nuevos aprovechamientos.

⁷²⁰ El PHC podrá establecer excepciones al orden de usos establecidos en el art. 23.2 LADA, como así se hace en el art. 6 de la normativa del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras vigente. Los PHDH intracomunitarios han establecido el mismo orden de preferencia para toda la DH, sin incorporar especialidades por sistemas de explotación como suelen hacer la mayor parte de los PHDH intercomunitarios.

establecer el orden de prioridad debe ser el sistema de explotación⁷²¹. Ello sin perjuicio, como antes he comentado, de que se pueda definir un sistema de explotación único por DH que posibilite el análisis global de comportamiento en toda la DH.

El apdo. 2 se establece el orden supletorio para las cuencas hidrográficas intracomunitarias⁷²²:

- a) «Uso doméstico para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo de boca y de salubridad.
- b) Usos urbanos no domésticos en actividades económicas de bajo consumo de agua.
- c) Usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo.
- d) Otros usos no establecidos en los apartados anteriores».

Como se puede observar, el orden establecido en la LADA varía el orden supletorio establecido en la legislación básica estatal en su art. 60 TRLA, tanto a la hora de agrupar dentro de un mismo nivel a los usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos⁷²³, como a la hora de

⁷²¹ El art. 19.2 RPH define el sistema de explotación de recursos como «las masas de agua superficial y subterránea, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, normas de utilización del agua derivadas de las características de las demandas y 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 medioambientales». Al ser la unidad mínima de gestión de los recursos hídricos, entiendo que debe ser por ello la unidad mínima para la ordenación de los usos. El exceso de especificación de los usos por cada sistema de explotación priva de margen de actuación a los gestores administrativos, que solo pueden valorar las preferencias en el caso de concesiones de la misma clase. Por ello, en general no se producen variaciones sustanciales en el orden según los distintos sistemas y solo suelen incluir la preferencia de algún uso (industrial, hidroeléctrico, u otros usos) por delante del regadío, para favorecer el desarrollo territorial o de ciertas actividades de la zona.

⁷²² El redactor de la ley prescinde del término «demarcaciones hidrográficas intracomunitarias» utilizada en el art. 20 para incluir «aguas de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Considero que ello puede deberse a la intención de aplicar este orden de preferencia también a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurre por Andalucía, dado que en aquella época se atribuía competencias exclusivas en el art. 51 del Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, este art. 23.2 no utiliza una terminología coincidente con las definiciones realizadas en el art. 4.20 LADA de uso doméstico y urbano, que puede provocar alguna duda o confusión a la hora de tramitar las concesiones administrativas. Es preferible la definición de uso doméstico utilizada por el art. 23.2 ya que no excluye a las viviendas de profesionales libres o pequeños negocios de servicios que utilizan el agua exclusivamente para beber y uso sanitario. Asimismo debería mejorarse la definición del uso urbano por cuanto es un poco ambigua y puede dejar fuera de dicho uso a determinados aprovechamientos considerados históricamente como urbanos y domésticos. No se entiende la necesidad del legislador por crear confusión con la definición del uso urbano y doméstico, cuando en el orden de preferencia el uso urbano no doméstico debe guardar la misma preferencia que el uso doméstico de acuerdo con la legislación básica estatal del art. 60.3 TRLA

⁷²³ El art. 60.3 TRLA establece como orden supletorio: abastecimiento de población, regadíos y usos agrarios, usos industriales de producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático, y otros aprovechamientos. Orden que por lo general se ha mantenido en los PHC, salvo en

diferenciar dentro del uso de abastecimiento de población, el uso doméstico del urbano no doméstico.

Desconozco la intención del legislador autonómico a la hora de diferenciar el uso doméstico del uso urbano no doméstico, si bien la supremacía otorgada en el art. 24.4.a) LADA al uso doméstico exclusivamente, incumpliendo la normativa básica establecida en el citado art. 60.3 TRLA, me hace suponer que se ha buscado eliminar los privilegios que las industrias conectadas a las redes urbanas tenían en época de sequía frente a las que tenían su propia toma. Puesto que las que estaban conectadas a las redes municipales no tenían prácticamente restricciones en época de sequía, mientras que sí que las tenían las que disponían de su propia toma. Estos privilegios han quedado restringidos en los PES aprobados al establecerse las restricciones según el orden de preferencia fijado en los PHDH⁷²⁴. Otra opción sería la intención del legislador de promover las redes separadas de abastecimiento urbano, que diferencien las aguas potables para el uso doméstico de boca y salubridad, de las aguas no potables para el resto de usos urbanos: industrial, comercial, riego de parques, incendios, etc. No obstante, en tanto en cuanto no se proceda por los EELL a modificar su red de distribución de agua en baja, la inmensa mayoría de los municipios cuentan con redes unitarias que difícilmente pueden establecer restricciones diferenciadas en caso de sequía.

La separación del uso urbano de abastecimiento entre el uso doméstico⁷²⁵ y no doméstico bajo consumo, aporta al uso doméstico una garantía mayor de recursos y evita el fraude que se puede producir al suministrar recursos hídricos a industrias a través de la red municipal con las máximas garantías de suministro, frente a aquellas industrias que tienen sus propias concesiones y tomas de agua fuera de la red municipal y, por tanto, sometidas a mayores limitaciones en épocas de sequía. Esta separación ha sido posteriormente avalada por el Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, al incorporar el art. 49.bis al RDPH, donde se clasifican los usos del agua en subcategorías, y se establece una mayor división de los usos que las previstas en la LADA⁷²⁶.

algún sistema de explotación en los cuales el uso industrial (o incluso el turístico) tenían preferencia al regadío.

⁷²⁴ El art. 2.1.c) del Acuerdo de 11 de junio de 2019 del Consejo de Gobierno exige que estos PES minimicen «los efectos negativos sobre las actividades económicas, según la priorización de usos establecidos en la legislación de aguas y en los planes hidrológicos».

⁷²⁵ El art. 4.20.a) LADA define el uso doméstico como «la utilización del agua para atender las necesidades primarias de la vida en inmuebles destinados a vivienda, siempre que en ellos no se realice actividad industrial, comercial o profesional de ningún tipo». Definición que, al no utilizar la misma terminología que el citado art. 23.2.a) LADA, puede provocar alguna duda o confusión en la práctica. En cualquier caso, se estaría penalizando, entre otros, a los hospitales y a residencias de ancianos privadas que podrían ver restringido sus recursos hídricos para mantener el caudal ambiental.

⁷²⁶ El Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, incluyó un art. 49.bis en el RDPH para subdividir las ocho categorías del art. 60 TRLA:

«a) Uso destinado al abastecimiento:

1. ° Uso destinado al abastecimiento de núcleos urbanos.
 - i) Consumo humano.
 - ii) Otros usos domésticos distintos del consumo humano.

-
- iii) Municipal (baldeos, fuentes y otros...).
 - iv) Industrias, comercios, ganadería y regadío de poco consumo de agua, situados en núcleos de población y conectados a la red municipal.
 - 2.º Uso destinado a otros abastecimientos fuera de los núcleos urbanos.
 - i) Consumo humano.
 - ii) Otros usos domésticos distintos del consumo humano.
 - iii) Regadío de poco consumo de agua (riego de jardines o asimilable).
- Se entiende por consumo humano el correspondiente a beber, cocinar, preparar alimentos e higiene personal. El riego de poco consumo hace referencia al riego de jardines o asimilable.
- b) Usos agropecuarios:
 - 1.º Regadíos.
 - 2.º Ganadería.
 - 3.º Otros usos agrarios.
 - c) Usos industriales para producción de energía eléctrica:
 - 1.º Centrales hidroeléctricas y de fuerza motriz.
 - 2.º Centrales térmicas renovables: termosolares y biomasa.
 - 3.º Centrales térmicas no renovables: nucleares, carbón y ciclo combinado.
 - d) Otros usos industriales.
 - 1.º Industrias productoras de bienes de consumo.
 - 2.º Industrias del ocio y del turismo.
 - 3.º Industrias extractivas.
- En los usos de industrias de ocio y turismo quedan incluidos los que implican derivar agua del medio natural y tienen como finalidad posibilitar esta actividad en instalaciones deportivas (campos de golf, estaciones de esquí, parques acuáticos, complejos deportivos y asimilables), picaderos, guarderías caninas y asimilables, así como las que tienen como finalidad el mantenimiento o rehabilitación de instalaciones industriales culturales: fraguas, fuentes, aserraderos, lavaderos, máquinas y otros de este tipo, que no pueden ser atendidos por las redes urbanas de abastecimiento.
- La tramitación de las concesiones para industrias productoras de energía eléctrica de centrales térmicas seguirá el mismo procedimiento que el previsto para los usos industriales de este apartado.
- e) Acuicultura.
 - f) Usos recreativos.
- En los usos recreativos quedan incluidos los que no estando incluidos en los apartados anteriores tienen un carácter recreativo privado o colectivo sin que exista actividad industrial o comercial, y, en concreto, los siguientes:
- 1.º Las actividades de ocio que usan el agua en embalses, ríos y parajes naturales de un modo no consuntivo, como los deportes acuáticos en aguas tranquilas (piragüismo, vela, windsurf, remo, barcos de motor, esquí acuático, etc.) o bravas (piragüismo, rafting, etc.), el baño y la pesca deportiva.
 - 2.º Las actividades de ocio relacionadas con el agua de un modo indirecto, utilizada como centro de atracción o punto de referencia para actividades afines, como acampadas, excursiones, ornitología, caza, senderismo y todas aquellas actividades turísticas o recreativas que se efectúan cerca de superficies y cursos de agua.
- g) Navegación y transporte acuático, incluyendo navegación de transportes de mercancías y personas.
 - h) Otros usos:
 - 1.º De carácter público.
 - 2.º De carácter privado.
- Estos usos comprenderán todos aquéllos que no se encuentren en alguna de las categorías anteriores, que en ningún caso implicarán la utilización del agua con fines ambientales que sean condicionantes del estado de las masas de agua, ni se referirán a los supuestos previstos en el art. 59.7 del texto refundido de la Ley de Aguas».
- Como se puede apreciar, el legislador estatal subdivide aún más que la LADA el uso de abastecimiento a población para diferenciar el consumo humano de otros usos humanos, de los usos municipales y de los usos urbanos no domésticos de bajo consumo. Separando, como era esperable, los usos municipales de riego, baldeo o instalaciones

Esta subdivisión de la clasificación de usos no elimina la regla de la supremacía del uso para abastecimiento del art. 60 TRLA, que afecta a todas las subcategorías del uso destinado a abastecimiento, pero permite dar mayor preferencia en caso de sequía al uso puramente doméstico del uso no doméstico de bajo consumo. Por lo que, como hemos visto en el apartado anterior, el art. 24.4.a) LADA no lo ha expresado debidamente, al establecer la prioridad solamente respecto de las necesidades básicas para el consumo doméstico⁷²⁷. A mi juicio, para evitar conflictos jurídicos, se debería modificar el texto del apartado para ajustarlo a la normativa básica estatal del citado art. 60.3 TRLA⁷²⁸. Sin perjuicio de que en situaciones excepcionales de sequía extraordinarias o similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales se pudieran adoptar medidas de restricción de los usos de agua urbana no doméstica (art. 58 TRLA).

En cuanto a la equiparación de preferencia de los usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos de alto consumo realizada en el art. 23.2.c) LADA, no prevista en el art. 60.3 TRLA, no considero que se invadan competencias estatales por cuanto en la normativa básica estatal no se especifica que no puedan agruparse los usos. La agrupación de usos exige establecer reglamentariamente un procedimiento para determinar el uso prioritario en la concurrencia competitiva de las nuevas concesiones, en función de «la sostenibilidad, el mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía» (art. 23.2 LADA). El art. 24.4.a) amplía los criterios de priorización de uso para las actividades económicas a la «sostenibilidad, incidencia sobre la fijación de la población al territorio, el mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía»⁷²⁹. No obstante, en los PHDH intracomunitarios aprobados hasta la fecha no se han

deportivas de las actividades económicas privadas.

⁷²⁷ Para obviar dicha contradicción con la normativa básica estatal, los PHDH intracomunitarios en su regulación normativa se remiten a la supremacía del uso de abastecimiento de población establecido en el art. 60.3 TRLA, en vez de a la supremacía de los usos domésticos impuesta por el art. 24.4.a) LADA (art. 6 del PHDH Tinto-Odiel-Piedras ciclo 2015-2021). Ello supone que tanto el uso doméstico como los usos urbanos no domésticos tienen supremacía sobre el resto de usos y los caudales ambientales, pero en caso de necesidad por sequía se priorizará el consumo doméstico sobre el de las industrias y comercios de bajo consumo.

⁷²⁸ La técnica de deslegalización del orden de preferencia de usos establecido en el art. 60 TRLA para atribuir a los PHC su fijación concreta, no puede justificar en ningún caso que las CCAA puedan legislar en la materia cambiando la única limitación fijada por la ley a dicho orden de preferencia: la supremacía del uso de abastecimiento de población. Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 230-231). Para solventar cualquier atisbo de duda jurídica, en los PHDH intracomunitarios aprobados hasta la fecha se recoge expresamente la supremacía del abastecimiento de población establecido en el art. 60.3 TRLA (art. 6.3 normativa PHDH Tinto-Odiel-Piedras 2015-2021).

⁷²⁹ A diferencia del art. 23.2, el art. 24.4.a) extiende los criterios de priorización a todas las actividades económicas en vez de solo a los usos del nivel correspondiente a la letra c. Por lo que cabe preguntarse, ¿por qué no se realiza una remisión a lo establecido en el citado art. 23.2, como se realizaba en el borrador del anteproyecto de la LADA? Ello puede ser debido a que el legislador quiera aplicar dichos criterios de priorización a las actividades económicas de bajo consumo de agua del ciclo urbano (letra b del orden de prioridad del art. 23.2). No obstante, el suministro a dichas actividades económicas a través de la red municipal deja fuera del alcance de la Administración hidráulica la ordenación de esos usos, que corresponderá al municipio gestor de dicha red.

desarrollado estos criterios, remitiendo simplemente al citado art. 23.2 o, en el mejor de los casos, aportando algunos otros distintos⁷³⁰.

El legislador autonómico, dentro de las competencias de desarrollo de la legislación básica estatal, puede ampliar los criterios establecidos en el mencionado art. 60.4 TRLA, añadiendo otros que contribuyan a una priorización que mejore la protección y conservación del recurso y su entorno, pero no puede cambiar los establecidos en la citada legislación básica estatal extralimitándose en sus competencias normativas de desarrollo. A tales efectos, se podría equiparar el criterio de mayor utilidad pública o general del art. 60.3 TRLA con los criterios establecidos en el art. 23.2 LADA⁷³¹, sin perjuicio de que se tengan en cuenta aquellas solicitudes que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad (art. 60.4 TRLA). Por tanto, en el reglamento que se dicte al respecto para regular el procedimiento para la determinación del orden supletorio de prioridad de usos, se deberán tener en cuenta los criterios expuestos tanto por el art. 23.2 LADA como por el art. 60.3 TRLA⁷³².

A falta de un reglamento que concrete como estimar la priorización entre el resto de usos contemplados en la letra c), seguiremos dependiendo de la mayor o menor concreción que el redactor del PHDH incluya al respecto y, en caso de ausencia de regulación en los mismos, de la discrecionalidad de la consejería a la hora de otorgar los aprovechamientos hidráulicos⁷³³.

⁷³⁰ El art. 6.2.e) del PHDH Tinto-Odiel-Piedras establece que «dentro de un mismo uso se dará preferencia a aquellos que contemplen la explotación conjunta y coordinada de todos los recursos disponibles, incluyendo las aguas residuales depuradas, desaladas y las experiencias de recarga de acuíferos».

⁷³¹ El concepto de utilidad pública es un concepto jurídico indeterminado que, a efectos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, se aplica a aquellas actuaciones administrativas que tienen como objeto la realización de obras públicas, servicios, dotaciones y demás aspectos relacionados con el giro o tráfico administrativo, resultando beneficiaria de la expropiación, directa o indirectamente, la Administración. Es decir, la utilidad pública o interés general (art. 103.1 CE) sería el fin que debe perseguir la Administración pública para obtener un beneficio general para la sociedad o público en general y que trasciende el interés particular. Por ello, a la hora de valorar la mayor utilidad pública o interés general de una concesión de agua, se deberían tener en cuenta criterios como la sostenibilidad, mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de empleo y generación de riqueza para Andalucía, exigidos por el art. 23.2 LADA.

⁷³² El último párrafo del art. 23.2 LADA establece que «reglamentariamente se establecerá un procedimiento para la determinación del orden supletorio de prioridad de usos en actividades económicas, que garantizara la audiencia a los usuarios interesados y a las organizaciones que los representen». No me consta que se haya redactado tal reglamento a la fecha de redacción de esta tesis, por lo que habrá que estar a lo que establezca el correspondiente PHDH respecto de la prioridad de usos. Los PHDH intracomunitarios aprobados se han limitado a copiar el listado del art. 23.2 LADA y a establecer una serie de excepciones al orden de preferencia.

⁷³³ El vigente PHDH del Tinto-Odiel-Piedras (2015-2021), en su art. 6, no establece un orden concreto de preferencia de usos, sino que se remite al citado art. 23.2 LADA e incluye algunas excepciones al orden de prioridad:

- «a) Los procedimientos de concesiones de uso que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del Presente Plan Hidrológico.
- b) La declaración de utilidad pública o interés social de las distintas clases de uso del agua para usos de menor rango en el orden de prioridad, siempre que cumplan con los objetivos ambientales establecidos en el PH.
- c) En los abastecimientos a población, tendrán preferencia las peticiones de mancomunidades, consorcios o

Hasta la fecha los PHDH no han regulado nada al respecto, manteniendo los criterios amplios a la hora de priorizar los usos, entre ellos y dentro de un mismo uso, recogidos en la LADA.

Finalmente, el art. 23.3 LADA remite al PHDH la regulación de la declaración de utilidad pública o interés social a efectos de la expropiación forzosa de los aprovechamientos de menor rango en el orden de preferencia⁷³⁴. En función de cómo se interprete el criterio, podemos estar ante una norma contraria a la legislación básica estatal o bien ante un apartado redundante con lo expresado en el art. 60.2 TRLA⁷³⁵. Lo más coherente sería considerar que lo que se quiere plasmar en este apdo. 3 es la posibilidad de expropiar los derechos de un aprovechamiento a favor de otro que le preceda según el orden de preferencia fijado en el PHDH, para ser respetuosos con la normativa básica estatal. No obstante, el sentido puede ser el contrario y permitirse la expropiación de derechos de un orden superior para un aprovechamiento de menor rango, como se hace en el art. 7.5 del PHDH Tinto-Odiel-Piedras del segundo ciclo, al admitir la expropiación forzosa para un aprovechamiento de menor rango del uso existente que haya sido declarado de utilidad pública, si no existe otra alternativa razonable aparte de la expropiación forzosa⁷³⁶.

sistemas integrados de municipios frente a las no integradas. Asimismo en el uso agrario tendrán preferencia las comunidades de regantes y comunidades de usuarios.

d) Se darán preferencia a las iniciativas que sustituyan aguas procedentes de masas subterráneas o acuíferos con problemas cuantitativos por otras aguas siempre que estas no afecten al buen estado de otra masa.

e) Dentro de un mismo uso se dará preferencia a aquellos que contemplen la explotación conjunta y coordinada de todos los recursos disponibles, incluyendo las aguas residuales depuradas, desaladas y las experiencias de recarga de acuíferos».

Dejando, como he comentado, un amplio margen de discrecionalidad a la administración autonómica para seleccionar un uso concreto en caso de incompatibilidad de usos o una concesión determinada dentro de un mismo uso. Considero que con ello se están vulnerando las expectativas de los futuros usuarios de conocer con carácter previo a su solicitud las posibilidades del otorgamiento del derecho al uso del agua previsto. Aunque el art. 40.4 TRLA indique que los PHC no crearán por sí solos derechos en favor de particulares, no faltan autores como MARTIN RETORTILLO, S. (1988: 332), MOREAU BALLONGA, J.L. (1990: 46) o EMBID IRUJO, A. (1991: 161-167) que consideran que cabe postular el reconocimiento de unas ciertas expectativas legítimas que en cierto modo, deben condicionar las posibilidades que la administración tiene para proceder a la modificación de estos planes.

⁷³⁴ Esta misma terminología se utiliza en el art. 67.1 TRLA cuando regula el contrato de cesión de derechos: «Los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas podrán ceder con carácter temporal a otro concesionario o titular de derecho de igual o mayor rango según el orden de preferencia». Por tanto, se puede considerar equivalente la expresión «le precede» del art. 60.2 a la expresión «mayor rango» del art. 67.1 TRLA.

⁷³⁵ El apdo. 2 del art. 60 TRLA establece la posibilidad de expropiar una concesión administrativa «a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de cuenca».

⁷³⁶ El art. 7.5 PHDH Tinto-Odiel-Piedras (2015-2021) establece que «En el caso de solicitarse la expropiación forzosa para un aprovechamiento de menor rango del uso existente, la Consejería competente en materia de agua, previo examen de la documentación presentada, solicitará informe a la Consejería competente en la actividad a implantar, y oída la persona titular de los derechos concesionales afectados, emitirá informe en el que se exprese que la concesión de agua para la que se solicita la declaración de utilidad pública cumple las condiciones señaladas y que no existe otra alternativa razonable, aparte de la expropiación forzosa». Lo que parece indicar que el legislador autonómico ha querido habilitar a la consejería para poder expropiar derechos de agua para su utilización

De la lectura del art. 7 del citado PHDH Tinto-Odiel-Piedras se desprende que dicho art. 23.3 es susceptible de ser interpretado de las dos maneras. En su primera frase, siguiendo lo establecido en el art. 60.2 TRLA, habilita la expropiación forzosa de aprovechamientos de usos de menor rango para utilizarlos en aprovechamientos que le precedan en el orden de preferencia fijado en los PHDH, si se cumplen los requisitos y condiciones exigidas en el citado art. 7.3 PHDH⁷³⁷. Y en su segunda frase, habilita la expropiación forzosa de aprovechamientos de mayor rango para su uso en un aprovechamiento de menor rango si la consejería lo declara de utilidad pública y se justifica que no existe otra alternativa razonable aparte de la citada expropiación (art. 7.5 PHDH). Esta última opción también es aplicable a la cesión de derechos para usos de menor rango en el orden de prioridad si se declara de utilidad pública o interés social, tal y como se recoge en el art. 47.c) LADA: «cuando razones de interés general lo justifiquen, la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente podrá autorizar con carácter excepcional cesiones de derechos de uso del agua que no respeten las normas sobre prelación de usos a que se refiere el apartado anterior de este artículo». Ello, de forma similar a lo establecido en el art. 67.2 TRLA, que habilita la cesión a otro titular de derechos de igual o mayor rango, salvo que el ministro por razones de interés general (y con carácter temporal y excepcional) autorice cesiones de derechos que no respeten las normas de prelación de usos⁷³⁸.

La expropiación de aprovechamientos de mayor rango, no incluida en el TRLA, posiblemente

en usos de menor orden, es decir, que ocupan un orden posterior en la escala de preferencia fijada por el PHDH.

⁷³⁷ Así, el art. 7.3 de la normativa del citado PHDH del Tinto-Odiel-Piedras (2015-2021) establece las siguientes condiciones y requisitos para la declaración de utilidad pública a efectos de la expropiación forzosa de aprovechamientos de menor rango en el orden de preferencia establecido en el art. 23.3 de la LADA:

- a) El empleo, directo e indirecto, creado por la actividad a la que se destina el agua de la nueva concesión, debe ser notablemente superior al de la que se pretende expropiar.
- b) La sostenibilidad ambiental de la actividad a la que se destina el agua, teniendo en cuenta para determinar dicha sostenibilidad la cantidad neta de agua demandada, la afección de la actividad al estado de las masas de agua, la carga contaminante potencial de la actividad y la inversión para ahorro en consumo.
- c) La nueva actividad debe ser acorde con la normativa sectorial aplicable y con lo previsto en los planes de ordenación del territorio, así como, si procede, con las directrices agrarias que dicte la Consejería competente.
- d) En el caso de que la expropiación venga motivada por un proceso de rehabilitación o modernización, éste deberá venir acompañado de mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua y en un mayor respeto del entorno.
- e) Cuando la concesión que se pretende expropiar tenga un interés artístico, arqueológico o histórico, se recabarán informes de las Consejerías con competencia en estas materias, cuyo contenido deberá ser analizado por la Consejería competente en materia de agua, en el informe a que se refiere el apdo. 5) del presente artículo».

En la parte tercera de la tesis se abordará la regulación de los PHDH de las cuencas hidrográficas intracomunitarias aprobados por Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras.

⁷³⁸ A mi juicio, la regulación del TRLA es coherente con los principios rectores establecidos en el art. 14 TRLA, por cuanto permite que excepcional y temporalmente a través de una cesión puedan destinarse recursos hacia aprovechamientos de menor rango (art. 67), pero en ningún caso con carácter permanente como sería en el caso de expropiación forzosa para usos de mayor rango (art. 60). Con ello se busca garantizar los usos preferentes de carácter urbano y doméstico sobre el resto de los usos, así como el uso agrario que por lo general está establecido como segundo uso en el orden de preferencia.

se deba a que el legislador buscaba incentivar y favorecer el otorgamiento de nuevos derechos, así como la cesión de derechos concesionales existentes, para su adecuación a usos que tengan una mayor utilidad pública o interés social, aunque ello suponga no cumplir el orden de preferencia establecido en el art. 23.2 LADA o en el propio PHDH. Ello se vería facilitado por el hecho de haber integrado en un mismo orden a todos los usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos urbanos de alto consumo y, con ello, dejar una amplia discrecionalidad a los gestores administrativos para seleccionar el uso que aporte una mayor sostenibilidad, cohesión territorial y valor añadido para Andalucía, sin necesidad de recurrir a una expropiación de un uso de menor rango.

Esta facilidad para modificar el uso de la concesión sin estar vinculado por el orden de preferencia establecido en la ley o en el PHDH se plasma también en el art. 45.1 LADA, que habilita a la consejería para modificar el uso de una concesión existente para un uso de menor rango en el orden de prioridad establecido en el art. 23 cuando sea declarada de utilidad pública o interés social, no se alteren los derechos de otros concesionarios ni se perjudique el régimen de explotación o el DPH y sea compatible con las asignaciones y reservas de los citados PHDH (esta última exigencia viene impuesta por el art. 144 RDPH a la hora de tramitar una modificación concesional que varíe las características esenciales inscritas). Esta modificación del uso de las concesiones existentes hacia otro uso de menor rango no contraviene la normativa básica estatal, por cuanto el art. 64 TRLA no establece ninguna limitación a la modificación de las características de la concesión, más allá de exigir autorización administrativa previa del mismo órgano otorgante.

Así, a diferencia del TRLA que solo habilita la expropiación forzosa de derechos de agua a favor de aprovechamientos de mayor rango (art. 60.2), aunque sí que admite con carácter excepcional y temporal la cesión de derechos para usos de menor rango en el orden de prioridad por razones de interés general (art. 67.2), la LADA, en su art. 23, admite la expropiación tanto para un aprovechamiento de mayor como de menor rango, siempre que la consejería lo declare de utilidad pública de acuerdo con los criterios y requisitos fijados en el PHDH. Sería más correcto, desde un punto de vista de seguridad jurídica y de no vulneración de las expectativas legítimas de los futuros usuarios, el criterio utilizado por el TRLA por cuanto garantiza el sometimiento del otorgamiento de nuevas concesiones al orden de preferencia y a la reserva de recursos establecida en los PHDH y limita la discrecionalidad de la administración a la hora de valorar los proyectos en competencia.

Es por tanto patente que la intención de la CA de Andalucía era no limitar su discrecionalidad a la hora de otorgar nuevas concesiones y para ello en su art. 23 LADA no ha implantado orden de preferencia alguno (aparte de la supremacía del uso doméstico y el urbano no doméstico), con objeto de que el uso preferente sea el que tenga una mayor utilidad pública o interés social a juicio de la consejería. La libertad o discrecionalidad en el otorgamiento puede, a mi juicio, vulnerar la legítimas expectativas de los ciudadanos y tender hacia una cierta arbitrariedad de la administración competente si no se regulan convenientemente los criterios y requisitos que

debe observar la consejería para declarar la utilidad pública o interés social.

3. Las reservas naturales fluviales

El art. 42.c') TRLA exige que se incluyan en los PHDH las reservas naturales fluviales con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana⁷³⁹. Las reservas naturales fluviales declaradas por parte de la administración competente en la gestión del agua son independientes de las zonas de protección especial (previstas en el art. 43.2 TRLA) de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas por sus características naturales o interés ecológico que corresponde a la Administración autonómica⁷⁴⁰. Asimismo, el art. 99.bis TRLA obliga a incluir en el PHDH un resumen del registro de zonas protegidas declaradas por la administración competente, entre las que se incluyen las reservas hidrológicas (art. 24.3.a) RPH, introducido por el Real Decreto 638/2016)⁷⁴¹. Para ello, las administraciones competentes facilitarán al organismo de cuenca la información precisa para mantener actualizado dicho registro informático, que debe permitir la consulta de los datos por parte de cualquier interesado de modo que se cumpla lo dispuesto en las Leyes 27/2006, 37/2007 y 14/2010 (art. 24.bis.2 RPH).

Por su parte, el art. 21 LADA regula las reservas fluviales para la protección de la biodiversidad, el paisaje, el patrimonio fluvial y su valor como corredor fluvial ecológico⁷⁴². En su primer párrafo atribuye la competencia al Consejo de Gobierno para reservar determinados cauces fluviales o masas de agua para la conservación de su estado natural, sin indicar si esa competencia se extiende exclusivamente a las cuencas hidrográficas intracomunitarias o abarca también a la parte andaluza de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. No obstante, el art. 25 LPHN ya atribuía la competencia al Estado para la declaración de estas reservas en las cuencas intercomunitarias, previo informe de las CCAA afectadas, así como la competencia a las CCAA en las cuencas intracomunitarias⁷⁴³. Ello, sin perjuicio de la competencia autonómica

⁷³⁹ Esta exigencia se incluyó en el TRLA por la Ley 11/2005, que modificó la LPHN.

⁷⁴⁰ La constitucionalidad de este apartado fue avalada en el FJ 20.º de la STC 227/1988, indicando que el precepto se limita a exigir que se incluyan en los PHC estas reservas, sin prejuzgar la distribución de competencias. Sobre este tema ya se profundizó en la parte primera de esta tesis.

⁷⁴¹ Esta generalización en la constitución de dichas reservas naturales fluviales, es criticada por FANLO LORAS, A. (2010B: 254) por cuanto va a imposibilitar «en la mayor parte de las cabeceras de los ríos la ejecución de infraestructuras de regulación. Y ello resulta contradictorio con la constatación de la infradotación estructural que sufre el regadío y la opción por paralizar cualquier extensión del regadío, ante la imposibilidad de atender simultáneamente estas demandas y las ambientales, lo que supone una gravísima decisión si se tiene en consideración el valor estratégico del sector primario para el conjunto del territorio».

⁷⁴² El hecho de que se regulen las reservas fluviales en un artículo independiente puede deberse a la voluntad del legislador de poner en valor los principios de «prevención, conservación y restauración del buen estado ecológico de los ecosistemas acuáticos», recogidos en el art. 5.1 LADA

⁷⁴³ A partir de una primera selección realizada por el CEDEX, en el Acuerdo de Consejo de Ministros del 20 de noviembre de 2015 se declararon 82 reservas naturales fluviales en las DH intercomunitarias. Estas se ampliaron hasta las 135 reservas naturales fluviales actuales por el Acuerdo de fecha 10 de febrero de 2017. Todas las cuales se encuentran recogidas en el Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas creado por el art. 244.sexies RPH. Por

para establecer «otras figuras de protección» en determinadas zonas, cuencas, o masas de agua de acuerdo con sus competencias en materia de legislación ambiental y de protección de la naturaleza⁷⁴⁴.

Tienen la consideración de reservas fluviales (o reservas naturales fluviales como se denominan en el art. 42 TRLA) aquellos tramos de cauces, continuos o discontinuos, que presentan una escasa alteración de sus características naturales por la actividad humana⁷⁴⁵, por presentar una escasa o nula intervención humana. El régimen jurídico de las reservas hidrológicas fue incluido en los arts. 244.bis, ter, quáter, quinquies y sexies RDPH por el Real Decreto 638/2016. En dichos artículos se incluye la obligación de los organismos de cuencas de coordinarse con las CCAA respecto a las reservas hidrológicas; y la de las CCAA de facilitar al ministerio la información de las reservas hidrológicas declaradas en las cuencas intracomunitarias que gestionan.

Asimismo, el art. 244.ter.5 RDPH exige que el procedimiento de declaración de estas reservas hidrológicas por las CCAA cumpla los requisitos establecidos en la Ley 27/2006 y que tenga lugar un trámite de consulta pública y de participación activa de los ciudadanos. Una vez declaradas dichas reservas, se deberá producir una actualización automática del correspondiente PHDH para proceder a incluirlas formalmente en el mismo (art. 244.ter.7 RDPH). El procedimiento de revisión y actualización de estas zonas protegidas está previsto en el art. 25 RPH, en el cual se exige una revisión continua y la actualización conforme a la legislación en virtud de la cual haya sido establecida la zona protegida⁷⁴⁶. En los casos en los que la revisión del registro se realice con una periodicidad inferior a la prevista para los PHDH, la actualización tendrá lugar de conformidad con la legislación en virtud de la cual haya sido establecida la zona

su parte, en las DH intracomunitarias de Andalucía se han declarado 24 reservas fluviales en los PHDH aprobados por el Real Decreto 11/2016:

- Cuencas Mediterráneas Andaluzas: 16 reservas fluviales con una longitud de 188,600 kilómetros.
- Cuencas Atlánticas del Guadalete-Bárbate: 6 reservas fluviales con una longitud de 58,100 kilómetros
- Cuencas Atlánticas del Tinto-Odiel-Piedras: 2 reservas fluviales con una longitud de 15,030 kilómetros.

En la actualidad se han declarado un total de 222 Reservas Naturales Fluviales, que suman más de 3.300 kilómetros de ríos a lo largo de toda la geografía española. Información obtenida el día 11/11/2020 en: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/Catalogo-Nacional-de-Reservas-Hidrologicas/Default.aspx>

⁷⁴⁴ Para ello, el art. 244.quinquies RDPH exige que se coordinen los organismos de cuencas con las CCAA para incluir estas otras figuras de protección en los PHDH que redacten, tal y como también exige el art. 43.2 TRLA.

⁷⁴⁵ El art. 244.bis RDPH, como una tipología dentro de las reservas hidrológicas, define a las reservas naturales fluviales como «aquellos cauces, o tramos de cauces, de corrientes naturales, continuas o discontinuas, en los que, teniendo las características de representatividad indicadas en el apartado anterior, las presiones e impactos producidos como consecuencia de la actividad humana no han alterado el estado natural que motivó su declaración».

⁷⁴⁶ En Andalucía, la supervisión de la actualización del registro de zonas protegidas de cada una de las DH intracomunitarias corresponde a la comisión de autoridades competentes (art. 5.2.c del Decreto 14/2012). Por lo que se deriva a este órgano colegiado interadministrativo la revisión y, en su caso, propuesta de actualización del registro de zonas protegidas para incluir, modificar o adaptar las limitaciones y condiciones exigibles en estas zonas protegidas.

protegida.

Por ello, al integrar en el año 2016 las reservas hidrológicas dentro del registro de las zonas protegidas⁷⁴⁷ se produce una contradicción entre el procedimiento de revisión y actualización del registro de zonas protegidas previsto en los citados arts. 99.bis.3 TRLA y 25.1 RPH y el previsto en el art. 244.ter RDPH para las reservas hidrológicas. En este último artículo se admite un procedimiento de declaración de nuevas reservas independiente de la elaboración de los PHDH y, por ello, en su apdo. 7 exige que una vez declaradas estas reservas, se actualice automáticamente el correspondiente plan. Tal actualización es de imposible cumplimiento atendiendo a los requisitos exigidos por el art. 42.2 TRLA para las actualizaciones de los PHDH. A mi juicio, es más apropiado el criterio establecido en el art. 99.bis TRLA por cuanto aglutina los procesos de revisión de la planificación hidrológica y de las reservas fluviales (y resto de zonas protegidas incluidas en el registro) y, así, evita realizar una actualización automática del PHDH. Con todo, la tramitación de la revisión parcial no está exenta de problemas, por cuanto no existe un procedimiento como tal en el RPH para dicha revisión, ya que el art. 89 RPH solo regula la revisión total y periódica cada seis años de los PHDH.

La flexibilidad exigida a la planificación hidrológica⁷⁴⁸ no puede desvirtuar el procedimiento reglado que exige su elaboración y los complejos trámites de participación pública y de informes de los órganos colegiados preceptivos (consejo del agua de la DH y el comité de autoridades competentes). Por lo que plantear una actualización de los PHDH con motivo de la inclusión de una nueva reserva fluvial supondría suspender la aplicación de la totalidad del citado PHDH en tanto se realiza la actualización completa de todas las masas de agua afectadas por la declaración de la nueva reserva, de las asignaciones y reservas de recursos asociados y del contenido normativo para incluir los condicionantes y limitaciones establecidas en la reserva fluvial. Esta solución, en el mejor de los casos, obligaría solo a suspender aquellos aspectos relacionados o afectados con la nueva reserva fluvial, siempre y cuando fuera posible

⁷⁴⁷ Existe una diferencia sustancial entre las zonas protegidas declaradas por la administración competente en materia de medio ambiente (generalmente las CCAA), y las reservas hidrológicas que se declaran por la administración competente en la gestión de la cuenca hidrográfica (que será el Estado en las cuencas intercomunitarias y las CCAA en las cuencas intracomunitarias). Por lo que es factible revisar y actualizar todas aquellas reservas fluviales o hidrológicas declaradas por la administración hidráulica junto con los PHDH, pero es difícil que ese proceso se dé con las zonas protegidas declaradas por las CCAA de acuerdo con sus competencias ambientales. Lo más conveniente es que en ambos casos esa información se integre y actualice dentro del proceso de revisión periódica del PHDH, de modo que no se afecte a los derechos de los usuarios al tener que suspender la aplicación del citado PHDH en tanto en cuanto se revisa y actualiza el mismo. Ello sin perjuicio de que en casos excepcionales, para proteger a una reserva hidrológica de su inminente destrucción, se pueda promover por parte del consejo del agua o de la Administración hidráulica un proceso de revisión urgente de acuerdo con el art. 89.1 RPH.

⁷⁴⁸ Entre los autores que defienden esta flexibilidad de la planificación hidrológica y la necesidad de revisarlo periódicamente para adaptarla a las nuevas exigencias, están ORTIZ DÍAZ, J. (1983: 2367) o MARTÍNEZ USEROS, E. (1982: 529)

realizar esa parcelación a los efectos de la suspensión del PHDH⁷⁴⁹.

Posiblemente para evitar estas complicaciones, hasta la fecha, tan solo se han declarado reservas fluviales en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía por la vía de la planificación hidrológica, por lo que no ha sido necesario dirimir la procedencia o no de actualizar dichos PHDH⁷⁵⁰. Los PHDH intercomunitarios, por su parte, han esperado a su revisión periódica para incorporar las reservas fluviales naturales declaradas por el Consejo de Gobierno de acuerdo con lo establecido en el citado art. 25 RPH.

La declaración de reserva fluvial por parte del Consejo de Gobierno de Andalucía que se regula en el art. 21 LADA, provoca dos consecuencias importantes en cuanto al aprovechamiento de los recursos hídricos:

1. La limitación parcial o completa de las autorizaciones o concesiones. Esta limitación esta prevista en el art. 244.4ter RDPH para el supuesto de que se ponga en riesgo el mantenimiento de su naturalidad, con la excepción del abastecimiento urbano. En dicho artículo, asimismo, se prohíbe las modificaciones de las concesiones y autorizaciones existentes y se establece la obligación de revisarlas si pueden producir efectos negativos o de alto riesgo ecológico.

A falta de un desarrollo reglamentario de la regulación contenida en la LADA al respecto, considero conveniente que se aplique supletoriamente lo establecido en el art. 244.4ter RDPH, que no tiene carácter básico.

2. Las caudales ambientales de estas reservas tendrán la consideración de restricciones previas a los usos del agua. De igual manera, esta restricción ya está incluida en el art. 59.7 TRLA para todos los usos excepto para el abastecimiento de poblaciones. No obstante, el art. 22.4 RPH exige que cualquier actividad humana, incluido el abastecimiento, que pueda suponer una presión significativa sobre las reservas naturales fluviales, debe ser sometido a un análisis específico de presiones e impactos, pudiendo la administración competente conceder la autorización en caso de que los efectos negativos no sean significativos ni supongan un riesgo a largo plazo⁷⁵¹. Y el art.

⁷⁴⁹ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 101).

⁷⁵⁰ Las reservas naturales fluviales declaradas por Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 20 de noviembre de 2015 han sido incluidas en los PHDH intercomunitarios a través del Real Decreto 1/2016, que aprueba la revisión de los citados PHDH, no habiéndose procedido a realizar la actualización automática que exige el citado art. 244.4ter RDPH. De hecho, el art. 2 del referido acuerdo tan solo exigía a los organismos de cuenca proceder a la actualización del registro de zonas protegidas, pero no actualizar los correspondientes PHDH. Actualmente, quedan pendientes de incorporar en dichos planes las reservas naturales fluviales declaradas por la Orden de 10 de febrero de 2017, que se realizará probablemente con la revisión que actualmente se está tramitando de dichos planes.

⁷⁵¹ A tales efectos, el art. 14.5 del PHDH Tinto-Odiel-Piedras actualmente vigente establece que «Los abastecimientos a población, así como los usos del agua que sean compatibles con el mantenimiento de su clasificación de buen estado no se considerarán como presiones significativas en las reservas fluviales a los efectos

244. quater RDPH exige que dichos abastecimientos urbanos no cuenten con otras alternativas viables de suministro y esté justificada la minoración de los caudales ambientales con un análisis de la repercusión ambiental que pudiera ocasionar.

La importancia de clarificar un aspecto tan importante como son las restricciones impuestas por las reservas fluviales al uso de abastecimiento debería haber llevado a una regulación más prolija en la LADA; o bien haber realizado una remisión a los reglamentos estatales mencionados, en lugar de dejarlo para su regulación normativa por los PHDH⁷⁵².

4. Programas de medidas

El art. 25.5 LADA regula el programa de medidas en las cuencas intracomunitarias, para incluir tanto criterios de elaboración como especialidades en cuanto al contenido que deben incluir dichos programas, «sin perjuicio del contenido obligatorio conforme a la legislación básica». A continuación exponemos sus principales consecuencias jurídicas.

A. Criterios generales para elaborar los programas de medidas

El art. 25 LADA establece las siguientes exigencias para elaborar los programas de medidas en los PHDH intracomunitarios, que bien pudieran haberse incluido en el art. 24 junto con el resto de criterios de elaboración de los PHDH, por cuanto los programas de medidas se integran dentro de los citados planes para alcanzar los objetivos previstos en los mismos y por ello deberían compartir los mismos criterios.

a) Deben concretar las actuaciones y medios para alcanzar los objetivos establecidos en los PHDH

En su apartado primero, a diferencia del art. 92. quater.2 TRLA, que centra su finalidad en los objetivos medioambientales del art. 92, amplía la finalidad a todos los objetivos establecidos en los PHDH. Ello es más coherente con los objetivos marcados en los arts. 40.1 TRLA y 22 LADA, que además de los objetivos medioambientales incluyen como objetivo dar respuesta a la demanda de agua, pero se aparta de lo exigido por el art. 11 DMA, que se focaliza en alcanzar los objetivos medioambientales establecidos en su art. 4.

b) Incluir las previsiones de gestión, estructural o coyuntural, obras hidráulicas sostenibles ambientalmente, acciones de fomento y el desarrollo normativo necesario

El apartado segundo define el ámbito material del programa de medidas, incluyendo desde las

previstos en el art. 22.4 del RPH». Con ello se pretende garantizar el uso de abastecimiento a población previsto en dichos planes sin necesidad de justificar la no afección a las reservas fluviales establecidas.

⁷⁵² Ello puede ser debido a que este artículo no estaba contemplado en el borrador del anteproyecto sometido al Consejo Consultivo y su incorporación se realizó *in extremis* previo a su trámite parlamentario del 3 de mayo de 2010 (expediente 8-10/PPL-000007), sin margen alguno para su análisis y reflexión jurídica.

medidas ejecutivas (construcción de obras hidráulicas) a las normativas, pasando por las políticas públicas de fomento⁷⁵³, sin clasificarlas en básicas o complementarias, como establece la DMA y se desarrolla en el RPH. Así, el apdo. 6.2.2 IPH autonómica las agrupa de acuerdo con su ámbito de aplicación en: actuaciones específicas (pueden llevarse a cabo de manera repetida en la DH y cuya repercusión es especialmente local) y los instrumentos generales de naturaleza administrativa, legal o económica.

c) Determinar las inversiones en infraestructuras y el régimen financiero de participación de la JA, incluyendo las obras y servicios de otras Administraciones públicas dentro de programas específicos

Esta exigencia estaba ya incluida en los arts. 92.4 TRLA⁷⁵⁴ y 46 RPH, pero el art. 61 RPH la completa al exigir un análisis coste-eficacia de dichas inversiones con objeto de determinar las medidas más eficaces para conseguir los objetivos marcados. Por su parte, el apdo. 6.2.3 IPH autonómica establece la información requerida para cada una de las medidas: breve descripción de las características de la medida; presiones que son mitigadas o eliminadas; coste anual equivalente; eficacia de la medida; organismo o entidad responsable; plazo previsto de puesta en práctica; vida útil o duración de la medida; ámbito territorial y fuentes de información utilizadas; mientras que los apdos. 6.2.4, 6.2.5 y 6.3 establecen los procedimientos para calcular el coste de las medidas, para evaluar la eficacia de las mismas y para realizar el análisis coste-eficacia.

d) No se podrán incluir actuaciones de canalización superficial o subterránea de cursos fluviales, salvo casos excepcionales de interés público y que esté acreditada la imposibilidad de mantener el cauce natural

Este criterio, que fue propuesto por los gestores administrativos, exige respetar en los desarrollos urbanos el espacio de libertad de los ríos, evitando en lo posible la canalización de los mismos y, en particular, el soterramiento de ríos y arroyos, que provoca numerosos problemas de inundaciones, en especial en las zonas costeras. Sin perjuicio de que el art. 28 LPHN⁷⁵⁵ exige adoptar las medidas que se estimen necesarias para proteger el DPH, entre las

⁷⁵³ La exigencia de que las obras hidráulicas incluidas demuestren su sostenibilidad ambiental responde al principio 10 del art. 5 LADA de someter la ejecución de infraestructuras a la viabilidad medioambiental, social y económica. Dejando constancia de la voluntad del legislador de anteponer la sostenibilidad ambiental a los criterios puramente económicos del desarrollo económico y social.

⁷⁵⁴ El art. 92.4 TRLA exige que en «El programa de medidas se integrará por las medidas básicas y las complementarias que, en el ámbito de sus competencias, aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas».

⁷⁵⁵ Esta exigencia se estableció en la LPHN a iniciativa de las asociaciones ecologistas, que reclamaban (y siguen reclamando) el deslinde de los cauces públicos y la eliminación de todas las construcciones y obstáculos existentes en los mismos. No obstante, la competencia para ejecutar dichas actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponde a la Administración autonómica en base al art. 13 del Estatuto de 1981, cuyas funciones y servicios fueron traspasados en el Real Decreto 1132/1984. Así, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en cauces urbanos

que se incluyen la eliminación de construcciones y demás instalaciones situadas en el mismo y sus zonas inundables.

Esta prohibición de construcción en zona inundable tuvo un acicate importante con la aprobación de la Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (traspuesta a nuestro ordenamiento por el Real Decreto 903/2010). En este real decreto se establece la obligación de que en los planes de gestión del riesgo de inundación se incluyan medidas para la retirada de construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo. Pero sería el Real Decreto 638/2016 el que incluiría un art. 126ter.2 en el RDPH para prohibir la realización de cubrimientos de los cauces y la alteración de su trazado, salvo en los casos excepcionales debidamente justificados en los que se pueden autorizar cubrimientos. En este caso la sección será, en lo posible, visitable y dispondrá de los elementos necesarios para su correcto mantenimiento y, en cualquier caso, deberá permitir el desagüe del caudal de avenida de 500 años de período de retorno.

La redacción de este criterio en el art. 25.6 LADA era confuso y, por lo general, no era seguido por los PHDH ni por los gestores administrativos a la hora de autorizar obras en el DPH⁷⁵⁶, por ello mediante el Decreto-Ley 2/2020 se ha procedido a su eliminación. Por la importancia de dicho criterio para prevenir los riesgos de las inundaciones, en vez de eliminarse, se debería haber mejorado la regulación y remitir a un desarrollo reglamentario la concreción de los supuestos excepcionales en los que se va a admitir la canalización y entubamiento del cauce natural.

La garantía del normal desagüe de los ríos para evitar inundaciones y daños a las edificaciones ribereñas se refuerza posteriormente en el articulado de la LADA. Así, el art. 40 exige que la zona de servidumbre debe permanecer regularmente libre de obstáculos; el art. 41 prohíbe actividades vulnerables frente a las avenidas o que supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe en la zona de policía⁷⁵⁷; y el art. 42 exige a los instrumentos de

andaluces, donde se incluye en los anexos las actuaciones prioritarias para su ejecución por parte de la CA. Estos anexos I y IV fueron modificados posteriormente por la Orden de 22 de octubre de 2004 y derogado la totalidad del decreto por el Decreto-Ley 26/2021. Ello sin perjuicio de la competencia municipal para adoptar medidas de prevención de inundaciones mediante la ejecución de actuaciones en el alcantarillado y drenaje urbano o actuaciones de integración ambiental y urbana, así como la recogida de residuos sólidos arrojados a los cauces públicos en tramos urbanos (art. 9.3 y 13.2 del citado Decreto 189/2002).

⁷⁵⁶ Así el art. 22.1 PHDH del Tinto-Odiel-Piedras de primer ciclo, basándose en el art. 97 TRLA en vez de en el citado art. 25.6 LADA, incluía la prohibición de las actuaciones que constituyan o puedan constituir una degradación del DPH, como son los «entubados, embovedados, marcos cerrados, canalizaciones y encauzamientos», pero luego en su art. 34.10 admite su ejecución exclusivamente para la defensa de los núcleos urbanos consolidados con riesgos de inundación, sin indicar nada sobre el interés público ni la imposibilidad de mantener el cauce natural. Mientras que el PHDH de segundo ciclo, eliminaba la posibilidad establecida en el art. 34.10 y remitía a lo establecido en el art. 25.6 LADA.

⁷⁵⁷ El texto originario del art. 41 indicaba que se podían autorizar por la consejería «aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de las vías de intenso desagüe». A ello se han añadido por el Decreto-Ley 26/2021 «las actuaciones que reduzcan las

planeamiento no incluir «determinaciones que no sean compatibles con los planes de gestión del riesgo de inundación de las correspondientes demarcaciones hidrográficas, ni con la normativa de aguas aplicable a cada origen de inundación» (en su redacción original no se admitían en las vías de intenso desagüe instalaciones, construcciones u obstáculos que alteraran el régimen de corrientes).

La redacción primitiva del art. 42 LADA presentaba una contradicción con el art. 41 LADA y una limitación importante de las potestades de planificación de los EELL al limitar en todo caso la inclusión o autorización de construcciones en estas vías de intensos desagüe, cuando justificadamente se admiten de acuerdo con el citado art. 41 y con el art. 14 del Decreto 189/2002, que permitía realizar algunas actividades y construcciones en las zonas inundables, condicionadas a la previa ejecución de las medidas específicas de defensa contra las inundaciones. Esta contradicción, como era esperable, ha sido subsanada con la derogación de dicho decreto por el art. 29 del Decreto-Ley 26/2021; y la modificación del art. 42 realizada por la disposición final tercera de la Ley 7/2021, al remitir a lo establecido en los planes de gestión del riesgo de inundación y a la normativa de aguas aplicable a cada origen de inundación. Asimismo, se deja margen de actuación a las EELL para ordenar territorial y urbanísticamente su territorio.

- e) El aumento de recursos, por nuevas obras o ahorros, en sistemas con sobredemanda de agua (o deficitario de recursos) se destinará a la recuperación del buen estado de las masas de agua y a mejorar la disponibilidad de los usos concedidos, prioritariamente el abastecimiento urbano*

Este criterio exigido tanto en el Acuerdo Andalúz del Agua como por los gestores administrativos, que veían cómo los recursos ahorrados, principalmente por la modernización de regadíos, no se traducían en un menor consumo de recursos hídricos sino a un aumento de la superficie regada. Por ello, el art. 45.8 LADA establece la revisión de oficio de los usos en los cuales haya tenido lugar una modernización de las instalaciones para adecuarlas a las nuevas situaciones y el destino de los recursos sobrantes al banco público del agua. Las finalidades del banco público son, entre otras, conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua, corregir los desequilibrios de recursos y constituir reservas para los fines de los PHDH (art. 46.1 LADA). No obstante, en ese mismo apartado se faculta a la consejería para destinar parte de los recursos ahorrados al usuario cuando estén garantizados el uso de abastecimiento y los caudales ambientales y no existan desequilibrios en el sistema de explotación⁷⁵⁸.

consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio siempre que no deterioren el estado de las masas de agua». Ello, unido a que se han suprimido los arts. 25.6 y 42.6 LADA por el Decreto-Ley 2/2020 y la Ley autonómica 7/2021, permiten que se puedan hacer actuaciones en las zonas de servidumbre y policía siempre que cumplan las limitaciones establecidas en la legislación básica y en la normativa de los PHDH.

⁷⁵⁸ La exigencia de valorar los desequilibrios solamente a nivel del sistema de explotación a efectos de poder destinar parte del agua ahorrada para el usuario, no es coherente con lo expresado en el art. 45.2 LADA, que para

Asimismo, el art. 45.9 LADA exige para la obtención de nuevas ayudas para la modernización de infraestructuras y regadíos que los beneficiarios acepten el ahorro de recursos, de forma que finalizadas las actuaciones subvencionadas se proceda inmediatamente a la revisión de las concesiones afectadas. Y la disposición adicional octava prevé que a partir del año 2015 se revisen todas las concesiones de riego que se hayan beneficiado de ayudas públicas o pudieran haberse beneficiado, aunque no lo hayan hecho. Para ello, el texto originario del art. 45.10 remitía a un reglamento posterior el procedimiento y criterios para la revisión de dichas concesiones, pero tras la modificación realizada por el Decreto-Ley 26/2021 se remite a los arts. 157 a 160 RDPH.

Este criterio novedoso respecto al TRLA, no lo es tanto en la legislación en materia de regadíos, que venía exigiendo que los ahorros en dotación de agua conseguidos a través de las subvenciones y ayudas otorgadas por la administración, se destinaran a eliminar los déficits hídricos del sistema y a la garantía de los usos preferentes de abastecimiento y ambiental. Prohibiéndose además que estos recursos ahorrados se destinaran a nuevos regadíos (Real Decreto 287/2006). Tampoco lo es en materia de abastecimiento, ya que el art. 24.2 LPHN permite que la parte de volumen ahorrado en la modernización y mejora de las redes de abastecimiento a poblaciones se mantenga como reserva para el mismo abastecimiento, sin perjuicio de que puedan otorgarse aprovechamientos en precario sobre dichos volúmenes.

No obstante, valoro muy positivamente la incorporación de este criterio en una ley en materia de agua, ya que con ello se refuerza la exigencia legal, establecida en materia de regadíos, de recuperar los recursos ahorrados por la modernización de los regadíos para garantizar los usos existentes y disminuir los déficits hídricos de las cuencas hidrográficas. Y ello, porque hasta la fecha de promulgación de la LADA, las inversiones millonarias realizadas tanto por la Administración estatal como la autonómica en ayudas y subvenciones solo habían conllevado un aumento de la superficie de riego. Sin embargo, la obligación de destinar parte de ese ahorro para el propio uso del usuario, incumpliendo la normativa en materia de regadíos estatal y europea⁷⁵⁹, va a seguir permitiendo que con los ahorros en dotación por modernización de las instalaciones se siga aumentando la superficie de regadío provocando más estrés hídrico a los

otorgar nuevas concesiones o ampliar las existentes exige tener en consideración las disponibilidades globales de la DH; ni tampoco lo es con el criterio establecido en el art. 24.4.e) para la elaboración de los PHDH. Por ello, se debería modificar la regulación de las revisiones del art. 45, para exigir que en la reutilización de los recursos ahorrados con la modernización por los usuarios se tengan en consideración los recursos globales de la demarcación y lo establecido en la planificación hidrológica en cuanto a la asignación de recursos a los distintos usos previstos.

⁷⁵⁹ El Reglamento 1305/2013, que regula las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el marco 2014-2020, exige que dichas ayudas se utilicen para conseguir un ahorro potencial de agua de entre un 5 % y un 25 % con arreglo a los parámetros técnicos de la instalación o infraestructura existente, llegando a un 50 % en masas de agua subterránea o superficial cuyo estado haya sido calificado como inferior a bueno en el correspondiente PH. Por tanto, esta obligación de la Consejería de destinar parte del agua al usuario, puede conllevar la devolución de los fondos europeos recibidos para tal modernización por incumplimiento de los porcentajes antes citados de ahorro de agua.

sistemas de explotación actuales. Por ello, no debería haberse establecido como una obligación de la consejería y, si acaso, se podría haber dejado como una potestad de la consejería a petición del interesado.

B. Contenido de los programas de medidas

Es el apdo. 5 del art. 25 LADA el que regula el contenido obligatorio de los programas de medidas, sin perjuicio del contenido obligatorio previsto en la DMA (art. 11 y anexo VI) y en la legislación básica estatal (arts. 42.1.g y 92.4^o TRLA y en los arts. 43, 44, 45.bis, 51, 55 y 59.3 RPH). El contenido, por tanto, de los programas de medidas en las cuencas intracomunitarias será el siguiente:

- a) *Actuaciones para la protección, conservación, regeneración y mejora de las masas de agua y de sus ecosistemas, que permitan alcanzar los objetivos medioambientales.* Son todas aquellas actuaciones o medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en materia de protección del agua. Se deberán recoger de forma separada las relacionadas con el agua de consumo humano del abastecimiento urbano. A falta de regulación autonómica, habrá que estar a lo establecido en el art. 45 y en el anexo III RPH.
- b) *Un inventario de los recursos hídricos existente.* Este contenido no se corresponde con ninguna actuación o medida concreta y es más propio del PHDH, como se establece en el art. 42.1.a.c') TRLA. Pero, debe servir de base para estimar las actuaciones en infraestructuras hidráulicas necesarias para garantizar la cantidad y calidad de los recursos hídricos para las demandas existentes y previstas futuras.
- c) *Actuaciones de interconexión de sistemas de explotación, para la movilización de los recursos disponibles dentro de la misma demarcación, en especial la interconexión de sistemas de captación de agua para consumo humano que permita homogeneizar las garantías de abastecimiento.* Estas medidas se integran dentro de las medidas complementarias, entre aquellas actuaciones en infraestructuras básicas para hacer posible la oferta de recursos prevista por el plan y los objetivos medioambientales, cuya regulación se incluye en el art. 60 RPH. Estas actuaciones requieren una justificación adecuada de las mismas, por cuanto su construcción puede provocar el deterioro de la masa de agua cedente en favor de la masa que recibe las aguas. Por lo que para su admisión deben cumplir las condiciones exigidas en el art. 39 RPH para las nuevas modificaciones o alteraciones derivadas de las actividades humanas.
- d) *Estudio económico de los costes y financiación de las medidas incluidas en el programa y, en especial, para construcción, mantenimiento y conservación de infraestructuras y de los servicios que preste la administración en la gestión del agua y costes ambientales derivados del uso del agua.* El art. 61 RPH exige que se realice un análisis coste-eficacia de todas las medidas y no solamente de las actuaciones en

materia de infraestructuras y prestación de servicios. El cálculo debe realizarse conforme a lo establecido en los apdos. 6.2.4, 6.2.5 y 6.3 de la IPH autonómica.

- e) *El abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas en el ciclo integral del agua de uso urbano, con previsión de las obras de infraestructuras de aducción y depuración y la gestión de los residuos resultantes.* Estas medidas estarían incluidas dentro de las medidas para la protección de las masas del agua (arts. 45 y 45.bis RPH), debiendo incluir de forma separada las relacionadas con el agua de consumo humano y las de vertidos de aguas depuradas urbanas.
- f) *Instrumentos de control de las captaciones y vertidos, basados en la instalación obligatoria de contadores volumétricos, o sistemas alternativos de medición previamente autorizados por la consejería competente en materia de agua.* En estas medidas se incluyen todas aquellas tanto para el control de las extracciones y almacenamiento del agua, como para el control de los vertidos y otras actividades con incidencia en el estado de las aguas. Estas medidas se regulan en el art. 49 (vertidos puntuales, difusas y otras actividades causantes de impactos hidromorfológicos), en el art. 50 (vertidos directos a aguas superficiales), en el art. 51 (vertidos de sustancias peligrosas) y en los arts. 48 y 54 RPH (extracción y almacenamiento del agua).
- g) *Medidas relacionadas con el ahorro, optimización y mejora de la eficiencia del uso del agua.* Son aquellas que proporcionan incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, al ahorrar recursos, favorezcan el cumplimiento de los objetivos medioambientales del PHDH. La regulación se encuentra en el art. 47 del RPH.
- h) *Acciones para aumentar la reutilización de las aguas residuales depuradas, mediante procesos de tratamiento adicional o complementario que permitan adecuar su calidad al uso al que se destinen, y, si procede, acciones para aumentar la desalación*⁷⁶⁰. Estas medidas de construcción de infraestructuras de reutilización y, en su caso, modificación de las concesiones para asignar los recursos hídricos de mejor calidad para los abastecimientos a la población (art. 44.2 LADA), se pueden encuadrar en las medidas relativas a la protección del agua de consumo humano, o incluso en las medidas de control de vertidos a las masas de agua. También se pueden incluir dentro de las medidas complementarias de infraestructuras básicas para garantizar las demandas de agua (art. 55.2 RPH).
- i) *Medidas de mejora de las masas de agua artificiales o muy modificadas.* Estas

⁷⁶⁰ Originariamente este apartado h) no contemplaba las acciones de desalación y se centraba en la reutilización. El Decreto-Ley 2/2020, como no podía ser de otra forma, ha subsanado esta omisión para incluir expresamente a la desalación. Esta medida es imprescindible para paliar la carencia de recursos en las Cuencas Mediterráneas andaluzas.

medidas no suelen constituir un capítulo aparte, ya que se integran dentro de las medidas relativas a la protección, conservación, regeneración y mejora de las masas de agua (art. 45 RPH).

- j) *Iniciativas de prevención y defensa contra inundaciones.* Estas medidas constituyen uno de los capítulos habituales de las medidas complementarias del art. 59 RPH y deben definirse en los planes especiales de gestión del riesgo de inundación, regulados en los arts. 58 a 62 LADA.
- k) *Medidas de respuesta ante la contaminación de origen accidental y difusa.* Suelen incluirse dentro de las medidas básicas (arts. 49 a 52 RPH), pero también pueden incorporarse a las medidas complementarias (art. 55 RPH) en los programas de elaboración y difusión de buenas prácticas en la agricultura y en la ganadería o de introducción de la condicionalidad para acceder a ayudas públicas en explotaciones agrarias.

Las medidas para prevenir o reducir los episodios de contaminación accidental causados por la industria, por instalaciones ganaderas, por los tanques de aguas pluviales de las depuradoras urbanas y otras se regulan en el art. 52 RPH. Contaminación accidental que puede o no ser difusa, en función de que tenga un punto de vertido único o llegue al DPH por múltiples puntos no controlables.

- l) *Campañas de sensibilización social sobre los objetivos medioambientales y programas formativos sobre las mejores técnicas disponibles en la gestión del agua.* Los programas formativos se incluyen dentro de las medidas básicas para fomentar un uso eficiente y sostenible de las aguas (art. 47 RPH). Al ser medidas cualitativas y genéricas, son difícilmente evaluables en cuanto a sus efectos sobre el estado de las masas de agua. Por su parte, las campañas de sensibilización social se suelen incluir en las medidas complementarias (art. 55.2 RPH)⁷⁶¹. A estas campañas se les da mucha importancia en Andalucía para mejorar la gestión del agua, por lo que desde el año 2006 se vienen poniendo en práctica⁷⁶².

⁷⁶¹ No obstante, el PHDH Tinto-Odiel-Piedras ciclo 2015-2021 las ha incluido dentro de las medidas básicas para fomentar un uso eficiente y sostenible del agua.

⁷⁶² Así, podemos citar las siguientes campañas de sensibilización realizadas a través de la consejería: las «Rutas del Agua» (recorridos por la geografía del agua andaluza para el público general) del año 2006, la «Caravana del agua» y una exposición itinerante de «El agua» en los años 2007 y 2008, los «Jurados ciudadanos» en los años 2008 y 2010, la «Mejora de la gestión de los acuíferos del poniente almeriense» durante el 2008 y el 2009 o la campaña de educación ambiental «Agua prestada, devuélvela depurada» entre los años 2009 y 2013. Aunque las más importantes, por su duración y contenido, son las campañas de «Conoce tus fuentes» (realizada para mostrar la riqueza el patrimonio de las fuentes y manantiales de Andalucía) y el programa de voluntariado ambiental para la conservación de los ríos «Andarriros», que desde el año 2007 se viene realizando. Véase la página web: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=f3003f206af6d210VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=6cd56a33390f4310VgnVCM>

m) Medidas de fomento para la constitución de entidades supramunicipales de aguas y para la modernización de infraestructuras que permitan ahorros y recursos disponibles para su reasignación. Las medidas de fomento de constitución de entidades supramunicipales buscan garantizar la prestación del servicio del ciclo integral del agua urbana, regulada en los arts. 32 a 34 LADA. Normalmente las medidas de fomento se incluyen dentro de las medidas complementarias; sin embargo la inclusión junto con la modernización de infraestructuras para favorecer el ahorro de recursos, las integraría dentro de las medidas básicas para fomentar un uso eficiente y sostenible del agua del art. 47 RPH. Lo que muestra a su vez las altas perspectivas que se tenían puestas en los entes supramunicipales como instrumento para favorecer el ahorro del agua a través de una mejor gestión de las infraestructuras hídricas.

El contenido del art. 25.5 LADA tiene carácter complementario respecto de las medidas establecidas en el citado art. 42.1 LADA. Ello se confirma en el articulado de la IPH autonómica que desarrolla el contenido del programa de medidas, remite a lo establecido en el RPH en todos sus términos y no hace ninguna referencia a las medidas exigidas en este artículo de la LADA. Por tanto, considero que este artículo carece de aplicación práctica para el redactor de los PHDH, salvo como criterios a la hora de priorizar y seleccionar alternativas entre las propuestas por la comisión de autoridades competentes y en el proceso participativo desarrollado⁷⁶³.

Así los redactores del PHDH, a partir de la información suministrada por la comisión de autoridades competentes sobre los programas de medidas elaborados por cada una de dichas Administraciones, deben coordinarlos e integrarlos dentro de los objetivos previstos en el PHDH con objeto de que sus efectos se combinen para alcanzar la máxima eficiencia al menor coste económico. Para ello, se analizan los efectos de las medidas sobre las masas de agua de la DH, y se comprueba que no originan un aumento de la contaminación de las aguas y que permiten alcanzar todos y cada uno de los objetivos previstos en el PHDH⁷⁶⁴. Si no se

1000001325e50aRCRD

⁷⁶³ El apdo. 6.1 IPH establece: «El programa de medidas cuyo resumen debe figurar en el plan hidrológico es el resultado de un proceso participativo de análisis de las alternativas para alcanzar los objetivos previstos en la planificación, que debe integrar, además, los resultados del proceso de evaluación ambiental estratégica. El plan finalmente aprobado debe contener la solución a las posibles alternativas planteadas para el programa de medidas e indicar la metodología utilizada para definirla. En la documentación del plan se recoge el proceso de análisis y se justifica que dicha alternativa constituye la combinación de medidas más adecuada».

⁷⁶⁴ A ese respecto, el apdo. 6.1 IPH indica que: «La estimación de los efectos de las medidas sobre el estado de las masas de agua de la demarcación hidrográfica se puede apoyar, siempre que la información disponible lo permita, en la utilización de modelos de acumulación de presiones y simulación de impactos basados en sistemas de información geográfica. Dichos modelos requieren una caracterización previa de las medidas que incluya tanto su ubicación geográfica, identificando las presiones sobre las que actúan, como su eficacia y sus costes, según se describe en el epígrafe siguiente. El procedimiento para estimar los efectos de cada medida consiste en obtener, para cada una de las masas o grupos de masas sobre las que repercute, los valores de los parámetros a partir de los cuales se definen los indicadores de calidad que determinan el estado de las masas en el escenario tendencial y compararlos con los esperados en el año 2015 tras la aplicación de la medida, o en los años 2021 y 2027 en el caso de que se hayan definido prórrogas para el cumplimiento de los objetivos. Esta comparación ha de hacerse para

alcanzaran con los programas presentados por la comisión todos los objetivos previstos, deberá ser la administración gestora de la cuenca la que elabore una propuesta de medidas complementarias para alcanzar esos objetivos, que debe someter a la aprobación de la citada comisión.

De mi experiencia en la participación en el comité de autoridades competentes, puedo indicar que el proceso suele ser a la inversa, de modo que primeramente el redactor del PHDH estima las medidas necesarias para alcanzar los objetivos, las cuales remite a las Administraciones participantes en dicho comité; y después estas confirman o no su voluntad de acometerlas total o parcialmente de acuerdo con los programas y políticas públicas previstos o en ejecución.

5. Contenido potestativo

El contenido potestativo de los PHDH se establece en el art. 43.1 y 2 TRLA, que sin variación alguna con respecto a la LAg, regula las reservas de agua y de terrenos y las zonas de especial protección de cuencas, acuíferos o masas de agua. Por su parte, la LADA no regula nada al respecto de las reservas de aguas y terrenos, pero sí sobre las reservas fluviales (art. 21). Por ello, a falta de una normativa autonómica en materia de reservas, se deberá aplicar en los PHDH supletoriamente la regulación estatal de los arts. 20 y 66 RPH; mientras que en materia de zonas de protección se estará a lo establecido en la normativa autonómica en materia de protección del medio ambiente y en el citado art. 21 de la LADA. Asunto que ya ha sido tratado en un apartado anterior, al cual me remito.

6. Actualizaciones de los planes

Finalmente, en el art. 42.2 TRLA se enumera la documentación complementaria que obligatoriamente se debe incluir en todas las actualizaciones del PHDH. «Actualizaciones» del art. 42.2 que se deben entender referida a las «revisiones» que se citan a lo largo del articulado del TRLA y del RPH⁷⁶⁵.

cada medida por separado para diferenciar la contribución de cada una a la mejora del estado de las masas de agua afectadas, lo que posibilitará el establecimiento de etapas en la aplicación del programa de medidas y el consiguiente escalonamiento de sus costes. No obstante, si la puesta en práctica de una medida requiere la ejecución previa de otra, ambas se deben analizar conjuntamente en cuanto a la estimación de efectos y costes. Una vez que se disponga de la caracterización, en términos de coste y eficacia, de las diferentes medidas que permiten alcanzar los objetivos ambientales en todas las masas de agua de la demarcación hidrográfica, la selección de la combinación más adecuada se apoya en un análisis coste-eficacia. Dicho análisis se lleva a cabo teniendo en cuenta lo indicado en el epígrafe 8.3».

⁷⁶⁵ Se asimila el concepto de «actualización» al de «revisión» exigida en el art. 13.7 DMA, pero sin variar el contenido del art. 38.3 LAg (actual 40.4 TRLA), que diferencia entre la actualización periódica y la revisión justificada. La confusión entre ambos términos, que viene desde la promulgación de la LAg y que ha dado lugar a múltiples interpretaciones por los autores, es más conceptual que jurídica. Al respecto se puede consultar a ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 282-286). La revisión es una actividad o proceso por el cual se analiza, estudia y asegura que el objeto de la revisión sigue siendo apto para alcanzar los objetivos fijados; mientras que la actualización es

La regulación del procedimiento de revisión se incluye en el art. 89 RPH (modificado por el Real Decreto 1159/2021), donde se distingue entre la revisión completa y periódica cada seis años desde la fecha de su entrada en vigor (apdo. 2), y la revisión «parcial»⁷⁶⁶ cuando lo acuerde el consejo del agua o a la administración competente a la vista de los cambios o desviaciones que se observen en los datos, hipótesis o resultados previstos (apdo. 1).

En ambos casos, el procedimiento de revisión será similar al previsto para su elaboración, en especial en cuanto a la participación activa de los ciudadanos y los informes preceptivos de los órganos colegiados. La documentación mínima obligatoria que por tanto se debe incluir, sin perjuicio del resto del contenido previsto en el art. 42.1 TRLA que sea necesario actualizar para adaptarlo a la nueva situación de las masas de agua, será⁷⁶⁷:

- a) «Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan.
- b) Una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, incluida la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el período del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados.
- c) Un resumen y una explicación de las medidas previstas en la versión anterior del plan hidrológico que no se hayan puesto en marcha.
- d) Un resumen de todas las medidas adicionales transitorias adoptadas, desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico, para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos».

El objeto de este contenido adicional que debe incluirse en las revisiones es constatar que las medidas adoptadas en el PHDH primitivo han conseguido alcanzar los objetivos previstos y, en el caso de que no se hayan conseguido alcanzar los objetivos medioambientales, conocer las causas de ello y las medidas transitorias adoptadas. Aunque, al solaparse la redacción de la actualización con la ejecución del programa de medidas del plan anterior, es complicado evaluar el éxito de tales medidas. Es más, la falta de ejecución crónica de los programas de medidas

el efecto concreto (que se suele dar tras una previa revisión) de cambiar un documento o plan previo por otro nuevo adaptado a las consideraciones observadas durante el proceso de la revisión. Una vez realizada la revisión del PHDH, se puede proceder o no a la actualización del correspondiente plan en función de que se observe que sea o no necesario cambiarlo por haber variado las condiciones de partida o los resultados previstos. Solamente en el caso de la revisión obligatoria cada seis años establecida en el citado art. 13.7 DMA, se deberá actualizar el contenido de dichos PHDH con el contenido mínimo obligatorio previsto en el art. 42.2 TRLA.

⁷⁶⁶ He calificado esta revisión como parcial por cuanto solo sería necesario modificar aquel contenido afectado por los cambios o desviaciones detectados en el seguimiento del citado PHDH, pero no el resto del contenido que se considerará por el órgano promotor como válido.

⁷⁶⁷ A dicho contenido el art. 89.5.e) RPH añadía también «Los resultados y el impacto de las medidas tomadas para evitar una contaminación química de las aguas superficiales». No obstante, tras la modificación realizada de dicho artículo por el Real Decreto 1159/2021, se ha eliminado dicho apartado y, por tanto, el contenido se debe ceñir a lo establecido en el art. 42.1 TRLA.

obliga continuamente a trasladar las medidas de un plan a la actualización siguiente⁷⁶⁸ y a relegar, por tanto, el contenido exigido por los arts. 42.2 TRLA y 89 RPH.

VII. APROBACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

1. Competencia estatal en la aprobación de los planes

Aunque las CCAA ostentan competencias exclusivas en materia de planificación hidrológica en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, la STC 227/1988 otorga la competencia al Estado para la aprobación de los PHC de acuerdo con su competencia para la fijación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica establecida en el art. 149.1.13 CE. La coordinación de actividades en la planificación hidrológica se realiza «mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica» (FJ 20º).

La competencia estatal, así atribuida en el art. 38.6 LAg, se ha trasladado sin cambio ninguno al art. 40.6 TRLA. Por ello, será el Gobierno de la Nación el que, tras el informe previo del Consejo Nacional del Agua (arts. 20.1.b TRLA y 83.1 RPH) y a propuesta de la CA competente en la cuenca, aprobará los citados PHDH si cumplen las tres condiciones impuestas en el citado art. 40.6 TRLA (reiteradas en el art. 83.4 RPH):

- Se ajustan a las prescripciones de los arts. 40.1, 3 y 4, que definen los objetivos y criterios, así como al art. 42, que regula su contenido obligatorio.
- No afectan a los recursos de otras cuencas hidrográficas.
- Y se acomodan a las determinaciones del PHN.

A tales efectos, el art. 20.2 LADA establece la competencia del Consejo de Gobierno para la aprobación inicial de los PHDH intracomunitarios y la competencia del Gobierno de la Nación para la aprobación definitiva de estos planes⁷⁶⁹. Esta atribución expresa de competencias al

⁷⁶⁸ El escaso plazo de tiempo transcurrido entre la aprobación del plan de primer ciclo (2009 -2015) en el año 2012 y la revisión y actualización del mismo (cuyas primeras fases de consulta pública del esquema provisional de temas importantes se inició en el año 2014), explica que muchas de las medidas previstas en el primer plan estén todavía sin ejecutar e incluidas en el programa de medidas del segundo ciclo (2015-2021). Así se indica expresamente en la memoria del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras 2015-2021, p. 360, cuando realiza el análisis del programa de medidas del plan anterior aprobado por el Real Decreto 1329/2012.

⁷⁶⁹ Esta competencia ha sido avalada posteriormente, como no podía ser de otro modo, por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 524/2014 (recurso 137/2009 de la CA de la Rioja contra el art. 15 del Decreto 31/2009), que modificaba el procedimiento de aprobación del Plan del Distrito Fluvial de Cataluña para sustituir la aprobación del Gobierno de la Nación por un informe determinante y eliminar el informe del Consejo Nacional

Gobierno de la Nación para la aprobación definitiva zanjó las dudas que se plantearon de acuerdo con el art. 18.4 LOTA, que exige que los planes con incidencia en la ordenación del territorio (como son los PHDH según establece el art. 28.1 LADA) sean aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno, acerca de si debía ser la propia CA la que aprobará definitivamente los citados PHDH⁷⁷⁰.

Este acto de aprobación por parte del Gobierno de la Nación se ha considerado por una buena parte de la doctrina como un acto reglado o cuasi-reglado, que le priva prácticamente de marco alguno al Estado de libre actuación para modificar el contenido de los citados PHDH. Ello es así, por cuanto el TRLA, al igual que pasaba en la LAg, no establece un plazo para resolver y notificar que pueda dar lugar a un silencio, de modo que no se posponga *in aeternum* la aprobación de los planes con los que no esté conforme⁷⁷¹.

La aprobación por parte del Estado de los PHDH intracomunitarios no le habilita para modificar el texto propuesto por las CCAA a su libre albedrío, sino que está limitado a las funciones de coordinación de todos los planes a nivel nacional. Así, la STS de 8 de abril de 2014 (recurso 541/2012) reconoce que el Gobierno de la Nación en la aprobación del PHDH de Galicia Costa (Real Decreto 1332/2012) solo ejerce funciones de coordinación, tal y como establece la STC 227/1988 y, por ello, tan solo entra a analizar la impugnación de los caudales ecológicos, ya que el resto de los preceptos impugnados no son objeto de control por parte del Gobierno de la Nación de acuerdo con el citado art. 40.6 TRLA. Esta interpretación fue rápidamente cambiada en el ATS de 30 de septiembre de 2014, que resuelve el incidente de nulidad de actuaciones planteado por el recurrente; y en la posterior STS de 12 de diciembre de 2014, que reconoce en su FJ 1: «una amplísima intervención del Estado, condicionante de la aprobación definitiva del Plan formulado por la Comunidad Autónoma y por tanto de su vigencia, con espacios incluso generadores de eventuales equívocos competenciales sobre el alcance de las potestades de una y otra Administración territorial». Y rechaza «la impugnación autónoma, previa a la aprobación del Gobierno, de los aspectos de la planificación reservados a la competencia de la Comunidad, en primer lugar, porque de este modo se le obligaría a acudir a un proceso contra una actuación administrativa todavía carente de eficacia ejecutiva y, en segundo lugar, porque al ofrecer gran dificultad deslindar limpiamente aquellas competencias [...] sería un gravamen procesal excesivo para la parte en relación con su derecho constitucional a obtener una tutela judicial

del Agua. Así, esta sentencia rechaza la contestación del Gobierno estatal que, a requerimiento del Gobierno catalán, se comprometía a modificar el sistema de aprobación del PH catalán mediante intervenciones estatales de menor intensidad que la de la aprobación por parte del Gobierno de la Nación, por cuanto ello no supone la modificación del art. 40.6 TRLA, de modo que considera nula dicha modificación.

⁷⁷⁰ ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 333) consideraba, con anterioridad a la aprobación de la LADA, que este precepto no sería aplicable a la planificación hidrológica, por cuanto de acuerdo con lo dispuesto en el propio art. 18.2 LOTA, la elaboración y aprobación de los PHDH se debe regir por la legislación especial que los regule, que en ese momento era el art. 38.5 LAg. Y así en el FJ 20º de la STC 227/1988 se estableció la competencia del Gobierno de la Nación para la aprobación también de los PHDH intracomunitarios.

⁷⁷¹ Por ello para EMBID IRUJO, A. (1991: 142- 146) sería un acto cuasi-reglado, frente a la opinión de MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 658) para quienes sería una aprobación reglada.

efectiva obligarle a promover un control de legalidad de la actuación planificadora de la Administración autonómica antes de que la misma haya sido sometida al escrutinio que la Ley reconoce a la del Estado».

Esta doctrina ha sido posteriormente seguida en otras sentencias, como la STS de 11 de junio de 2015 (recurso 583/2012), que igualmente reconoce en su FJ 1 «una amplísima intervención del Estado, condicionante de la aprobación definitiva del plan formulado por la Comunidad Autónoma, y por tanto de su vigencia» basándose en los condicionantes establecidos en el citado art. 40.6 TRLA, en el PHN y en la prohibición de que sus determinaciones afecten a los recursos de otras cuencas.

2. Procedimiento de aprobación de los planes intracomunitarios

El procedimiento de aprobación previsto en el art. 80.5 RPH contempla que una vez elaborado el proyecto de PHC, con la conformidad del comité de autoridades competentes, sea elevado al Gobierno a través del MMA por parte del consejo del agua de la DH (art. 35.2 TRLA)⁷⁷². Por su parte, la CA de Andalucía, de acuerdo con sus competencias en la materia establecidas en el art. 50 del Estatuto de Autonomía, ha regulado sus propios órganos colegiados de participación en la planificación hidrológica y en el proceso de aprobación de los PHDH intracomunitarios en el Decreto 477/2015.

Esta regulación introduce alguna pequeña variación con respecto al procedimiento previsto en el art. 83 RPH. Así, dicho decreto atribuye a los consejos del agua de las DH la competencia para informar el anteproyecto del PHDH antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno (art. 10.b). Por ello, no será este órgano el que eleve el proyecto al MMA, sino que, como se va a explicar a continuación, es el propio Consejo de Gobierno andaluz el que elevará el proyecto al ministerio tras su aprobación inicial. Así, el procedimiento de aprobación de los PHDH intracomunitarios es el siguiente:

- Conformidad de la comisión de autoridades competentes.
- Informe preceptivo del consejo del agua de la DH intracomunitaria correspondiente.
- Propuesta de aprobación por parte del titular de la consejería competente en materia de agua.
- Aprobación inicial por el Consejo de Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en el art. 20.2 LADA y en el art. 27.13 de la Ley 6/2006 y remisión al Gobierno de la Nación para

⁷⁷² El Real Decreto 1159/2021 ha modificado el referido art. 80.5 RPH para restringir la conformidad del comité de autoridades competentes exclusivamente al programa de medidas. Con ello, se ciñen las funciones del citado comité al diseño y coordinación del programa de medidas, sin que ostenten ninguna potestad sobre el resto de los contenidos de los PHDH.

su aprobación definitiva.

- Publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno en el BOJA.
- Comprobación por el MMA si se ajusta a las prescripciones impuestas en el art. 40.6 TRLA y remisión al Consejo Nacional del Agua.
- Informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua.
- Aprobación del Gobierno mediante real decreto a propuesta del MMA.
- Publicación de su aprobación y su contenido normativo en el BOE y BOJA.

3. Aprobación de los programas de medidas

El art. 11 DMA exige a los Estados miembros que elaboren para cada DH un programa de medidas para alcanzar los objetivos previstos en el PHC y los arts. 41.2 y 42.1 TRLA exigen que un resumen del programa de medidas se integre en el contenido de estos PHC⁷⁷³. Pero en ningún artículo del RPH, que desarrolla la regulación estatal de los programas de medidas, se establece el procedimiento ni la competencia para aprobar estos programas de medidas. Tan solo se establece la regulación de las medidas básicas y complementarias, el análisis coste-eficacia y los criterios para seleccionar las medidas. Esta regulación se completa con lo establecido en la IPH estatal y autonómica.

Aunque la aprobación de los PHDH ha sido una cuestión sumamente analizada por la doctrina y rápidamente fijada por el TC en su sentencia 227/1988, la elaboración y la aprobación del programa de medidas no han sido reguladas ni objeto de análisis por la jurisprudencia del TC. Por ello, han sido variadas las interpretaciones que se han realizado al respecto sobre el órgano competente para su aprobación en las cuencas intracomunitarias.

La relación entre los programas de medidas y los PHC no está clara, una vez que se eliminó del texto del art. 11 DMA la exigencia de que «los programas de medidas formarán parte de los planes de gestión de cuenca previstos en el artículo 16» (actual art. 13). Y por tanto, se produce una relativa desvinculación entre ambos instrumentos que dificulta encontrar la verdadera relación entre ellos⁷⁷⁴.

Parece claro que el elemento clave para la DMA son los programas de medidas, que a semejanza de los programas previstos en la Directiva 76/464/CEE, deben contener aquellas actuaciones

⁷⁷³ El art. 41.2 TRLA establece «Los programas de medidas se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos». Por lo que, a mi juicio, queda patente que dichos programas de medidas se elaborarán y se aprobarán dentro del mismo procedimiento de elaboración que los PHC. Esta interpretación, cómo se va a exponer a continuación, no ha sido pacífica por parte de la doctrina jurídica.

⁷⁷⁴ Véase FANLO LORAS, A. (2006A: 53).

de contenido regulador, normativo o de implementación imprescindibles para asegurar la consecución de los objetivos ambientales fijados por los PHDH correspondientes. Mientras que el contenido exigido en el anexo VII para los citados planes tiene un carácter marcadamente informativo o cognitivo⁷⁷⁵.

Por su parte, en el TRLA no queda clara la relación entre ambos documentos y, así, se podría considerar que existe una separación formal de los mismos basándose en el art. 42.1 TRLA, que exige que solamente se incluya un resumen del programa de medidas dentro del contenido obligatorio de los PHC y, en especial, en el art. 92.4, que indica que «el programa de medidas se integrará por las medidas básicas y las complementarias que, en el ámbito de sus

⁷⁷⁵ Así lo estiman autores como DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 204) o CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006: 37-57), que mantiene que «el contenido obligatorio de los planes de nuestra legislación anterior a la transposición se ha separado en dos partes. Por un lado, todos los aspectos relativos a los estudios, inventarios, análisis, etc., que siguen formando parte de la nueva planificación; y por otro lado, la práctica totalidad del anterior contenido ordenador que ha pasado a los programas de medidas. Podemos afirmar que nuestra planificación se ha plegado a la prevista por la DMA, que es fundamentalmente información si bien corresponde a los planes adoptar algunas decisiones». Para la autora, los planes son documentos fundamentalmente informativos, al perder la función reguladora, que ha pasado a los programas de medidas, cambio que, para ella, inicia la necesaria flexibilización de nuestro sistema de planificación. Así, parte del contenido obligatorio de los PHC establecido en el art. 40 LAg, letras e), g), i), f), k), l) y j) LAg, ha pasado a integrar los programas de medidas en el art. 42.1.g) TRLA, letras d'), i'), k'), l'), m', n') y o'). En contra se posicionan autores como FANLO LORAS, A. (2006A: 61-62), que considera que, «con independencia de la supuesta desnaturalización sufrida por los planes hidrológicos, estos siguen conservando contenidos normativos relativos a los usos y demandas existentes, prioridad y compatibilidad de usos y orden de preferencia, asignación y reserva de usos, caudales ecológicos, reservas naturales fluviales, sistema de explotación único que tienen un marcado carácter normativo». El autor considera que debería rectificarse la trasposición realizada de la DMA por cuanto esta no impone ni justifica una desnaturalización de nuestro modelo de planificación hidrológica recogido en la LAg. Por su parte, EMBID IRUJO, A. (2007B: 787-788) opina que «la transposición realizada en el año 2003 fue tan zafia (copiando sin más, los preceptos de la misma y repartiéndolos aleatoriamente por el TRLA) que no deben sacarse consecuencias jurídicas del texto resultante (algunos preceptos resultan duplicados, otros son incomprensible y existe una lógica confusión entre el ámbito de los planes hidrológicos de cuenca y los programas de medidas)». Y propone que «en tanto en cuanto no llegue la cada día más necesaria reforma global de la legislación estatal, se adopte una concepción tradicional (o sea, normativa) de la planificación hidrológica, dentro de la cual deberán insertarse los contenidos de los programas de medidas exigidos por la DMA».

Las dudas sobre el carácter normativo o informativo de los nuevos PHDH quedó zanjada con la aprobación en el año 2007 del RPH, que en su art. 81.b) establece que la normativa de los PHDH incluirá al menos: Identificación y delimitación de masas de agua superficial, designación de aguas artificiales y aguas muy modificadas, identificación y delimitación de masas de agua subterráneas, prioridad y compatibilidad de usos, regímenes de caudales ecológicos, definición de los sistemas de explotación, asignación y reserva de recursos, régimen de protección especial (al menos, el relativo a las reservas hidrológicas, otras zonas protegidas y perímetros de protección), objetivos medioambientales y deterioro temporal del estado de las masas de agua, condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones, organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública, condiciones de referencia, límites de cambio de clase y normas de calidad ambiental necesarias para evaluar el estado de las aguas, debidamente motivado, de conformidad con el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre. Sin perjuicio de que, como se expone en la parte tercera de la tesis, los PHDH incluyeron en la normativa otros aspectos o criterios aplicados anteriormente por los organismos de cuenca sin amparo legal del TRLA y del RDPH.

competencias, aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas». No obstante, ambos instrumentos están relacionados entre sí, y deben elaborarse a la vez⁷⁷⁶ teniendo en cuenta los datos obtenidos en los documentos iniciales de la planificación hidrológica y los objetivos medioambientales establecidos para las masas de agua. Por ello, como ha demostrado la experiencia en su elaboración y aprobación, «el plan hidrológico es un conjunto unitario, que integrado por documentos de naturaleza distinta (cognoscitivos, normativos y técnico-operativos) pero interrelacionados, que adquieren su sentido por relación a los demás siempre que implemente adecuadamente las remisiones normativas confiadas»⁷⁷⁷.

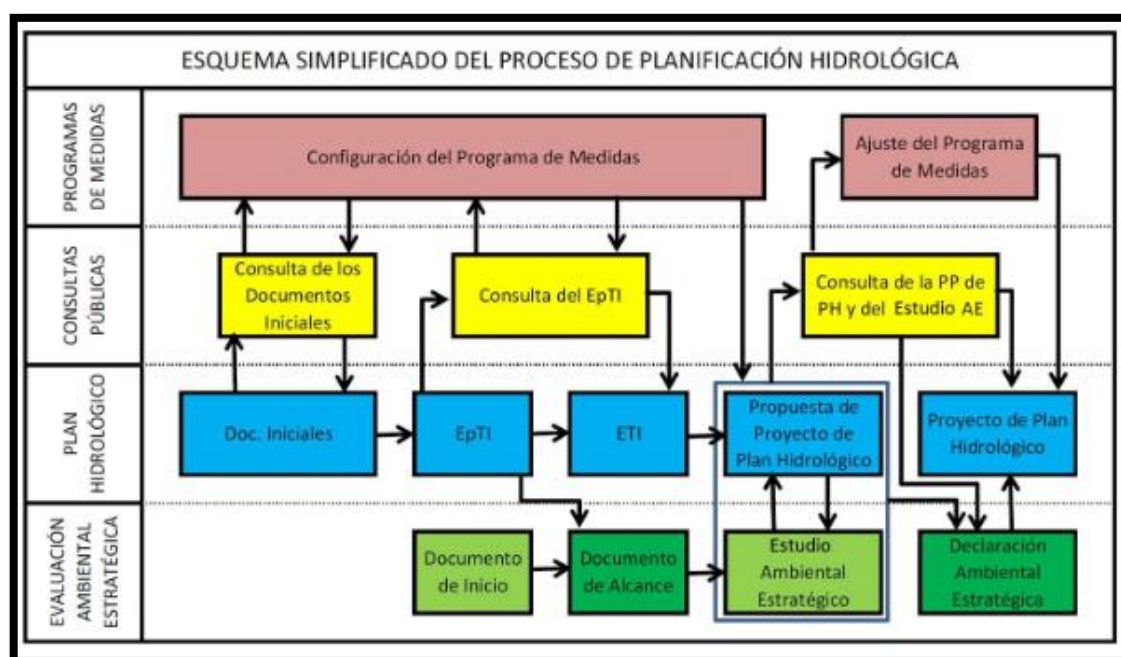


Ilustración 16. Esquema simplificado proceso de planificación hidrológica. Fuente: MITECO

La distinta naturaleza de sus contenidos también se traslada al proceso de su elaboración. De manera que la elaboración de la documentación de los PHDH recae en la administración que gestiona la DH, mientras que la competencia para elaborar el contenido del programa de medidas se remite al comité de autoridades competentes, sin perjuicio de las competencias de coordinación que mantiene la administración competente en la gestión de la DH. Ello lleva a algunos autores a considerar que, con la nueva planificación hidrológica impuesta por la DMA en el ámbito de las DH, ya no rige el principio de unidad de gestión, lo que permitiría establecer una cogestión Estado-CCAA en las DH costeras que integren cuencas hidrográficas

⁷⁷⁶ Por mucho que el art. 41.2 TRLA indique que «deberá contemplarse la elaboración previa, por las Administraciones competentes, de los programas de medidas básicas y complementarias», el proceso de elaboración previsto en el RPH y definido en las instrucciones y guías dadas por el ministerio muestran que el proceso debe realizarse simultáneamente. Véase la ilustración *ut infra*.

⁷⁷⁷ Véase FANLO LORAS, A. (2006A: 61).

intracomunitarias e intercomunitarias (p. ej. DH del Segura o DH Tinto-Odiel-Piedras + Chanza)⁷⁷⁸.

Por tanto, si aceptamos que ambos documentos forman un todo que requiere una coordinación por parte de la misma Administración pública, sin perjuicio de que la ejecución de las medidas previstas corresponda a una u otra administración según sus competencias en las materias respectivas, y de acuerdo con lo establecido en el art. 40 TRLA, que establece la competencia estatal para la aprobación de todos los PHDH intercomunitarios e intracomunitarios (en cuyo contenido obligatorio se incluye un resumen del programa de medidas), se debería concluir que también corresponde al Gobierno de la Nación la aprobación de los programas de medidas.

No obstante, si consideramos que ambos documentos son independientes (aunque exista una relación entre ellos originada por la coordinación que realiza la administración que elabora el PHDH) y teniendo en cuenta que la legislación básica no establece la competencia estatal para la aprobación del programa de medidas, las CCAA se podrían atribuir esa competencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de acuerdo con sus amplias competencias en materia de planificación hidrológica.

Esta última opción es la que el legislador autonómico ha seguido para atribuir la competencia al Consejo de Gobierno para la aprobación del programa de medidas de los PHDH intracomunitarios en el art. 27.1 LADA. La opción quedaría justificada por las funciones y servicios atribuidos a la CA de Andalucía en el Real Decreto 1560/2005 sobre las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Tinto-Odiel-Piedras, y Guadalete-Bárbate), que en su apdo. B.4.b atribuye a la CA la «elaboración y la determinación de actuaciones y de programa de medidas a incluir en los planes hidrológicos de demarcación» de las cuencas hidrográficas intracomunitarias del Guadalete-Bárbate, y de los ríos Tinto-Odiel-Piedras⁷⁷⁹. Mientras que para las cuencas hidrográficas intercomunitarias encomendadas (cuencas hidrográficas andaluzas vertientes a las aguas de transición del tramo internacional del río Guadiana) se atribuye a la CA de Andalucía la función de realizar la «propuesta de actuaciones y de programas de medidas a incluir en los planes hidrológicos de demarcación» del Guadiana. Esta

⁷⁷⁸ Véase CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006: 37-57) y EMBID IRUJO, A. (2007A: 25-27). En contra, autores como FANLO LORAS, A. (2006A: 62-63), que considera que «no es posible, sin romper el principio de unidad de planificación de la cuenca o demarcación, admitir la posibilidad de que para partes concretas de la misma (aguas costeras, aguas de transición) los objetivos de calidad los fije una Administración distinta del órgano de planificación de la demarcación», atribuyendo la labor de coordinación al consejo del agua de la DH.

⁷⁷⁹ Esta atribución no se incluyó en el Real Decreto 2130/2004, que traspasaba las funciones y servicios de la CH del Sur, pero considerando que en su apartado C tan solo se atribuye competencias el Estado para la legislación básica, la aprobación de los PHDH y las obras hidráulicas de interés general del Estado, se podría admitir que también estarían integradas las funciones de elaboración y determinación de actuaciones y de programas de medidas en esta cuenca hidrográfica intracomunitaria. Otros autores como FANLO LORAS, A. (2006A: 60-61) consideran que, aunque se traten de cuencas internas andaluzas, debería corresponder la aprobación final del programa de medidas al Gobierno de la Nación por cuando parte de su contenido forma parte del contenido obligatorio de los PHDH. Y por ello, la CA de Andalucía solo debería tener asignada la función de una «mera propuesta».

diferenciación de competencias para la determinación del programa de medidas entre las cuencas hidrográficas intracomunitarias e intercomunitarias en el citado Real Decreto 1560/2005 daría fundamento jurídico a la atribución competencial realizada en el citado art. 27.1 LADA⁷⁸⁰.

No obstante, en el Acuerdo de 2 de noviembre de 2011 del Consejo de Gobierno por el que se aprobó inicialmente el PHDH Tinto-Odiel-Piedras ciclo 2009-2015, no se establecía ninguna referencia a la aprobación definitiva del programa de medidas y tan solo se indicaba en el punto primero la aprobación inicial del PHDH, donde se incluye en el punto 10 de la memoria el programa de medidas.

4. Revisión de los programas de medidas

Junto a la competencia del Consejo de Gobierno para aprobar los programas de medidas, se incluye en el art. 27.2 LADA la potestad de aprobar la revisión de los programas de medidas a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de agua. Así, dentro de las funciones de seguimiento y control que corresponden a la Administración andaluza del agua (art. 87.5 RPH), la consejería competente puede considerar necesario modificar las medidas aprobadas para poder alcanzar los objetivos establecidos para las masas de agua⁷⁸¹. Y, de

⁷⁸⁰ Este apartado emula al art. 25.1 del Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2003, que establece que «corresponde al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, la aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, de los programas de medidas, de los programas de control y de los planes y programas de gestión específicos y su revisión, a propuesta de la Agencia Catalana del Agua». Aunque al limitar las funciones del Gobierno de la Generalidad al ámbito de sus competencias, habrá que entender que se refiere a una aprobación inicial previa a la aprobación definitiva del Estado recogida en el art. 18. Ya que además en su art. 22.1 establece que los contenidos del programa de medidas forman parte del Plan de gestión del Distrito de cuenca fluvial de Cataluña. No obstante, el Decreto 1/2017, de 3 de enero, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el periodo 2015-2021, establece en su art. 1: «se aprueba el Plan de gestión», sin especificar que es una aprobación inicial, ni que se remite el mismo al Estado para su aprobación final. Asimismo, en su disposición final segunda se indica que este Decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el DOGC. Este Decreto 1/2017 invadiría las competencias del Estado para aprobar definitivamente dicho plan y establecer su eficacia normativa al día siguiente de su publicación en el BOE. Si bien no se ha considerado así por la Administración estatal, que en el preámbulo del Real Decreto 450/2017 por el que aprueba el citado plan de gestión, asume que se ha realizado una aprobación inicial simplemente: «El Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, título con el que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña denomina al Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de sus cuencas internas, se refiere a cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de Cataluña y, como tal, ha sido elaborado por la Administración competente de dicha Comunidad Autónoma y aprobado inicialmente mediante el Decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2017, de 3 de enero, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el periodo 2015-2021».

A diferencia de la normativa catalana, en la LADA se omite la referencia al «ámbito de sus competencias», para atribuirse plenamente dicha competencia para aprobar el programa de medidas y no limitarlo a una aprobación inicial como ocurre con los PHDH intracomunitarios (art. 20.2).

⁷⁸¹ El art. 11.5 DMA establece que «cuando los datos en virtud de actividades de seguimiento u otros datos indiquen que probablemente no se lograrán los objetivos establecidos en el art. 4 para una masa de agua, el Estado miembro velará por que:

acuerdo con ello someter a la comisión de autoridades competentes un listado de medidas adicionales transitorias para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos en los PHDH. Consensuadas las mismas con el resto de las Administraciones públicas representadas en dicha comisión, se podría elevar dicha propuesta al Consejo de Gobierno para que se aprobaran y se pudieran ejecutar inmediatamente.

A mi juicio, el proceso de revisión, ya que no se establece procedimiento alguno en la LADA ni se remite a un desarrollo reglamentario, debería ser el mismo procedimiento que el seguido para la elaboración del programa de medidas durante la elaboración de los PHDH. Y de acuerdo con ello, se debería someter a los trámites de consulta e información pública, pero sin necesidad de acogerse a los plazos tan amplios de información pública establecidos en la disposición adicional decimosegunda del TRLA.

Estas medidas adicionales y transitorias deberán incluirse en la actualización siguiente que se realice del PHDH (art. 42.2.d TRLA), junto con el resto de medidas que se estimen necesarias a raíz de los nuevos datos obtenidos en el estudio de la DH realizado para la revisión de dichos PHDH cada seis años⁷⁸². Aprobándose la actualización del programa de medidas realizada, junto con el PHDH correspondiente, por el Consejo de Gobierno inicialmente y posteriormente por real decreto del Gobierno de la Nación.

Hasta la fecha este proceso de revisión extraordinario no se ha ejecutado por la Administración autonómica. La falta de una exposición pública de los datos de seguimiento del estado de las masas de agua imposibilita que por parte de los usuarios o personas interesadas se pueda instar a la administración competente a través del consejo andaluz del agua para la puesta en marcha o la revisión de las medidas aprobadas con el PHDH o, incluso, para la propuesta de medidas

-
- Se investiguen las causas de esas posible carencia,
 - Se examinen y revisen adecuadamente los permisos y autorizaciones pertinentes,
 - Se revisen y ajusten adecuadamente los programas de seguimiento, y
 - se establezcan las medidas adicionales que sean necesarias para lograr dichos objetivos, incluso, cuando proceda, el establecimiento de normas de calidad medioambiental más estrictas con arreglo a los procedimientos del anexo V.

Cuando esas causas resulten de circunstancias debidas a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales y no han podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas, el Estado miembro podrá determinar que no es factible adoptar medidas adicionales, de conformidad con el apdo. 6 del artículo 4». Ello implica, a pesar de que esta regulación no se ha incluido en la normativa básica estatal, que la administración competente en materia de agua tiene que realizar un seguimiento y control continuo de la calidad de las masas de agua y, en caso de que los datos muestren una desviación con respecto a los objetivos, analizar las causas y establecer las medidas que se estimen oportunas para alcanzar los objetivos previstos en los PHDH, salvo que dichas desviaciones sean debidas a circunstancias ajenas a la gestión del agua, como son las causas naturales o de fuerza mayor.

⁷⁸² La DMA, en su art. 11.8, exige que «los programas de medidas se revisarán y, cuando proceda, se actualizarán en un plazo máximo de quince años a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, y posteriormente cada seis años». Por lo que la revisión propuesta por el titular de la consejería competente implicaría la adopción de medidas adicionales, pero nunca la actualización del programa de medidas aprobado junto con el PHDH, que se debe realizar formalmente cada seis años.

adicionales transitorias. Esta omisión de la DMA y del TRLA acerca de la regulación de la participación pública en el seguimiento de las medidas, debería haberse suplido en la LADA para garantizar el principio de participación que se exige en el procedimiento de aprobación del programa de medidas (art. 27.1 LADA).

CAPITULO 5

PLANES ESPECÍFICOS Y EFECTOS DE LA PLANIFICACIÓN

Una vez vistas en el anterior capítulo las particularidades que la LADA introduce en la planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias en cuanto a los objetivos, procedimiento de elaboración y contenido de los PHDH en sus arts. 20 a 25, es el momento de pasar a examinar los distintos planes y programas específicos regulados en la citada ley que complementan a los citados PHDH, las relaciones que guardan entre ellos y con el resto de planes sectoriales y, finalmente, los efectos que sobre estos planes y sobre el público en general tienen las normas incluidas en los PHDH aprobados. Todo ello con objeto de tener una visión completa de la normativa en materia de planificación hidrológica recogida en la LADA.

Pero antes de entrar a analizar los planes y programas específicos previstos en la LADA, es conveniente hacer un pequeño recordatorio de la tipología de planes en materia hidráulica existentes en la legislación básica estatal, por cuanto nos va a permitir ponerlos en relación con los establecidos en la legislación autonómica.

I. TIPOLOGÍA DE PLANES HIDRÁULICOS EN LA NORMATIVA BÁSICA

En la primera parte de esta tesis se ha abordado el origen de la planificación en materia hidráulica en España a partir de los planes de obras hidráulicas redactados en los siglos XIX y XX, cuyo objeto principal era dotar de infraestructuras de regulación, distribución e incluso navegación para el desarrollo económico y social del país. Estos planes eran un mero catálogo de infraestructuras basados en estudios poco rigurosos, sin evaluación económica y sin coordinación entre las propuestas realizadas por las distintas divisiones provinciales⁷⁸³.

Coetáneamente con estos planes generales de obras, surgieron de la mano de las CH los planes de aprovechamientos de determinados tramos de ríos o cuencas con objeto de regular el aprovechamiento general de sus aguas, la mayor parte de las veces vinculados al desarrollo agrario, como era el Plan de Aprovechamiento del río Segura aprobado por el Decreto de 25 de abril de 1953. Es a partir de los años setenta cuando empiezan a surgir voces solicitando la implantación de la planificación hidrológica (en su concepto moderno) en materia hidráulica⁷⁸⁴

⁷⁸³ Realmente, como reconoció el Director General de Obras Hidráulicas LORENZO PARDO, M. en la introducción al Plan de Obras Hidráulicas de 1902, estos planes no constituyen una verdadera política hidráulica. No reúnen por tanto las características definidas para los PHC en la LAg, ni siquiera en muchos de ellos las características que deben reunir los planes administrativos para definir una verdadera política pública.

⁷⁸⁴ Así, en el II Plan de Desarrollo (1968-1971) se plantea la necesidad del aprovechamiento integral de los recursos hídricos, ya que se considera que España ha entrado ya en una fase de madurez hídrica (fase que teóricamente se alcanza cuando las demandas superan aproximadamente el 50% de los recursos naturales). Se empieza por tanto a vislumbrar con claridad las señales de la crisis del modelo tradicional de la política hidráulica y de los planes

y comienzan a elaborarse planes hidrológicos territoriales a nivel de subcuencas o regiones, como sería el Plan General Hidrológico del Bajo Ebro, aprobado por la Orden de 28 de agosto de 1970, o los proyectos de PH de las Islas Baleares y de la provincia de Almería previstos respectivamente en la Ley 58/1969, de 30 de junio y en la Ley 6/1980, de 3 de marzo, pero que no llegaron a ver la luz.

Será el Real Decreto 3029/1979 el que marcará el nacimiento de los PHC, tal y como después fueron definidos y regulados por la LAg, y dará el pistoletazo de salida a la realización de los estudios técnicos previos para su redacción: inventario de recursos hidráulicos, previsiones de utilización, evolución de demandas hídricas, ordenación de los recursos y las obras más idóneas para satisfacer dichas demandas. A raíz del real decreto tuvieron lugar numerosas reuniones de la Comisión de Planificación Hidrológica durante el año 1980 para establecer el contenido de los estudios técnicos previos a los PHC⁷⁸⁵ y, finalmente, la regulación normativa de dichos planes en el título III de la LAg.

Tal regulación no incluía una clasificación o tipología específica de planes hidrológicos, pero que sí que recogía en su art. 38.2 como instrumentos de planeamiento a los PHC y al PHN. Este PHN, a elaborar por el ministerio una vez aprobados los citados PHC, como máximo plan a nivel nacional, debe establecer las medidas de coordinación de los diferentes PHC que se redacten, así como prever y establecer las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre los distintos PHC (art. 43 LAg). Posteriormente, el TRLA mantendría en su art. 40.3 esta clasificación de los planes: «la planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológica Nacional». Y en su art. 45 conserva la regulación del PHN y sus funciones de coordinación de los diferentes PHC, tanto de las cuencas hidrográficas intercomunitarias como intracomunitarias. Coordinación que exige la adaptación de los PHC aprobados a las previsiones del citado PHN.

Con la aprobación de la DMA y su trasposición al derecho interno mediante la Ley 62/2003 no se varió esta tipología de planes hidrológicos prevista en el TRLA, ni la supremacía del PHN sobre los PHC, derivada de su necesidad de coordinar las diferentes medidas previstas entre ellos y con la planificación general económica. No obstante, la posibilidad recogida en el art. 13.5 DMA, de complementar los PHC con programas y planes más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, es recogida en el art. 42.1.h TRLA dentro del contenido obligatorio de los citados PHC⁷⁸⁶. Estos planes específicos o

elaborados, abriéndose paso la idea de ordenar las actuaciones del Estado con criterios de planificación tales como la rentabilidad económico-social, la aportación al coste por los beneficiarios, la capacidad de adaptación a cambios, etc. Véase MARTIN MENDILUCE, J.M. «Evolución histórica de los conceptos y de la práctica de la planificación hidrológica», en J. ANDREU (Ed.): *Conceptos y Métodos para planificación hidrológica*, CIMNE, año 1993, pp. 333-369.

⁷⁸⁵ En su segunda reunión, de 12 de junio de 1980, dicha comisión acuerda realizar un primer esbozo y antecedente de la documentación básica de los mismos. A partir de dicha síntesis, la secretaría general del ministerio difundió unas directrices básicas para la elaboración de estos planes. Véase MMA (2000: 574).

⁷⁸⁶ Al respecto se puede consultar EMBID IRUJO, A. (2015: 47-55).

sectoriales ya se preveían en el articulado del PHN: PES⁷⁸⁷, planes de emergencia ante situaciones de sequía para las poblaciones igual o superior a veinte mil habitantes, Plan especial del Alto Guadiana, Plan integral de mejora de la calidad del río Tajo (más que un plan se limitaba a una relación de actuaciones de depuración de aguas residuales y control de vertidos) y el Plan integral de protección del Delta del Ebro.

Por tanto, la tipología de planes establecida en la normativa básica estatal sería la siguiente:

- PHN, aprobado mediante ley por las Cortes Generales.
- PHDH, aprobados por real decreto del Consejo de Ministros a propuesta del MMA.
- Programas de medidas, aprobados junto con los PHDH correspondientes y con los que comparten contenido normativo.
- PH especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía (PES) y de protección frente a las inundaciones⁷⁸⁸, que debe aprobar la administración hidráulica competente.
- Otros PH y programas más detallados que se puedan redactar por las administraciones

⁷⁸⁷ El art. 58 TRLA habilitaba para implantar las medidas que se consideraran necesarias para situaciones excepcionales en épocas de sequía mediante reales decretos estatales o decretos autonómicos en las cuencas intracomunitarias. Las medidas solo tenían vigencia durante el episodio de sequía al que se trataba de hacer frente y no aportaban medidas preventivas en otras situaciones anteriores a dicha emergencia (normalidad, prealerta y alerta). Por ello, desde el año 2001, cuando se aprueba la LPHN, se consideró necesario elaborar estos planes especiales para evaluar la situación de los distintos escenarios climáticos e hidrológicos de acuerdo con los indicadores previstos en dichos planes y establecer medidas preventivas con carácter previo a que se den las situaciones de emergencia. Así, el art. 27.2 LPHN establecía que «Los Organismos de cuenca elaborarán en los ámbitos de los Planes Hidrológicos de cuenca correspondientes, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, incluyendo las reglas de explotación de los sistemas y las medidas a aplicar en relación con el uso del dominio público hidráulico. Los citados planes, previo informe del Consejo de Agua de cada cuenca, se remitirán al Ministerio de Medio Ambiente para su aprobación». Ello implicaba que antes del día 7 de julio del 2003 debían estar elaborados los citados PHC para su aprobación por el consejo del agua. Estos planes especiales y sus revisiones deben establecer un sistema de indicadores y escenarios, tanto de sequía prolongada como de escasez coyuntural, que permitan definir las estrategias de gestión de la sequía de la correspondiente DH y proponer una serie de acciones y medidas orientadas a facilitar el cumplimiento de los objetivos previstos en dichos planes especiales. Sobre este aspecto se volverá en un próximo apartado.

⁷⁸⁸ La Directiva 2007/60/CE (del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007), siguiendo el objetivo establecido en la DMA de paliar los efectos de las inundaciones, exige redactar estos planes en materia de evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Esta directiva se transpone al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. Su contenido, como veremos en los próximos apartados, coincide prácticamente con lo establecido en el capítulo I del título VII de la LADA.

competentes⁷⁸⁹ en base a sus competencias.

La relación entre todos estos planes específicos gira entorno a los PHDH, que se configuran como ejes vertebradores de la unidad gestión del agua en el ámbito territorial de la cuenca hidrográfica. Así, los PHDH están subordinados a las determinaciones del PHN y, por tanto, deben adaptarse a las previsiones del mismo (art. 45.3 TRLA)⁷⁹⁰; mientras que el resto de planes y programas deben integrarse y coordinarse con los PHDH, que a su vez deberán obligatoriamente incluir un resumen de los mismos (art. 41 y 42 TRLA). Ello exige que todos estos planes y programas deben ser coherentes en sus objetivos y en las medidas previstas para alcanzarlos. Pero será el PHDH el plan que aglutine y coordine todos estos programas y planes detallados que se pueden elaborar para complementarlo en materias como sequía o inundaciones⁷⁹¹.

Cabe mencionar que la DMA establece en su art. 13.2 la posibilidad de elaborar un único PHDH supranacional para las cuencas hidrográficas internacionales, que debería aglutinar e integrar los objetivos y medidas previstas por cada uno de los países sobre la parte de cuenca correspondiente. El plan viene siendo sustituido por un órgano coordinador a nivel internacional de los planes y programas de medidas establecidos por cada Estado miembro. Dicho plan tendría un rango similar a los PHDH y, por tanto, estaría también sometido a lo establecido en el PHN; de ahí la dificultad de que pudiera aprobarse por un comité de autoridades competentes de carácter internacional, que estaría vinculado por las directrices establecidas por un país miembro.

⁷⁸⁹ El art. 62.3 RPH establece que «El plan hidrológico tendrá en cuenta aquellos planes y programas más detallados sobre las aguas realizados por las administraciones competentes en el ámbito de la demarcación», exigiendo que el resumen de cada uno de ellos se incorpore al PHC. Las CCAA ostentan importantes competencias en actividades económicas relacionadas con el agua (ordenación del territorio, agricultura, pesca, etc.), para lo que requieren por lo general reservar unos recursos de agua de los sistemas de explotación de las cuencas intercomunitarias. Por lo general se suelen especificar concretamente en los PHDH los usos y ámbitos territoriales para los que se reservan dichos recursos, pero otras veces son reservas genéricas a las CCAA (p. ej. la reserva de recursos para la DC Piedras del sistema sur del PHDH del Guadiana 2015-2021), que exigen recurrir a su normativa y planificación autonómica para conocer los usos y ubicación concreta de los recursos reservados.

⁷⁹⁰ Se ha criticado por algunos autores, como EMBID IRUJO, A. (1991: 101), que esta necesidad de adaptación de los PHC a las determinaciones del PHN establecida por el Consejo de Ministros a propuesta del MMA provocara la suspensión íntegra de los mismos hasta tanto en cuanto no se produjera dicha adaptación. Así el art. 90.4 RPH establece que el Consejo de Ministros a propuesta del MMA puede resolver que el PHC es contrario al PHN y por tanto suspende el mismo hasta tanto en cuanto no se proceda por la administración competente a adaptar los puntos contradictorios fijados en la correspondiente resolución. Quizás este sea uno de los motivos que compliquen la revisión del PHN y la actualización de su contenido.

⁷⁹¹ Por lo general, no se ha integrado el contenido de estos planes sectoriales en los PHDH y tan solo se han limitado a remitirse a sus determinaciones. No obstante, algunos PHDH como el del Tajo han aprovechado para modificar las determinaciones del PES. Véase EMBID IRUJO, A. (2015: 50-55).

II. PLANES HIDROLÓGICOS Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS EN LA LADA. PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIAS

Dentro de las competencias que la CA de Andalucía ostenta en materia de planificación hidrológica y en desarrollo de la normativa básica antes comentada, los arts. 26 y 27 LADA regulan los PH específicos y programas específicos de medidas que pueden redactarse para complementar a los PHDH intracomunitarios. Asimismo, en su título VII se regulan los planes de gestión del riesgo de inundación y los PES, como planes específicos de especial consideración para evitar daños por fenómenos extremos.

Esta regulación constituye un aspecto novedoso frente a la legislación estatal, como se expresa en la propia exposición de motivos, al prever el art. 26.1 la elaboración de los planes hidrológicos específicos y programas específicos de medidas, para complementar a los PHDH, de «ámbito regional o bien estar orientados a la ordenación de servicios o sistemas de explotación de carácter comarcal o subregional». El plan regional, como se ha comentado en el anterior capítulo, no tendría características análogas al PHN regulado en el art. 45 TRLA, ya que al exigirse que estos planes sean coherentes con las disposiciones de los PHDH y los complementen (art. 26.2 LADA), se limita la capacidad de estos planes regionales para coordinar los diferentes PHDH intracomunitarios o establecer posibles transferencias de recursos entre los mismos. Más bien, se tratarían de planes de ámbito regional pero específicos para una materia concreta, como es el PH específico de restauración de ríos para todo el ámbito de la CA de Andalucía previsto en el art. 26.4 LADA.

La posibilidad abierta a la elaboración de planes y programas específicos para la ordenación de servicios o sistemas de explotación de ámbito comarcal o subregional, permite a la consejería competente en materia de agua elaborar planes y programas de ámbito inferior al de la DH para una ordenación específica de los recursos hídricos a nivel provincial de los sistemas o subsistemas de explotación⁷⁹². No obstante, hasta la fecha no se tiene noticia de la elaboración de ningún PH especial de ámbito provincial o comarcal para la ordenación de estos sistemas y subsistemas de explotación fijados en el citado Decreto 477/2015.

⁷⁹² Los subsistemas hidráulicos de explotación fueron definidos en un principio por el Decreto 241/2005 para las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y por la Orden de 15 de septiembre de 2006 para las Cuencas Atlánticas Andaluzas. Esta asignación provincial fue modificada posteriormente en el anexo I del Decreto 477/2015, pero mantuvo su distribución provincial. Ello es debido a que hasta finales del año 2005 no se traspasaron los medios y funciones de las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias del Tinto, Odiel, Piedras, Guadalete y Bárbate a la CA de Andalucía, las cuales posteriormente se integrarían en las Cuencas Atlánticas andaluzas. El interés del legislador autonómico por fijar sistemas o subsistemas de explotación de ámbito provincial se debe a la necesidad de poder vincular cada comité de gestión con una provincia concreta, de manera que los vocales pertenecientes a cada comité sean elegidos en el ámbito provincial y sus propuestas se canalicen a través de las delegaciones territoriales.

SISTEMA	SUBSISTEMA	DELEGACIÓN TERRITORIAL A LA QUE ESTÁ ADSCRITO
I. Serranía de Ronda	I.1. Cuencas de los ríos Guadarranque y Palmones	Cádiz
	I.2. Cuenca del río Guadiaro	Málaga
	I.3. Cuencas vertientes al mar entre las desembocaduras de los ríos Guadiaro y Guadalhorce	Málaga
	I.4. Cuencas de los ríos Guadalhorce y Guadalmedina	Málaga
	I.5. Cuenca endorreica de Fuente de Piedra	Málaga
II. Sierra Tejeda-Almijara	II.1. Cuenca del río Vélez	Málaga
	II.2. Polje de Zafarraya	Málaga
	II.3. Cuencas vertientes al mar entre la desembocadura del río Vélez y el río de la Miel, incluido este último	Málaga
III. Sierra Nevada	III.1. Cuencas vertientes al mar entre el río de la Miel y el río Guadalfeo	Granada
	III.2. Cuenca del río Guadalfeo	Granada
	III.3. Cuencas vertientes al mar entre las desembocaduras de los ríos Guadalfeo y Adra	Granada
	III.4. Cuenca del río Adra y acuífero del Campo de Dalías	Almería
IV. Sierra de Gádor-Filabres	IV.1. Cuenca del río Andarax	Almería
	IV.2. Comarca natural del Campo de Níjar	Almería
V. Sierra de Filabres-Estancias	V.1. Cuenca de los ríos Carboneras y Aguas	Almería
	V.2. Cuenca del río Almanzora	Almería
Guadalete	Guadalete	Cádiz
Barbate	Barbate	Cádiz
Huelva	Huelva	Huelva

Ilustración 17. Sistemas de explotación en las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias. Fuente: Decreto 477/2015

Así el art. 26 LADA normaliza dos documentos distintos de desarrollo de los PHD, que es importante diferenciar:

- Los PH específicos (apdo. 2, 3 y 4), cuyo objetivo es la ordenación de actividades en el DPH mediante medidas organizativas y de gestión, así como la construcción de las infraestructuras necesarias. El único de redacción obligatoria es el plan de restauración de ríos.
- Los programas específicos de medidas (apdo. 5) para alcanzar los objetivos fijados en los citados PH específicos, «especialmente los referidos a la consecución de los objetivos ambientales y los referidos a la prevención de riesgos por inundaciones y sequías». Se incluye como obligatoria la ejecución anual de un programa específico de limpieza y mantenimiento de cauces.

El apdo. 3 establece el contenido obligatorio de los PH específicos: «Diagnostico de la situación actual, objetivos, valoración técnica, incidencia territorial y ambiental y estimación económica y financiación». Se trata de un contenido muy genérico que requiere, para una mayor seguridad

jurídica, de un desarrollo reglamentario u orden de la consejería competente que delimite con mayor precisión el procedimiento de elaboración y contenido de estos planes. Sin perjuicio de que estos planes, en coherencia con las disposiciones de los PHDH, deban ceñir su contenido a lo establecido en el art. 42 TRLA y a la regulación de desarrollo contenida en el RPH y la IPH autonómica.

Por su parte, los apartados cuarto y quinto se limitan a establecer, sin carácter exhaustivo, los planes y programas específicos que obligatoriamente se deberían elaborar siguiendo el procedimiento previsto en el art. 27. Así, en el apdo. 4 se establece la obligación de aprobar un PH específico de restauración de ríos que contemple la restauración de ríos, la eliminación de obstáculos y las construcciones en todo el ámbito de la CA de Andalucía para garantizar la continuidad ecológica. Y el apdo. 5 establece como programas específicos los referidos a la consecución de los objetivos ambientales y a la prevención de riesgos por inundaciones y sequía⁷⁹³, así como de limpieza y mantenimiento de cauces. Los programas no solamente deben abarcar los cauces de las cuencas intracomunitarias andaluzas, sino también los cauces públicos situados en zonas urbanas de las cuencas intercomunitarias⁷⁹⁴.

A estos programas se les deben unir los programas anuales de inspección de vertidos y de aprovechamientos de agua regulados en el art. 49 LADA, que como programas específicos que son para realizar un seguimiento de los derechos y aprovechamientos autorizados y velar así por la consecución de los objetivos ambientales, considero que deberían haberse regulado también dentro del presente título III de planificación hidrológica y no dentro del capítulo III

⁷⁹³ El resumen de los programas específicos en materia de sequía e inundaciones se debería incorporar al PHDH, de acuerdo con lo establecido en el art. 62.1 y 2 RPH:

- «Un resumen del PES, incluyendo el sistema de indicadores y umbrales de funcionamiento utilizados y las principales medidas de prevención y mitigación propuestas.
- Un resumen del plan especial de protección frente a las inundaciones, incluyendo la evaluación de riesgos y las medidas adoptadas. Así como los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos».

Sobre estos planes y programas específicos se realizará un análisis más detallado en los próximos apartados.

⁷⁹⁴ El art. 28.4 LPHN recoge que «Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico». En base a ello, la STS 2302/2014, de 10 de junio (recurso de casación 1489/2012), estableció que las obras ordinarias de conservación y mantenimiento de los cauces públicos en zonas urbanas no son competencia de las CH, sino que «se trata de una de esas "actuaciones" genéricamente encomendadas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo» (FJ 6º). Posteriormente la STS 1962/2017, de 13 de diciembre (recurso de casación 2297/2015) atribuyó expresamente a los ayuntamientos dicha competencia por cuanto «la competencia no puede ser otra que la municipal pues así resulta de los principios que informan el régimen local a partir del postulado constitucional de la autonomía local tal como la ha entendido el Tribunal Constitucional [sentencias 37/2014, 121/2012 y 240/2006 y las que en ellas se citan]» (FJ 5º). No obstante, con independencia de quien ostente la competencia en las zonas urbanas, las obras en los cauces públicos pueden ser ejecutadas indistintamente por la Administración estatal, autonómica y local a través de convenios interadministrativos. Así, sin perjuicio de las actuaciones acometidas por las EELL, la CA de Andalucía viene adjudicando contratos provinciales de limpieza y adecuación de cauces de carácter anual que también actúan sobre tramos urbanos.

del título VI, que regula los derechos de uso y control.

Aunque el art. 27 debería regular el procedimiento de elaboración de los citados planes y programas específicos, ya que así lo indica su título, tan solo se regulan las competencias para la aprobación de los mismos y de los programas de medidas⁷⁹⁵. La única referencia al procedimiento administrativo es la realizada en su apdo. 1, para indicar que se «tendrá en consideración el principio de participación de las personas interesadas, a través de los órganos colegiados de participación social de la Administración del agua y la información pública». La participación pública, regulada en el art. 20.3 y 4 y en el título II de la LADA, así como en el Decreto 477/2015, como tal, ya estaba exigida por el art. 14 DMA y el art. 41.3 TRLA: «Se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador [incluidos por tanto los planes y programas específicos], tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan».

El carácter de complementarios de estos planes y programas específicos de los PHDH, así como la obligación establecida en el art. 26.2 LADA de que los PH específicos se elaboren en coherencia con las disposiciones de PHDH, obligan a los redactores a tener en cuenta lo estipulado en la legislación básica estatal en materia de planificación hidrológica, así como la regulación complementaria autonómica del título III de la LADA y de la IPH autonómica. Ello supone que deberán tener como objetivos concretos alguno de los establecidos en los arts. 40 TRLA y 22 LADA, que se deben tramitar contando con los órganos colegiados de participación previstos para la planificación hidrológica, cumpliendo los trámites de información y consulta pública previstos en el RPH, así como someterse al trámite de evaluación de planes y programas previsto en la LGICA.

La aprobación de todos estos planes y programas específicos corresponde al Consejo de Gobierno, con la salvedad realizada en el art. 26.5 LADA acerca del programa específico de limpieza y mantenimiento de cauces, que lo aprueba la consejería competente en materia de agua. Esta salvedad, posiblemente hecha para intentar agilizar su tramitación anual, no tiene una justificación jurídica ni administrativa clara⁷⁹⁶. Es más, ha mostrado hasta la fecha una gran inoperancia, ya que no me consta que hasta la fecha se haya aprobado ninguno de estos

⁷⁹⁵ En el art. 27 se denomina «Procedimiento y competencias para la aprobación de Programas de medidas de los PHDH, Planes hidrológicos específicos y programas específicos de medidas». No parece muy correcto desde el punto de vista de técnica legislativa haber separado la regulación de los planes y programas específicos en dos artículos diferentes (26 y 27), en vez de haberlo regulado todo en el mismo artículo y remitir su desarrollo concreto a un reglamento posterior. Así como tampoco me parece acertado mezclar la regulación de estos planes y programas específicos con el procedimiento de los programas de medidas, que está vinculado al procedimiento establecido para los PHDH, por cuanto es una parte integrante del mismo. Sobre la relación jurídica entre los programas de medidas y los PHDH, así como la competencia para su elaboración y aprobación, me remito a lo indicado en el anterior capítulo.

⁷⁹⁶ El art. 27.10 de la Ley 6/2006 establece la competencia del Consejo de Gobierno para aprobar programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos. Ello supone que estos programas específicos de limpieza, aprobados por la consejería competente, no podrán establecer disposiciones que vinculen a otras consejerías distintas de la consejería que aprueba el programa.

programas por la consejería competente en materia de agua.

Asimismo, el art. 27.2 otorga la potestad al Consejo de Gobierno de revisar (se debe entender para aprobar la revisión realizada por la consejería competente) los programas de medidas, los planes y programas específicos a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de agua, pero no especifica en qué casos concretos se debe revisar, ni regula ningún plazo fijo para realizarla. Por lo que dichos planes y programas específicos pueden tener vigencia indefinida si la consejería competente no tiene a bien revisarlos. Habrá que estar a la norma que apruebe el plan o programa específico para poder conocer los motivos de revisión y la vigencia de los mismos. Y en cuanto a la atribución de la competencia al Consejo de Gobierno para aprobar la revisión de los programas de medidas de los PHDH, me remito a lo expuesto en el anterior capítulo. La revisión permitiría adoptar aquellas medidas adicionales transitorias que considerara dicha consejería, pero la modificación del programa requeriría tramitar la consiguiente revisión del PHDH conforme a lo previsto en los arts. 42.2 TRLA y 89 RPH.

En su apdo. 3, finalmente, se habilita al Consejo de Gobierno para, por razones extraordinarias (no especifica cuáles son ni remite a una futura definición reglamentaria) revisar los objetivos de calidad de las masas establecidas en los planes o inexecutar alguna actuación u obra incluida en los programas específicos. Considerando que estos objetivos deben ser los mismos que los previstos para los PHDH, las razones extraordinarias para modificar temporalmente dichos objetivos de calidad tendrían que ser las establecidas en los arts. 4.6 DMA y 38.1 RPH: «si se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequía prolongadas, o al resultado de circunstancias derivadas de accidentes que tampoco hayan podido preverse razonablemente».

Una vez revisados los objetivos de calidad de las masas de agua, debería procederse a revisar el programa de medidas para establecer todas aquellas factibles para impedir que siga deteriorándose el estado de dicha masas y para no poner en peligro el logro de los objetivos medioambientales en otras masas de agua no afectadas. Y en la actualización siguiente del PHDH se deberían justificar las circunstancias que provocaron ese cambio de los objetivos, un resumen de las medidas adoptadas y de los efectos producidos (art. 38.2 RPH)⁷⁹⁷. El cambio

⁷⁹⁷ El art. 38.2 RPH establece: «Para admitir dicho deterioro deberán cumplirse todas las condiciones siguientes:

- a) Que se adopten todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose el estado y para no poner en peligro el logro de los objetivos medioambientales en otras masas de agua no afectadas por esas circunstancias.
- b) Que en el plan hidrológico se especifiquen las condiciones en virtud de las cuales pueden declararse dichas circunstancias como racionalmente imprevistas o excepcionales, incluyendo la adopción de los indicadores adecuados. En el caso de situaciones hidrológicas extremas estas condiciones se derivarán de los estudios a realizar de acuerdo con lo indicado en el art. 59 y deberán contemplarse los indicadores establecidos en los planes de sequía cuyo registro se incluirá en el plan hidrológico, conforme a lo indicado en el art. 62.
- c) Que las medidas que deban adoptarse en dichas circunstancias excepcionales se incluyan en el programa de medidas y no pongan en peligro la recuperación de la calidad de la masa de agua una vez que hayan cesado las circunstancias.

no debe afectar a los plazos máximos establecidos en la disposición adicional undécima del TRLA para alcanzar los objetivos medioambientales, salvo en circunstancias específicas (arts. 4.5 DMA y 6.2 LADA) que se admite establecer objetivos ambientales menos rigurosos⁷⁹⁸.

En cuanto a la potestad para ineficaces actuaciones u obras incluidas en el programa específico de medidas (art. 27.3 LADA), ello no puede implicar que se produzca un deterioro de la calidad de las masas de agua ni una mayor contaminación de las aguas. Debiéndose justificar los motivos que han conllevado la ineficaces de las actuaciones u obras incluidas y los efectos que ello va a producir en la calidad de las masas de agua afectadas, al igual que exige el art. 42.2 TRLA para las actualizaciones de los PHDH.

La escueta y a su vez incompleta regulación de estos planes y programas específicos en los arts. 26 y 27 podría ser la causa de la falta de su desarrollo práctico por parte de la Administración andaluza del agua. Por ello, abogo por que se regulen los mismos de forma similar a lo realizado para los PHDH y los programas de medidas en el RPH, la IPH estatal (Orden ARM/1195/2011) y la autonómica (Orden 11 de marzo de 2015).

En los próximos apartados de este capítulo se analizarán los distintos planes y programas específicos que la LADA define como complemento y desarrollo de las determinaciones y medidas previstas en los PHDH intracomunitarios de Andalucía.

III. PLAN HIDROLÓGICO ESPECÍFICO DE RESTAURACIÓN DE RÍOS

Entre los PH específicos, que opcionalmente la consejería competente en materia de agua puede elaborar para complementar a los PHDH, el art. 26.4 LADA incluye al PH específico de restauración de ríos de ámbito regional. El plan deberá contemplar las «inversiones tendentes a su restauración con las siguientes prioridades:

d) Que los efectos de las circunstancias que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente se revisen anualmente y se adopten, tan pronto como sea razonablemente posible, todas las medidas factibles para devolver la masa de agua a su estado anterior a los efectos de dichas circunstancias, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional undécima 1.b) del texto refundido de la Ley de Aguas.

e) Que en la siguiente actualización del plan hidrológico se incluya un resumen de los efectos producidos por esas circunstancias y de las medidas que se hayan adoptado o se hayan de adoptar».

Si bien el art. 11.5 DMA establece que «cuando esas causas resulten de circunstancias debidas a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales y no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas, el Estado miembro podrá determinar que no es factible adoptar medidas adicionales».

⁷⁹⁸ Bajo determinadas circunstancias, y sin que dicha prórroga exceda del 31 de diciembre de 2027, se admite que la consecución de dichos objetivos de calidad pueda prorrogarse en los PHDH. Así, el citado art. 6.2 LADA lo admite cuando existan masas de agua muy afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales hagan inviable la consecución de los objetivos señalados o exijan un coste desproporcionado mejorar su estado. En este caso, se deberán adoptar «todas las medidas viables para evitar el empeoramiento de su estado».

- Restauración de ríos con alta potencialidad ecológica.
- Restauración de ríos con alta demanda de usos por la población o con potencialidad de utilización socioeconómica sostenible.
- Eliminación de obstáculos, construcciones e instalaciones que tengan una incidencia negativa.
- Restauración de tramos que aseguren la continuidad ecológica».

Este plan aborda principalmente el objetivo previsto en el art. 20.f) LADA de velar por la conservación y el mantenimiento de las masas de agua y zonas húmedas vinculadas, además de garantizar la continuidad ecológica exigida en su art. 40⁷⁹⁹. El apdo. 1 de dicho artículo garantiza la continuidad ecológica en las «zonas de servidumbre», al exigir que queden libres de obstáculos, sin perjuicio del derecho del propietario a sembrar en dichas zonas, obviando el resto de usos que se admiten en el art. 7 RDPH y que, por ser legislación básica, también deben ser garantizados en las cuencas hidrográficas intracomunitarias⁸⁰⁰. Al ser la zona de servidumbre de propiedad privada, las actuaciones de sembrado, plantación, tala y construcción de edificaciones solo pueden ser autorizadas al titular del terreno o a un tercero con permiso de dicho titular.

La continuidad ecológica en la zona de servidumbre afecta también a las actuaciones previstas

⁷⁹⁹ El concepto de «continuidad ecológica» incluido en el citado art. 40 LADA supuso una novedad en materia de aguas por cuanto este concepto no se regulaba en la legislación básica. Hubo que esperar al Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, para que se incluyera el art. 126.bis en el RDPH, que regula las condiciones para garantizar la continuidad longitudinal y lateral de los cauces y la franqueabilidad de las obras situadas en el DPH por la ictiofauna autóctona. Este artículo tiene carácter básico y es por ello de obligado cumplimiento también en las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

⁸⁰⁰ El citado art. 7 RDPH establece como principal finalidad de la zona de servidumbre la protección del ecosistema fluvial. Aspecto en el que se podía entender incluido el concepto más específico de continuidad ecológica, pero que su nula aplicación práctica llevó a que fuera necesario incluir esa exigencia en el año 2012. Así dicho artículo permite la utilización de la zona de servidumbre para:

«o Protección del ecosistema fluvial y del DPH.

o Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación.

o Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad.

o Plantar especies no arbóreas, siempre que no deterioren el ecosistema fluvial o impidan el paso señalado.

o Plantar y talar especies arbóreas previa autorización administrativa.

o Construir edificaciones en casos muy justificados, cuando resulte conveniente o necesaria para el uso del DPH o para su conservación y restauración.

o La realización por los propietarios de los trabajos de protección de carácter provisional en las márgenes de los cauces en caso de urgente necesidad.

o El establecimiento de embarcaderos, rampas, cables y demás instalaciones precisas para la navegación o complementarias de dicho uso, las instalaciones para zonas de baño o deportivas, así como la extracción de áridos y cualquier aprovechamiento de las márgenes de cauce sometidas a declaración responsable».

por las Administraciones públicas de interés general, que estarán sometidas a lo que se establezca en su normativa técnica específica, y sin perjuicio, de los condicionantes técnicos específicos que se establezcan en un futuro reglamento o que la consejería pueda establecer al respecto. En el caso de actuaciones previstas por la Administración local estarán sometidas a informe previo de la consejería competente, no admitiéndose que se incluyan en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico «determinaciones que no sean compatibles con los planes de gestión del riesgo de inundación de las correspondientes demarcaciones hidrográficas, ni con la normativa de aguas aplicable a cada origen de inundación; de acuerdo con la legislación estatal básica» (art. 42.1 LADA).

Además de las actuaciones necesarias para asegurar la continuidad ecológica mediante la eliminación de obstáculos, construcciones e instalaciones, así como la restauración ambiental de los tramos afectados, este plan especial debe incluir las inversiones necesarias para la restauración de ríos. Las actuaciones deben basarse, en general, en las propuestas y en los programas de actuación realizados en la Estrategia Nacional Restauración de Ríos (2007)⁸⁰¹ y, en particular, en la Estrategia Andaluza de Restauración de Ríos⁸⁰². Entre los proyectos recogidos en dicha estrategia para la mejora ambiental de los ríos, se pueden destacar los programas de conservación y protección de los ríos, en los que se incluyen todas las actuaciones llevadas a cabo para identificar y preservar las riberas sobresalientes, así como los de restauración y rehabilitación. Asimismo, dentro de la citada estrategia se incluyen programas de concienciación social, formación, educación ambiental y de voluntariado, en los que ocupa un lugar destacado el programa de voluntariado Andaríos.

Con independencia de estos programas de la citada estrategia andaluza de restauración, por Acuerdo de 12 de junio del 2018 del Consejo de Gobierno se aprobó el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, que protege los corredores fluviales como elementos determinantes de esta conectividad⁸⁰³.

A pesar del interés autonómico en la restauración de los ríos andaluces y de la preservación de la conectividad ecológica en los mismos, hasta la fecha no me consta que se haya elaborado ni aprobado ningún plan de ámbito regional con el contenido y alcance previsto en el citado art.

⁸⁰¹ El objetivo de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos es mejorar la gestión actual de los ríos para alcanzar el buen estado ecológico de acuerdo con lo establecido en la DMA, mediante líneas de actuación como: la mejora de la formación, protección y conservación, rehabilitación y restauración, programa de voluntariado en ríos, coordinación administrativa e I+D+i.

⁸⁰² Con carácter previo a esta estrategia, en el año 2008 la CA publicó un manual sobre Restauración de Riberas en Ríos Temporales Mediterráneos, característicos de la región andaluza.

⁸⁰³ El plan se realiza de acuerdo con lo establecido el art. 15 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (en la redacción dada por el artículo único de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre), que exige en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la ley, la elaboración de una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, así como el desarrollo por parte de las CCAA de sus propias estrategias regionales. La estrategia estatal se encuentra actualmente en elaboración y ha sido sometida a un proceso de participación pública entre el 29 de mayo y el 27 de junio de 2019.

26.4 LADA. Por lo que ante la dificultad para la elaboración del mismo a nivel regional, en el año 2020 el Pacto Andaluz por el Agua ha planteado desarrollar un plan específico de restauración para cada DH⁸⁰⁴.

IV. PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN

Entre los programas específicos de medidas establecidos en el art. 26.5 LADA se encuentran aquellos referidos a la prevención de riesgos por inundaciones, con objeto de cumplir el objetivo previsto en el art. 92 TRLA para la protección del DPH: «paliar los efectos de la inundaciones y sequía»⁸⁰⁵. Estos programas de medidas forman parte de los planes de gestión del riesgo de inundación regulados en el capítulo I del título VII de la LADA⁸⁰⁶ y sus determinaciones básicas se deben integrar en los PHDH (arts. 61 LADA y 62.2 RPH⁸⁰⁷). La regulación era

⁸⁰⁴ Véase la CAGPyDS (2020: 6).

⁸⁰⁵ El art. 92 TRLA, en su redacción originaria, tan solo incluía dentro de los objetivos para la protección del DPH y la calidad de las aguas aquellos destinados a prevenir el deterioro y contaminación de las aguas y a recuperar los sistemas acuáticos vinculados al DPH. Pero carecía de cualquier referencia a «paliar los efectos de las inundaciones y sequía», que se incorporó en el apartado e) del citado art. 92 con la trasposición de la DMA por la citada Ley 62/2003. No obstante ya en el art. 40 LAg se incluía la obligación de incluir en el contenido de los PHC los estudios, actuaciones y obras para prevenir los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos, remitiendo por tanto a la planificación hidrológica su estudio y, en su caso, la regulación necesaria para la aplicación de las medidas previstas. Ello, sin perjuicio, de las medidas que las CCAA hubieran adoptado de acuerdo con sus competencias en materia de prevención y minimización de riesgos de inundación en los núcleos urbanos. Este contenido se desarrolla en los arts. 49 y 87 RAPAPH. Actualmente el art. 42.1.g.n) TRLA establece como contenido obligatorio de los PHC: «Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos»; y el art. 92.e), como objetivo de protección: «Paliar los efectos de las inundaciones y sequía». Pero es en el Real Decreto 903/2010 donde en cumplimiento de la Directiva 2007/60/CE se realiza una regulación más detallada al respecto.

En Andalucía, de acuerdo con las competencias recogidas en el art. 13 del Estatuto de 1981 en materia de encauzamientos y defensas urbanas, ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente y protección civil, se acordó la formulación del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en el Decreto 54/1998, de 10 de marzo, con la finalidad de constituir el marco de coordinación e intervención en la materia y de prevenir y minimizar los riesgos y daños por inundaciones en los núcleos urbanos andaluces. Su ámbito territorial escapaba del puramente urbano para incluir actuaciones en las cuencas fluviales, sin perjuicio de la inclusión de las actuaciones previstas en los PHC y en el PHN. Este plan fue objeto de reestructuración, para adaptarlo a las directrices y principios establecidos en la DMA y a las actuaciones previstas en la LPHN, por el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en cauces urbanos andaluces, que sigue en vigor actualmente. La LADA lo omite en la exposición de motivos y en su articulado limita los usos permitidos por dicho plan en las zonas inundables.

⁸⁰⁶ El elevado nivel de desarrollo de la regulación contenida en la LADA en materia de prevención de riesgos de inundación se debe a que estaba muy reciente la aprobación de la Directiva 2007/60/CE y a que en ese momento se estaba redactando el Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, para trasponer la citada directiva al ordenamiento español. Así, el apartado VI de la exposición de motivos de la LADA indica que se incorpora la citada Directiva 2007/60/CE «al ordenamiento jurídico andaluz y, con la terminología adecuada, las principales decisiones de dicha directiva en materia de prevención», adelantándose a la trasposición del Estado español realizada mediante el Real Decreto 903/2010. Ello provocó algunas pequeñas diferencias en la regulación, que en la última legislatura se han minorado para ajustarlo a la referida normativa básica.

⁸⁰⁷ El art. 62.2 RPH exige que los PHDH tengan «en consideración los planes elaborados en el ámbito territorial

prácticamente coincidente con la que posteriormente aprobaría el Estado en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación⁸⁰⁸; aunque presenta alguna pequeña diferencia, como se expone a continuación, que se han tratado de acomodar su redacción a la normativa básica mediante el Decreto-Ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía y la Ley autonómica 7/2021.

El objetivo de estos planes de gestión (arts. 60.2 LADA y 11.2 del Real Decreto 903/2010) es la reducción de las potenciales consecuencias adversas de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio histórico y la actividad económica. La importancia de estos planes es tal que el art. 15.1 del Real Decreto 903/2010 obliga a que «Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, ni con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación»⁸⁰⁹ y, por su parte, el art. 61 LADA exige que los PHDH incorporen «los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos a partir de lo establecido en los planes de gestión de riesgo de inundación». Para ello, se establecen unos plazos para su elaboración coincidentes con los citados PHDH por exigencia de la Directiva 2007/60/CE, con objeto de que sea simultánea su redacción y el establecimiento de las medidas previstas en ambos planes⁸¹⁰.

de la demarcación relacionados con la protección frente a las inundaciones, de los que incorporarán un resumen, incluyendo la evaluación de riesgos y las medidas adoptadas». Por su parte, el art. 42.1.g.n) TRLA ordena incluir en el programa de medidas de los PHDH «los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos».

⁸⁰⁸ Este real decreto fue modificado por el Real Decreto 638/2016 para actualizar «el marco normativo vigente, resolviendo determinadas lagunas existentes en la normativa vigente, mejorando su regulación y garantizando la adecuada implantación y coordinación de los Planes hidrológicos de cuenca y los Planes de gestión del riesgo de inundación» (así se recoge en la exposición de motivos). No obstante, como recoge NAVARRO ORTEGA, A. (2020: 942), «no tenemos una metodología que goce de consenso científico y existen fuentes de error constatables (Diez-Herrero, 2017); tanto para la zona de dominio público hidráulico (máxima crecida ordinaria), como para las zonas de flujo preferente, y, en fin, para las zonas inundables (Caro-Paton & Escartin, 2017)».

⁸⁰⁹ NAVARRO ORTEGA, A. (2020: 954) considera que las determinaciones de los mencionados planes de gestión «se deben integrar (y revisar) en los propios planes de ordenación territorial y urbanística. En la medida en que no se haga, se estarán produciendo incumplimientos, pero siguen siendo los planes de ordenación territorial y urbanística los competentes para introducir esta cuestión». Por lo que, «como se ha defendido, la clasificación del suelo se hace a través del planeamiento urbanístico que se debe adaptar a los mapas de peligrosidad; quizás no debería ser así, como señala (Menéndez Rexach, 2015) pero, mientras ello suceda, estos no tienen efectos derogatorios automáticos sobre la clasificación actual del suelo (Caro-Paton & Escartin, 2017, 439). Por tanto, los PGRI pueden disponer los usos del suelo, pero siguen siendo los planes urbanísticos y de ordenación del territorio los encargados de ordenar esos usos del suelo. Ello no evita que, a partir de ya, la ordenación del territorio y urbanística se tengan que adaptar preceptivamente a los contenidos de los PGRI bajo la amenaza del incumplimiento que, en caso contrario, se produciría» (p. 948).

⁸¹⁰ Estos primeros planes de gestión del riesgo de inundación aprobados en el año 2016, están siendo actualmente revisados conjuntamente con los PHDH aprobados por el Real Decreto 1/2016, para el siguiente marco de

Tanto la citada directiva, como el Real Decreto 903/2010 que la traspone, establecen un procedimiento de tres fases para la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación: evaluación preliminar, mapas de peligrosidad y planes de gestión, con plazos progresivos (la disposición adicional tercera de la LADA copia los plazos establecidos en el citado Real Decreto 903/2010)⁸¹¹:

- Evaluación preliminar del riesgo de inundación: 22/12/2011 (art. 7.8)
- Mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación: 22/12/2013 (art. 10.6)
- Planes de gestión del riesgo de inundación: 22/12/2015 (art. 13.7)⁸¹²

A continuación se expone la regulación establecida en la LADA en comparación con la

planificación: 2022-2027. La falta de coherencia entre las medidas previstas en los PHDH de segundo ciclo y los primeros planes de gestión aprobados, ha conllevado que el ministerio se haya planteado en la revisión la necesidad de mejorar la coordinación entre ambos planes en cuanto a los aspectos hidromorfológicos y a la selección de actuaciones, SÁNCHEZ MARTÍNEZ F.J. (2021). Sobre este particular se incidirá en la parte tercera de esta tesis cuando se analicen los procedimientos de planificación realizados hasta la fecha.

⁸¹¹ Plazos de difícil cumplimiento por el retraso con el que se comenzaron los trabajos por parte de la Administración autonómica para elaborar los instrumentos de evaluación y planificación en materia de inundaciones. Así, los mapas de prevención fueron presentados ante la Comisión de Protección Civil de Andalucía en sus secciones de Permanente y Pleno, el 16 de diciembre de 2014 y el 29 de enero de 2015 respectivamente; tras ser informados por el Consejo Andaluz del agua, los aprobó la Comisión de Autoridades Competentes en la sesión celebrada el 7 de mayo de 2015. Mediante la Orden de 14 de enero de 2016 (BOJA de 8 de marzo de 2016) se aprobaron los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación en Andalucía. Finalmente, mediante el Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, se aprueban los planes de gestión del riesgo de inundación de las DH del Tinto, Odiel y Piedras, del Guadalete y Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Y mediante la Orden de 21 de abril de 2016 de la CMAyOT se dispuso la publicación de los tres planes de gestión en los BOJAs del 2, 3 y 6/06/2016. Todo ello ha supuesto un pequeño retraso sobre el plazo establecido tanto por la Directiva 2007/60/CE como por la disposición adicional tercera de la LADA.

⁸¹² Según la legislación de la UE, los Estados miembros debían finalizar, publicar y notificar a la Comisión Europea los planes de gestión del riesgo de inundación y notificarlos el 9 de marzo de 2016, a más tardar. Al respecto, el día 8/03/2018 la Comisión decidió enviar una carta de emplazamiento a las autoridades de España, ya que estas no le habían notificado los planes de gestión del riesgo de inundación correspondientes a las DH de Cataluña ni de las Canarias. Como continuaron sin notificarlos dos años después, el 23/07/2018 se envió un Dictamen motivado a España. Y finalmente el 2 de abril de 2020 ha recaído Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (C-384/19) en el que declara que «el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 7, apdos. 1 y 5, y 15, apdo. 1, de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, al no haber establecido, publicado ni notificado a la Comisión Europea, dentro del plazo señalado, los planes de gestión del riesgo de inundación relativos a las demarcaciones hidrográficas ES120 Gran Canaria, ES122 Fuerteventura, ES123 Lanzarote, ES124 Tenerife, ES125 La Palma, ES126 La Gomera y ES127 El Hierro, y que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 10, apdos. 1 y 2, de dicha Directiva al no haber finalizado, dentro del plazo señalado, la información y consulta públicas sobre la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación relativos a las demarcaciones hidrográficas ES120 Gran Canaria, ES122 Fuerteventura y ES125 La Palma».

realizada en el Real Decreto 903/2010. Como se podrá observar, las únicas variaciones realizadas respecto del texto básico estatal se limitan a las competencias para su aprobación y, en menor medida, al contenido de los documentos a redactar.

1. Evaluación preliminar del riesgo de inundación

Esta primera fase se regula en el art. 58 LADA y en el capítulo II del Real Decreto 903/2010, siguiendo la distribución por capítulos que hace la Directiva 2007/60/CE. Este artículo ha sido completamente modificado mediante el Decreto-Ley 26/2021 para remitir su regulación y las limitaciones de usos en las zonas inundables a la normativa básica.

En su redacción originaria, el apdo. 1 atribuía a la consejería la competencia para redactar el documento de evaluación preliminar sobre la base de la información disponible (impacto del cambio climático y frecuencia de las inundaciones)⁸¹³, cuyo contenido mínimo era coincidente prácticamente con lo expresado en el art. 6 del mencionado Real Decreto 903/2010 salvo que:

- Incluía en su subapartado c) una descripción de las inundaciones de las riberas del mar basada solo en las dinámicas fluvial y/o marina, cuando en el real decreto se exige además considerar la batimetría de la franja marítima costera, los procesos erosivos de la zona y la tendencia en el ascenso del nivel medio del mar.
- Establecía como contenido mínimo una evaluación de las consecuencias negativas potenciales de futuras inundaciones en su subapartado e), cuando en el real decreto esta evaluación solo se exige en el caso de que la información disponible sobre inundaciones ocurridas en el pasado no sea suficiente para determinar las zonas sometidas a un riesgo potencial de inundación significativo. Por tanto, con arreglo a la LADA se estimaban las zonas con riesgo potencial de inundación basándose tanto en las inundaciones ocurridas en el pasado como en un estudio de las potenciales consecuencias negativas de futuras inundaciones.

Por su parte, el apdo. 2 exigía que dicha evaluación concluyera con la determinación de las zonas con riesgo potencial de inundación significativo, es decir, zonas en las cuales la materialización de tal riesgo puede considerarse probable. Pero, a diferencia del art. 7 del citado

⁸¹³ En Andalucía, los estudios de las inundaciones que se realizaron entre el año 1997 y 1998 para fijar el Plan de Prevención de Avenidas en el año 2002 sirvieron de base para la evaluación preliminar del riesgo de inundación, como paso previo a la elaboración por la consejería de los mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación. A parte de estos estudios ejecutados por la propia CA de Andalucía, se contaba también con la información contenida en los planes directores provinciales de infraestructura sanitaria de Andalucía de finales de los años 80, las medidas y normas previstas en los PHC aprobados en el año 1998, el informe sobre inundaciones elaborado por el Senado en diciembre de 1998 y el LBA también de esa fecha. Ello sin perjuicio de las medidas para la protección del DPH incluidos en el Plan Director de Infraestructuras 1993/2007 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997/2007, el proyecto LINDE de 1993 y el proyecto PICRHA de 1994 del citado ministerio.

Real Decreto 903/2010⁸¹⁴, no indicaba el procedimiento aplicable para la determinación de estas zonas. Por ello, con la nueva redacción dada por el Decreto-Ley 26/2021 se han eliminado las pequeñas diferencias antes comentadas y se ha avalado el procedimiento establecido por la normativa básica para la determinación de las zonas con riesgo potencial.

2. Mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación

Una vez realizada la evaluación preliminar de las cuencas hidrográficas y para determinar las zonas con riesgo potencial de inundación significativa, la consejería debe elaborar los mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación a la escala más apropiada para las zonas determinadas en el apdo. 2 (art. 59.1 LADA y el capítulo III del Real Decreto 903/2010). Originariamente, este apartado establecía los escenarios a incluir en los mapas de peligrosidad con ligeras variaciones con respecto a la normativa básica estatal⁸¹⁵, tras la modificación realizada por la disposición final tercera de la Ley 7/2021, se limita a remitir a «los escenarios de probabilidad definidos en la legislación básica estatal, de forma coordinada con las demás Administraciones Públicas competentes en la materia».

Del mismo modo, los apdos. 3 y 4 del mencionado art. 59 presentaban ligeras variaciones con respecto a lo establecido en los arts. 8.3 y 9 del Real Decreto 903/2010⁸¹⁶, que en la modificación realizada en la citada Ley autonómica 7/2021 han desaparecido, por cuanto en los

⁸¹⁴ En el citado art. 7 se distingue en la elaboración entre las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, remitiendo en estas últimas a los órganos colegiados y administrativos competentes en cada CA.

⁸¹⁵ Los escenarios, en su redacción inicial, contemplaban las siguientes variaciones con respecto al art. 8 del Real Decreto 903/2010:

- La zona de inundación frecuente definida en la LADA, que equivaldría a la zona de alta probabilidad de inundación del real decreto, comprende las avenidas de periodo de retorno hasta 50 años.
- La zona de inundación ocasional, que equivale a la zona de probabilidad media de inundación del real decreto, comprende la zona de periodo de retorno hasta 100 años.
- La zona de inundación excepcional, que equivale a la zona de baja probabilidad de inundación o escenario de eventos extremos, comprende la zona hasta 500 años de periodo de retorno.

Como se puede observar, las variaciones son principalmente de definición y la única particularidad reside en definir con precisión la zona de alta probabilidad de inundación o zona de inundación frecuente. Así, el Real Decreto 903/2010 no establece periodo de retorno alguno para la zona alta de probabilidad, a diferencia de lo indicado para la probabilidad media de inundación, que se asocia a la zona que tiene una probabilidad inferior a 100 años de periodo de retorno.

⁸¹⁶ Así, el apdo. 3 exigía que en cada uno de los escenarios se calculara la extensión, calados o nivel del agua, velocidad de la corriente y caudal, obviando los mapas de peligrosidad de las zonas costeras y la obligación de incluir adicionalmente en dichos mapas «la delimitación de los cauces públicos y de las zonas de servidumbre y policía, la zona de flujo preferente en su caso, la delimitación de la zona de dominio público marítimo-terrestre, la ribera del mar en caso de que difiera de aquella y su zona de servidumbre de protección» exigidos en el art. 8.3 y 4 del Real Decreto 903/2010.

Por su parte, el apdo. 4 exigía que los mapas de riesgo de inundación mostraran las consecuencias adversas potenciales, como el número de habitantes afectados, actividades económicas, instalaciones que puedan ocasionar contaminación accidental, zonas protegidas y zonas con altos contenidos de sedimentos o fuentes importantes de contaminación. Contenido más limitado que lo regulado en el art. 9 del Real Decreto 903/2010, que especifica las zonas protegidas a analizar e incluye expresamente el análisis de los efectos sobre la infraestructura viaria.

nuevos apdos. 3 y 4 remite expresamente a los contenidos previstos en la legislación básica aplicable.

Al igual que con la evaluación preliminar, la nueva redacción del art. 58 remite la elaboración de estos mapas a lo establecido en la normativa básica, es decir, al art. 10 del Real Decreto 903/2010, que exige someter estos planes a consulta pública durante un plazo mínimo de tres meses y a informe del comité de autoridades competentes. Una vez aprobados por la consejería se deben remitir al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino para que se integre en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.

3. Elaboración de los planes de gestión

En la redacción originaria del art. 60 se regulaba la elaboración por la consejería de los planes de gestión del riesgo de inundación coordinados por DH o distrito hidrográfico: «Sobre la base de los mapas de riesgo, se desarrollarán y establecerán planes de gestión del riesgo de inundación coordinados por demarcación o, en su caso, distrito hidrográfico»; a diferencia de lo establecido en el art. 12 del Real Decreto 903/2010, que lo vincula al ámbito territorial de las DH. Ello no impidió que los planes de gestión del riesgo de inundación aprobados por el Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, se elaboraran a nivel de DH en Andalucía.

El apdo. 2 exigía que los objetivos de estos planes se centraran en la reducción de las consecuencias adversas potenciales, al igual que establece el art. 11.2 del Real Decreto 903/2010 y, si se considera oportuno, en iniciativas no estructurales o de reducción de la probabilidad de las inundaciones. Estas iniciativas deberán promover y adoptar iniciativas encaminadas a la recuperación de las zonas de intenso desagüe en las márgenes de los ríos para la evacuación de las avenidas, salvo que por razones de interés público e imposibilidad de mantener el cauce natural sea necesario ir a medidas estructurales como son las canalizaciones⁸¹⁷.

El apdo. 3 remitía la composición de estos planes a lo establecido en la parte A del anexo, manteniendo el esquema seguido por el art. 11.5 del Real Decreto 903/2010, que también remite a su anexo. Ambos anexos mantenían un contenido prácticamente idéntico, con pequeñas modificaciones en cuanto a los componentes de los primeros planes⁸¹⁸. Especialmente

⁸¹⁷ El art. 3 del citado Real Decreto 903/2010 define las medidas estructurales como «las consistentes en la realización de obras de infraestructura que actúan sobre los mecanismos de generación, acción y propagación de las avenidas alterando sus características hidrológicas o hidráulicas, así como del oleaje, de las mareas o de la erosión en las zonas costeras» y las medidas no estructurales como «aquellas que sin actuar sobre la avenida en sí o sobre la acción del mar, modifican la susceptibilidad de la zona inundable frente a los daños por inundación». A este respecto, la Comisión Europea recomienda la utilización de sistemas naturales para la retención de las aguas superficiales en vez de la construcción de obras hidráulicas, ya que ofrecen ventajas ambientales, sociales y económicas. Asimismo, no ve justificadas las múltiples excepciones que se incluyen en las masas de aguas superficiales por la construcción de nuevas presas y embalses de regulación de las aguas, por muchas medidas compensatorias ambientales que se realicen.

⁸¹⁸ En el anexo de la LADA, no se han incluido los siguientes apartados d, e, f, h, i de la parte A del anexo del

significativa era la ausencia del apartado h) y, con ello, de la obligación de incluir en los planes de gestión el listado probable de medidas preventivas y paliativas para alcanzar los objetivos previstos en las Directivas 85/337/CE, 96/82/CE, 2001/42/CE y 2000/60/CE; y la del apartado i), que exigía una estimación del coste de estas medidas. Con la derogación de este artículo por el Decreto-Ley 26/2021 se eliminan dichas discrepancias en cuanto a la composición de los planes.

El apdo. 4 exigía que estos planes tuvieran en cuenta aspectos varios como coste-beneficio, extensión de la inundación, objetivos medioambientales, etc.; y su apdo. 5, que estos planes se centraran en la prevención, protección y preparación, así como la promoción de prácticas de uso sostenible del suelo, mejora de la retención del agua e inundación controlada de determinadas zonas. Ambos apartados eran copia literal del art. 11.3 y 4 del Real Decreto 903/2010, no aportaban ninguna novedad con respecto a la normativa básica estatal, por lo que su eliminación en el año 2021 no supone ningún cambio en su elaboración.

4. Elaboración y aprobación de los instrumentos de prevención

Mediante la Ley 7/2021 se ha modificado el apdo. 1 del art. 62 que regulaba exclusivamente la aprobación de los instrumentos de prevención, para establecer expresamente que la elaboración y la aprobación se ajustará a lo previsto en la legislación básica estatal (art. 13 del Real Decreto 903/2010)⁸¹⁹. Sin embargo, se ha mantenido el texto de su apdo. 2, que exige establecer los mecanismos oportunos para garantizar la participación de las partes interesadas, especialmente de los representantes de los municipios afectados. Por lo que una vez aprobados inicialmente

citado Real Decreto 903/2010:

«d) Un resumen de los criterios especificados por el plan hidrológico de cuenca sobre el estado de las masas de agua y los objetivos ambientales fijados para ellas en los tramos con riesgo potencial significativo por inundación.

e) Un resumen del contenido de los planes de protección civil existentes.

f) Una descripción de los sistemas y medios disponibles en la cuenca para la obtención de información hidrológica en tiempo real durante los episodios de avenida, así como de los sistemas de predicción y ayuda a las decisiones disponibles.

h) El conjunto de programas de medidas, formadas estas por medidas preventivas y paliativas, estructurales o no estructurales, deberán contemplar, en lo posible, las siguientes [...].

i) La estimación del coste de cada una de las medidas incluidas en el Plan, y la Administración o Administraciones responsables de ejecutar los distintos programas de medidas, así como de su financiación».

Por el contrario se ha incluido en el anexo de la LADA un subapartado 5 que exige incluir una descripción de la metodología del análisis de la relación coste-beneficios utilizada para evaluar las medidas con efectos transnacionales.

⁸¹⁹ Originariamente el art. 62 se denominaba «Aprobación, participación, publicidad y eficacia» aunque solamente se regulaba la aprobación de los instrumentos de prevención, la participación activa en la elaboración, revisión y actualización y su incorporación a la información ambiental a efectos de difusión y publicidad, pero no se regulaba en ningún apartado el procedimiento ni la eficacia de estos instrumentos de prevención. Error subsanado por la disposición final tercera de la Ley autonómica 7/2021 que ha modificado el título de dicho artículo para limitarlo a la «elaboración y aprobación» y ha incluido expresamente en su apdo. 1 que «El procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas que son competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía será el previsto en la legislación básica estatal».

por la consejería (art. 62.1 LADA)⁸²⁰, se deberán remitir al Gobierno de la Nación para su aprobación mediante real decreto después de someterlo a información pública por tres meses y al informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua y de la Comisión Nacional de Protección Civil. Aprobación autonómica que no puede obviar lo establecido en la normativa básica estatal del Real Decreto 903/2010 para cada instrumento concreto:

- Evaluación preliminar del riesgo de inundación: el art. 7.6 establece que en las cuencas intracomunitarias el órgano que apruebe la evaluación (en nuestro caso, la consejería competente) debe remitirla al ministerio para que este a su vez la remita a la Comisión Europea.
- Los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación: el art. 10.2 exige someterlos a informe del comité de autoridades competentes en las cuencas intercomunitarias y a la comisión de autoridades competentes en las cuencas intracomunitarias, para que posteriormente se remitan al ministerio. Al no indicar quien debe aprobar estos mapas, se debe considerar que la competencia es de la consejería.
- Los planes de gestión del riesgo de inundación: el art. 13.4 establece que las «Administraciones competentes en las cuencas intracomunitarias elevarán el Plan al Gobierno de la Nación [...], para su aprobación mediante real decreto, de acuerdo con el reparto de competencias legalmente establecido». Este procedimiento es similar al establecido para la aprobación de los PHC, con arreglo al cual existe una aprobación previa de los planes por el Consejo de Gobierno a propuesta de la consejería, para posteriormente remitirlos al ministerio para su toma de consideración y elevación al Gobierno, que debe aprobarlos mediante real decreto.

En materia de participación pública, el apdo. 2 exige que se dé participación activa, en especial a los representantes municipales, en la elaboración, revisión y actualización de estos instrumentos; y que se coordine con la participación activa de la planificación hidrológica. Al no especificar el plazo mínimo de consulta pública ni los órganos colegiados que deben intervenir en su elaboración, habrá nuevamente que acudir al Real Decreto 903/2010 para tener una regulación detallada del proceso de participación exigible. La participación de las EELL no debe limitarse a la consulta pública como mínimo de tres meses prevista en su art. 13.3, debiendo fomentarse la participación activa de las partes interesadas en el proceso de elaboración, revisión y actualización de los programas de medidas y planes de gestión del riesgo de inundación (art. 16 del Real Decreto 903/2010)⁸²¹. Asimismo, estos planes deberán contar

⁸²⁰ En la redacción dada a este apartado en el año 2010 tan solo se especificaba que «Los instrumentos de prevención del riesgo de inundación previstos en el presente capítulo serán aprobados por la consejería competente en materia de agua», dejando en una indefinición jurídica a quien competía la aprobación formal de los planes de gestión del riesgo de inundación. En la modificación realizada de este art. 62 en la Ley autonómica 7/2021 se ha especificado expresamente, como era menester, que corresponde «al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la aprobación con carácter previo de dichos Planes de Gestión del Riesgo de Inundación».

⁸²¹ Así, los planes de gestión intracomunitarios se sometieron a consulta e información pública desde el 10 de

con los informes oportunos de los órganos de relación con los ayuntamientos creados en el art. 95 del Estatuto de Andalucía y regulados en la LAULA, sin perjuicio del resto de informes exigidos en el art. 13.5. Real Decreto 903/2010.

Y así, como era esperable, con fecha 20 de octubre de 2015, el Consejo de Gobierno aprobó inicialmente los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía, junto con sus programas de medidas y acordó remitirlos al Gobierno de la Nación para su correspondiente aprobación. Lo cual tuvo lugar mediante el Real Decreto 21/2016, una vez que habían sido informados por el Consejo Nacional del Agua, con fecha 28 de octubre de 2015 y por la Comisión Nacional de Protección Civil con fecha 29 de octubre de 2015.

Finalmente, el apdo. 3 incluye a todos los instrumentos de prevención (evaluación preliminar del riesgo de inundación, mapas de peligrosidad por inundaciones, mapas de riesgo de inundación y los planes de gestión del riesgo de inundación) dentro de la información ambiental, a los efectos de publicidad y difusión establecidos en el art. 19 LADA. Mientras que el Real Decreto 903/2010 exige su inclusión también en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, así como en el Registro Central de Cartografía, su publicación en las páginas electrónicas del ministerio y su envío a la Comisión Europea para dar la máxima difusión y publicidad a su contenido. Asimismo, exige someter los planes de gestión del riesgo de inundación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas.

5. Revisión y actualización de los planes

Del mismo modo sucede con la elaboración, la regulación en la LADA del procedimiento de revisión y actualización de estos instrumentos es mínima, limitándose a exigir en su art. 62.2 la participación activa de las partes interesadas, en especial de los representantes de los municipios afectados. Ello implica solicitar el informe preceptivo al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, como ya he indicado anteriormente.

En la disposición adicional tercera se establecen los horizontes temporales para realizar la actualización de los planes de gestión que, como no podía ser de otra forma, coinciden con los

enero al 10 de abril de 2015, en coordinación con los PHDH intracomunitarios de Andalucía. Así como a informe de la comisión de autoridades competentes y del Consejo Andaluz del Agua, emitidos favorablemente con fecha 9 de septiembre de 2015; y a informe del pleno de la Comisión de Protección Civil de Andalucía, que lo emitió favorable en su sesión del 28 de septiembre de 2015. Ello, sin perjuicio de los procedimientos de consultas públicas e informes de los órganos colegiados (Consejo Andaluz del Agua y Comisión de Protección Civil de Andalucía) a que se sometieron la evaluación preliminar del riesgo de inundación (BOJA núm. 223, de 14/11/2011) y los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación (BOJA núm. 144 de 25/07/2015). A mi juicio, el hecho de que no se haya sometido al informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales establecido en el art. 57.2 LAULA para dar la participación activa a los municipios y provincias prevista en el art. 62.2 LADA, podría acarrear la nulidad de la aprobación del presente plan de gestión, al igual que ocurrió con los PHDH del Guadalete-Bárbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas del ciclo 2015-2021 en las SSTs 941/2019, de 25 de marzo (recurso 4489/2016) y 2315/2019, de 4 de julio (recurso 4486/2016).

establecidos en la directiva y en el art. 21 del citado Real Decreto 903/2010⁸²²:

- Actualización de la evaluación preliminar: 22/12/2018 y, a continuación, cada seis años (art. 21.1)
- Actualización de los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación: 22/12/2019 y, a continuación, cada seis años (art. 21.2)
- Actualización del plan de gestión: 22/12/2021 y, a continuación, cada seis años (art. 21.3)

Finalmente, esta disposición adicional tercera, en su apdo. 7, exige que las revisiones tomen en consideración las posibles repercusiones del cambio climático en la incidencia de inundaciones. La regulación al efecto se encuentra contenida en el art. 21.4 del citado Real Decreto 903/2010 y en el art. 14.4 de la Directiva 2007/60/CE, que en aras de una mayor claridad expositiva se debería haber incluido en el art. 62, donde se regulaba el procedimiento de elaboración de los instrumentos de prevención y no en una disposición adicional titulada horizontes temporales.

La escasa regulación contenida en la LADA sobre el procedimiento de revisión de estos planes específicos, hace que se deba aplicar lo establecido en el art. 13 del Real Decreto 903/2010, que asimila el mismo al procedimiento de elaboración.

6. Relaciones con otros planes

En cuanto a las relaciones de estos planes específicos con los PHDH, el art. 61 LADA exige que se incorporen las determinaciones básicas establecidas en estos instrumentos en los PHDH intercomunitarios e intracomunitarios, siguiendo lo establecido en el art. 62 RPH, que exige que los PHDH tengan en consideración «los planes elaborados en el ámbito territorial de la demarcación relacionados con la protección frente a las inundaciones, de los que incorporarán un resumen, incluyendo la evaluación de riesgos y las medidas adoptadas».

Por otro lado, los programas de medidas deben incluir en base al art. 25.3.j LADA las iniciativas de prevención y defensa contra inundaciones, así como de conformidad con los arts. 42.1.g) TRLA y 14 del Real Decreto 903/2010 «los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos».

En cuanto a la coordinación con otros planes sectoriales, es de aplicación lo establecido para los PHDH en los arts. 14 y 41.4 TRLA y en su normativa de desarrollo, por cuanto estos planes específicos complementan a los citados PHDH y deben estar sometidos a los mismos principios, criterios y objetivos que los citados PHDH. Así, el art. 15 del citado Real Decreto 903/2010 requiere que se coordinen con los planes sectoriales de ordenación territorial y urbanística,

⁸²² Plazos que, al igual que ha ocurrido con los PHDH, no han podido cumplirse por los retrasos en los procesos de participación pública y en la elaboración con motivo de la pandemia mundial del COVID.

protección civil, de desarrollo agrario, de política forestal y de infraestructura del transporte. A tales efectos, el art. 18 se vale del principio de cooperación interadministrativa, con objeto de que tengan las Administraciones públicas en cuenta las determinaciones de estos instrumentos de prevención en el ejercicio de sus respectivas competencias y así garantizar la seguridad de las personas y bienes.

La coordinación de los planes de gestión del riesgo de inundación con la planificación urbanística municipal se ha visto recientemente afectada por el Decreto-Ley 3/2019, de fecha 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la CA de Andalucía. Ello por cuanto este decreto permite a las EELL aprobar un plan especial para incorporar a la ordenación urbanística (art. 13.2) las edificaciones y viviendas situadas en suelo no urbanizable de especial protección por inundabilidad, siempre y cuando las personas propietarias adopten las medidas que eviten la vulnerabilidad, garanticen la autoprotección y suscriban una declaración responsable en la que expresen claramente que conocen y asumen los riesgos existentes y las medidas aplicables. Con ello se ignoran las medidas previstas en los planes de gestión del riesgo de inundación para esa zona inundable⁸²³.

7. Ejecución de los programas de medidas

La LADA no establece nada respecto de la ejecución de los programas de medidas específicos para prevenir las inundaciones, excepto las referencias a que se incluyan dentro del programa de medidas de los PHDH previsto en el art. 25 y el contenido mínimo establecido en el anexo. Por lo que hay que acudir a lo establecido en el art. 13.1 del Real Decreto 903/2010: «la inclusión de los programas de cada administración competente dentro del plan de gestión no eximirá, en ningún caso, de la responsabilidad específica que tiene asumida cada administración dentro del reparto de competencias legalmente establecido». Ello exige la integración y

⁸²³ Para JORDANO FRAGA, J. (2020: 925-929) la «solución adoptada por el legislador de Andalucía nos parece una posición realista/posibilista ante un fenómeno masivo. La regularización incide sobre el impacto ambiental de los vertidos estableciendo efectivas medidas de control». Así, el título II posibilita la elaboración de Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial tienen para «identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones».

La regularización de edificaciones y viviendas en el suelo rustico iniciada con el citado decreto-ley se ha visto refrendada posteriormente con la Ley 7/2021, que sustituye a la LOTA y a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), al amparar la realización de planes especiales para adecuar ambiental y territorialmente las agrupaciones de edificaciones irregulares (art. 70.3). Ello sin perjuicio, de que dichos planes se sometan al preceptivo informe de la Administración hidráulica, que debe velar por que el mismo no incluya determinaciones contrarias a los planes de gestión del riesgo de inundación. Asimismo, está pendiente de elaboración la Estrategia Nacional para el Cambio Climático que, para lograr la seguridad hídrica frente a las inundaciones, también puede condicionar el uso del suelo inundable. Por lo que habrá que esperar al próximo ciclo de planificación hidrológica para ver cómo afectan a los planes de gestión del riesgo de inundación.

coordinación de las medidas de todas las Administraciones públicas para alcanzar los objetivos del plan.

Asimismo, el art. 17 del citado real decreto, para favorecer la ejecución de dichas medidas, considera de utilidad pública de las obras y actuaciones concretas de los programas de medidas, y prescribe que la ejecución de las mismas se atenga a los convenios o acuerdos de colaboración cuando intervengan varias Administraciones públicas. El art. 29.1.b) LADA declara estas obras de interés de la CA «para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes del dominio público hidráulico».

La Administración que ejecute la obra tiene la obligación de informar al resto de las administraciones integrantes del comité o de la comisión de autoridades competentes sobre su desarrollo, al menos una vez al año; así como del resto de las medidas (art. 17.3 del Real Decreto 903/2010). El informe de seguimiento del grado de ejecución de las medidas debe enviarse también a la Comisión Europea (art. 15 de la Directiva 2007/60/CE).

V. PLANES ESPECIALES DE ACTUACIÓN EN SITUACIONES DE ALERTA Y EVENTUAL SEQUÍA

En el TRLA no se incluye ningún artículo referente a la elaboración de estos planes especiales y tan solo se recogen aspectos dispersos a lo largo de su articulado para habilitar al Gobierno, en caso de sequía extraordinaria a adoptar las medidas precisas en la utilización del DPH (art. 58); y a los organismos de cuenca para modificar las condiciones de vertido en caso de sequía (art. 104.2) y a aplicar las limitaciones al uso del DPH en caso de sequía grave a los titulares de derechos sobre aguas privadas derivados de la antigua Ley de Aguas de 1879 (disposición transitoria segunda y tercera).

Por el contrario, el art. 26.5 LADA sí que establece la necesidad de elaborar programas específicos para la prevención de riesgos por sequía. Los programas deben integrarse dentro de los PES previstos en el art. 27 LPHN⁸²⁴ y su objeto principal es adelantar la implantación de

⁸²⁴ Anticipándose a la exigencia establecida en el art. 4.6 DMA y tras la fuerte sequía ocurrida entre los años 1990 y 1998, en el año 2001 el art. 27 LPHN exigió al MMA el establecimiento de un sistema global de indicadores hidrológicos que sirva de referencia general a los organismos de cuenca para la declaración formal de situaciones de alerta y eventual sequía; y a los organismos de cuenca, la elaboración de los PES en el plazo máximo de dos años. Posteriormente, en el año 2007 se regularon estos PES en los arts. 59 y 62 RPH, para exigir que los PHDH los tuvieran en cuenta en su elaboración. Los PES en las cuencas hidrográficas intercomunitarias fueron aprobados por la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, modificados posteriormente por los PHDH aprobados por el Real Decreto 1/2016, y finalmente revisados en la Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre. Para profundizar en el estudio de estos planes se puede consultar el libro de BURGOS GARRIDO, B. y ARANA GARCÍA, E. (pr.): *Régimen jurídico administrativo de la sequía y escasez hídrica: instrumentos para su prevención y gestión*,

las medidas con carácter previo a la declaración formal de sequía por parte de la administración competente en la gestión de la cuenca hidrográfica correspondiente⁸²⁵. Así lo exige el art. 62.1 RPH: «Los planes hidrológicos tendrán en cuenta en su elaboración los PES, elaborados por los organismos de cuenca en cumplimiento del art. 27 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, de los que incorporarán un resumen, incluyendo el sistema de indicadores y umbrales de funcionamiento utilizados y las principales medidas de prevención y mitigación propuestas».

La falta de una regulación precisa en cuanto al procedimiento de elaboración y contenido de estos planes se ha suplido en el Real Decreto 1159/2021, que ha introducido los arts. 66.bis y 83.quater en el RPH. Ambos artículos no tienen carácter básico y, por ello, solo son de aplicación en las cuencas intercomunitarias. Por lo que en las cuencas intracomunitarias habrá que estar a lo que se establezca al respecto en el acuerdo del Consejo de Gobierno que apruebe la formulación de los PES en Andalucía⁸²⁶.

En sintonía con lo establecido en el citado art. 27.4 LPHN, se redacta el art. 63 LADA, cuyo apdo. 1 otorga al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los PES, así como las medidas aplicables a los sistemas de explotación para limitar los usos con objeto de reducir el consumo de agua⁸²⁷. Sin embargo, omite cualquier referencia al procedimiento de elaboración (la regulación recogida en la LADA es escueta en comparación con la realizada para la prevención de las inundaciones). El procedimiento y los objetivos se han recogido en el Acuerdo de 11 de junio de 2019 del Consejo de Gobierno para la revisión de los PES aprobados en Andalucía y que se exponen a continuación.

Aranzadi Thomson Reuters, año 2021.

⁸²⁵ En el Acuerdo de 11 de junio de 2019 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de los PES en las DH intracomunitarias de Andalucía, se recoge en la exposición de motivos esta problemática: «Tradicionalmente las sequías eran gestionadas, de forma exclusiva, como una situación de emergencia, considerando que suponían una situación de crisis, a la que había que hacer frente movilizand recursos de carácter extraordinario, generalmente por vía de urgencia. Pero las sequías constituyen una componente normal y recurrente del clima en España, y como tal han de ser gestionadas en el marco de la planificación». Para ello, se requiere implantar a lo largo del tiempo medidas en función de la evolución de ciertos indicadores y no exclusivamente tras la declaración de la sequía, como se ha hecho históricamente, así como contar con recursos hídricos suficientes para garantizar las disponibilidades actuales y futuras de aguas para superar eventuales situaciones de sequía (art. 24.4.b LADA). ARANA GARCÍA, E: (2018B: 299-300) considera que es «imprescindible que, desde los poderes públicos, se lidere una acción conjunta que permita afrontar este problema con eficacia».

⁸²⁶ Así, para la revisión de los primeros PES de Andalucía aprobados en los años 2008 y 2009, el Consejo de Gobierno aprobó mediante Acuerdo de 11 de junio de 2019, la formulación de los PES para las DH intracomunitarias andaluzas. Sobre este tema, volveremos en próximo epígrafe.

⁸²⁷ Los PES de los Distritos Hidrográficos Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate fueron aprobados en enero de 2008 por la Comisión del Agua de la Cuenca Atlántica; mientras que el del Distrito Mediterráneo fue aprobado el 18 de marzo del 2009 por la Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea (si bien en la zona mediterránea contaban desde 2005 con un plan específico dieciocho municipios de la costa malagueña). De ahí que el art. 63.4 LADA exija constituir en cada distrito hidrográfica una comisión para la gestión de la sequía, aun cuando en su apdo. 1 se establece la DH como ámbito territorial de los PES.

1. Objetivos específicos e instrumentales u operativos

El art. 63.1 LADA establece el contenido mínimo y el objeto principal a tener en cuenta a la hora de diseñar las medidas o actuaciones necesarias en situaciones de alerta y eventual sequía. Así, se establece como objetivo general: «asegurar el abastecimiento a la población y a las instalaciones que presten servicios de interés general así como, en la medida de lo posible, a los restantes usuarios de acuerdo con el orden de prioridad que se establezca». A este objetivo general se le une el objetivo medioambiental exigido en el art. 4 DMA de impedir que en situaciones de sequía se deteriore el estado de las masas de agua. Objetivo que en el citado Acuerdo de 11 de junio de 2019 muta en «minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales generados en situaciones de eventual sequía»; y que se concreta en los siguientes objetivos específicos y operativos:

A. Asegurar o garantizar la disponibilidad de agua para el abastecimiento a las poblaciones

Se trata de un objetivo indeterminado que otorga un amplio margen a la Administración autonómica para fijar el porcentaje exacto de garantía que se establecerá para cada fase fijada en dicho plan. Así, en los PES vigentes se garantiza el uso doméstico con unas reducciones sobre las dotaciones previstas en los PHDH del 5% en prealerta, 10% en alerta y 20% en emergencia. La garantía de la demanda urbana se considera satisfecha cuando el déficit en un mes no sea superior al 10% de la correspondiente demanda mensual y, en diez años consecutivos, la suma de déficit no sea superior al 8% de la demanda anual (apdo. 3.1.2.2.4 IPH autonómica).

La importancia del suministro a las poblaciones y la concurrencia de estos episodios de sequía en el tiempo hacían aconsejable que se hubiera incluido en este artículo una regulación más precisa al respecto, máxime cuando la intención del legislador autonómico era garantizar este suministro en los PHDH. De hecho, el art. 24.4.b) LADA exige que las disponibilidades actuales y futuras previstas en los citados planes se establezcan manteniendo unas reservas mínimas para superar eventuales situaciones de sequía. Estas reservas estratégicas, tanto de las aguas superficiales como de las aguas subterráneas y de los recursos no convencionales, se deben definir en los PES e incluir en los PHDH⁸²⁸.

B. Evitar o minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado ecológico de las masas de agua y los caudales ecológicos, evitando en todo caso, efectos permanentes sobre los mismos

La garantía de los caudales ecológicos o medioambientales, establecida en el art. 24.4.a) LADA

⁸²⁸ Así, en los acuíferos seleccionados como reservas estratégicas, las captaciones de apoyo sumadas a los recursos utilizados por otros usuarios no pueden superar los recursos renovables en un año medio (excepto en situación de emergencia); y los recursos no convencionales se reservan para preservar caudales mínimos ecológicos.

para alcanzar el buen estado ecológico de las aguas, no supone que no se puedan establecer limitaciones a estos caudales en condiciones de sequía prolongada⁸²⁹ e, incluso, se pueda admitir el deterioro temporal del estado de ciertas masas de agua. Sin embargo, no se admitirán medidas restrictivas en las zonas incluidas en la Red Natura 2000 o en la lista de humedales incluidos en el Convenio de Ramsar, excepto cuando dichos recursos sean necesarios para garantizar el uso de abastecimiento a poblaciones (art. 49.4 RDPH y art. 19.2.e.2 del PHDH Tinto-Odiel-Piedras vigente).

La adaptación desde el régimen ordinario al de sequía debe ser progresivo, evitando en todo caso, deterioros irreversibles de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados (apdo. 1.4.3 IPH autonómica). No obstante, en el caso de que no existan embalses de regulación, la «exigencia de los caudales ecológicos quedará limitada a aquellos periodos en que la disponibilidad natural lo permita» (art. 49.3 RDPH)

C. Asegurar el suministro a las instalaciones que presten servicio de interés general

La regulación incluida en el art. 63.1 LADA no aclara a que instalaciones se refiere, aunque presumiblemente serían aquellas que cuenten con una declaración expresa de interés general. No indica tampoco qué nivel de garantía se debe otorgar a estas instalaciones de interés general, pero en coherencia con la primacía del uso de abastecimiento⁸³⁰, dichas restricciones deben ser

⁸²⁹ La indefinición en la normativa del concepto de sequía prolongada, al igual que de sus indicadores, ha hecho que se haya modificado el RPH por medio del Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, para incluir en el art. 3 de definiciones el termino «sequía prolongada» como «sequía producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente. La identificación de estas circunstancias se realiza mediante el uso de indicadores relacionados con la falta de precipitación durante un periodo de tiempo y teniendo en cuenta aspectos como la intensidad y la duración. Será definida, para cada ámbito de planificación, por los planes especiales de sequía». La Fundación Nueva Cultura del Agua (2021: 3-4) ha criticado esta definición por cuanto no se dan detalles respecto a la metodología que hay que aplicar para su determinación, dejándose a la discrecionalidad del redactor del PES, cuando «existen ya indicadores de sequía de definición y aplicación sencilla, suficientemente contrastados y validados por entidades tan relevantes en la temática como la Agencia Estatal de Meteorología, que se ajustan perfectamente a que el indicador de sequía habrá de reflejar “la falta de precipitación durante un periodo de tiempo y teniendo en cuenta aspectos como la intensidad y la duración”». Así, el art. 8.6 del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras de segundo ciclo establece que «Se considerará una situación de sequía prolongada desde que se alcanza el umbral de alerta según lo que disponga el Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía de la Cuenca Atlántica Andaluza y conforme a la zonificación recogida en el mismo». A tales efectos, en el anejo 6 del plan se recogen los caudales ecológicos en condiciones de sequía, los cuales deberán respetar como mínimo el umbral del 10% de los caudales mensuales de la serie hidrológica; y en las aguas subterráneas se debe reservar el 20% de sus recursos disponibles para garantizar estos caudales ecológicos. Por su parte, la definición 72 IPH autonómica la conceptúa como «una sequía producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente. La identificación de estas circunstancias se realiza mediante el uso de indicadores relacionados con la falta de precipitación durante un periodo de tiempo y teniendo en cuenta aspectos como la intensidad y la duración».

⁸³⁰ La garantía del uso de abastecimiento se ciñe al consumo humano, prohibiéndose en fase de emergencia, entre otros, el riego de jardines, praderas, arboles, zonas verdes y deportivas, de carácter público o privado; riego y baldeo de viales, calles, sendas y aceras, de carácter público o privado; llenado de todo tipo de piscinas de uso privado; fuentes para consumo humano que no dispongan de elementos automáticos de cierre; lavado con

como mínimo iguales que las previstas para abastecimiento y no mayores que las establecidas para el resto de usos por su carácter de interés general (en los PES aprobados no se establece consideración alguna al respecto). Tendrá que ser, por tanto, en la declaración de emergencia que haga el titular de la consejería competente donde se especifiquen exactamente qué instalaciones tienen ese carácter y cuáles serían sus restricciones.

D. Minimizar los efectos negativos sobre el resto de usuarios en el orden de prioridad establecido en los PHDH

Para ello, según establece el art. 63.1 LADA, deben modularse las dotaciones de agua para garantizar una superficie mínima de riego que garantice las rentas básicas y la supervivencia de la arboleda y cultivos permanentes⁸³¹. A falta de una regulación concreta en la LADA, serán los PES los que establezcan exactamente la modulación a aplicar a los cultivos según tipologías y superficies plantadas, así como al resto de usos.

Así, en los PES aprobados en el año 2008 en Andalucía se exigía en prealerta a la administración hidráulica realizar un esfuerzo de gestión para satisfacer las necesidades de riego con menores dotaciones y, así, evitar consecuencias socioeconómicas significativas. De manera que se establecían unas reducciones a los cultivos agrícolas del 20% en prealerta, 50% en alerta y 75% en sequía, con una «reducción progresiva de dotaciones agrícolas, estableciendo prioridades en la demanda considerando los cultivos sociales (de los que deberá existir un listado), las zonas con mayor tasa de abandono y las que cuentan con equipos y medios que garantizan el uso sostenible del recurso, [...], llegando en su caso a la total prohibición de los desembalses para el riego». No obstante, en situación de sequía se admitía el riego de «cultivos hortícolas intensivos y el riego para la supervivencia de especies plurianuales con aguas no aptas para el consumo humano» con una dotación máxima promedio de 200 metros cúbicos por hectárea y mes⁸³².

Por el contrario, el uso del agua para abreviar el ganado no estaba sometido a restricción alguna en estos PES. Esta medida, que intentaba evitar la muerte de los animales por falta de recursos hídricos, carecía de justificación, cuando en época de sequía se restringían hasta las dotaciones para el abastecimiento de las personas, que es el uso prioritario tanto en el TRLA como en la

manguera de toda clase de vehículos, salvo si la limpieza la efectúa una empresa dedicada a esta actividad; instalaciones de refrigeración y acondicionamiento que no tengan en funcionamiento sistemas de recuperación.

⁸³¹ Esta medida fue ampliamente solicitada en el Acuerdo Andaluz por el Agua y por los gestores administrativos en el año 2009, con objeto de evitar los graves perjuicios a los cultivos permanentes con las reducciones de dotaciones aprobadas por las comisiones del agua en época de sequía.

⁸³² Véase la pág. 263 del PES de la Cuenca Atlántica Andaluza. El establecimiento de una dotación máxima por hectárea y mes para todos los cultivos puede provocar la muerte o deterioro no reversible de algunas especies arbóreas o cultivos permanentes, ya que no tiene en cuenta la ubicación de la plantación, el marco de plantación (número de árboles por hectárea) ni la diferente demanda de agua que exige cada especie. Sería conveniente establecer un listado concreto con las dotaciones máximas en función de los criterios antes indicados, sin perjuicio de que las comisiones de gestión de la sequía de cada DH puedan establecer variaciones al respecto según el grado de sequía que se esté sufriendo.

LADA. Por ello, se debería restringir como mínimo en los mismos porcentajes que las dotaciones de abastecimiento para las personas, sin perjuicio de que el abrevadero de ganado directamente de los cauces públicos no está sometido a autorización alguna y, por tanto, tampoco a restricción alguna.

Y en cuanto al resto de usos, los PES vigentes establecen una limitación a los usos industriales de al menos un 20%, así como la anulación del uso hidroeléctrico (con la excepción de los necesarios para el suministro domiciliario de agua u otros usos autorizados) y del resto de usos. No obstante, la permanente de la comisión del agua puede imponer límites más severos en función del tipo, impacto socioeconómico y condiciones concesionales de una determinada actividad industrial.

Con independencia de que la regulación específica de estas garantías se haya establecido en los propios PES, la magnitud de estas medidas y la afección a los derechos de los usuarios exigen la regulación normativa de los criterios técnicos para fijar las medidas y actuaciones a adoptar en casos de sequía, con objeto de limitar la discrecionalidad de la consejería a la hora de establecer esta regulación en los respectivos PES. Ello, a semejanza de lo que actualmente está haciendo el ministerio para los PES intercomunitarios, con la instrucción técnica que está elaborando y que ha servido de guía para la revisión de los PES aprobados en la Orden TEC/1399/2018.

Del mismo modo, y sin perjuicio de lo establecido en el art. 58 TRLA, se debería haber recogido en el art. 63 LADA la habilitación a la Administración autonómica para ejecutar las obras urgentes y necesarias para captar nuevos recursos o minorar las pérdidas de los existentes (medidas coyunturales o tácticas⁸³³). No obstante, el carácter de obras de interés de la CA (art. 29.1.b LADA) de las obras necesarias para hacer frente a fenómenos catastróficos como las sequías puede ser suficiente para avalar las actuaciones urgentes y excepcionales que pueda estimar oportuno ejecutar la CA para asegurar el abastecimiento de la población y del resto de usos autorizados. En cualquier caso, requerirá que dichas obras se definan en la orden de la consejería que declare la situación de emergencia.

Aunque no se hace referencia expresa en este art. 63, ni tampoco en el art. 46 cuando regula los bancos públicos del agua, a la posible compra de derechos de agua para garantizar los usos antes indicados, la habilitación que el art. 71.2 TRLA hace a las CCAA para poder instar a los organismos de cuenca a realizar adquisiciones de derechos de agua para garantizar los fines concretos de interés autonómico, permite a la CA adoptar estas medidas aunque no se hayan recogido expresamente en la LADA. De hecho, los PES autonómicos prevén en fase de alerta la activación del centro de intercambio de derechos concesionales, dando prioridad a los

⁸³³ Estas medidas coyunturales son las que se definen en los PES de los distritos hidrográficos de Andalucía y son distintas de las medidas estratégicas, que se incluyen en los PHDH para fortalecer la oferta de agua (con la construcción de nuevas infraestructuras hídricas), racionalizar la demanda de agua (con medidas de modernización de instalaciones y fomento del ahorro) y conservar y proteger el recurso hídrico y los ecosistemas acuáticos.

abastecimientos urbanos en la adquisición de derechos.

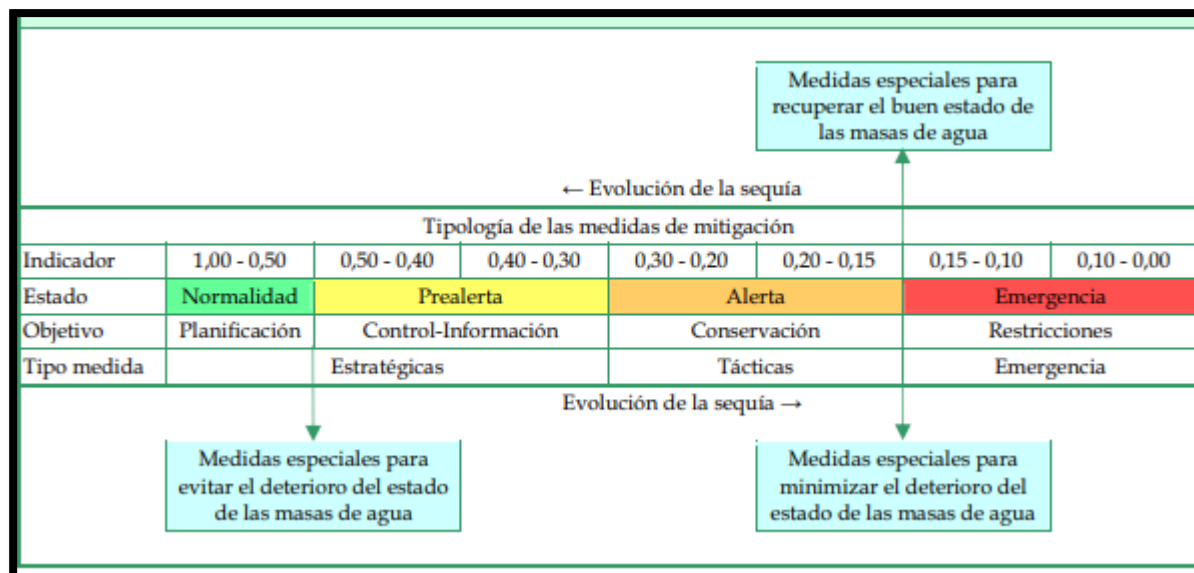


Ilustración 18. Tipología de medidas a incluir en los PES. Fuente: PES del Distrito Hidrográfico del Tinto-Odiel-Piedras del año 2008

Finalmente, en el apartado segundo del Acuerdo de 11 de junio de 2019 de Andalucía se incluyen los objetivos instrumentales u operativos que permitan alcanzar los objetivos específicos antes indicados:

- «a) Definir mecanismos para la identificación, lo más avanzada en el tiempo que sea posible, de la presentación de situaciones de sequía y escasez.
- b) Fijar el escenario de sequía.
- c) Fijar escenarios para la determinación del agravamiento de las situaciones de escasez.
- d) Definir las acciones a aplicar en el escenario de sequía y las medidas que corresponden en cada escenario de escasez.
- e) Asegurar la transparencia y participación pública en el desarrollo de los Planes».

2. Contenido de los planes especiales

En cuanto al contenido, el citado art. 63.1 LADA tan solo exige que los PES incluyan una «delimitación de sus fases, medidas aplicables en cada una de ellas a los sistemas de explotación y limitaciones de usos, con el objetivo de reducir el consumo del agua». Se trata de una previsión normativa escasa⁸³⁴, que deja una amplia libertad a la consejería para elaborar estos

⁸³⁴ En el anteproyecto de LADA se incluía una frase final en este apdo. 1 que exigía incluir en los planes especiales programas de información y difusión para trasladar a los usuarios las medidas que se deben tomar en cada fase de

planes. Tampoco la normativa básica estatal establece una regulación precisa del contenido de estos planes especiales y, así, el art. 27 LPHN solo exige que estos planes incluyan:

- «Un sistema global de indicadores hidrológicos que permita prever las situaciones de sequía y que sirva de referencia general a la administración para la declaración formal de situaciones de altera y eventual sequía.
- Las reglas de explotación de los sistemas.
- Medidas a aplicar en relación con el uso del DPH».

La falta de una regulación precisa provocó una variabilidad de contenidos y disposiciones en los PES de las DH intercomunitarios aprobados en el año 2007. Ante la cual, el Consejo de Estado en su Dictamen 315/2016, de 21 de julio, solicitó la revisión de los mismos para armonizar y homogeneizar sus contenidos con los contenidos de los PHDH de segundo ciclo y así «paliar la dispersión normativa existente en el planificación hidrológica en aspectos cuya regulación debe ser igual independientemente de la demarcación hidrológica en la que se aplique, garantizando un nivel mínimo y común de exigencias». Esta demanda fue cumplida en el año 2017 por la Dirección General del Agua, que elaboró unas instrucciones generales y unos documentos metodológicos para armonizar el contenido de estos planes⁸³⁵. La instrucción no tiene el carácter de básica y, por tanto, solo sería aplicable a las DH intercomunitarias de Andalucía, salvo que se apruebe la modificación del RPH que el ministerio está elaborando en estos momentos⁸³⁶.

Del mismo modo, el citado Acuerdo de 11 de junio de 2019 regula la estructura material de los

la sequía. Esta exigencia no se incluyó finalmente en el texto normativo aprobado y publicado. Esta omisión carece de importancia, por cuanto el art. 19.2 LADA requiere que la consejería facilite el acceso a la ciudadanía de la información relativa a la gestión, planificación y protección del medio hídrico, entre la que se encuentra los PES.

⁸³⁵ La disposición final primera del Real Decreto 1/2016 establecía la obligación de que «todos los planes especiales de sequía a que se refiere la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, por la que se aprueban los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en los ámbitos de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias, deberán ser revisados antes del 31 de diciembre de 2017. Para llevar a cabo esa revisión de forma armonizada, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dictará las instrucciones técnicas que estime procedentes, en particular para establecer los indicadores hidrológicos que permitan diagnosticar separadamente las situaciones de sequía y las situaciones de escasez». La instrucción fue duramente criticada por la Fundación Nueva Cultura del Agua (2018A: 6-7) por cuanto los arts. 4.6 DMA y 38 RPH solo permiten el deterioro temporal del estado de las masas de agua en caso de sequías prolongadas que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente; y no en el caso de escasez provocada por la sobreexplotación de los recursos, que deben gestionarse en los PHDH con medidas de control y ahorro de recursos.

⁸³⁶ Desde el año 2018 el ministerio está elaborando una propuesta de modificación del RPH que, entre otras cuestiones, armonice a nivel nacional el sistema de indicadores hidrológicos de las situaciones de sequía y escasez. En dicha modificación se incluye un art. 66.bis que especifica el contenido mínimo de los PES y habilita al ministerio para dictar instrucciones técnicas de ámbito nacional: «El departamento ministerial que ostente las competencias sobre el agua desarrollará reglamentariamente las instrucciones técnicas que estime procedentes para la homogeneización y sistematización de los trabajos de actualización y revisión de los planes especiales de sequía, explicando el alcance de los contenidos enumerados». Por lo que, en los PES de las DH intracomunitarias que actualmente se están elaborando, se deberán tener en cuenta dichas instrucciones.

PES de las cuencas intracomunitarias (apdo. 3)⁸³⁷, con un texto similar al art. 3 de la citada instrucción de la Dirección General del Agua⁸³⁸. La única salvedad es el apartado l), en el que en vez de incluir los planes de emergencia en abastecimientos de más de veinte mil habitantes (art. 27.3 LPHN), se incluyen los planes de emergencia de los municipios con más de diez mil habitantes (art. 63.2 LADA). El contenido de estos PES «no tiene carácter normativo, al igual que los planes de gestión del riesgo de inundación, ya que recopilan y sistematizan las pautas de actuación en las situaciones a que se refieren, de conformidad con la legislación y los planes vigentes (incluidos, por supuesto, los PHD) pero no innovan el ordenamiento [...] Estamos, pues, ante actos puramente decisorios o resolutorios, con un contenido material propio de un acto, pero que tiene indudables efectos sobre el margen y el ejercicio competencial de otras Administraciones Públicas»⁸³⁹.

Para dicha elaboración los municipios podrán contar con el asesoramiento técnico de la consejería o de sus entidades instrumentales, su contenido viene establecido en el art. 24 de la citada Instrucción de la Dirección General del Agua; contar con el informe preceptivo de la consejería competente en materia de agua⁸⁴⁰ y, asimismo, incluir las medidas impuestas en los PES aprobados en Andalucía. Con ello, se persigue dotar de una mayor homogeneidad y coherencia jurídica y técnica a las medidas aprobadas por los municipios en sus planes de emergencia, limitando la discrecionalidad de los municipios en su elaboración.

⁸³⁷ El citado apdo. 3 del mencionado acuerdo, coincidente con la propuesta del art. 66.bis.1 RPH, establece la siguiente estructura de los PES intracomunitarios:

- «a) Descripción de la demarcación e identificación de unidades territoriales de análisis de la sequía prolongada y la escasez.
- b) Descripción detallada de las unidades territoriales de escasez e información sobre necesidades hídricas y origen del recurso.
- c) Registro de las sequías históricas y cambio climático.
- d) Definición del sistema de indicadores.
- e) Procedimiento de diagnóstico de escenarios de sequía y escasez.
- f) Acciones a aplicar en escenarios de sequía prolongada.
- g) Medidas a aplicar en escenarios de escasez coyuntural.
- h) Medidas de información pública.
- i) Medidas de organización administrativa en situación de sequía.
- j) Criterios para la elaboración de informes de evaluación de impactos y de los informes post-sequía.
- k) Informe ambiental estratégico.
- l) Planes de Emergencia en abastecimientos de más de 10.000 habitantes.
- m) Seguimiento y revisión del Plan Especial».

⁸³⁸ Los arts. 4 a 24 de dicha Instrucción de la Dirección General del Agua desarrollan el contenido concreto a incluir en cada epígrafe señalado en el citado art. 3.

⁸³⁹ Véase ARANA GARCÍA, E. (2021: 969-970). A diferencia de los PHDH que presentan contenido normativo, los PES y los planes de gestión del riesgo de inundación solo contienen «pautas de actuación que entran dentro de los elementos decisorios».

⁸⁴⁰ A diferencia de la LPHN, que exige informe preceptivo del organismo de cuenca o Administración autonómica hidráulica para la aprobación de estos planes especiales, la LADA solo incluye el asesoramiento técnico potestativo de la consejería competente.

Una vez aprobados dichos planes por los municipios antes del 31 de diciembre de 2012 (disposición adicional sexta de esta LADA), su contenido sería de obligado cumplimiento, pudiendo la consejería imponerlos subsidiariamente a costa del municipio incumplidor. Así, aunque desde el año 2003 todos los municipios o agrupaciones municipales andaluzas de más de veinte mil habitantes debían contar con planes de emergencia en caso de sequía por mandato del LPHN y, desde el año 2012, también los municipios o sistemas supramunicipales de entre diez mil y veinte mil habitantes, la mayor parte de esos municipios de Andalucía no cuentan a día de hoy con los referidos planes de emergencia⁸⁴¹. De facto, los PES de los DH andaluces incluyen medidas en caso de sequía que son obligatorias para los municipios una vez declarada formalmente por la consejería competente:

- La prohibición, ya instada en la fase de alerta, de utilización de recursos hídricos aptos para el consumo humano para los siguientes usos: baldeo de calles, llenado de piscinas privadas, riego de jardines, parques públicos y privados, campos de golf, lavado de coches fuera de los establecimientos autorizados, fuentes ornamentales que no dispongan de circuito cerrado de agua, duchas y surtidores públicos.
- El agua no apta para el consumo humano podrá utilizarse para el riego de supervivencia de jardines, parques públicos y campos de golf, quedando restringido a una dotación máxima de 200 metros cúbicos por hectárea y mes.
- Los volúmenes suministrados en depósitos de cabecera municipal o toma de red colectiva no podrán superar la dotación de 230 litros por habitante y día. La dotación podrá ser modificada por la permanente de la comisión del agua en función de la disponibilidad de recursos hídricos.

3. Procedimiento de elaboración y aprobación

La regulación contenida en este art. 63 LADA es muy parca, lo que ha impedido que desde el año 2010 se hayan revisado los PES aprobados en el año 2008 en los distritos hidrológicos andaluces. Ha habido que esperar a que se regulara el procedimiento en el citado Acuerdo de 11 de junio de 2019 de Andalucía, cuyo apdo. 4 establece el siguiente procedimiento:

1. La consejería competente, a través de la Dirección General de Infraestructuras del Agua, elaborará una propuesta inicial de los PES.

⁸⁴¹ Ello puede ser debido a que en ninguna de las dos normas, autonómica y estatal, se adoptan medidas para el caso de que dichos municipios no cumplan los plazos para aprobar dichos planes de emergencia, lo que en principio priva de obligatoriedad a dichos mandatos. Por ello a finales del año 2017, en pleno proceso de revisión del plan especial de sequía del Guadalquivir, se reunió a los ayuntamientos afectados para pedirles que redactaran esos planes con objeto de hacer frente a la sequía que en Córdoba se estaba produciendo en ese año. Noticia consultada el día 11/11/2020 en https://sevilla.abc.es/andalucia/cordoba/sevi-reclama-municipios-planes-emergencia-frente-sequia-cordoba-201712081749_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F.

2. La propuesta se traslada a todas las consejerías y agentes implicados, entre los que deben estar preceptivamente los EELL, para su informe y presentación de observaciones.
3. Se somete a la evaluación ambiental estratégica de acuerdo con la LGICA.
4. Se realiza el trámite de información pública por un periodo no inferior a un mes.
5. Aprobación inicial de los planes por el titular de la consejería, que lo eleva al Consejo de Gobierno para que lo apruebe mediante acuerdo.

En este procedimiento de elaboración se ha omitido el trámite establecido en el art. 27.2 LPHN del informe del consejo del agua de la DH con carácter previo a su aprobación. Informe que, no obstante, viene recogido en el art. 18.1.d) del Decreto 477/2015 que regula las funciones de los citados consejos: «Informar los planes sectoriales de prevención de avenidas e inundaciones y los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía»⁸⁴². Habrá que esperar a que se aprueben los PES de las DH andaluzas que actualmente se están redactando para comprobar si se someten o no al citado informe del consejo del agua.

Aprobados estos planes especiales en las DH intracomunitarias de Andalucía y en función de los indicadores establecidos en los mismos, mediante una orden del titular de la consejería se efectuará la declaración de entrada y salida de aquellas fases que representen restricciones de uso del recurso, previo informe de la comisión para la gestión de la sequía (art. 63.3 LADA)⁸⁴³. En base a ello, las fases II a IV (prealerta, alerta y emergencia)⁸⁴⁴, que conllevan restricciones

⁸⁴² Este informe tiene carácter preceptivo pero no vinculante y, como tal, la consejería puede no admitir las consideraciones establecidas en el mismo.

⁸⁴³ A pesar de que las comisiones para la gestión de la sequía se habían regulado anteriormente dentro de los Estatutos de la AAA, tan solo se constituyó formalmente la comisión para la provincia de Málaga en el Decreto 240/2005, con motivo de la fuerte sequía que se produjo en esos años en dicha provincia y que obligó a adoptar, recién traspasadas las competencias de la Cuenca Hidrográfica del Sur, medidas drásticas para garantizar el suministro de agua potable. Actualmente, dicha comisión está regulada en el Decreto 477/2015, que ha sustituido a la Comisión de Gestión de la Sequía creada para la provincia de Málaga.

⁸⁴⁴ Las fases o escenarios fijados en la Instrucción de la Dirección General del Agua son los siguientes:

«I. Normalidad (ausencia de escasez): Es una situación en que los indicadores muestran ausencia de escasez. No corresponde la adopción de medidas coyunturales.

II. Prealerta (escasez moderada): Situación que identifica un inicio en la disminución de los recursos disponibles que puede suponer un riesgo para la atención de las demandas. Se podrán aplicar medidas de ahorro y control coyuntural de la demanda ante el riesgo de la profundización del problema.

III. Alerta (escasez severa): Se reconoce una intensificación en la disminución de los recursos disponibles evidenciando un claro riesgo de imposibilidad de atender las demandas. Además de las anteriores, se podrán aplicar medidas destinadas a la conservación y movilización del recurso, planteándose reducciones en los suministros, la habilitación coyuntural de sistemas de intercambio de derechos y una mayor vigilancia de las zonas con alto valor ambiental.

IV. Emergencia (escasez grave): Situación de máximo grado de afección por disminución de los recursos disponibles. Además de las anteriores que sean pertinentes, se podrán adoptar las medidas excepcionales y extraordinarias que puedan resultar de aplicación».

en el uso del agua, serán declaradas mediante orden del titular de la consejería. La fase I de normalidad no se declara por cuanto es la fase que debe estar todo sistema que no rebase los indicadores establecidos y, por tanto, no es necesario establecer ninguna restricción de usos. Por su parte en las DH intercomunitarias, el art. 27.1 LPHN habilita a los organismos de cuenca para la declaración formal de situaciones de alerta y eventual sequía, una vez se cumplan los indicadores hidrológicos establecidos al respecto por el MMA.

A estos efectos, el art. 63.4 LADA requiere la constitución de una comisión para la gestión de la sequía para cada distrito hidrográfico (en vez de para cada DH como exige el apdo. 1), que debe ser regulada reglamentariamente. Estas comisiones serán las encargadas de informar previamente y elevar a la persona titular de la consejería competente en materia de aguas las propuestas de entrada y salida de los sistemas/subsistemas de explotación, en aquellas fases que representen restricciones de uso del recurso. Esta aparente incongruencia⁸⁴⁵ se aclaró en el Decreto 477/2015, al establecer en su art. 21 que estas comisiones se constituirían a nivel de DH, en el seno de cada consejo del agua de la DH.

Los planes de sequía de las DH intracomunitarias andaluzas fueron elaborados a partir de la información contenida en los PH anteriores a la DMA, siendo los PES de los Distritos Hidrográficos Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate aprobados en enero de 2008 por la Comisión del Agua de la Cuenca Atlántica; mientras que el del Distrito Mediterráneo fue aprobado el 18 de marzo del 2009 por la Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea. De conformidad con el Acuerdo de 11 de junio de 2019 se han revisado los citados PES, habiendo sido sometidos a información pública en el BOJA nº 205 de 22 de octubre de 2020 y aprobados por Acuerdo de 4 de mayo de 2021 del Consejo de Gobierno (publicados en el BOJA nº 86 de 7 de mayo de 2021).

Por su parte, mediante la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, se aprobaron los PES en los ámbitos de los PHC intercomunitarias. Estos planes, tras la modificación realizada en la disposición final primera del Real Decreto 1/2016, fueron revisados posteriormente por la Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por el que se aprueba la revisión de los PES correspondientes a las DH del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las DH del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo,

⁸⁴⁵ La incongruencia entre los ámbitos territoriales de los PES intracomunitarios fijados en el apdo. 1 (DH) y apdo. 4 (distrito hidrográfico) se debe a que en el año 2010 existían cuatro distritos hidrográficos (Decreto 2/2009): Distrito Hidrográfico Mediterráneo, Distrito Hidrográfico Guadalete-Bárbate, Distrito Hidrográfico Tinto-Odiel-Piedras, y Distrito Hidrográfico Guadalquivir; y tres demarcaciones hidrográficas (Decreto 357/2009): Demarcación Hidrográfica de las cuencas mediterráneas andaluzas, Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Bárbate y Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras. Solo los tres primeros distritos hidrográficos contaban con PES aprobados en el año 2008, estando pendiente de redactar el correspondiente al Distrito Hidrográfico del Guadalquivir. A tales efectos se previa la constitución una comisión para la gestión de la sequía en el Distrito Hidrográfico del Guadalquivir, que no llegó a tener lugar por cuanto en el año 2011, mediante el Real Decreto 1498/2011, se reintegraron en la Administración general del Estado las funciones y servicios traspasados a la CA de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008.

Guadiana y Ebro, para incluir nuevos indicadores y umbrales de sequía coherentes con los nuevos regímenes de caudales ecológicos y con las demandas de agua previstos en los citados PHDH.

VI. EFECTOS JURÍDICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Con independencia de su carácter general o específico, el contenido técnico y jurídico de los PHDH tiene efectos tanto para los ciudadanos en general como para la propia administración que ha elaborado dichos planes, aunque el art. 40.4 TRLA indique que «no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades». Así se ha considerado por numerosos autores⁸⁴⁶, basándose en que, para que el contenido normativo de estos planes entre en vigor y produzca efectos jurídicos, es necesario que se publiquen en el diario oficial correspondiente, al igual que ocurre con el resto de normas con rango de ley y disposiciones administrativas de carácter general (art. 131 de la Ley 39/2015). Sin embargo, esta exigencia sigue sin recogerse expresamente en el TRLA ni en el RPH⁸⁴⁷.

La regulación de los efectos de la planificación hidrológica en el TRLA no ha sufrido ningún cambio con respecto a lo establecido en el texto original de la LAg. La materia se regula en los arts. 40, 44, 65 y 74 TRLA, así como en el RPH. Los principales efectos que tiene la aprobación

⁸⁴⁶ MARTIN RETORTILLO, S. (1988: 330-335) clasifica los planes administrativos en función del grado de intervención en:

- Planes que solamente vinculan a los poderes públicos que lo aprueban, sin que hagan surgir en los ciudadanos derecho alguno ni incidan en su estatus de modo directo y de forma relevante.
- Planes que ordenan la actuación de la propia administración pero que generan unos efectos externos que pueden afectar a los administrados, aunque solo sea en sus expectativas legítimas.
- Planes que regulan la actuación administrativa pero cuyos efectos externos inciden directamente en el estatus jurídico de los administrados, en su comportamiento, condiciones o extensión y amplitud de sus situaciones jurídicas.

El autor incluye a los PHC dentro de la tercera categoría, basándose en que la revisión de las concesiones para ajustarlas a lo establecido en dichos planes está sujeta a la correspondiente indemnización de los titulares.

La vinculación de los particulares al contenido normativo de los PHC también es avalada por EMBID IRUJO, A. (1991: 150-160), basándose en la potestad del presidente del organismo para impugnar los actos que no se ajusten a la planificación hidrológica (art. 28.2 LAg) y en lo expresado en el art. 31.1 de la Ley de aguas canaria 12/1990: «Los Planes Hidrológicos vinculan a la Administración y a los particulares, debiéndose ajustar a sus disposiciones los actos administrativos y las actuaciones públicas y privadas, referidas al dominio público hidráulico y a la utilización de las aguas». Para ello dicho autor consideraba necesario que se publicaran y dieran a conocer a la sociedad basándose en lo establecido en el derogado art. 29 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957 para los decretos y demás disposiciones administrativas. El autor cita a GARRIDO FALLA, F. «La eficacia de los actos administrativos en la nueva ley de procedimiento», *Revista de Administración Pública* núm. 26 de 1958, p. 209, que consideraba que los planes «Al ser disposiciones administrativas que afectan con carácter general a las situaciones jurídicas individuales es necesario que se den a conocer a la colectividad y a las personas particularmente interesadas, ya que crear el derecho secretamente carecería de sentido».

⁸⁴⁷ Ello, a pesar de que el informe emitido por el Consejo Nacional del Agua de 27 de abril de 1998, previo a la aprobación por el Gobierno de los primeros PHC, sugiriera que se recogieran de forma sistemática y homogénea en un texto único las determinaciones normativas de cada plan, tal y como se estableció en la disposición final del Real Decreto 1664/1998.

de los PHDH son, a juicio de Embid Irujo⁸⁴⁸: publicidad, legitimación de expropiaciones, vinculación sobre la actividad de los particulares y vinculación sobre la actividad de las Administraciones públicas.

Por su parte, la LADA regula en el art. 28 los efectos específicos de los planes intracomunitarios, vinculados a su consideración como planes con incidencia en la ordenación del territorio. A continuación se analizan los principales efectos de los planes intracomunitarios.

1. Publicidad de la planificación hidrológica

El art. 38.3 LAg (actualmente el 40.4 TRLA) establecía el carácter «público» de estos PHC y, así, el art. 4 del Real Decreto 1664/1998, que aprobó los PHC, establecía que «cualquier persona podrá consultar el contenido de los Planes Hidrológicos de cuenca intercomunitarios y obtener copias o certificaciones de los extremos del mismo [...] y acceder a su contenido en los términos previstos en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente». Para favorecer el conocimiento de su contenido por todos los interesados, en dicho art. 4 se exigía al MMA que promoviera una edición oficial de los PHC intercomunitarios y que elaborara un texto único en el que se recogieran de forma sistemática y homogénea las determinaciones de contenido normativo incluidas en los citados planes (disposición final única). El contenido normativo de dichos PHC fue publicado mediante Orden de 13 de agosto de 1999⁸⁴⁹.

Con la aprobación de la DMA, se exige que «se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios» los documentos tanto previos como del proyecto del PHDH finalmente aprobado (art. 14). Y de conformidad con lo establecido en la Ley 27/2006, que regula los derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente, toda la documentación debe publicarse en la página web de la administración competente. Ello, sin perjuicio de la publicación en el boletín oficial del contenido normativo de los citados planes.

Del mismo modo, con el fin de mantener al ciudadano informado de los progresos realizados en su aplicación y facilitar la participación ciudadana en la planificación (art. 35 LPHN), debe ser objeto de publicidad el informe de seguimiento sobre la aplicación de los citados PHDH, que elabora el MMA con la información que le suministren tanto los organismos de cuenca

⁸⁴⁸ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 149-190). También se puede consultar al respecto a ORTIZ TENA, M.C. (1994: 287-301).

⁸⁴⁹ La exposición de motivos de la citada Orden de 13 de agosto de 1999 indicaba que: «de acuerdo con la observación del Consejo Nacional del Agua, el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, estableció que tal publicidad se haría por una triple vía: en primer lugar, facilitando el acceso al contenido de los planes hidrológicos de cuenca en los términos previstos en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente; en segundo lugar, mediante la realización de una edición oficial de dichos planes; y, por último, a través de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de un texto único para cada plan, con su contenido normativo».

como las Administraciones autonómicas competentes. A tales efectos, se han incorporado los arts. 83.bis y 83.ter al RPH mediante el Real Decreto 1159/2021 que regulan, con carácter básico, la publicación y la notificación de los PHDH.

Sobre esta materia, el articulado de la LADA no establece una regulación concreta y se limita, en su art. 19.2, a exigir a la consejería que facilite «el acceso a la ciudadanía a la información relativa a uso, gestión, planificación y protección del medio hídrico». La información se puede consultar en la página web de la consejería con competencia en materia de medio ambiente.

Por tanto, cualquier persona puede consultar el contenido íntegro de los PHDH intracomunitarios en la página web de la consejería y, además, su contenido normativo se publicará en el BOJA (art. 83.bis.3 RPH). A su vez, la consejería debe integrar toda la información alfanumérica y espacial de estos planes en el sistema de base de datos del ministerio, que en el plazo de tres meses lo pondrá a disposición de la Comisión Europea y de cualquier Estado miembro interesado (art. 83.ter RPH). Del mismo modo, debe colaborar con el ministerio en la preparación de los ejercicios de notificación a la Comisión Europea y en «la revisión crítica de la información notificada, en especial para completarla o corregirla cuando resulte necesario».

2. Utilidad pública e interés general de las obras previstas

Los arts. 44.2 TRLA y 91 RPH establecen que la aprobación de los PHC implicará la declaración de utilidad pública de los trabajos de investigación, estudios, proyectos y obras previstos en el plan. Obras que, de acuerdo con lo establecido en el art. 46 TRLA, tendrán la consideración de obras hidráulicas de interés general y serán de competencia de la Administración General del Estado en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Por su parte, el art. 29.1.e) LADA declara obras de interés de la CA de Andalucía «las infraestructuras hidráulicas que sean necesarias para dar cumplimiento a la planificación hidrológica y que se prevean en los programas de medidas, los planes y programas hidrológicos específicos, aprobados por el Consejo de Gobierno». En su apdo. 3 declara de «utilidad pública e interés social las obras de los proyectos aprobados por la consejería, a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal e imposición o modificación de servidumbres, extendiéndose también a los bienes y derechos comprendidos en el replanteo definitivo de las obras y en las modificaciones de proyectos y obras complementarias o accesorias no segregables de la principal». Sigue así los términos establecidos en el art. 130 TRLA para las obras de interés general de la Nación y en el derogado art. 128 de la Ley autonómica 18/2003.

La consideración de los PHDH intracomunitarios como planes con incidencia en la ordenación del territorio, en el art. 28.1 LADA, les arroga también los efectos establecidos en el art. 50.5.a) de la Ley 7/2021: «En actuaciones de carácter público, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes

generales. En las actuaciones de carácter privado, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales. Todo ello sin perjuicio de que la ejecución urbanística de las mismas se pueda llevar a cabo mediante otras formas de gestión previstas en esta Ley»⁸⁵⁰.

A tales efectos, el art. 29.4 LADA permite a la consejería encomendar a las entidades instrumentales del sector público andaluz «la realización de actuaciones necesarias para la expropiación forzosa que no supongan el ejercicio de la potestad expropiatoria [como son el pago del justiprecio y las indemnizaciones], cuando tales prestaciones estén vinculadas a la realización de actividades que formen parte del objeto o ámbito de actividad previsto en sus estatutos o reglas fundacionales». Asimismo, el art. 11 permite delegar a las agencias públicas la totalidad de las facultades expropiatorias en relación con las obras hidráulicas de su competencia.

3. Vinculación de los particulares

El carácter vinculante de los PHC se establece en el art. 40.4 TRLA, pero limitado con respecto a los particulares o entidades por cuanto no otorgan por sí solos derechos a los mismos. Será el acto administrativo concreto, concesión o autorización, el que otorgue los derechos a los particulares de acuerdo con lo establecido en los correspondientes PHC.

La vinculación fue objeto de un extenso debate en los años posteriores a la aprobación de la LAG. Actualmente, la mayor parte de los autores defienden que estos planes no crean derechos para los particulares, aunque sí que pueden establecer limitaciones a sus derechos en el uso del agua y márgenes del DPH, así como generarles expectativas en cuanto a la concesión de nuevos aprovechamientos⁸⁵¹. En el caso de que se modifiquen las características de la concesión para su adaptación a las nuevas determinaciones del PHC aprobado, el citado art. 40.4 establece el derecho de dichos usuarios a la indemnización establecida en el art. 65 TRLA. Ello sería también aplicable a los perjuicios que el PHN produzca a los usuarios por las adaptaciones que los PHC tengan que hacer para ajustarse a dicho PHN (disposición transitoria quinta del TRLA).

Este derecho de indemnización a los particulares nacerá en el momento que se dicte la resolución administrativa que modifica de oficio las características de la concesión para adaptarlo a las determinaciones del PHC, pero no de la mera aprobación de dicho PHC⁸⁵². El art. 28.2 LADA limita la indemnización por reasignación de volúmenes de agua entre diferentes sistemas de explotación que a aquellos casos en los que dichos usuarios «sufran un perjuicio

⁸⁵⁰ Con un texto muy similar establecía estos efectos el art. 38.5.a) de la LOTA, actualmente derogada por la citada Ley 7/2021.

⁸⁵¹ Véase MARTIN RETORTILLO, S. (1988: 332); MOREAU BALLONGA, J.L. (1990: 46); o EMBID IRUJO, A. (1991: 163).

⁸⁵² Véase ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 296).

real en favor de otros usuarios que estarán obligados a satisfacer dichas indemnizaciones». La regulación de estas indemnizaciones se remite a un futuro reglamento, en el que se deberán incluir los criterios de cálculo de la indemnización al tiempo de la reasignación de volúmenes, aun cuando en dicho momento no se hubieran aun causado efectivamente los perjuicios que debieran ser objeto de indemnización⁸⁵³.

4. Vinculación de la Administración andaluza del agua

La LAg incluyó, con carácter novedoso, a la planificación hidrológica como el principal instrumento para la ordenación de la gestión del DPH por parte de las administraciones competentes y así se mantiene en el art. 1.4 TRLA. Del mismo modo, el art. 5.9 LADA ha incluido como principio el «sometimiento de la gestión del agua y la ejecución de obras hidráulicas a la planificación hidrológica». Ello supone la vinculación de los actos de gestión de la administración hidráulica a lo establecido en la planificación hidrológica⁸⁵⁴. La vinculación a la planificación hidrológica de los actos y acuerdos de la Administración autonómica habilita al Estado para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa «los actos y acuerdos que infrinjan la legislación hidráulica del Estado o no se ajusten a la planificación hidrológica y afecten a su competencia en materia hidráulica» (art. 18.2 TRLA).

Así, el articulado de la LADA vincula expresamente a la planificación hidrológica las siguientes actuaciones de la Administración autonómica:

- La declaración como obras de interés de la CA de las infraestructuras hidráulicas previstas en los citados PHD sin someterse a ningún procedimiento adicional (art. 29.2).
- Establecimiento de programa de medidas de recuperación de las masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado de acuerdo con la planificación hidrológica (art. 35.2).
- Informe sobre los actos y planes con incidencia en el territorio de otras Administraciones públicas, que deberá tener en cuenta lo previsto en la planificación hidrológica (art.

⁸⁵³ Esta potestad, reclamada por los gestores administrativos en la redacción de la LADA para una mejor gestión de los recursos existentes entre sistemas excedentarios y deficitarios, no se ha plasmado en el texto del art. 28.2 LADA con una técnica normativa correcta y su redacción abigarrada dificulta su comprensión. Así, el Dictamen 556/2009 del Consejo Consultivo indicaba que «aun comprendiendo que la disposición legal proyectada regula aspectos técnicos que pueden resultar complejos y de difícil articulación, ello no justifica una redacción abigarrada, ni exime del deber de procurar que el texto responda de la mejor manera posible a las reglas gramaticales y de técnica legislativa».

⁸⁵⁴ Esta vinculación se plasma en numerosos artículos del TRLA, que remiten a los contenidos de los citados PHDH. Su máximo exponente es el art. 30.3, que habilita al Presidente del organismo de cuenca para impugnar los actos y acuerdos de los órganos colegiados que no se ajusten a la planificación hidrológica. La remisión es similar a la que se realiza en el articulado del TRLA al reglamento (p. ej. en el art. 6), equiparando ambos documentos como desarrollos directos de la ley.

42.1).

- La sustitución de caudales por otros de diferente origen y la asignación de los recursos hídricos disponibles para la mejora de los abastecimientos, de acuerdo con la planificación hidrológica (art. 44).
- Transformación de los derechos sobre aguas privadas en una concesión de aguas públicas que deberá ajustarse a lo establecido en la planificación hidrológica (art. 51.3).

5. Relación con los planes sectoriales de otras administraciones

Ha sido un tema sumamente tratado por la doctrina la ordenación de los planes sectoriales y la relación de prevalencia de unos sobre otros, atendiendo bien a la administración competente, bien a la materia sobre la que versan⁸⁵⁵. La relación entre planes de distintas administraciones debe ajustarse a los principios establecidos en el art. 103 CE para la Administración pública y así la STC 227/1988 (FJ 20.º) considera que los conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA en materia de planificación hidrológica deben resolverse con base al principio de coordinación⁸⁵⁶:

⁸⁵⁵ EMBID IRUJO, A. (1991: 188-190) otorga una prevalencia a la planificación hidrológica sobre otros planes sectoriales por cuanto son aprobados por un órgano de singular relevancia constitucional, el Gobierno, y por su relevancia e identidad de objetivos con la planificación económica establecida en el art. 131 CE, que le otorga un papel director del desarrollo económico y social de los territorios. Ello supone, según el autor, el predominio del contenido de los PHC, que solo podría ser excluido en casos de claro exceso competencial en las determinaciones de los mismos. De modo similar, FANLO LORAS, A. (2007A: 210) considera que la planificación hidrológica es en sí, un instrumento de planeamiento territorial y económico sobre el que inciden una diversidad de actividades sectoriales públicas y privadas. Por ello en modo alguno puede verse menoscabado por decisiones adoptadas por administraciones públicas cuyas competencias tengan un alcance territorial limitado, como son los planes aprobados por las CCAA. Anteriormente, ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 308-313) recogió las distintas posturas de autores como GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA J.L. (1985), MENÉNDEZ REXACH, A.- DÍAZ LEMA, J.M. (1986) y ARIÑO ORTIZ, G. (1985) sobre la prevalencia de la planificación hidrológica sobre los planes sectoriales de ordenación del territorio. Así, MENÉNDEZ REXACH, A. (1990: 117) defiende la prelación establecida en la legislación de aguas: primero se aplica el régimen de protección especial de una zona o ámbito, después los PHC y finalmente los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

⁸⁵⁶ En esta sentencia, el TC parece equiparar la necesidad de establecer mecanismos de colaboración entre las Administraciones públicas con la necesaria coordinación que el Estado debe realizar de la planificación sectorial para reorientarlos hacia los objetivos de la planificación económica general. La necesaria colaboración entre las administraciones (art. 25.1 TRLA), en ningún caso puede derivar en una sustracción de competencias de las CCAA y, para ello, se establecieron en el TRLA los órganos colegiados interadministrativos, para facilitar la información y colaboración entre todas las administraciones, incluidas las locales. Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 180).

Para SÁNCHEZ MORÓN, M. (1993: 39-41) la solución a los conflictos entre planes estatales y autonómicos vendría dada por la coordinación mediante la colaboración y participación de las administraciones en la redacción de los planes. A tales efectos, el Estado debería ceñir la planificación hidrológica a las materias propias de su ámbito, para evitar invadir competencias sectoriales autonómicas. No obstante, considera que la planificación hidrológica tiene un carácter vinculante para la planificación sectorial autonómica, como parte de la planificación económica general que es, aunque cedería ante la declaración de zonas húmedas y otras zonas protegidas por

«La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones, colaboración que «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías» como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Más aun, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas, según se declara también en aquella sentencia; coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica».

A. Relación de la planificación hidrológica con los planes de ordenación del territorio

Si hay un ámbito sectorial sobre el que se hace necesario establecer una colaboración entre la Administración estatal y la autonómica es en materia de ordenación del territorio. El carácter de recurso escaso y creador de riqueza y desarrollo del agua, condiciona la ordenación del territorio que establecen las CCAA. A su vez, el desarrollo económico y social previsto en los planes autonómicos condiciona el uso y las reservas de agua previstas en los PHDH.

Para minorar la posible conflictividad en la elaboración de dichos PHDH, se incorporó una cláusula de salvaguarda de las competencias de las CCAA en la disposición adicional quinta del TRLA: «Las posibles limitaciones en el uso del suelo y reservas de terreno, previstas en los arts. 6, 11, 20.1.d), 43 y 96 de esta Ley, se aplicaran sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio». Ello, sin perjuicio de que el art. 25.2 TRLA establece la posibilidad de que los organismos de cuenca puedan celebrar convenios de colaboración con las CCAA y las EELL para el ejercicio de sus respectivas competencias

Asimismo se establecieron los siguientes principios y criterios de relación con otros planes sectoriales:

- La «compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza» (art. 14.3).
- La «política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas» (art. 40.2).

razones ambientales realizada por las CCAA. Del mismo modo, para MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009: 164-165) los problemas del entrecruzamiento de las competencias autonómicas sobre los planes de ordenación del territorio con los planes medioambientales estatales (entre los que se encontrarían los PHDH intercomunitarios) se podrían solucionar mediante fórmulas de cooperación, como serían el intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia o la creación de órganos de composición mixta. Solo cuando estas fórmulas no funcionaran o resultaran insuficientes es cuando habría que recurrir al criterio de la «competencia prevalente», al objeto de delimitar previamente el ámbito natural de cada competencia en conflicto, como se ha realizado en el FJ 1º de la STC 149/1991 o en el FJ 3º de la STC 149/1998.

- La «coordinación [en la elaboración de los PHC] con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios» (art. 41.4)⁸⁵⁷.
- El deber de todas las Administraciones públicas de «reciproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas, y en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan» (art. 128.1).
- El sometimiento a informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente de «la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca [intercomunitarios] o en el Plan Hidrológico Nacional»

⁸⁵⁷ Este art. 41.4 TRLA modificó el contenido originario del artículo 40.4 LAg que indicaba que «Los Planes Hidrológicos se elaboraran en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten.». Ello vino motivado por la exigencia del art. 10 LPHN de que: «La política del agua [esté] al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas», y por la decisión del Congreso de que el PHN se redactará tras la aprobación del Plan Nacional de Regadíos para coordinar las actuaciones de ambos planes. DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 189-194) sostiene que «no sería legítimo que el plan hidrológico de cuenca revisara o modificara un plan de riego que tiene un procedimiento de elaboración diferente, como tampoco sería correcto obviar los planes de riego aprobados por las CCAA en uso de sus atribuciones en materia de agricultura y de regadíos de interés autonómico. Los planes hidrológicos de cuenca deben analizar y valorar las iniciativas regionales en materia de riego con objeto de poder reservar los recursos hídricos necesarios, si los hubiera disponibles, y no pueden so capa de su potestad de coordinación, eliminar o postergar *sine die*, por favoritismo político y de manera caprichosa, discriminatoria o contraria a los principios legales y constitucionales» estas iniciativas de las CCAA. Por tanto, las previsiones sobre nuevos regadíos que contienen los PHC en ningún caso constituyen un imperativo a cuya ejecución se obliguen la administración estatal, autonómica o los propios particulares. Pero si se llegan a ejecutar, sí que deberán ajustarse a las normas básicas establecidas en los citados PHC en materia de caudales máximos, volúmenes, dotaciones de agua o técnicas de riego. Por el contrario, aquellas transformaciones de regadío no incluidas en los PHC quedan aparcadas por falta de asignación de recursos para ellas. Ello obligaría en su caso, a tener que revisar el PHC para incluir esa nueva demanda agraria y prever los recursos hídricos necesarios para su satisfacción.

Por su parte, EMBID IRUJO, A. (1999: 92-99) considera que a pesar del escaso o nulo valor jurídico del Plan Nacional de Regadíos, la trascendencia y el grado de vinculación que dicho plan va a tener para la planificación hidrológica es innegable, una vez que el Real Decreto 1664/1998 lo incluye como elemento a tener en cuenta por el Estado respecto a la inversiones y actuaciones que en materia de regadíos vayan a efectuarse. Esta idea es citada también por GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2004: 131). No obstante, solo vincularía a los PHC intercomunitarios aprobados por el citado real decreto, y no a los PHC intracomunitarios que redacten las CCAA dentro de sus competencias propias. Así EMBID IRUJO concluye que «quizá en este punto la solución no estribé en la aplicabilidad de un Plan Nacional de Regadíos, muy difícil de imponer por sí mismo a Comunidades Autónomas con cuencas propias y competencia exclusivas en materia de agricultura, sino en el carácter y capacidad ínsitas al Plan Hidrológico Nacional, desde su propia perspectiva y en función de su ordenamiento jurídico particular».

(art. 128.3)⁸⁵⁸. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del DPH y se deberá emitir en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cuál se entenderá que el informe es favorable.

- La salvaguarda de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio (disposición adicional quinta)⁸⁵⁹.

Esta aparente dicotomía entre el servicio de la planificación hidrológica a los planes sectoriales autonómicos y la prevalencia de la planificación hidrológica en su faceta de coordinación sobre el resto de planes sectoriales que afecten a los usos del agua y a los del suelo, se resuelve en el art. 43.2 y 3 TRLA. De esos apartados, se puede deducir una cierta ordenación de los planes sectoriales⁸⁶⁰: la planificación hidrológica prima sobre la urbanística o de ordenación del

⁸⁵⁸ Asimismo, el art. 25.4 TRLA establece que: «Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. El informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. Igual norma será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias. No será necesario el informe previsto en el párrafo anterior en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo por la Confederación Hidrográfica».

⁸⁵⁹ Véase FJ 20º de la citada STC 227/1988. ORTIZ TENA, M.C. (1994: 318-319) intenta conciliar esta cláusula de salvaguarda con lo establecido en el art. 41.3 LAg, y considera que debe ser en el proceso de elaboración del PHC donde exista una adecuada comunicación y coordinación entre ambas Administraciones. Pero una vez aprobados los PHC, sus previsiones deben ser respetadas por los instrumentos de la ordenación del territorio.

⁸⁶⁰ Véase EMBID IRUJO, A. (1991: 183). En un análisis posterior del conjunto normativo estatal (TRLA y RPH), dicho autor entiende que se desprende una «voluntad de la legislación de aguas de no sentar, por principio, la primacía del Plan Hidrológico sobre otro plan cualquiera. Estos últimos pueden primar sobre el Plan Hidrológico, pero para que ello pueda ser realidad debe necesariamente cumplirse un trámite procedimental: que informe el Consejo Nacional del Agua con independencia de la autoridad –estatal, autonómica, o incluso, municipal- que resulte competente para su aprobación» (2007: 781). Por su parte, PALLARES SERRANO, A. (2015: 479) considera que la planificación hidrológica adopta una posición de «bisagra o papel central» en la coordinación de los planes que ordenan el medio físico, de manera que debe ser receptora de las necesidades y limitaciones hídricas que dispongan los PORNAs fijados en la Ley 42/2007, así como condicionadora y limitadora de los planes urbanísticos. Así el art. 19 de la citada Ley 42/2007 establece que los PORNAs deben incluir los «criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas política sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad», que será determinante para los otros planes sectoriales salvo que exijan razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la contradicción con las disposiciones del PORN (art. 18). Esta regla de prevalencia de los PORNAs sobre los PHC ha sido criticada por FANLO LORAS, A. (2017: 21-44) y matizada por CARO-PATON, I. (2016: 321-332) y NAVARRO ORTEGA, A. (2019: 786-787). Este último autor considera que «La protección de estos espacios singulares no pasa por realizar propuestas aisladas que establezcan una gestión autónoma o “más esforzada” de las mismas, sino que se debe profundizar en instrumentos de coordinación y colaboración interadministrativos que posibiliten una gestión integrada. La planificación hidrológica sigue siendo, a todas luces, el instrumento más adecuado para ello».

territorio en materia de reserva de terrenos, pero están subordinados a los planes de protección medioambientales en cuanto a las zonas de protección establecidas⁸⁶¹. A esta prevalencia de la PH, el Real Decreto 903/2010 la amplía también a los planes de gestión del riesgo de inundación, cuyas determinaciones prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art. 15.1), los planes de protección civil (art. 15.2) y los planes de desarrollo agrario, de política forestal, de infraestructuras del transporte y otros con incidencia sobre las zonas inundables (art. 15.3)⁸⁶².

La LADA, en su art. 20.5, obliga a coordinar los PHDH intracomunitarios con las políticas y planes establecidos en sectores relacionados como la ordenación del territorio o medio ambiente⁸⁶³, así como con las políticas sectoriales de ordenación de actividades específicas que tengan o puedan tener incidencia en el DPH. Aún más, la asimilación en el art. 28.1 de los instrumentos de planificación hidrológica con los planes con incidencia en la ordenación del territorio, definidos en el capítulo III del título III de la Ley 7/2021, obliga a que los citados

⁸⁶¹ El propio art. 24.3 LADA establece la prevalencia de la planificación de los espacios naturales protegidos sobre la planificación hidrológica, que deberá recoger esta protección dentro de su contenido obligatorio. Y el art. 19.3 de la Ley autonómica 7/2021 establece la prevalencia de las determinaciones de los PORNA sobre el resto de instrumentos de ordenación en los suelos rústicos especialmente protegidos y en los suelos rústicos preservados.

⁸⁶² La necesidad de articular medidas globales a nivel de cuenca hidrográfica, superando los límites estrictamente urbanos, para prevenir las inundaciones y avenidas en cauces urbanos en Andalucía, hizo que la CA, de acuerdo con sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente y protección civil establecidas en el Estatuto de 1981, aprobara el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones por Decreto 189/2002. Fue la competencia en la ordenación del territorio la que justificó la actuación en todas las cuencas hidrográficas inter e intracomunitarias de Andalucía, si bien, en aras de los principios constitucionales y legales de colaboración, cooperación y coordinación entre administraciones, se incorporaron todas las medidas y determinaciones establecidas en materia de avenidas y protección de la cuenca hidrográfica en los PHC aprobados por el Estado en 1998. En la propia exposición de motivos del citado Decreto 189/2002 se reconocía que: «Por su propia naturaleza, el problema de las inundaciones es de gran complejidad, viéndose afectado por cuestiones hidrológicas, meteorológicas, territoriales, socioeconómicas y medioambientales. Por ello se plantea la necesidad de tratar el fenómeno desde una perspectiva global y emprender una línea de acción integrada y unitaria de todas las Administraciones con competencias sectoriales en la materia. De ahí la necesidad de abordar la gestión de las inundaciones con el más alto grado de exigencia y sobre la base de los principios constitucionales y legales de la colaboración, cooperación y coordinación entre las Administraciones central, autonómica y local».

Así, este plan autonómico incluía las actuaciones previstas en los PHC y en el PHN en materia de inundaciones por cuanto integraban las medidas más localizadas del ámbito urbano en la planificación y gestión general de la cuenca hidrográfica. Como se indica en la propia introducción en su punto V: «La complejidad de los factores que convergen en el fenómeno de las inundaciones urbanas y el reparto de las competencias afectadas en los tres niveles administrativos del Estado Español (Central, Autonómico y Local), provoca que la integración de las medidas y la cooperación interadministrativa sean dos condiciones esenciales para la prevención de las inundaciones en general y para la conclusión con éxito del presente Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones».

⁸⁶³ En las cuencas hidrográficas intracomunitarias la coordinación solamente tendría lugar con respecto a los planes que en materia urbanística aprueben los EELL. Como dichos planes están sometidos previamente a su aprobación al informe preceptivo de la CA sobre la compatibilidad con la planificación hidrológica y los planes sectoriales autonómicos (art. 42.1 LADA), no suelen existir incompatibilidades reseñables ni tampoco una alta litigiosidad entre los EELL y la CA de Andalucía. Mayor problema presenta, como se ha comentado, los PHDH intercomunitarios donde pueden producirse disparidades de criterios y de determinaciones entre dichos planes estatales y los planes autonómicos en materia de ordenación del territorio y protección el medio ambiente.

PHDH estén subordinados a las especificaciones contenidas en el POTA y en los distintos planes subregionales⁸⁶⁴.

El carácter global de los PHDH exige que estos deban incluir aquellos contenidos de los planes sectoriales que afecten al uso del agua, así como a los terrenos vinculados al DPH y sus zonas de protección⁸⁶⁵. Por su parte, los instrumentos de ordenación del territorio deben incorporar aquellas determinaciones estratégicas incluidas en los citados PHDH (como son la asignación o destino de recursos disponibles, definición de criterios de prioridad y disponibilidad de los usos del agua y grandes infraestructuras hidráulicas), pero no estarían forzados a incluir aquellas determinaciones más puntuales o de detalle que se establezcan en los PH y que superen lo estrictamente necesario para ejecutar las obras de interés general previstas⁸⁶⁶. Por su parte, el art. 48.2 de la Ley autonómica 7/2021 exige incluir en los planes con incidencia en la ordenación del territorio (como son los PHDH intracomunitarios), además de los contenidos específicos de su legislación sectorial, «a) La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector. b) La especificación de los objetivos territoriales a conseguir, de acuerdo con las necesidades sectoriales y las directrices establecidas por los planes de ordenación del territorio para la planificación sectorial. c) La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de

⁸⁶⁴ El art. 39 de la Ley autonómica 7/2021 establece que el POTA constituye el «marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esta Ley y para las Actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general»; y el art. 43.1.b) de la misma ley que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional constituyen el «marco de referencias territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y entidades públicas». A diferencia de los arts. 22 y 23.1 de la derogada LOTA no se indica expresamente que vinculen a los planes con incidencia en la ordenación del territorio, como son los PHDH. Aun así, los PHDH y los planes específicos están subordinados a las especificaciones contenidas en el POTA y en los distintos planes subregionales. Esta subordinación era demandada tanto en las Bases para la Política Hidráulica en Andalucía del año 1993 como en el Avance del Plan de Regadíos de Andalucía del año 1996, por cuanto en aquellos años la CA de Andalucía no gestionaba los recursos de sus cuencas hidrográficas intracomunitarias y por ello se entendía que la planificación hidrológica realizada por los organismos de cuenca estatales podían privar a Andalucía del desarrollo socioeconómico previsto en la ordenación del territorio. Así, en las Bases para la Política Hidráulica en Andalucía se indicaba: «La planificación hidrológica estima las demandas futuras por medio de proyecciones tendenciales de población para la demanda urbana y de programación de nuevas zonas regables para la demanda agrícola. Se configuran así horizontes mecánicos, perdiéndose la oportunidad de la utilización del potencial estratégico que tiene la planificación hidrológica. Se precisa un modelo territorial de referencia explícito y expresado en directrices unívocas. [...] La subordinación de la gestión de los recursos hidráulicos a las necesidades del desarrollo socioeconómico y a los planteamientos de ordenación territorial, constituye una premisa a aplicar tanto a escala regional como intrarregional».

⁸⁶⁵ Véase MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986: 662).

⁸⁶⁶ Véase SÁNCHEZ MORÓN (1990: 102-110). Este criterio fue recogido posteriormente en el art. 128.4 TRLA, al exigir que los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico recojan exclusivamente la clasificación y calificación de los terrenos reservados en los PHC para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación. El resto de determinaciones incluidas en los PHC que excedan de dicho contenido pueden no ser tenidas en cuenta por los planes de ordenación del territorio y urbanismo.

Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten».

Del mismo modo, el art. 49 de la comentada Ley autonómica 7/2021 obliga a los redactores de los PHDH a consultar con la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para garantizar desde el primer momento la correcta inserción en el marco territorial definido por los planes de ordenación; y a solicitar informe sobre la incidencia territorial una vez redactado el PHDH⁸⁶⁷. Este informe no se recoge expresamente en la legislación básica estatal, la cual se limita a exigir que «Los Planes hidrológicos se [elaboren] en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios» (arts. 41.4 TRLA y 71.4 RPH)⁸⁶⁸.

Este informe preceptivo no es exigible a los PHDH intercomunitarios redactores por la Administración estatal por cuanto, como no podía ser de otra manera, su alcance se limita a los «la planificación sectorial y las estrategias sectoriales de la Junta de Andalucía» (art. 48.1 de la Ley 7/2021). Ello, sin perjuicio de la necesaria coordinación, avalada en el FJ 25º de la STC 227/1988, entre los PHC estatales y la planificación urbanística y ordenación del territorio autonómica⁸⁶⁹. A este respecto, Menéndez Rexach considera que los PHDH intracomunitarios «deben enmarcarse en los instrumentos generales de ordenación del territorio (como planes sectoriales que lo desarrollan), pero es más que dudoso que estos instrumentos puedan

⁸⁶⁷ El plazo para la emisión del informe será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable. En el art. 18 LOTA, actualmente derogado, no se establecía la necesidad de hacer una consulta previa antes de la elaboración de los planes con incidencia en el territorio. Ello impedía en ocasiones tomar en consideración las directrices de los planes de ordenación del territorio, por cuanto era complicado modificar el texto redactado tras el informe sobre la incidencia territorial sin tener que someter nuevamente los PHDH a consulta y participación pública.

⁸⁶⁸ En el articulado del TRLA no faltan referencias al carácter obligatorio de los contenidos de los PH para los planes con incidencia en la ordenación del territorio. Y así, p. ej., el art. 56 establece que la delimitación y condiciones de los perímetros de protección de las masas de agua subterránea vincularán a las Administraciones públicas competentes en la ordenación del territorio y urbanismo en la elaboración de los instrumentos de planificación así como en el otorgamiento de las licencias.

⁸⁶⁹ El FJ 25º de la STC 227/1988 indica que: «La competencia del Estado sobre la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos en estas aguas no justifica una interferencia semejante en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio [...] Ahora bien, atribuir, además, al Gobierno la potestad, de imprecisos límites, que le confiere el art. 88.1 supone una extralimitación competencial, en detrimento de las potestades que todas las Comunidades Autónomas han asumido sobre la ordenación del territorio y la gestión del medio ambiente. Por ello, el art. 88.1 de la Ley de Aguas debe ser declarado inconstitucional. No puede decirse lo mismo del art. 88.2, que permite a los organismos de cuenca prever en sus proyectos zonas de servicio para la explotación de los embalses. En la medida en que tales zonas de servicio sean estrictamente indispensables para los aprovechamientos hidráulicos de competencia estatal, aquella facultad resulta inherente al ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.22.ª de la Constitución, bien entendido que debe ser ejercida en coordinación con la planificación y ordenación del territorio. Por lo demás, las extralimitaciones en que pudiera incurrir la Administración hidráulica del Estado, respecto de las estrictas condiciones que legitiman dicha facultad, podrían ser impugnadas ante los órganos judiciales competentes». Por ello, deberán ser los tribunales los que tengan que realizar un análisis de los planes en colisión, para determinar si se ha producido una extralimitación de las facultades o competencias atribuidas que deslegitime la planificación realizada por razón de incompetencia.

prevalecer frente a planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias, que tienen un ámbito muy superior y que no pueden ser el resultado de la mera yuxtaposición de las previsiones (a veces discrepantes), de las respectivas Comunidades Autónomas»⁸⁷⁰. No obstante, en última instancia es el TC el que, analizando cada caso concreto, establece la preferencia de uno u otro plan en base a las competencias propias de cada Administración pública establecidas en la CE y en los estatutos autonómicos, en cuanto al contenido y el alcance material y territorial de cada uno de los planes contrastados.

Será exclusivamente en los PHDH intercomunitarios, por tanto, donde se puedan producir discrepancias entre el organismo de cuenca estatal y el órgano autonómico competente en ordenación del territorio⁸⁷¹. Estas discrepancias se deberían resolver durante la elaboración de los PHDH a través de los órganos colegiados previstos en el TRLA: el consejo del agua y el comité de autoridades competentes. Para ello el art. 128 TRLA impone a todas las administraciones públicas «el deber de reciproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, [...] así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan».

Con la creación de los comités de autoridades competentes por la DMA como órganos colegiados interadministrativos que favorecen la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas Administraciones públicas en el seno de la respectiva DH, se debe entender superada la aparente conflictividad entre el Estado y las CCAA en materia de planificación. De manera que no solamente se otorgue una participación institucional a las otras Administraciones públicas en la elaboración de la planificación hidrológica a través del consejo del agua de la DH y del Consejo Nacional del Agua⁸⁷², sino que además las medidas de las distintas administraciones recogidas en los PHDH estén coordinadas para alcanzar el objetivo único de garantizar el buen estado de

⁸⁷⁰ Véase MENÉNDEZ REXACH, A. (2012, ponencia 2.4)

⁸⁷¹ ORTIZ DE TENA, M.C. (1994: 323) considera que la coordinación de los PHC con los distintos instrumentos de ordenación territorial es más difícil y polémica en las cuencas intercomunitarias, «ya que en este caso los dos instrumentos de ordenación que se pretenden coordinar o integrar se atribuyen a la competencia de dos administraciones diferentes: la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de que se trate». Por ello, la autora considera que se deben articular distintas técnicas de colaboración, fomentar la cooperación y facilitar la participación de las CCAA en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias con objeto de poder suministrar previsiones de su planificación y al mismo tiempo obtener datos de referencia para su propia ordenación del territorio.

⁸⁷² EMBID IRUJO, A. (2007B: 781) considera que «el TRLA ha configurado al Consejo Nacional del Agua como un órgano consultivo con competencias cuasi universales en cuanto haya algo que roce la protección o utilización de las aguas y su regulación en los Planes hidrológicos y ello, no cabe duda, es un elemento interesante para la resolución de la problemática» entre los planes que se ha expuesto. Este órgano, a través de la emisión de sus preceptivos informes a los planes sectoriales autonómicos que afecten a las aguas, establecerá la compatibilidad de los mismos con las prescripciones de los correspondientes PHDH y evitará pleitos futuros por la disparidad de sus contenidos.

las masas de agua.

La participación de las CCAA en la elaboración de los PHDH intercomunitarios se constituye, no en un deber impuesto por el art. 36 TRLA, sino como un derecho que los Estatutos de Autonomía de «segunda generación» han incluido expresamente en su articulado (art. 50.2 del Estatuto de Andalucía). Con ello se pretende blindar la participación de dichas CCAA en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias y garantizar que sus estrategias y planes sectoriales van a ser tenidos en cuenta en su elaboración y en la implantación de las medidas previstas.

Por su parte, la LADA ha minorado la participación de la Administración del Estado en la elaboración de los PHDH intracomunitarios, al reducir su participación a tan solo dos vocales en el consejo del agua y no adoptar el criterio de paridad establecido en el art. 36.1.c) TRLA: «la representación de las comunidades autónomas no será inferior a la que correspondan a los diversos departamentos ministeriales». No obstante, la conflictividad competencial en las cuencas hidrográficas intracomunitarias es menor por cuanto la mayor parte de las planificaciones sectoriales afectadas (protección del medio ambiente y ordenación del territorio) son autonómicas y, por ello, no puede haber en ningún caso extralimitación de la CA al ordenar aspectos en la planificación hidrológica que incidan en dichos planes.

B. Relación entre la planificación hidrológica y el planeamiento urbanístico local

Otro ámbito sectorial para el cual es especialmente importante el recurso hídrico es el planeamiento municipal. El agua constituye un recurso vital para el desarrollo de las ciudades, tanto para el consumo humano como para las industrias y actividades económicas previstas en los planes urbanísticos municipales. El tratamiento en la LADA de las relaciones de los PHDH con los actos y planes urbanísticos de los EELL, no difiere de la establecida en la legislación básica estatal del TRLA. Y así, tanto el art. 127 TRLA como el art. 29 LADA establecen un régimen de prerrogativas sobre las competencias municipales de las obras de interés del Estado y de la CA respectivamente⁸⁷³. Las prerrogativas establecidas en la LADA son las siguientes:

- La no sujeción de estas obras a licencia ni a cualquier acto de control preventivo municipal a los que se refiere el art. 84 LRBRL⁸⁷⁴.

⁸⁷³ No hubiera sido necesario incluir estas prerrogativas, por cuanto las obras de interés de la CA incluidas en los PHDH estaban sometidas a las prerrogativas recogidas en el art. 38.3 LOTA para las obras de interés de la CA de los planes con incidencia en la ordenación del territorio (a los cuales se asimilan los PHD por exigencia del art. 28 LADA). Prerrogativas que se han trasladado al art. 50.5 de la Ley 7/2021. No obstante, una vez incorporadas dichas prerrogativas en la LADA, dejan de ser aplicables las establecidas en el citado art. 50, al excluirse en su apdo. 3 su aplicación en aquellos supuestos en los que «la legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la declaración de interés autonómico de determinadas obras de titularidad pública». En cualquier caso, ambas regulaciones son muy similares con pequeñas variaciones.

⁸⁷⁴ Excepción de licencia urbanística, que ya estaba prevista en el art. 170.3 LOUA para los actos promovidos por

- La no suspensión de la ejecución de las obras por parte de los órganos urbanísticos, si se les ha dado trámite de informe previo y se les ha comunicado la aprobación de los proyectos.
- El inicio, en su caso, de la modificación del planeamiento urbanístico para adaptarlo a los proyectos de las obras hidráulicas aprobados, tras la comunicación realizada por la consejería a los órganos urbanísticos correspondientes⁸⁷⁵.

Asimismo, se somete la actuación y planificación urbanística municipal a control de la Administración hidráulica mediante el informe previo del organismo de cuenca para todos los actos, planes y ordenanzas municipales que afecten «al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía», así como los que comporten nuevas demandas de recursos hídricos (esta última referencia fue incluida por la Ley 11/2005 en el art. 25.4 TRLA)⁸⁷⁶. Igualmente el legislador autonómico incluyó la obligación de solicitar este informe vinculante en el art. 42 LADA.

El ámbito del informe establecido en la LADA es más amplio que el TRLA⁸⁷⁷, ya que incluye además de a los planes y actos que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas o al DPH y sus zonas de protección, a aquellos actos y planes que «se refieran» al aprovechamiento de las aguas y a los usos en el DPH y sus zonas de protección⁸⁷⁸. Asimismo, el apdo. 2 del art. 42

las Administraciones públicas en los que concurra un excepcional o urgente interés público y se haya remitido al municipio para que, en el plazo de un mes, comunique la conformidad o disconformidad del mismo con el instrumento de planeamiento de aplicación. Y que actualmente se ha incorporado sin cambios reseñables en el art. 50 de la Ley 7/2021.

⁸⁷⁵ El art. 51 de la Ley autonómica 7/2021 (anteriormente regulado en el art. 39 LOTA) exige someter estos proyectos de actuación autonómica a audiencia de los ayuntamientos por plazo no inferior a 2 meses y a información pública por plazo no inferior a 1 mes. Proyecto de actuación que deberá incluir los proyectos de urbanización que procedan para el desarrollo urbanístico y para cuya ejecución se podrán celebrar convenios con el municipio o municipios afectados. Omitiéndose cualquier referencia a la necesidad de modificar el planeamiento urbanístico municipal, previsto en el TRLA y la LADA, así como en el derogado art. 39 LOTA.

⁸⁷⁶ La reserva y asignación de caudales para el abastecimiento en los PHC se vieron rápidamente superados por los crecimientos urbanísticos experimentados en la últimas décadas del siglo XX, lo que unido a las limitaciones recurrentes en periodo de sequía, obligaron a limitar el crecimiento urbanístico a la disponibilidad de recursos hídricos previstos en los citados PHC, y así garantizar legalmente el abastecimiento a la población. Por ello se modificó en el año 2005 el art. 25.4 TRLA, y posteriormente se incluyó esta limitación en el art. 42 LADA, para limitar los crecimientos urbanísticos de los municipios en función de los recursos e infraestructuras de aducción y depuración existentes y previstas.

⁸⁷⁷ Ampliando el ámbito establecido en el art. 128.3 TRLA, que se limita a las actuaciones y planes que afecten directamente a los terrenos reservados para las infraestructuras hidráulicas de interés general en el PHC. Ante cualquier incumplimiento de los EELL de someter a informe previo sus ordenanzas y actos, tanto el Estado como la CA, pueden optar por realizar un requerimiento previo o impugnar directamente el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con el art. 65 LRBRL.

⁸⁷⁸ El art. 3 del Decreto-Ley 2/2020, que modificó la disposición adicional segunda de la LOTA, remitía a la consejería competente en materia de ordenación del territorio la emisión en plazo de tres meses de un informe vinculante sobre la compatibilidad de los planes generales de ordenación urbanística, sus revisiones totales o

LADA exige informe de la consejería sobre cualquier aspecto de su competencia y, en todo caso, sobre las infraestructuras de aducción y depuración⁸⁷⁹.

La limitación al planeamiento municipal que establecía el art. 42 (en su redacción del año 2010) al prohibir que «los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico [prevean o autoricen] en las vías de intenso desagüe ninguna instalación, construcción u obstáculo que altere el régimen de corrientes» no ha sido recogida por la disposición final tercera de la Ley 7/2021, que exige simplemente que se emita informe de compatibilidad con los planes de gestión del riesgo de inundación (el cual deberá tener en cuenta la limitación establecida en el art. 41 LADA⁸⁸⁰ y el criterio establecido en el art. 28 LPHN⁸⁸¹) y que se incluyan en los instrumentos de ordenación y planeamiento las determinaciones y medidas correctoras establecidas en el citado informe de la consejería para minimizar la alteración de las condiciones hidrológicas de las cuencas de aportación y los caudales de avenidas.

Por ello los EELL, tanto en las cuencas hidrográficas intercomunitarias como en las intracomunitarias, deben incorporar en sus planes urbanísticos las determinaciones contenidas en los respectivos PHDH⁸⁸². Estando además las obras de interés del Estado o de la CA exentas

parciales y las modificaciones de la ordenación estructural con los instrumentos de planificación territorial, y en particular su incidencia sobre infraestructuras y recursos naturales básicos (entre otras materias). Esta regulación, modificada por el art. 49.4 de la Ley 7/2021, reduce el plazo a dos meses y establece el silencio positivo. Ello supone que, además del informe preceptivo y vinculante de la Administración hidráulica establecido en el citado art. 42 LADA, los EELL deben obtener el informe también vinculante del servicio de ordenación del territorio sobre la compatibilidad de los planes municipales con las determinaciones de los planes de ordenación regionales y subregionales en materia de agua e infraestructuras hidráulicas previstas.

⁸⁷⁹ A tales efectos, el art. 42.7 LADA remite a un futuro desarrollo reglamentario el contenido que deben recoger los instrumentos de planeamiento urbanístico. Regulación que se incluyó en la Instrucción de 20 de febrero de 2012 de la Dirección General de Planificación y Gestión del DPH sobre la elaboración de informes en materia de aguas a los planes con incidencia territorial a los planeamientos urbanísticos y a los actos y ordenanzas de las entidades locales. No obstante, se ha prescindido de esta exigencia en la modificación del art. 42 realizada en la disposición final tercera de la Ley 7/2021.

⁸⁸⁰ Así, en el citado art. 41 se exceptiona de esta prohibición a las actividades no vulnerables frente a las avenidas que no supongan una reducción significativa de la capacidad de las vías de intenso desagüe, así como las actuaciones que reduzcan las consecuencias adversas potenciales o que disminuyan la probabilidad de la inundación, siempre que no se deteriore el estado de las masas de agua. Actividades que el art. 14 del derogado Decreto 189/2002 permitía en las zonas inundables, condicionadas a la previa ejecución de las medidas específicas de defensa contra las inundaciones. La derogación de este decreto por el Decreto-Ley 26/2021, así como la modificación del art. 41, va a permitir «acomodar su redacción a la normativa básica reguladora de las limitaciones de uso en las zonas de servidumbre y policía» (así se indica expresamente en la exposición de motivos).

⁸⁸¹ El art. 28 LPHN exige a las administraciones competentes delimitar las zonas inundables y deslindar el DPH para prevenir, controlar y proteger dicho dominio, así como eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en DPH y en las zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio.

⁸⁸² En la modificación realizada al art. 42 LADA por la Ley 7/2021 se ha incluido expresamente la competencia, de acuerdo con el art. 25.4 TRLA, de las CH para la realización de dichos informes en las DH intercomunitarias. Salvaguarda legal de las competencias y funciones de la Administración estatal en las DH intercomunitarias que ha venido unida a la limitación del informe de la Administración hidráulica autonómica a «los actos o planes de

de licencia y de control alguno por parte de los EELL, lo que limita el ejercicio de sus competencias para planificar y ordenar en materia urbanística.

Posteriormente el Real Decreto 903/2010, que traspone la Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, en su art. 15.1 ha establecido que «Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, ni con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación»⁸⁸³.

Para facilitar la incorporación en el planeamiento municipal de las delimitaciones del DPH y de las zonas inundables, el art. 43 LADA exige a la consejería incluir la cartografía del DPH en el Plan Cartográfico de Andalucía, como ya se exigía en el art. 16 del Decreto 189/2002 y en el art. 14 RDPH (en su redacción dada por el Real Decreto 9/2008) con el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables. Se omite la obligación de dar traslado a los EELL de los datos y estudios sobre avenidas a efectos de su inclusión en sus instrumentos de planeamiento, como exige el art. 11 TRLA a los organismos de cuenca. El traslado debería ser preceptivo para poder exigir a los EELL un conocimiento preciso de la delimitación realizada por la consejería de acuerdo con el art. 43.2 LADA.

Ello sin perjuicio de que para facilitar la coordinación entre ambos planes, el TRLA otorgue participación a los EELL, tanto en el Consejo del Agua como en el Comité de Autoridades Competentes, en la elaboración de los PHC. Se trata de una participación minoritaria por cuanto el número de vocales es muy inferior al reconocido a las CCAA en el TRLA.

Por su parte, la LADA también otorga representación a los EELL en la Comisión de Autoridades Competentes y en el Consejo del Agua de las DH, además de su participación en el Consejo Andaluz del Agua, que les permite participar y exponer sus consideraciones sobre las determinaciones establecidas en los PHDH que afecten a sus competencias. También a través del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, creado en la LAULA, pueden los EELL manifestar sus observaciones a estos planes intracomunitarios. Mi experiencia en la elaboración de estos planes me revela que la práctica habitual, tanto en las cuencas hidrográficas intercomunitarias como intracomunitarias, ha sido la de una escasa consideración de las propuestas y consideraciones de los EELL realizadas en los órganos colegiados, lo que ha originado que se hayan visto obligados a recurrir a los tribunales aquellas determinaciones de los PHDH lesivos

la Comunidad Autónoma o de las entidades locales».

⁸⁸³ Estas limitaciones a los actos y planes municipales en la zona inundable vienen fundamentadas en el art. 11.3 TRLA (incorporado por la Ley 46/1999, adelantándose a lo previsto en la citada Directiva 2007/60/CE), que otorga la potestad al Gobierno del Estado para establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes; y a los Consejos de Gobierno de las CCAA para establecer normas complementarias. La limitación se ha incluido en el último párrafo del apdo. 1 del art. 42 LADA por la Ley 7/2021.

para sus intereses y planes municipales⁸⁸⁴.

⁸⁸⁴ El FJ 4º de la STS 924/2015 de 6 de marzo (recurso 321/2013 contra el PHDH del Guadalquivir) establece «No son los recursos hídricos [previstos en el citado PHDH], por tanto, los que han de ajustarse a los planeamientos urbanísticos generales proyectados y simplemente aprobados. Es al contrario, son los planes de urbanismo los que deben tener en cuenta, antes de su aprobación, como dispone el citado art. 25.4 del TR de la Ley de Aguas, la suficiencia de recursos hídricos, que comportan sus actuaciones». Sobre esta sentencia volveré en la parte tercera de la tesis cuando analice la jurisprudencia dictada al respecto de los PHDH del primer ciclo 2009-2015.

PARTE TERCERA
LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA
EN ANDALUCÍA

CAPITULO 6

PRIMERA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA (1998 – 2012)

En la parte primera de esta tesis se ha tratado el origen de la planificación hidrológica en España y su evolución desde una planificación puramente de incremento de oferta a principios del siglo XX, basada en la ejecución de obras hidráulicas para atender a las demandas existentes y futuras, hasta una planificación hidrológica centrada en la ordenación de los recursos hídricos de la totalidad de la cuenca hidrográfica a finales del siglo XX, con un amplio contenido que incluía la protección del medio ambiente y la calidad de las aguas. Así, en virtud del Real Decreto 3029/1979 comenzaron los estudios previos para realizar el inventario de recursos hidráulicos con las disponibilidades actuales y futuras de las cuencas hidrográficas, de las demandas actuales y previstas y de las obras necesarias para dotar de recursos a esas demandas comenzaron años antes. De este modo, en el año 1981 cada cuenca hidrográfica disponía de un primer esbozo de la documentación básica del PHC. Planificación hidrológica cuya regulación se localizaba en el título III de la LAg de 1985 y, sobre todo, en el RAPAPH de 1988, que desarrollaba el procedimiento y contenido de los PHC.

La falta de experiencia en la materia y la amplitud de su contenido⁸⁸⁵ provocaron que progresivamente el Gobierno fuera dictando la normativa de desarrollo para regular su ámbito y su contenido específico según se iban elaborando los PHC por los organismos de cuenca estatales. Así en el año 1987, a través del Real Decreto 650/1987, se delimita el ámbito territorial de los organismos de cuenca y de los PHC; en el año 1989 se dicta el Real Decreto 984/1989 para dotar a los organismos de cuenca de una oficina de planificación hidrológica con objeto de reactivar la elaboración de los PHC; y en la Orden de 24 de septiembre de 1992 se aprueban las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los PHC intercomunitarios.

La novedad que suponía para los técnicos de los organismos de cuenca la redacción de estos planes, junto con la amplitud y complejidad de los aspectos que debían ser analizados y

⁸⁸⁵ Tal y como se recoge en el LBA, págs. 585-588, una de las causas del retraso en la elaboración de estos primeros PHC fue la «relativa inexperiencia en la preparación de planes de estas características. En efecto, si bien en España existe una extensa tradición en planificación hidrológica, los planes realizados hasta la fecha se concebían, en general, como documentos fundamentalmente técnicos, y con un alcance sectorial mucho más reducido. Los actuales PHD, sin olvidar los complejos aspectos técnicos en los que deben basarse, se conciben ahora como verdaderos instrumentos jurídico-administrativos, lo que supone un planteamiento radicalmente nuevo, que ha requerido un periodo de maduración y adaptación». Ello hizo necesario que por parte del ministerio se fuera elaborando la normativa reguladora de los mismos a la par que los organismos de cuenca recopilaban los heterogéneos datos, dispersos y no mecanizados, necesarios para dicha elaboración.

regulados⁸⁸⁶, provocaron que se demorara en exceso su tramitación, así como que no presentaran ni criterios ni contenido común⁸⁸⁷. Estos problemas, apuntados en el LBA⁸⁸⁸ y en el Consejo Nacional del Agua en el año 1998, fueron recogidos expresamente en la exposición de motivos del citado Real Decreto 1664/1998:

«La elaboración de los Planes Hidrológicos de cuenca ha supuesto un proceso largo y complejo, que ha durado más de una década y que ha culminado con el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, que exige el art. 18.1.b) de la vigente Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que, en su reunión del pasado 27 de abril de 1998, emitió un dictamen favorable a la aprobación por el Gobierno de los mencionados Planes.

El Consejo Nacional del Agua constata en su informe que “los planes informados cumplen adecuadamente lo establecido en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, recomendando su aprobación unitaria como tal conjunto de documentos interrelacionados”. En este sentido el Consejo afirma que es necesario proceder a la aprobación inmediata de los citados planes, en las condiciones en que estime oportuno el Gobierno, pues la situación actual de ausencia de planificación hidrológica induce a una provisionalidad, en fundamentales determinaciones de la Administración hidráulica, que no puede prolongarse por más tiempo sin que produzca una profunda quiebra en el régimen jurídico-administrativo de las aguas en España»⁸⁸⁹.

⁸⁸⁶ DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 199-201) justifica el largo proceso de elaboración de los PHC por la dificultad técnica de redacción, así como por la complejidad del proceso participativo, habida cuenta lo discutidos, peleados y negociados que han sido sus contenidos entre políticos de todas las administraciones, usuarios, asociaciones y demás participantes.

⁸⁸⁷ En la exposición de motivos del citado Real Decreto 1664/1998, el legislador defiende la heterogeneidad del contenido de los PHC por cuanto ello se debe a la necesidad de adoptarlos a la realidad propia de cada cuenca hidrográfica y a las sensibilidades, experiencia y expectativas de cada una de ellas. Así, indica que: «Esta realidad no solo no es un dato negativo, sino que es el fruto lógico y querido de un proceso planificador hecho desde la base, para conseguir que cada plan se adapte a las necesidades de la cuenca a la que se refiere.». Por su parte, el MMA (2000: 580) considera que «Los Planes cumplen, de este modo, una doble misión: completar, desarrollar y actualizar las previsiones genéricas de la Ley, y concretar en cada espacio territorial las determinaciones generales que la Ley establece. En cierto modo, los Planes aproximan al territorio la regulación legal en un fenómeno que ha sido calificado por algunos autores como de territorialización del Derecho de Aguas».

⁸⁸⁸ Véase MMA (2000: 585).

⁸⁸⁹ La falta de aprobación de los PHC, entre otras cuestiones, estaba implicando numerosos recursos contra la determinación del canon de vertidos establecido en el art. 105 LAg. Tales recursos fueron desestimados por diversas sentencias, como la STS 6259/2002 de 27 de septiembre (recurso 1326/1998), basándose en su FJ 2º en que «la expresión “en su caso” que emplea el precepto legal, permite entender que dicha determinación puede hacerse cuando no está aún el referido planeamiento, sino también y sobre todo, porque, estando destinado el canon de vertido a servir de disuasión de los que tengan naturaleza contaminante y siendo su destino allegar fondos para las actuaciones de protección de la calidad de las aguas, resultaría absurdo que el retraso de la Administración en la redacción de los planes y la falta de diligencia de las empresas industriales en realizar las correspondientes inversiones para la depuración preventiva, condujera a la contaminación gratuita de las aguas», siguiendo la doctrina de las «Sentencias de 26 de Octubre, 6 y 8 de Noviembre de 1995, 22 de Febrero y 12 de Septiembre de 1996, 10 de Septiembre de 1997, 27 de Marzo de 1998 y 23 de Diciembre de 1999» y 27 de mayo de 2001.

I. TRAMITACIÓN Y ELABORACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS EN ANDALUCÍA

En esa época, y aunque la CA de Andalucía contaba con competencias exclusivas para la gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos de las cuencas hidrográficas intracomunitarias (art. 13 del Estatuto de Autonomía de 1981), la falta de un traspaso de las funciones y servicios para ejercer dichas competencias por parte del Estado hizo que la elaboración de la planificación hidrográfica de las Cuencas del Tinto-Odiel-Piedras y Bárbate-Guadalete fueran realizadas por la CH del Guadiana y del Guadalquivir respectivamente, con la participación de la CA a través de los consejos del agua de las cuencas, regulados en el art. 33 LAg⁸⁹⁰.

Al no constituirse como organismo de cuenca estatal a la CH del Sur en el citado Real Decreto 650/1987, por tener un ámbito íntegramente comunitario y ser susceptible de traspaso a la CA de Andalucía, no se la dotó de una oficina de planificación hidrológica ni de un consejo del agua para elaborar su PHC⁸⁹¹. Ello provocó que esta CH siguiera manteniendo su estructura administrativa, así como que tuviera que ser la jefatura de área de planificación la que redactara el PHC y la junta de gobierno la que informara favorablemente dicho plan, lo que tuvo lugar el día 8 de junio de 1995.

La elaboración de estos primeros PHC se desarrolló en dos etapas. Una primera etapa para preparar la documentación básica de cada plan (terminada en el año 1988 y publicada por el ministerio en el año 1990), y elaborar las directrices correspondientes para su elaboración (aprobadas entre 1992 y 1994 por las comisiones de planificación de los consejos del agua respectivos tras las consultas a los departamentos ministeriales y a las CCAA); y en una segunda etapa para redactar el texto de los PHC propiamente dichos, finalizados entre junio de 1994 y agosto de 1997. El largo proceso de elaboración, de casi diez años, se debió a tres causas fundamentales⁸⁹²:

- El contenido amplio, ambicioso y de naturaleza muy heterogénea, con la inclusión obligatoria de inventarios, determinaciones técnicas, normas, directrices, criterios de actuación, datos estadísticos, etc.
- Una relativa inexperiencia en la preparación de planes de estas características y la falta

⁸⁹⁰ Así, Andalucía participa con tres vocales en el Consejo del Agua del Guadiana, con diez vocales en el Consejo del Agua del Guadalquivir y con otros tres vocales en el Consejo del Agua del Segura. Consejos que tras la ampliación del ámbito territorial de planificación a las DH fueron modificados por los Reales Decretos 1389/2011, 1598/2011 y 1705/2011 respectivamente.

⁸⁹¹ La disposición transitoria segunda del citado Real Decreto 650/1987 establecía que: «La Confederación Hidrográfica del Sur continuará adscrita a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con un Plan Hidrológico único, pudiendo la Comunidad Autónoma de Andalucía incorporarse a la Junta de Gobierno de dicha Confederación». Sin embargo, esta incorporación no llegó a realizarse y hubo que esperar al traspaso de competencias en el año 2004 para que la CA gestionara esta cuenca hidrográfica intracomunitaria.

⁸⁹² Véase MMA (2000: 586-587).

de una estructura administrativa multidisciplinar y suficientemente dotada de medios técnicos.

- Procedimiento formal excesivamente prolijo y complicado para garantizar la coordinación y participación pública. A lo que añadido, por mi parte, el proceso complejo de concertación para determinar en los PHC del Tajo, Segura y Júcar los recursos hídricos de los que se podían disponer del trasvase Tajo-Segura que estaba previsto incluir en el PHN⁸⁹³.

Una vez informados favorablemente todos los PHC intercomunitarios (incluidos los de las cuencas internas andaluzas), fueron enviados por el MMA el día 14 de octubre de 1997 al Consejo Nacional del Agua para la emisión del informe preceptivo. El cual fue emitido por el Pleno del Consejo el 27 de abril de 1998.

Estos primeros PHC de Andalucía, redactados como he comentado por los organismos de cuenca estatales, fueron aprobados por el Real Decreto 1664/1998⁸⁹⁴ y sus determinaciones normativas publicadas mediante las órdenes ministeriales de 13 de agosto de 1999. El retraso en su elaboración, unido a la aprobación de la DMA, hizo que los citados PHC no llegaran a ser revisados a los ocho años, como exigía el RAPAPH, siendo derogados por los Reales Decretos 1329/2012, 1330/2012 y 1331/2012, de 14 de septiembre, que aprobaron respectivamente los primeros PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas, ciclo 2009-2015, ya bajo los criterios establecidos en la DMA y del RPH.

El ministerio, tras el análisis del contenido de estos primeros planes, propuso en el LBA la adopción de criterios únicos y medidas de coordinación, que fueron avaladas por el legislador en el art. 2 y 3 del Real Decreto 1664/1998⁸⁹⁵. Algunos de estos criterios, como los caudales

⁸⁹³ El Consejo del Agua de la Cuenca del Tajo dio su conformidad el 18 de abril, la del Segura el 8 de julio y la del Júcar el 6 de agosto de 1997. El resto de cuenca intercomunitarias, así como la intracomunitaria de Cataluña, contaban con informe favorable antes de julio de 1995. En la disposición adicional tercera de la LPHN se consideraban aguas excedentarias, susceptibles de trasvasarse del Tajo, todas aquellas embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm³. Volumen mínimo que era susceptible de revisarse en el futuro conforme a las variaciones que se experimentasen en la cuenca del Tajo, de forma que se garantizase en todo caso su carácter preferente y se asegurase que las transferencias desde cabecera nunca pudieran suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca. Actualmente sigue cuestionándose estos volúmenes de transferencia y solicitándose por la CA de Castilla-La Mancha que se reduzcan.

⁸⁹⁴ Mediante este Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, se aprobaron los PHC intercomunitarias del Norte (I, II y III), del Sur, del Duero, del Tajo, del Guadiana (I y II), del Guadalquivir, del Segura, del Júcar, del Ebro y de las cuencas intracomunitarias de Cataluña.

⁸⁹⁵ La exposición de motivos indicaba que: «La positiva valoración que merece la plural configuración de los distintos planes y su heterogeneidad no es óbice a la necesidad de que el Gobierno aclare determinadas materias en el mismo acto de aprobación de los planes, al amparo de lo previsto en el art. 38.5 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y sólo respecto de los planes de cuenca intercomunitarios. A tal efecto, el art. 2 del presente Real decreto establece una serie de criterios de interpretación de los planes que responden a sugerencias específicas del Consejo Nacional del Agua en su informe, conforme a las recomendaciones y a las razones señaladas por dicho

ambientales y las infraestructuras hidráulicas previstos en el citado art. 2, fueron incorporados a la legislación básica estatal por la Ley 46/1999; y otros criterios de coordinación se recogieron en el PHN en el año 2001: el establecimiento de un sistema de explotación único en cada plan, la identificación y delimitación de las unidades hidrogeológicas compartidas por dos o más cuencas, la metodología para homogeneizar los procedimientos y técnicas a aplicar para fijar las demandas consolidadas y los balances de recursos y demandas.

Con todo, la aprobación de los PHC supuso un hito histórico, por ser la primera vez que la política hidráulica se definía para todo el conjunto del país con un amplio grado de participación, transparencia y de consenso. Se trataba de hacer posible una gestión del agua unitaria, pero descentralizada e integrada en el contexto económico, social y natural, que integrara a las demás políticas sectoriales afectadas (en particular la agrícola). El resultado obtenido supuso un instrumento valioso, aunque los planes no eran una «varita mágica» que fuera a proporcionar a todos el agua en la cantidad y calidad necesarias⁸⁹⁶.

II. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

El contenido normativo de estos PHC se dividía en los siguientes capítulos, variando el articulado considerablemente de unos planes a otros⁸⁹⁷:

órgano consultivo».

⁸⁹⁶ Véase DELGADO PIQUERAS, F. (1999: 199-201).

⁸⁹⁷ Se ha cuestionado la naturaleza normativa de la regulación contenida en los PHC por parte de varios autores. Así, para algunos autores como MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986), se trataría de un conjunto de orientaciones esencialmente técnicas que encauzan o coordinan la actuación administrativa; mientras que para otros como EMBID IRUJO, A. (1993B) tenían contenido normativo por el procedimiento de elaboración, necesidad de publicación para su validez y la vigencia indefinida hasta tanto no se modifiquen o deroguen. Sin embargo, los PHC no contenían como tal un apéndice o capítulo que recogiera el contenido normativo que fuera susceptible de aprobación y directa publicación oficial, sino que con frecuencia aparecían las normas dispersas en el contenido de los mismos, interrelacionadas y de complicada sistematización. Por ello, el Consejo Nacional del Agua aconsejó al Gobierno proceder a publicar un texto sistemático del contenido normativo, el cual no estaba exento de dificultad de sistematización y de coherencia jurídica. De ahí la heterogeneidad y diversidad de contenidos que se puede apreciar en el contenido normativo publicado en la Orden de 13 de agosto de 1999. Para FANLO LORAS, A. (2006A: 295) «no puede confundirse el contenido obligatorio de los planes con las determinaciones de contenido normativo inherentes al plan hidrológico. El plan forma un todo, una unidad global de sentido con elementos cognoscitivos, normativos y técnico-operativos, esto es, medidas para alcanzar los objetivos perseguidos. Lo normativo solo se predica de ciertos elementos del plan. Pero esos elementos deben existir para que el plan cumpla su función ordenadora querida y encomendada por la ley. Constituyen su parte normativa».

Actualmente está avalado jurisprudencialmente (STS 1428/2011, de 7 de marzo) el carácter normativo de su regulación, para concretar el régimen de las concesiones, autorizaciones, obras, etc. en el ámbito territorial correspondiente, no pudiendo ir en contra de las disposiciones legales establecidas ya que tiene un valor asimilable a un reglamento. Valor normativo que la propia exposición de motivos del Real Decreto 1/2016, que aprobó los PHDH de segundo ciclo reconocía también al programa de medidas: «La existencia de esta parte normativa no resta carácter vinculante al contenido del plan incorporado en la memoria y sus anejos, en particular al desarrollo del programa de medidas, pues de conformidad con el artículo 40.4 del TRLA los planes hidrológicos son públicos

- Capítulo I. De los recursos hídricos.
- Capítulo II. De los usos y demandas.
- Capítulo III. De la prioridad y compatibilidad de usos.
- Capítulo IV. De la asignación y reserva de recursos.
- Capítulo V. De la calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos.
- Capítulo VI. De la protección, conservación y recuperación del recurso y su entorno

Sin ánimo de exhaustividad, en los siguientes apartados se van a analizar los principales contenidos normativos de estos primeros planes en cuanto a la regulación de los usos y demandas, la calidad de las aguas y la protección del recurso. Se va a dar un especial énfasis a todo aquel contenido de estos PHC intercomunitarios que ha servido de base posteriormente para elaborar el articulado de la LADA y con especial incidencia en la gestión del agua en Andalucía: las determinaciones normativas en materia de usos y preferencias; los perímetros de protección de las unidades hidrogeológicas; la gestión coordinada de las aguas subterráneas y superficiales; y las medidas en materia de sequía y protección frente a avenidas.

1. Usos y demandas. Prioridad y compatibilidad de usos

Existen grandes diferencias en la normativa de los PHC del Guadalquivir, Guadiana y Sur, que ordenaban la gestión de la práctica totalidad de las aguas en Andalucía, en materias como los usos y demandas previstas, así como en la priorización de usos. Estas diferencias responden tanto a las distintas realidades y necesidades que existían en cada una de dichas cuencas hidrográficas, como a experiencias distintas en la gestión del agua de cada organismo de cuenca. Y ello por cuanto con la regulación contenida en estos planes, las comisarías de aguas intentaban paliar los déficits de regulación observados en la LAg, que podían provocar situaciones abusivas y de despilfarro de agua por parte de algunos usuarios. A continuación, se exponen las determinaciones más relevantes de su contenido normativo.

A. Sistemas de explotación y dotaciones de recursos

El PHC del Guadalquivir estaba dividido en diecisiete sistemas de explotación de recursos, correspondiendo el 16 al Guadalete y el 17 al Barbate, cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía. Por su parte, el PHC del Guadiana II establecía un único sistema de explotación, subdividido en dos zonas: el 8, que incluía las Cuencas Hidrográficas del Chanza y del resto de afluentes por la margen izquierda del tramo internacional del Guadiana; y el 9, que incluía a las

y vinculantes, y debe entenderse que el acto de aprobación gubernativo se extiende, obviamente, a todos sus componentes».

Cuencas Hidrográficas intracomunitarias del Tinto, Odiel y el Piedras⁸⁹⁸. Finalmente, el PHC del Sur establecía cinco sistemas de explotación, todos incluidos dentro de Andalucía.

En materia de dotaciones para los distintos usos, el PHC del Guadiana no establecía dotaciones de referencia y por ello en cada solicitud de concesión se debían justificar por el interesado teniendo en cuenta los criterios generales establecidos por las administraciones agrarias (art. 13). Por su parte, tanto el PHC del Guadalquivir como del Sur establecían las siguientes dotaciones máximas:

- Las dotaciones para abastecimiento se subdividían según la actividad industrial servida a través de la red municipal (alta, media o baja) y el número de habitantes. Variando en el primer horizonte entre los 210 litro/hab-día, para una población de actividad industrial baja y menos de 10.000 habitantes, y los 410 litros/hab-día para una población de actividad alta y más de 250.000 habitantes⁸⁹⁹. De forma similar se establecían unas dotaciones para la población estacional de viviendas unifamiliares y otros establecimientos. Estas dotaciones brutas tenían una garantía mensual de alrededor del 0,96-0,98 en el PHC del Sur, siguiendo la Instrucción aprobada por el ministerio en 1979, y a las cuales el PHC del Guadalquivir exigía una reducción de las fugas en la red de distribución en baja de un 20% y un 15% respectivamente para el primer y el segundo horizonte, y de un 5% para la red en alta. Posteriormente estas limitaciones serían tenidas en cuenta en la regulación establecida en el art. 33 LADA para las pérdidas en la red municipal.
- Las dotaciones para uso agrario variaban en función del tipo de cultivo en el PHC del Guadalquivir, desde los 400 m³/ha para la judía verde a los 12.000 m³/ha del arroz, pudiendo concederse dotaciones superiores a las establecidas en el plan mediante una adecuada justificación y siempre que las pérdidas en las redes y la eficiencia del regadío fueran superiores a las previstas (art. 11.2). Por su parte, el PHC del Sur tan solo establecía un límite para todos los cultivos de 7.000 m³/ha, con la excepción de las zonas regables de Motril-Salobreña que eran ligeramente superiores.
- Las dotaciones para uso industrial previstas en el PHC del Guadalquivir y del Sur en función de la actividad eran coincidentes, variando desde 0,5 m³/empleado-día de la industria de alcoholes y vinos a 20,3 m³/empleado-día para la fabricación de pasta de papel. Estableciéndose una dotación de 4.000 m³/hectárea para los nuevos polígonos industriales y de 1 litros/segundo-MW para las centrales termoeléctricas en circuito

⁸⁹⁸ Previamente a su incorporación a la legislación básica del TRLA por la Ley 62/2003, el análisis de la cuenca como un único sistema de explotación fue establecido en el art. 6.a) LPHN con objeto de posibilitar el análisis global de comportamiento de toda la cuenca, sin perjuicio de las determinaciones y reservas establecidas para cada sistema de explotación definido en los PHC. Actualmente, se incluye esta obligación en los arts. 42.1.b.d') TRLA y 24.4.e) LADA.

⁸⁹⁹ Para el segundo horizonte se aumentaban estas dotaciones en aproximadamente 10 litros/habitante-día, excepto en la dotación máxima de 410 litros, que se mantenía inalterable.

cerrado.

B. Prioridad y compatibilidad de usos

A los efectos previstos en el art. 58 LAg todos los PHC establecían una ordenación de los usos muy similar (con preferencia del uso de regadío) y único para toda la cuenca hidrográfica⁹⁰⁰ (con la excepción del PHC del Guadiana II), que se ajustaba a las especialidades de las demandas en Huelva, estableciendo la siguiente ordenación: abastecimiento – usos industriales (polo químico de Huelva) – regadíos – hidroelectricidad – acuicultura, recreativo y otros aprovechamientos (usos estos compatibles con el resto de usos consuntivos, salvo las excepciones contempladas en el art. 10). Y dentro del uso de regadíos tenían preferencia los de marcado carácter social y económico y aquellos que pusieran en práctica medidas de ahorro del recurso. Asimismo, establecía como preferencia, en caso de incompatibilidad dentro del mismo uso, aquellos de mayor utilidad pública o general que introdujeran mejores técnicas que redundaran en un ahorro de agua o que tuvieran menor impacto ambiental. Estos criterios no estaban previstos en el art. 58 LAg, por lo que se pueden considerar un primer precedente de los establecidos en el art. 23 LADA para la priorización de usos dentro del nivel de la letra c).

Adelantándose a la regulación de la LPHN, el art. 9 del PHC del Sur establecía también una ordenación de los usos en épocas de sequía, tanto para el abastecimiento urbano como para los regadíos e industrias. Así, para los regadíos se exigía que se asignara un volumen de agua para la supervivencia de los cultivos plurianuales y los cultivos de mayor interés socioeconómico o estratégico. Esta ordenación sirvió de base para la redacción de los PES en el año 2007⁹⁰¹.

C. Directrices sobre concesiones, su modificación y revisión

En cuanto a las limitaciones normativas que se incluían en estos planes para el otorgamiento, modificación y revisión de las concesiones administrativas, se puede observar una regulación dispar y centrada en las principales preocupaciones de la gestión del agua en cada cuenca⁹⁰².

⁹⁰⁰ Los PHC del Guadalquivir y del Sur establecían el siguiente orden de preferencia: abastecimiento de población – caudales medioambientales – regadíos – hidroelectricidad – usos industriales grandes polígonos – acuicultura, usos recreativos, navegación y otros aprovechamientos. Aunque en ambos se establecían excepciones en determinados tramos y sistemas para anteponer otros usos preferentes al regadío. Así en el Guadalquivir, para los sistemas del Guadalete y Bárbate eran los usos recreativos, acuícola, e hidroeléctrico; mientras que el PHC del Sur, dada la heterogeneidad de la cuenca, admitía excepciones a dicha ordenación en atención a los beneficios socioeconómicos.

⁹⁰¹ La larga duración del periodo de sequía entre los años 1995 y 1998 en España y, en especial, en esta cuenca cuando se elaboró el presente PHC, llevaron a los redactores a incluir en la normativa la regulación en época de sequía. Regulación que el art. 27 LPHN extendió a todos los organismos de cuenca, al exigirles que elaboraran en el plazo máximo de dos años los PES para paliar los efectos de la sequía.

⁹⁰² Así, el Consejo Nacional del Agua, en su informe de 1998, manifestaba la enorme variabilidad y heterogeneidad de las determinaciones de los PHC aprobados, «fruto lógico y querido de un proceso planificador hecho desde la base, para conseguir que cada plan se adapte a las necesidades de la cuenca a la que se refiere». Véase la exposición de motivos del citado Real Decreto 1664/1998.

Las principales diferencias de contenido derivan de la existencia de déficits de recursos en los horizontes planificados en las Cuencas Hidrográficas del Sur y del Guadalquivir, que obligaban a revisar las concesiones existentes, exigir la colocación de contadores y sistemas de medición, limitar las nuevas concesiones y modificar las existentes. Mientras que en la parte andaluza de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana, al existir recursos superficiales suficientes para atender la demanda, no se establecían esas limitaciones, pero sí que se restringía el otorgamiento de nuevas concesiones y se prohibían nuevos aprovechamientos por disposición legal del art. 52.2 LAg para intentar minorar los efectos de salinización que estaban sufriendo ya algunos acuíferos costeros en Huelva⁹⁰³. A continuación, se exponen las principales determinaciones de cada plan:

a) Plan Hidrológico del Guadalquivir

Exigía adecuar los caudales derivados al consumo real, aunque el concedido fuera superior y, para ello, los titulares estaban obligados a instalar un dispositivo de control y medida de caudal, así como a suministrar la información sobre dichas medidas al organismo de cuenca.

Se limitaba el plazo máximo de la concesión a un valor entre quince y cuarenta años en función de las inversiones, salvo en aquellos tramos en los cuales estuviera prevista la ejecución de una infraestructura hidráulica que se limitaba a la fecha prevista para su puesta en funcionamiento. Esta limitación temporal de las concesiones constituye la base de la limitación del plazo a veinte años incluida en el art. 45.4 LADA.

Establecía la obligación de adaptar las concesiones de los cultivos de arroz del Bajo Guadalquivir para no superar las dotaciones establecidas en el plan, con la consiguiente indemnización a los titulares; y las revisiones realizadas a solicitud de los titulares conllevaban la obligada adaptación de sus dotaciones a las necesidades reales, pero sin derecho a indemnización, ya que se consideraba que no se afectaba a los derechos reales preexistentes.

Se exigía a las empresas eléctricas no suministrar energía a aquellas captaciones de agua

⁹⁰³ La sobreexplotación de los recursos hídricos subterráneos, y la consiguiente intrusión marina en aquellas masas de agua de Andalucía próximas a la costa, originó que por medio de la Ley 2/1969, de 11 de febrero, prorrogada por el Decreto Ley 5/1971, de 18 de marzo, se prohibiera temporalmente por dos años la captación de aguas subterráneas en nueve zonas de Andalucía. Entre ellas se incluía en la zona número cinco: Ayamonte-Gibraleón-Huelva-Punta Umbría-Ayamonte (Huelva). Que posteriormente paso a ser una declaración provisional de sobreexplotación con el Real Decreto 2618/1986, cuya delimitación detallada salió publicada en el BOP núm. 283, de 12 de diciembre de 1988. Del mismo modo, se establecieron limitaciones a las captaciones de aguas subterráneas en otras zonas de España por medio del Decreto de 5 de febrero de 1954, la Orden de 26 de enero de 1965 o el Decreto de 23 de marzo de 1972. Estas limitaciones se añadirían a la exigencias de inscripción en el registro de las aguas subterráneas alumbradas del Decreto 23 de agosto de 1939 o a la obligación de instalar en los pozos artesianos mecanismos que evitaran la salida del agua cuando no se utilizará del Decreto 12 de noviembre de 1954. Véase DE MIGUEL GARCÍA, P. (1980: 24-25).

que, necesitando concesión, no la hubieran obtenido (art. 11.12). Posteriormente el art. 52.2 LADA extendería este criterio a las compañías de suministro energético y de sondeos, que deben exigir al promotor la autorización administrativa previa a su ejecución.

Finalmente, en su art. 13 establecía como condiciones y requisitos para poder expropiar derechos por parte de un uso de orden de preferencia mayor, de acuerdo con lo establecido en el art. 58.2 LAg: empleo directo e indirecto, la producción de la nueva actividad, mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua y declaración de utilidad pública.

b) Plan Hidrológico del Sur

Ante la situación de déficit hídrico estructural, el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas superficiales se vinculaba a un informe favorable en materia ambiental y a la instalación de un sistema de aforo o control. Aunque se admitía, en situaciones de grave necesidad, la autorización de extracciones superiores a las concesiones existentes, siempre y cuando se estableciera un plan para la recuperación posterior del acuífero. Esta medida fue recogida posteriormente en el art. 54.4 LADA, condicionada a que esté garantizado el cumplimiento de los objetivos medioambientales⁹⁰⁴.

Se posibilitaba la inclusión en el condicionado de las revisiones o modificaciones de concesiones la obligación de los titulares de instalar contadores, así como de facilitar información de los consumos a dicho organismo. Además, exigía adaptar las dotaciones concedidas a las reales, tanto en las revisiones y modificaciones como en las legalizaciones e inscripciones de derechos, cuando así lo justificara la incidencia negativa de la situación actual en la explotación del sistema hidráulico correspondiente, con la preceptiva indemnización al titular afectado conforme a los arts. 38.3 y 63 LAg.

La importancia de la reutilización de las aguas residuales para suplir la carencia en el regadío hizo que, adelantándose a la normativa estatal del Real Decreto 1620/2007, se admitiese su uso sometido a los criterios sanitarios de las reglamentaciones existentes (OMS y USEPA) o las de las autoridades sanitarias estatales o autonómicas.

c) Plan hidrológico del Guadiana II

Del mismo modo que el PHC del Sur, en su art. 12 establecía los criterios para la reutilización de las aguas residuales para riego, en tanto en cuanto el Gobierno no desarrollara reglamentariamente su utilización, incorporando los criterios sanitarios

⁹⁰⁴ El Decreto-Ley 2/2020 ha modificado completamente el art. 54 LADA para remitir directamente a lo establecido en el art. 56 TRLA y fomentar la aportación de recursos externos o no convencionales para la mejora del estado de estas masas y la satisfacción de las demandas.

mínimos establecidos por la Consejería de Salud de Andalucía en el año 1995 y adelantándose bastante a la regulación básica estatal del Real Decreto 1620/2007.

Posibilitaba a los titulares de aprovechamientos inscritos de concesión administrativa, modificar o sustituir un pozo por otro nuevo en un radio inferior a 20 metros (al igual que establecía el PHC del Sur), pero no a los aprovechamientos temporales de aguas privadas⁹⁰⁵.

Establecía las siguientes condiciones para declarar de utilidad pública un uso a efectos de expropiación de derechos de aprovechamientos existentes de menor rango en el orden de preferencia fijado en el plan (art. 15): que el uso estuviera previsto en el PHC, que fuera incompatible total o parcialmente con los aprovechamientos existentes y que el estudio socioeconómico demostrase claramente su conveniencia. La regulación era escasa y confusa, por cuanto exigía un estudio medioambiental que no se valoraba, pero era un primer intento de desarrollo de la potestad otorgada por el art. 58.2 LAg⁹⁰⁶.

Se reservaban todos los recursos no comprometidos legal o concesionalmente, por lo que solo se podían otorgar nuevas concesiones que dispusieran de su correspondiente reserva, salvo para abastecimiento, industrias, aprovechamientos por disposición legal (a los que exigían autorización administrativa) y las concesiones a precario. Aunque en el art. 18.2 del plan se exigía autorización administrativa para todos los aprovechamientos previstos en el art. 52.2 LAg, contraviniendo la regulación legal, posteriormente en su art. 24.2 se limitaba dicha autorización a las captaciones situadas en los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, subsanando la extralimitación normativa cometida por los redactores del plan en el citado art. 18.

D. Caudales ambientales

El PHC del Guadalquivir (art. 14) establecía, a falta de estudios de detalle, una reserva ambiental que no podía superar los 8 hm³/año en las cuencas del Guadalete-Bárbate y que podía ser disminuida en caso de prolongada sequía invernal. Asimismo, se supeditaban los aprovechamientos consuntivos al mantenimiento de los caudales ecológicos⁹⁰⁷, sin perjuicio de

⁹⁰⁵ Aspecto sujeto a controversias jurídicas, que fueron finalmente resueltas con la introducción por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de la disposición transitoria tercera.bis en el TRLA. En dicha disposición se establece que «se considerará modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento, entre otras, las actuaciones que supongan la variación de la profundidad, diámetro o localización del pozo», lo que implica que cualquier variación en el pozo (más allá del normal mantenimiento y conservación) está sujeto a «la oportuna concesión que ampare la totalidad de la explotación» en base a la disposición transitoria segunda y tercera del TRLA.

⁹⁰⁶ No obstante, no llegó a materializarse en ninguna expropiación, por cuanto el exceso de recursos existentes en el ámbito territorial del PHC del Guadiana II para las demandas existentes y previstas, hacía innecesario tener que recurrir a este mecanismo. Si bien, hay que alabar el mérito de incluir esta disposición en el plan, cuando por lo general la mayor parte de los PHC de la época no la contemplaban. Actualmente, los PHDH cuentan con una regulación al respecto para el caso de que se plantee esta necesidad.

⁹⁰⁷ En el anexo 5 del PHC del Guadalquivir no se recogía caudal mínimo ambiental para las Cuencas Hidrográficas

la correspondiente indemnización a los usuarios, de acuerdo con el art. 63.3 LAg, si ello les suponía una detracción de los recursos concedidos.

Por su parte, el PHC del Sur fijaba los caudales medioambientales en el 10% de la aportación media anual, salvo en los ríos Vélez y Guadalfeo en los que había que prever un caudal de saturación. De forma excepcional y temporal, se admitía eludir estos caudales medioambientales en un tramo para su uso para abastecimiento urbano, tal y como exigía el art. 58.3 LAg, y se reiteraba en el art. 2 del Real Decreto 1664/1998.

Y en el PHC del Guadiana se establecían para cada horizonte unos volúmenes anuales para la demanda ganadera y necesidades medioambientales, que no debían ser inferiores al 1% de los recursos naturales de los embalses, salvo el río Guadiana en su tramo internacional por cuanto se consideraba suficiente y no se estimaba necesario desembalsar agua del Embalse del Chanza. En los ríos Tinto y Odiel, carentes de embalses públicos que regularan sus caudales, se establecía la obligación de las industrias que vertían a estos ríos de dotarse de depuradoras; y la de las empresas mineras de evitar los vertidos, dejándose para un futuro la disposición de recursos hídricos para recuperar la biota de estos ríos (art. 19.3).

La falta de una determinación precisa para cada tramo o masa de agua de los caudales ambientales necesarios para mantener el ecosistema asociado en estos PHC aprobados en el año 1998 hizo que, a propuesta del Consejo Nacional del Agua, se incluyera en el art. 2 del citado Real Decreto 1664/1998 el carácter de restricción de los mismos frente a todos los usos, con excepción del uso para abastecimiento de poblaciones. Regulación que fue incorporada por la Ley 46/1999 al art. 57 LAg, y, posteriormente, al art. 26.3 LPHN, donde se exige a todos los titulares de autorizaciones y concesiones el mantenimiento de los caudales ambientales con excepción del uso para abastecimiento, sin perjuicio del derecho de indemnización establecido en el art. 63.3 LAg. Asimismo, el art. 26 LPHN exigía a los organismos de cuenca realizar estudios específicos para fijar dichos caudales ambientales en cada tramo de río, basándose en la dinámica de los ecosistemas y en las condiciones mínimas de su biocenosis. La limitación que suponían al aprovechamiento de las aguas superficiales, unida a la necesidad de indemnizar a los titulares de derechos de agua que vieran disminuidos sus caudales inscritos para el mantenimiento de los caudales ambientales (art. 63 LAg), demoró la implantación de los mismos en el tiempo⁹⁰⁸.

del Guadalete-Bárbate, por lo que se debía aplicar el 35% del caudal medio diario y, como mínimo, 50 litros/segundo, siempre que no fuera superior al caudal natural y no perjudicara a derechos preexistentes. Por lo general, estos caudales mínimos no llegaron a aplicarse y, solamente en épocas de abundantes lluvias o para labores de mantenimiento, los embalses de cabecera soltaban caudales de agua por estos ríos.

⁹⁰⁸ Así a partir de que la Ley 62/2003, que traspuso la DMA, incluyera en el art. 42.1.b.c' TRLA la definición para cada masa de agua los caudales ecológicos necesarios para mantener como mínimo la vida piscícola y la vegetación de ribera, se iniciaron los arduos y laboriosos trabajos de caracterización del régimen de caudales ecológicos, que fueron sometidos a un proceso de concertación social durante la elaboración de los primeros PHDH (2009-2015) para su posterior incorporación a los PHDH de segundo ciclo (2015-2021). No obstante, todavía queda para la

2. Calidad de las aguas y protección del recurso y su entorno

Estos PHC incluían un amplio contenido técnico y normativo en cuanto a los usos y demandas, criterios de prioridad y de compatibilidad de usos y asignación y reserva de recursos (incluidos los caudales ambientales o recursos necesarios para la conservación y recuperación del medio natural), junto con un escaso contenido dedicado a la calidad y la protección de los recursos y entornos afectados. En estos aspectos, más vinculados con los objetivos ambientalistas exigidos *ex novo* por el art. 38.1 LAg, el contenido era más dispar y de menor detalle, remitiendo por lo general a la normativa estatal o autonómica en la materia o, en su caso, a los criterios y objetivos que era deseable alcanzar, pero sin valor normativo alguno. Y los escasos contenidos normativos incluidos, en algunas ocasiones, soslayaban las remisiones realizadas por el legislador estatal en la LAg a los citados PHC, afectando muy directamente a los derechos de los usuarios y a las potestades de los propietarios ribereños amparados legalmente en la citada LAg.

A. Calidad de las aguas

Los objetivos de calidad y de protección del medio ambiente quedaron difuminados dentro del principal objetivo de estos PHC (y primera preocupación de los gestores del DPH), que era la búsqueda de nuevos recursos hídricos y el ahorro de los mismos para poder garantizar las demandas existentes y las futuras previstas, así como la depuración de las aguas residuales urbanas para cumplir la Directiva 91/271/CEE. En la mayor parte de los PHC aprobados en el año 1998, las disposiciones normativas incluidas en materia de calidad de las aguas iban orientadas hacia la eliminación o depuración de los vertidos para permitir nuevos usos de dichas aguas. Sin embargo, en ninguno de estos planes se definía una red de control que permitiera hacer un seguimiento del cumplimiento de estos objetivos, más allá del control exigido a las aguas prepotables y a las de baño por la normativa comunitaria y el control de los vertidos urbanos impuesto por la citada directiva.

a) Plan Hidrológico del Guadalquivir

Se exigía el cumplimiento de los parámetros de calidad establecidos por las directivas comunitarias y recogidas en los anexos del RAPAPH, según los usos previstos para dichas aguas (arts. 19 y 20). Asimismo, el anexo 9 establecía la calidad mínima que debía mantenerse en los cauces con independencia del uso futuro de las aguas, así como la calidad de las aguas de las unidades hidrogeológicas.

mayor parte de las masas de agua (tan solo se ha realizado el estudio ecológico en las masas estratégicas) realizar estudios ecológicos *in situ* para conocer las especies que existen, o podrían existir, y para la obtención de las curvas que relacionan el caudal con la disponibilidad de hábitat adecuado para las mismas. Por lo que seguimos hoy en día aún lejos de la implantación real de estos caudales en la mayor parte de las masas de agua de las cuencas hidrográficas españolas, así como en las intracomunitarias en Andalucía. Sobre este tema se volverá a incidir en los capítulos posteriores dedicados al análisis de los citados PHDH.

Sometía a los vertidos industriales en redes urbanas a normas similares a las de los vertidos a cauce público, adelantándose a la regulación incorporada al art. 101.2 TRLA por el Real Decreto-Ley 4/2007, que asigna la competencia al órgano autonómico o local competente de dicha red de alcantarillado.

Incluía dentro de este capítulo la reutilización directa de las aguas residuales, que debía cumplir los criterios sanitarios establecidos por la USAPA y la OMS, así como los requisitos de calidad microbiológica del anexo 12, en tanto en cuanto no se establecieran otros por el Estado. En las cuencas del Guadalete-Bárbate se asignaban estos recursos a los usos existentes antes que a nuevas demandas.

b) Plan Hidrológico del Sur

Se establecían también los objetivos de calidad de las aguas superficiales y subterráneas en función de los usos existentes o previstos, salvo para las lagunas inventariadas en el plan a las que, por presentar un elevado interés ecológico, se les asignaba un nivel de calidad máximo y se exigía disponer de tratamientos terciarios para eliminar nutrientes, nitrógeno y fosforo⁹⁰⁹.

Asimismo, incluía un cuadro núm. 11 donde se determinaban provisionalmente los requisitos de calidad para la reutilización de las aguas residuales depuradas.

c) Plan Hidrológico del Guadiana

Copiaba la regulación establecida tanto en el RDPH como en el RAPAPH, sin añadir nada nuevo al respecto, incluyendo en los anexos 7, 8 y 9 los objetivos de calidad por zonas, unidades hidrogeológicas y embalses.

B. Protección, conservación y recuperación de recursos y su entorno

El ejercicio de la potestad establecida en el art. 41.2 LAg para la declaración de zonas, cuencas o tramos de protección especial por sus características naturales o interés ecológico, los respectivos organismos de cuenca fueron estableciendo perímetros de protección en las aguas superficiales, en las unidades hidrogeológicas y en las zonas húmedas. Ello, sin perjuicio de las

⁹⁰⁹ La Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales, establecía la necesidad de someter a un tratamiento terciario aquellas aguas que fueran vertidas a zonas sensibles. Por ello, de acuerdo con el Real Decreto Ley 11/1995 y el Real Decreto 509/1996 que trasponen la citada directiva, mediante la Resolución de 25 de mayo de 1998 de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas se declararon las zonas sensibles en las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Por su parte, la CA de Andalucía, mediante el Decreto 54/1999, declaró las zonas sensibles y normales de las aguas del litoral y de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, aunque en esa época no gestionaba cuenca hidrográfica alguna. En cualquier caso, ambas declaraciones llegaron tarde para su incorporación a los PHC aprobados en el año 1998, dando lugar a que en el PHC del Sur se declararan *de facto* como zonas sensibles todas las lagunas recogidas en el citado plan al someterlas a un tratamiento terciario a los vertidos de aguas residuales a las mismas.

competencias autonómicas para establecer medidas de protección y conservación del medio ambiente.

La regulación contenida en los PHC al respecto de la protección y recuperación de los recursos y su entorno es muy variada entre las distintas cuencas, mostrando disparidades difícilmente justificables en cuencas colindantes y que comparten incluso unos mismos recursos subterráneos.

a) Plan Hidrológico del Guadalquivir

Establecía limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones en numerosas unidades hidrogeológicas (anexo 13), basándose en los arts. 172 RDPH y 54.2 LAg que regulaban la protección de las unidades hidrogeológicas sobreexplotadas o en riesgo de estarlo. Los redactores del plan se extralimitaron en sus funciones, al establecer estas limitaciones sin cumplir el trámite preceptivo de declaración de acuífero sobreexplotado regulado en el art. 171 RDPH. Asimismo, también incluía en dicho anexo 13 las medidas de protección de ciertos tramos fluviales que se alimentaban con el drenaje de aguas subterráneas; mientras que el anexo 14 incluía las medidas de protección de las unidades hidrogeológicas que abastecían a poblaciones. Estas medidas, además de las previstas en el art. 173 RDPH para las instalaciones o actividades, establecían también limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones, extralimitándose nuevamente del mandato legal del citado art. 54 LAg, que se ciñe exclusivamente a las aguas subterráneas que hayan sido previamente declaradas sobreexplotadas o en riesgo de estarlo, sin comprender las aguas superficiales que nutren acuíferos⁹¹⁰.

La protección de las aguas subterráneas se completaba con una serie de criterios establecidos en su art. 36 para la gestión de estas aguas: gestión coordinada de las aguas superficiales y subterráneas, el principio precautorio o de adopción de medidas preventivas para evitar vertidos, responsabilidad compartida entre la administración y

⁹¹⁰ A pesar de la recurrencia de la sobreexplotación de la mayor parte de los acuíferos en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir por parte de los usuarios, tanto los inscritos en el registro y en el catálogo de aguas como los ilegales, el organismo de cuenca ha sido reacio a declararlos sobreexplotados o en riesgo, constituir las comunidades de usuarios y establecer un plan de ordenación de extracciones y recuperación de su estado como exigía el art. 54 LAg (y actualmente el art. 56 TRLA). Se ha preferido implantar medidas limitativas en los PHC para las actuaciones, instalaciones e incluso para las concesiones, sin recurrir al complejo procedimiento de declaración. Así, del muy amplio listado de unidades hidrogeológicas con limitaciones (más de cincuenta) recogidas en el anexo 13 y 14, tan solo se incluían en el anexo 16 como susceptibles de declaración dieciséis unidades hidrogeológicas. De las cuales tan solo contaban con expediente iniciado: Mancha Real-Pegalajar, Los Chotos-Cortijo Hidalgo, Sevilla-Carmona, Aljarafe y Rota-Sanlúcar-Chipiona. Y ninguna de ellas contaba con expediente de declaración de sobreexplotación concluido y el correspondiente programa de medidas. Así, para proteger los acuíferos de Doñana, la CA de Andalucía tuvo que aprobar mediante el Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al Norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva); y el programa de medidas complementarias a dicho plan.

los usuarios, disuasorio con el canon de vertido, armonización con el medioambiente y otras políticas sectoriales, así como el desarrollo de estudios y experiencias de recuperación. Algunos de estos principios fueron incorporados posteriormente en el art. 24 LADA, como se ha explicado en los capítulos anteriores.

En cuanto a la protección de riberas, zonas húmedas y sensibles, simplemente se limitaba a recoger en sus anexos el inventario, junto con una serie de medidas. Y en su art. 34 establecía como limitaciones a los usos en zonas inundables: la prohibición del vallado de terrenos colindantes a los ríos y del vertido de lodos de depuradora y basuras, así como la ubicación de las plantaciones de arbolado y de los campings fuera del límite de la avenida de cincuenta años. Finalmente, en su art. 39 establecía la necesidad de colaborar con los servicios de protección civil para elaborar los planes de emergencia y garantizar que los cauces pudieran evacuar sin daños la avenida de cincuenta años, salvo en el cruce de ciudades, que se ampliaba al de quinientos años (aunque en ciudades de menos de 50.000 habitantes esta zona se podría reducir a los 100 metros de zona de policía)⁹¹¹.

Incluía en su art. 38 criterios aplicables en situación de sequía⁹¹², como la supervivencia de las plantaciones plurianuales y de los cultivos y explotación de mayor valor socioeconómico, así como la sobreexplotación de acuíferos, el uso de aguas de reserva o de calidad mediocre, modificaciones de la preferencia de usos y el recurso a fuentes de suministro de coste elevado. Todas estas medidas solo podían realizarse previa aprobación por el Gobierno mediante decreto, como exigía el art. 56 LAg y no por simple decisión administrativa del organismo de cuenca.

b) Plan Hidrológico del Sur

Se otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a la administración para la fijación de los perímetros de protección, con la excepción de los perímetros fijados por el plan para las captaciones de abastecimiento de aguas subterráneas, las zonas húmedas y los espacios protegidos como ZEPAS por la Ley 2/1989. Así, en su art. 26 se delimitaban

⁹¹¹ Se trataba de limitaciones muy severas, en especial en los tramos urbanos, y de casi imposible cumplimiento por cuanto ello conllevaría dismantelar la mayor parte de las ciudades atravesadas por ríos como Sevilla o Málaga, donde todo el casco histórico se concentra en las proximidades de dichos ríos. Así, el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, modificó el art. 9 RDPH para incluir una delimitación concreta de la vía de intenso desagüe y de zona de flujo preferente, que queda restringida a la avenida de 100 años de periodo de retorno. Finalmente fueron incorporados al citado RDPH los arts. 9.bis, ter y quáter por el Real Decreto 638/2016 para regular exactamente las actividades e instalaciones autorizables en estas zonas de flujo preferente en suelo rural, urbanizado y en municipios con más de 1/3 de su superficie incluida en dicha zona.

⁹¹² Establecía el art. 38.1 una distinción entre las sequías agrícolas, causadas por la falta de precipitación natural frente a las necesidades de las plantas; y la hidrológica, que ocurre cuando el sistema de explotación carece de recursos para atender adecuadamente la demanda asignada. Esta distinción es muy importante en cuencas hidrográficas con sistemas de explotación fuertemente estresados, con déficits periódicos o estructurales, donde pueden producirse sequías hidrológicas a pesar de que pluviométricamente no haya sido un año seco.

seis unidades hidrogeológicas con problemas graves de sobreexplotación y otras quince con signos claros de sobreexplotación⁹¹³.

Se incluían los requisitos que debía valorar la administración para la autorización de aprovechamientos energéticos, refrigeración e infraestructuras hidráulicas (arts. 29 a 31), conforme al art. 40.g) LAg. La escasa regulación dada dejaba amplio margen de discrecionalidad a la administración a la hora de evaluarlos.

En materia de protección frente a avenidas establecía, de forma supletoria hasta que el Gobierno lo aprobara por decreto, que la zona de prohibición de edificaciones y usos que conllevaran un riesgo potencial de pérdida de vidas humanas abarcaría hasta el límite de inundación de la avenida de cincuenta años. Sin perjuicio, de las normas complementarias que pudiera establecer la CA de Andalucía (art. 33)⁹¹⁴.

c) Plan Hidrológico del Guadiana

En su art. 24 establecía varias medidas para la protección de las aguas subterráneas, como la distancia entre aprovechamientos, la necesidad de solicitar autorización para los aprovechamientos del art. 52.2 LAg en los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo y el sellado de niveles contaminantes. No obstante, se posibilitaba la modificación o nueva instalación de pozos a menos de 20 metros para las concesiones y derechos reconocidos. Esta última posibilidad permitía a los aprovechamientos temporales de aguas privadas de la Sección C optar a dicha sustitución sin necesidad de convertir sus aprovechamientos en concesión administrativa, de acuerdo con la disposición transitoria tercera de la LAg⁹¹⁵.

Se establecían limitaciones a las actuaciones en la zona de policía para asegurar la evacuación de la avenida de hasta cincuenta años de periodo de retorno, salvo en tramos urbanos, que debía ser la avenida de cien años (art. 28). En especial, se prohibían las acampadas en las zonas inundables de periodo de retorno inferior a cincuenta años y, se

⁹¹³ A pesar de ello no se declaró ningún acuífero sobreexplotado adicional al del Campo de Dalías (declarado provisionalmente sobreexplotado por el Real Decreto 2618/1986), ni tampoco se estableció ninguna directriz para la recarga de acuíferos como exigía el art. 40.i) LAg.

⁹¹⁴ En este art. 33 del PHC del Sur se reconocía la competencia de la CA de Andalucía para establecer normas complementarias de protección en zonas inundables. Así, entre los años 1997-1998, la Consejería de Obras Públicas y Transportes llevó a cabo un estudio global del problema de las inundaciones urbanas en Andalucía, con objeto de servir de soporte técnico principal, junto con el informe sobre las inundaciones elaborado por el Senado en diciembre de 1998, al Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones aprobado por el Decreto 189/2002. Sus determinaciones no pudieron recogerse por tanto en el PHC aprobado en el año 1998, que variaban los usos permitidos en cada una de las zonas de protección con respecto a lo previsto en dicho art. 33 del plan.

⁹¹⁵ Esta posibilidad, recogida también en otros PHC como el del Segura, fue muy criticada por los responsables de la gestión del DPH. Y no sería hasta la Ley 11/2012 que, con la inclusión de la disposición transitoria tercera.bis en el TRLA, se estableciera la variación de la profundidad, diámetro o localización del pozo como una modificación de las condiciones inscritas que obliga al titular a pedir la correspondiente concesión administrativa.

exigía autorización para las plantaciones en dicha zona. Y en cuanto a las medidas para la conservación de la cuenca, tan solo se incluían una serie de actuaciones para la protección frente a las avenidas, pero nada sobre la restauración o reforestación de las riberas ni de la protección de las zonas sensibles.

En general, los PHC analizados presentaban un contenido variado y dispar entre ellos, ajenos a los contenidos exigidos por el art. 40 LAG y el RAPAPH para adaptar la gestión del DPH a la situación existente en cada cuenca, que no solo provocó una disparidad de limitaciones a los usuarios y propietarios de los terrenos ribereños⁹¹⁶, sino que además los organismos de cuenca se extralimitaron en sus funciones normativas al realizar un desarrollo jurídico de la citada LAG y del RDPH no avalado por dichas normas⁹¹⁷.

⁹¹⁶ Esta disparidad normativa tenía su caso más paradigmático en la regulación de las unidades hidrogeológicas compartidas entre varias cuencas hidrográficas. Así, por citar uno solo de los muchos ejemplos existentes, en el PHC del Guadalquivir se proponía declarar sobreexplotado o en riesgo a las unidades hidrológicas (en adelante UH) compartidas con el Guadiana, UH05.49 Niebla-Posadas y UH05.51 Almonte-Marismas, estableciendo unas importantes limitaciones en las actuaciones y otorgamiento de nuevas concesiones; y sin embargo, en el PHC del Guadiana no se proponía esta declaración ni limitación alguna. Ello indujo, en una zona tan sumamente frágil como es el Entorno de Doñana, la construcción de múltiples pozos ilegales en la zona de la Cuenca del Guadiana (Moguer, Palos, Lucena del Puerto o Bonares) y una ocupación agrícola de los montes públicos, que fue normalizada en el Plan Especial de Regadíos de la Corona Norte de Doñana, aprobado por el Decreto 178/2014. La declaración de en riesgo de no alcanzar el buen estado de las tres masas de agua del acuífero de Doñana se ha demorado más de 30 años, desde los primeros estudios realizados por el Instituto Tecnológico, Geológico y Minero de España entre los años 1990 y 2020, en el que la Junta de Gobierno de la CH del Guadalquivir ha declarado formalmente «en riesgo de no alcanzar el buen estado» a las masas de agua subterráneas de La Rocina, Almonte y Marismas (16/7/2020). Esta declaración ha llegado tarde según el Tribunal de Justicia de la UE, que en su sentencia de 24 de junio de 2021 (asunto C-559/19) estima parcialmente el recurso de la Comisión (tras las denuncias realizadas por varios grupos ecologistas) y declara que España ha incumplido las obligaciones establecidas en la DMA, al no tener en cuentas las extracciones de agua ilegales y para el abastecimiento urbano en la caracterización de dicha masa de agua subterránea y no prever ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en Doñana por el abastecimiento de Matalascañas. A partir de dicha declaración en el año 2020, la CH del Guadalquivir ha comenzado a trabajar para la realización del censo de los más de 3.000 usuarios que utilizan estas aguas subterráneas, que deberán constituir la CUMAS antes de que finalice el primer trimestre del año 2021; así como en el diseño de la reubicación de los sondeos de Matalascañas para reducir las afecciones al complejo lagunar de Doñana y recuperar su nivel piezométrico; e, igualmente, en la redacción del proyecto de recrecimiento del río Agrio para aportar 20 hm³ de aguas superficiales (adicionales a los 19 hm³ del trasvase desde la DH Tinto-Odiel-Piedras) y reducir las extracciones de aguas subterráneas de dichas masas de agua.

⁹¹⁷ Estas deficiencias del contenido normativo de los PHC se deben, según el MMA (2000: 586-587) a que los PHC, «sin olvidar los complejos aspectos técnicos en los que deben basarse, se conciben ahora como verdaderos instrumentos jurídico-administrativos, lo que supone un planteamiento radicalmente nuevo, que ha requerido un periodo de maduración y adaptación». De hecho, «Son numerosas las llamadas a los PHC desde las normas reglamentarias, que no pueden realmente considerarse como desarrollo ni están ordenadas por la Ley, y que, estrictamente, constituyen una suerte de traslación del legislador al Gobierno y de este al planificador. Puede discutirse sobre la pertinencia de tales remisiones, o sobre el alcance que debieran tener, y que algunas opiniones doctrinales consideran excesivo, pero no cabe discusión alguna sobre la procedencia de la planificación hidrológica como marco global, flexible y revisable, que regule la actuación de los poderes públicos sobre las aguas», pp. 580-581.

El Pleno del Consejo Nacional del Agua, a pesar de reconocer la heterogeneidad jurídica de los PHC al incluir «técnicas jurídicas diversas que conforman conjuntamente una categoría muy compleja y peculiar»⁹¹⁸, procedió a informar favorablemente dichos planes el 27 de abril de 1998, por cuanto los mismos, en general, cumplían con diferente grado de detalle y profundidad lo establecido en la LAg y, por ello, no se observaban razones de peso que impidiesen al Gobierno proceder a su aprobación⁹¹⁹. La urgencia de su aprobación para terminar con el largo periodo transitorio de ausencia de plan tras la aprobación de la LAg, justificaba los posibles problemas jurídicos que se pudieran ocasionar por la heterogeneidad y la falta de técnica normativa con que se habían redactado los citados planes⁹²⁰.

III. SEGUIMIENTO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

El excesivo tiempo transcurrido en la elaboración de los citados PHC, más de veinte años desde la promulgación de la LAg y cerca de diez años desde que se aprobaran las directrices de demandas y asignación de recursos de los estudios previos, provocó que ya se hubieran ejecutado alguna de las actuaciones planteadas por dichos planes y que otras se hubieran desechado en base a estudios posteriores. Ello, unido a una falta de homogeneización y sistematización de la regulación de los citados planes, hacía necesario proceder a una revisión casi inmediata de su contenido tras su aprobación por el Real Decreto 1664/1998.

La ausencia de una planificación hidrológica que sirviera de guía a la gestión de las aguas y de una regulación transitoria en la LAg, con la única excepción de la disposición transitoria sexta, originaron una precariedad y provisionalidad de las concesiones y autorizaciones administrativas y, por ende, un estado de inseguridad jurídica para los usuarios en general. Asimismo, se demoró en el tiempo la ejecución de algunas medidas o actuaciones necesarias para dotar de recursos hídricos a los sistemas de explotación, a la que se adelantaba la ejecución

⁹¹⁸ A modo de ejemplo, se pueden citar entre las determinaciones incluidas en los PHC: regulación de actos administrativos, determinaciones con carácter de norma vinculante, orientaciones para la actuación interna de la administración, contenidos documentales y estadísticos carentes de efectos jurídicos, catálogos de posibles actuaciones y obras a realizar, objetivos y criterios para la elaboración de planes especiales, etc.

⁹¹⁹ El Consejo Nacional del Agua también propuso al Gobierno la opción de no aprobar los PHC y proceder a una urgente y radical revisión de la LAg, para regular todos aquellos contenidos que se remitían al planeamiento. Opción que el Gobierno rechazó, inclinándose por la aprobación de los PHC.

⁹²⁰ El MMA (2000: 590) indica que «la situación de ausencia de Planes inducía una provisionalidad en fundamentales determinaciones de la Administración hidráulica, que no podía prolongarse por más tiempo sin que se produjese una profunda quiebra en el régimen jurídico-administrativo de las aguas en España, y una precariedad e inseguridad jurídica en todo incompatibles con el ordenado ejercicio del Derecho y con el normal desarrollo de las actividades relacionadas con los recursos hídricos. La discrecionalidad de la Administración hidráulica había de quedar constreñida al marco y significado que el ordenamiento le asigna, y no podía, en ningún caso, proyectarse a determinaciones que la Ley, de forma expresa, ha reservado a los Planes Hidrológicos. La constatación de deficiencias en los Planes examinados, perfectamente esperables dada su complejidad técnica y la ausencia de referentes previos y de praxis jurídico-administrativa, no debía en modo alguno, y por razones tanto jurídicas como de oportunidad, paralizar el gran proceso iniciado».

de otras con carácter de emergencia por la fuerte sequía ocurrida en esos años⁹²¹.

La bondad de estos primeros PHC para la ordenación y gestión del DPH no pudo ser contrastada en el seguimiento exigido en el art. 108 RAPAPH, por cuanto a comienzos del siglo XXI la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas iniciaba las labores de seguimiento y revisión de su contenido para adaptarlo al recién aprobado PHN y poco después a la DMA⁹²². A continuación se van a enumerar las principales conclusiones obtenidas del análisis de los escasos informes de seguimiento realizados en el periodo 2002-2006.

1. Recursos y usos del agua

En cuanto a los recursos disponibles, no se observaban diferencias notables con respecto a las estimaciones realizadas en el año 1992 en las aguas superficiales, pero sí que se observaban diferencias sustanciales en algunas masas de agua subterránea⁹²³. En base a ello, a partir del año 2002 se empezaron a realizar nuevos estudios hidrogeológicos para conocer la situación exacta de los recursos de aguas subterráneas y los volúmenes de agua extraíbles sin comprometer el estado de dichas masas de agua. Estos estudios eran demandados también por la nueva DMA para elaborar la descripción general de la DH.

Por su parte, la paralización, y en algún caso suspensión de nuevas fuentes de recursos tanto convencionales (embalses y trasvases)⁹²⁴ como no convencionales (reutilización y desalación), supuso que los recursos previstos para el primer horizonte fueran prácticamente los mismos que los existentes en el año 1999, cuando se aprobaron. Ello comprometía las nuevas demandas de agua nacidas en el desarrollo experimentado hasta el año 2002 de la superficie de riego (que a

⁹²¹ Véase MMA (2000: 588). La fuerte sequía experimentada a partir del año 1991 produjo importantes déficits de abastecimiento en la zona sur de España, en particular en las provincias de Cádiz, Málaga y Granada, motivando restricciones en el suministro y actuaciones de emergencia en los años 1994 y 1995.

⁹²² El art. 110.2 RAPAPH exigía una revisión completa y periódica del plan cada ocho años desde la fecha de su aprobación. Ello hacía que las determinaciones y datos básicos informados por el Consejo del Agua en los años 1992-93, deberían haber sido revisadas en el año 2002 (primer horizonte) a mucho tardar. A tales efectos, el art. 108 RAPAPH exigía a los organismos de cuenca realizar un seguimiento de sus correspondientes PHC y que, con periodicidad no superior al año, informaran a la Junta de Gobierno, al Consejo del Agua y al ministerio del desarrollo de los citados planes. Y el art. 109 citaba como aspectos a seguir: la variación de los recursos hidráulicos disponibles, la evolución de los consumos, las características de la calidad de las aguas y los programas de descontaminación. No obstante, no llegó a elaborarse la revisión en dicho año 2002 por cuanto acababa de ser aprobada la DMA, que modificaba el procedimiento de elaboración, el contenido y el ámbito territorial de la planificación hidrológica.

⁹²³ Así p. ej. en la Cuenca Hidrográfica del Sur, algunas habían mejorado debido al importante control de los aprovechamientos subterráneos realizado en los años 1991 y 1992 para garantizar los abastecimientos urbanos (p. ej. UH Bajo Guadalhorce) o a la entrada en explotación de algún embalse que sustituía los recursos subterráneos por superficiales (p. ej. UH Vélez), pero la mayor parte habían experimentado un empeoramiento del estado global de las aguas subterráneas

⁹²⁴ Entre ellos, en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir se puede citar el embalse de Úbeda la Vieja, que fue descartado por problemas ambientales; o los embalses de Gor y Jesús del Valle, cuya construcción se pospuso en el tiempo.

su vez era la más importante en cuanto al consumo de recursos). Así, a pesar de no haberse desarrollado todas las hectáreas de iniciativa pública previstas en el primer horizonte, los aumentos de superficie total regada eran próximos a los máximos estimados para el horizonte final del año 2012⁹²⁵. Ello hacía necesario limitar las futuras ampliaciones de zonas regables y reservar esos caudales para el fuerte crecimiento urbanístico que también se había producido en esos años.

El abastecimiento urbano que presentaba consumos o dotaciones muy variadas, existiendo capitales de provincia con consumo por habitante superior a los establecidos en los PHC y en la orden ministerial de 1992, y otras que presentaban un consumo inferior (p. ej. Almería tras las obras de mejora de su red de abastecimiento). Destacaba, en especial, el crecimiento vegetativo experimentado en la población costera, que superaba con creces las mejores expectativas de los PHC. Ello acarreaba que las estimaciones realizadas en estos planes no fueran acertadas y que, por ello, se debieran reservar más recursos para garantizar el abastecimiento urbano.

Sin embargo, la demanda de agua para industria era prácticamente coherente con lo planificado, en parte por el estancamiento en su expansión y, en otra parte, por la implantación de medidas de ahorro realizadas durante el ciclo de sequía vivido a finales de los años 90.

Resultado de todo ello era que el balance recursos-demandas era aún más deficitario que lo previsto en los planes aprobados. Ello hacía necesario una revisión y actualización de estos balances para ajustarlas a la situación real del año 2002, junto con una limitación de la demanda de nuevos regadíos y la implantación urgente de determinadas medidas en tanto en cuanto se elaboraba un nuevo plan⁹²⁶.

⁹²⁵ En la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir se estimaban en el año 2002, sumando las hectáreas en riego existentes más las previstas de iniciativa pública no ejecutadas, en torno a 709515 hectáreas. Superando en 123907 hectáreas la hipótesis más desarrollista del PHC para el horizonte 2012. La mayor diferencia se encontraba en los regadíos con aguas subterráneas, que se situaba en 204531 hectáreas, cuando la previsión al año 2012 era de tan solo 59712 hectáreas.

⁹²⁶ El Acuerdo por el Agua en la Cuenca del Guadalquivir, ratificado por la junta de gobierno en su acuerdo de 28 de julio de 2005, recogía las medidas previstas por las Administraciones públicas y los usuarios, tras la situación grave de déficits detectadas en el informe de seguimiento realizado en el año 2002, así como las aportaciones realizadas por parte de las administraciones públicas, organizaciones sectoriales y usuarios en las mesas y comisiones de participación, realizadas entre septiembre de 2004 y marzo del 2005. En él se concluía que «no es compatible con las previsiones de gestión del recurso en la Cuenca, derivadas tanto del PHCG como de la normativa de superior rango actualmente vigente, el otorgamiento de nuevas concesiones para uso del agua a superficies de riego que incrementen las existentes en el Sistema de Regulación General, con excepción de las previsiones que pudieran derivarse directamente de las expresamente establecidas en dicho plan y las de interés autonómico o estatal que asimismo deriven de éste para horizontes futuros». Por ello proponía, entre otras, las siguientes medidas urgentes:

o «Fijar la máxima superficie regable en cada sistema de explotación y calcular la correspondiente demanda, así como su evolución futura, en función de unas dotaciones de referencia, que tuviesen en cuenta las alternativas de cultivo, las características del suelo y el coste de disponibilidad del recurso.

2. Caudales medioambientales y protección de márgenes

La falta de unos estudios que permitieran cuantificar de una forma precisa los caudales mínimos necesarios para mantener la conservación del medio natural hizo que la mayor parte de los PHC incluyeran valores estimativos (entre el 1 y el 10% de la aportación media) y remitieran a estudios posteriores la fijación de dichos caudales y su implantación real en los embalses de regulación⁹²⁷. Este problema se hacía más patente en las ramblas de la Cuenca Hidrográfica del Sur, donde los caudales son irregulares en el tiempo y nutren a los acuíferos detríticos sobre los que se sitúan, formando un sistema hidráulico complejo y con un frágil equilibrio.

El elevado estrés hídrico de la mayor parte de los tramos fluviales, por su utilización indiscriminada por parte de los usuarios, impedía mantener esos caudales sin minorar correlativamente los derechos concesionales otorgados. Ello provocó que, por lo general, se renunciara a incluir los mismos en los citados PHDH de primer ciclo, salvo en tramos de una especial relevancia ambiental o en los pocos tramos en que existían recursos de agua superficial excedentarios.

Debe tenerse en cuenta que los caudales medioambientales, aun no estando expresamente contemplados en la DMA, se vienen considerando implícitos en la caracterización de las masas de agua superficiales «en la medida que un adecuado régimen de caudales contribuye a alcanzar los objetivos ambientales de las masas de agua superficiales»⁹²⁸. Por ello, a partir del año 2012 se agilizó el procedimiento de determinación y de implantación en los PHDH, obligando a reformular los planteamientos de estos estudios para recoger los parámetros de control establecidos en la citada directiva y cuantificar correctamente estos caudales de cara a la elaboración de los primeros PHDH⁹²⁹. Asimismo, la exigencia de mantener también un buen estado de las masas de agua subterránea contenida en la DMA obligaba a ampliar el objeto de

o La restricción futura en el otorgamiento de nuevas concesiones para regadío en muchas unidades hidrogeológicas que habían alcanzado el límite de sostenibilidad, intensificando las acciones de control sobre los acuíferos mediante la implantación de comunidades de usuarios.

o Actualizar las demandas de abastecimiento y establecer las dotaciones en función del número de habitantes y el uso de las viviendas, así como promover medidas de ahorro del agua.

o La reasignación de los recursos hídricos mediante la formación de los bancos públicos del agua y la legalización definitiva y completa de aquellos aprovechamientos que cumplieran los criterios establecidos en la ley».

⁹²⁷ La mayor parte de los organismos de cuenca comenzaron a realizar estudios para la fijación de estos caudales mínimos ambientales basándose en análisis de la vegetación acuática y de ribera, de las comunidades bentónicas, piscícolas y la evaluación del hábitat fluvial. Con estos datos técnicos se podía obtener el caudal mínimo básico utilizando la metodología del hábitat potencial útil. Así, en la Cuenca Hidrográfica del Sur los estudios realizados estimaban caudales ecológicos mínimos del 40 al 80% para un año normal y del 17 al 50% de los aportes naturales en un año seco. Valores, por tanto, mucho mayores que los estimados en los PHC aprobados en el año 1998.

⁹²⁸ Véase FANLO LORAS, A. (2021, 3-4).

⁹²⁹ A tales efectos, se propuso la determinación de los caudales ecológicos o medioambientales en el Blueprint COM (2012) «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa», que sería desarrollado en la Guía 31 «*Ecological flows in the implementation of the water framework directive*», aprobada en noviembre de 2014.

estudio para la fijación de estos caudales medioambiental a los acuíferos detríticos vinculados con las masas de agua superficiales. Estos acuíferos, por lo general, presentaban una sobreexplotación manifiesta.

De igual manera, la sobreexplotación de las riberas y márgenes fluviales en determinados tramos de río por parte de los propietarios limítrofes había provocado una pérdida de parte del ecosistema fluvial, que se intentó frenar mediante campañas de sensibilización y recuperación de riberas (proyecto LINDE y PICRHA)⁹³⁰ y el incremento de la vigilancia por la guardería fluvial. Así, tanto el ministerio en el marco de la Estrategia Nacional⁹³¹, como la CA de Andalucía a través del Plan Director de Riberas de Andalucía, han venido acometiendo numerosas actuaciones para la restauración de los ríos desde el año 2003.

Las zonas o tramos protegidos por sus valores ambientales en los PHC aprobados se vieron rápidamente superados por la creciente ola de declaraciones de protección que se realizaron dentro de la Red Natura 2000. Ello, obligó a la Administración estatal y a la autonómica a acometer la redacción de planes estratégicos de humedales y de espacios naturales para su delimitación y conservación, como fueron el Plan Estratégico Español para la conservación y el uso racional de los humedales, el Plan Andaluz de Humedales y el Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía⁹³². Las actuaciones previstas por estos planes medioambientales serían incluidas posteriormente en los primeros PHDH que se elaboraron a partir del año 2004 por parte de los organismos de cuenca.

De todos estos trabajos iniciados tras la aprobación de los primeros PHC para proteger las aguas y los ecosistemas fluviales, los que progresaban a un ritmo inferior eran los trabajos de delimitación de perímetros de protección para las captaciones de agua potable, posiblemente por la escasa información existente sobre los aprovechamientos de aguas subterráneas para uso

⁹³⁰ El proyecto LINDE, iniciado en el año 1996, tenía como objeto proteger los ecosistemas fluviales mediante la delimitación del DPH y la determinación de las zonas inundables. Este proyecto completaba al proyecto PICRHA de restauración hidrológica ambiental de las márgenes de los ríos en los sectores más degradados. Las determinaciones y medidas de estos proyectos acabarían incorporándose a los primeros PHC. Actualmente estas medidas se integran en los planes de gestión del riesgo de inundación que están elaborando las Administraciones hidráulicas competentes.

⁹³¹ El concepto de reserva natural fluvial creado en la Ley 11/2005 fue posteriormente incorporado en el art. 22 RPH como parte de las zonas protegidas a incluir en los PHC, así como en el art. 21 LADA. Me remito a los comentarios realizados en la parte segunda de esta tesis sobre las zonas de protección y las reservas fluviales. Para un mayor conocimiento de la fundamentación y medidas implantadas en la estrategia nacional, se puede consultar a YAGÜE, J. – GONZÁLEZ DEL TANAGO, M. – SÁNCHEZ, F.J.: «The spanish national strategy for river restoration» en GUMIERO, B.- RINALDI, M. – FOKKENS, B. (eds.): *Proceedings 4th ECRR Conference on river restoration*, Venice, Italy, año 2008, pp. 281-290.

⁹³² El Plan Estratégico Español para la conservación y el uso racional de los humedales fue aprobado por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza el 19 de octubre de 1999; el Plan Andaluz de Humedales aprobado mediante la Resolución de 4/11/2002 de la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de Andalucía; y el Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía aprobado en el año 2003 por la CMA (como complemento al documento interno de trabajo redactado en el año 1998: Plan Estratégico. Nuevo impulso del uso público en los espacios naturales protegidos).

urbano y sus posibles afecciones por los usos y actividades circundantes. Estos trabajos continuarían durante la elaboración de los PHDH del primer ciclo, que incluyeron un listado muy amplio de estas zonas de protección (copaban prácticamente el 75% de la totalidad de las zonas protegidas establecidas), que fue drásticamente reducido en los planes de segundo ciclo⁹³³.

3. Calidad de las aguas

La práctica totalidad de los PHC incluyeron medidas para eliminar los vertidos accidentales y difusos a las masas de agua y ordenar los vertidos puntuales de aguas residuales urbanas e industriales, con el objetivo final de garantizar la calidad de dichas aguas para su reutilización posterior. De la misma manera, los PHC de las cuencas costeras contenían también medidas para proteger a los acuíferos de la salinización de sus aguas por la sobreexplotación de sus recursos.

La falta de un programa de control de dichos vertidos, basado en una red de control de calidad de las masas de aguas, impedía realizar un seguimiento de la evolución real de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas tras la puesta en servicio de las infraestructuras de depuración de aguas residuales urbanas. Por ello, a pesar del esfuerzo inversor realizado en la construcción de dichas infraestructuras, estas medidas se mostraron insuficientes para el cumplimiento de los plazos fijados en la Directiva 91/271/CEE para la depuración de las aguas residuales. Medidas que, consecuentemente, se continuaron en los PHDH de primer ciclo con una inversión creciente y cuyo retraso en su ejecución impidió nuevamente cumplir dicha directiva. Ello ocasionó la apertura por parte de la UE de varios procedimientos sancionadores contra España por tal incumplimiento⁹³⁴ y que buena parte de las CCAA hayan implantado tasas o cánones para sufragar la ingente inversión necesaria en materia de depuración de aguas residuales urbanas. Así en Andalucía, la LADA ha instaurado el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la CA, con objeto de disponer de recursos económicos suficientes para acometer el elevado coste financiero de las mismas⁹³⁵.

⁹³³ Así, en los primeros PHDH se estimaban en más de veintiuna mil zonas protegidas para la captación de aguas potables, que se redujeron a menos de nueve mil en los segundos PHDH, tras los oportunos estudios realizados para caracterizar estas masas de agua. En las cuencas intracomunitarias de Andalucía se pasaron de 1.077 zonas en los primeros planes a tan solo 111 en los segundos planes.

⁹³⁴ Los procedimientos 2002/2123, 2004/2031, 2012/2100 y 2014/6734 abiertos por incumplimiento de los plazos establecidos en la citada Directiva 91/271 han finalizado el 14 de abril de 2011 con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE C-343/10 que condena a España por su retraso en aplicar el tratamiento de las aguas residuales de 38 aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes. Pero no fue hasta el año 2018 cuando se condena al Reino de España a abonar una multa de 12 millones de euros a tanto alzado y 10,95 millones de euros por cada semestre de retraso en cumplir dicha sentencia del año 2011 en las aglomeraciones urbanas de Alhaurín El Grande, Bárbate, Coín, Isla Cristina, Nerja, Matalascañas, Tarifa, Gijón Este y Valle de Guimar. Asimismo se han abierto procedimientos por el incumplimiento de esta Directiva 91/271/CEE contra otros países como Francia, Grecia, Italia, Bélgica, Reino Unido o Portugal, con sentencias similares a la española.

⁹³⁵ El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010, en cumplimiento de la disposición adicional

4. Planes específicos de protección de los recursos y de fenómenos extremos

El desarrollo económico y social histórico de Andalucía, vinculado a los cauces fluviales, hace que la mayor parte de los mismos (en especial en su desembocadura) se encuentren limitados por edificaciones e instalaciones susceptibles de verse afectados en periodos de inundaciones. Por otro lado, el desarrollo agrícola y ganadero experimentado en los siglos XIX y XX, con la consiguiente desforestación realizada, ha provocado una pérdida de suelo y un proceso de erosión creciente que incrementa los caudales de las avenidas y, con ello, la inundación de amplias zonas urbanas y campos de cultivo.

Por todo ello, los PHC establecieron medidas y propuestas para proteger los recursos hídricos y, a su vez, paliar los daños a las personas y a las instalaciones originados por los efectos extremos de avenidas y sequía. Así, en la normativa se establecieron objetivos y directrices para la elaboración de estudios y planes específicos para proteger a la cuenca hidrográfica de la pérdida de suelo producida por la degradación de la superficie⁹³⁶; y dentro de las obras programadas se incluyeron diversas actuaciones para paliar los daños por las avenidas y reducir los perjuicios de las sequías que recurrentemente se producen, especialmente en Andalucía y en el levante español. De hecho, todos los PHC incluían numerosas actuaciones de defensa y canalización de tramos urbanos de los ríos para evitar daños a la población⁹³⁷ y proponían iniciar los trabajos para delimitar las zonas inundables que sirvieran para ordenar los usos y actividades urbanísticas en las márgenes de los ríos urbanizadas. Estos estudios avanzaron muy lentamente por afectar a las competencias de la Administración autonómica en materia de protección civil y de obras en los tramos urbanos de los cauces. Habría que esperar a la promulgación del Real Decreto 903/2010, que traspuso la Directiva 2007/60/CE, para que las administraciones competentes empezaran a elaborar los mapas de peligrosidad por inundación

segunda de la LADA, establece las infraestructuras de saneamiento y depuración de interés comunitario a sufragar con el canon de mejora autonómico.

⁹³⁶ Así, en materia de prevención de la erosión destacan los proyectos de restauración hidrológico-forestal para repoblar de vegetación las márgenes de los ríos y evitar la pérdida de suelo. Entre ellos se pueden citar los proyectos de interés general de las cuencas del Guadalmedina y los enclaves naturales comprendidos en el PHN, que se desarrollaron durante la vigencia de estos PHC. Así como las actuaciones realizadas durante esos años por la CA de Andalucía en el marco del Plan Forestal Andaluz (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7/02/1989 y actualizado en 1997 y 2003) en Sierra Nevada, el Parque Natural de los Alcornocales, el Parque Natural de las sierras de Tejeda, Almijara y Alhama o de la Sierra de Grazalema. No obstante, quedaron pendientes de realizar numerosas actuaciones para evitar la erosión de las cuencas fluviales en Andalucía, como son las cuencas del embalse de Rules y de la presa de Casasola, ubicada dentro de la zona de protección de la cuenca del Guadalmedina. Las obras de la presa de Rules y su reforestación terminaron de ejecutarse en el año 2005, lo que permite evitar las inundaciones del valle inferior del Guadalfeo y su delta, así como garantizar el abastecimiento y regadío de 5000 hectáreas. Por su parte, la presa de Casasola y el encauzamiento de la desembocadura del Guadalhorce, así como las labores de reforestación y de construcción de diques y escolleras en los arroyos que se realizaron hasta el año 2009, tenían como objetivo evitar los daños que las avenidas del río Guadalhorce provocaban en Málaga cuyo episodio más trágico se produjo el 14 de noviembre de 1989).

⁹³⁷ Entre ellas destacan las declaradas de interés general en el PHN, que en el ámbito de Andalucía afectaban a los ríos Guadarranque y Genil.

y los planes de gestión del riesgo de inundación, cuyo contenido se incorporaría a los PHDH de primer ciclo.

En relación con las sequías, con independencia de las medidas específicas que algunos PHC como el del Sur incluían⁹³⁸, todos los organismos de cuencas comenzaron en estos años a elaborar los PES para complementar y desarrollar las normas preliminares incluidas en los citados PHC. Estos planes, como se ha expuesto en el anterior capítulo, se aprobaron en el año 2007 para las cuencas intercomunitarias y en el año 2008 en las intracomunitarias de Andalucía, y que ha sido necesario actualizar en estos últimos años para ajustarlos a las determinaciones de los PHDH de segundo ciclo vigentes (así se exigía en la disposición final primera del Real Decreto 1/2016).

IV. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SEGUIDO

La elaboración de los primeros PHC fue un proceso largo y complejo por lo ambicioso de su contenido y la novedad que suponía, así como por la falta de un procedimiento sencillo y criterios precisos sobre su contenido⁹³⁹. A la vista del proceso realizado, el Consejo Nacional del Agua propuso simplificar la tramitación de las revisiones periódicas previstas en la LAg para agilizar el procedimiento y homogeneizar el contenido de los PHC. A la tardanza en su elaboración se unía el déficit de información hídrica (recursos y usos existentes) utilizado para la redacción de estos PHC⁹⁴⁰. Ello provocó que durante casi quince años (desde la aprobación

⁹³⁸ Así, en los informes de seguimiento de la CH del Sur se proponían como medidas necesarias a incluir en estos planes especiales:

- o Ampliar las reservas estratégicas previstas en los citados PHC para garantizar el abastecimiento a la población en periodos de sequía (p. ej. Guadarranque-Palmones, Guadiaro-Hozgarganta, Estepona-Marbella o Bajo Guadalhorce).
- o Establecer zonas de protección de determinados sectores de los acuíferos que abastecen a las poblaciones, pudiendo llegar a expropiar instalaciones y derechos existentes, y el control del resto de extracciones.
- o Utilización de fuentes no convencionales, como la desalobadora del Atabal (recogida en el PHN y en licitación en esos momentos), tanto para el abastecimiento urbano como para el riego. Estas necesidades se manifestaban especialmente en la Cuenca Hidrográfica del Sur, donde además de las desaladoras de Atabal y Carboneras 2 previstas en el PHN, se solicitaba la construcción de las desaladoras del Bajo Almanzora, Rambla Morales y Campo de Dalias, alguna de ellas de iniciativa privada para garantizar el riego.
- o Incremento de la garantía de los suministros de agua para los regadíos, en especial los de carácter industrial y abiertos al mercado europeo, que necesitan garantizar una producción anual a sus clientes.
- o Minimización de los efectos ambientales adversos en periodos de sequía, garantizando un caudal mínimo que permita el mantenimiento del ecosistema.

⁹³⁹ Una de las causas apuntadas por el MMA (2000: 587) sobre el retraso en la elaboración de los PHC fue la de las necesarias garantías formales de coordinación y participación pública en una cuestión tan importante como es la planificación hidráulica. Reuniones de coordinación que, como se ha comentado a lo largo de este capítulo, no lograron la esperada homogeneización en cuanto al contenido y a los plazos para su elaboración y aprobación final.

⁹⁴⁰ La mayor parte de estos PHC utilizaron los datos obtenidos hasta el año 1992 para caracterizar los usos actuales y demandas futuras. Siendo estos, por lo general, escasos y no muy fiables en cuanto a los usos existentes, por la falta de actualización del registro de aguas y los escasos estudios específicos realizados por los organismos de cuenca. Así, cuando se promulgaron los citados PHC ya estaba desarrollada o en ejecución la puesta en regadío de

de la LAg hasta la promulgación de los planes en 1998) se produjera un *standby*, sobre todo en el otorgamiento de concesiones definitivas, y que se recurriera a concesiones o aprovechamientos temporales o en precario, en tanto en cuanto se fijaban en los nuevos PHDH los recursos disponibles y las asignaciones de los mismos para los distintos usos y sistemas de explotación.

Los horizontes temporales de diez y veinte años previstos en estos PHC, eran excesivamente ambiciosos teniendo en cuenta la vorágine de demanda de agua que se estaba produciendo por el desarrollo económico y social desde los años 80, sobre todo para la puesta en regadío en el levante y sur de España y el abastecimiento de agua potable a la costa española; así como los cambios normativos que se estaban produciendo a nivel europeo con la elaboración de la DMA para la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Así, la aprobación del PHN, prácticamente a la par que la DMA, conllevaba la necesidad de adaptar o revisar estos PHC para ajustarlos a las nuevas directrices y principios medioambientales establecidos en los mismos. La adaptación y revisión de los contenidos técnicos y normativos de los primeros PHC no se vio favorecida por el cambio del Gobierno estatal en el año 2004, con el consiguiente cambio de política hidráulica del PHN (Ley 11/2005), así como la tardía trasposición de la DMA (Ley 62/2003) y de la aprobación del RPH y la IPH para su elaboración. Produciéndose nuevamente un retraso en la elaboración de los PHDH del ciclo 2009-2015 con respecto a los plazos fijados por la citada DMA, como se verá en el próximo capítulo.

Ello supuso que en el periodo de aplicación de los primeros PHC, desde el año 1998 al año 2012, se produjeran numerosos cambios a nivel normativo en relación con la planificación hidrológica: se modificó la normativa básica legal que le daba sustento (la LAg) por medio de la Ley 46/1999 y el posterior TRLA del año 2001 y, sobre todo, por la Ley 62/2003, que traspuso la DMA al derecho interno; y se aprobó la LPHN en el año 2001, modificada en el año 2005. Estos cambios provocaron una falta casi absoluta de acomodo entre la planificación hidrológica, aprobada por el Real Decreto 1664/1998, y el marco normativo vigente⁹⁴¹.

Del mismo modo se produjeron cambios en la gestión de las aguas en los años 2004 y 2005 en Andalucía, con el traspaso de funciones y servicios de la CH del Sur y de las Cuencas Hidrográficas Intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate. Cuencas cuyo PHC había sido redactado por los organismos de cuenca estatales y cuya aplicación dependía de las oficinas de planificación de las CH del Guadiana y del Guadalquivir, que no habían sido traspasadas. Ello complicaba aún más la implantación en Andalucía de las medidas y determinaciones normativas contempladas en los PHC del Guadiana II y Guadalquivir.

Por lo que, como era esperable, ello afectó al grado de ejecución de dichos PHC que, como

numerosas zonas regables y ejecutadas una buena parte de las infraestructuras hidráulicas previstas. Por lo que hubiera sido necesario realizar una revisión y adaptación de los PHC al día siguiente de su publicación, sin perjuicio de que ya estuviera prevista su adaptación a las determinaciones del PHN en el art. 43.3 LAg.

⁹⁴¹ Así lo considera FANLO LORAS, A. (2006A: 266).

indican los informes de seguimiento de los citados PHC, fue, por lo general, insatisfactorio por el incumplimiento sistemático de sus previsiones ante la falta de concordancia de las mismas con la realidad existente y el retraso importante en los plazos previstos para la ejecución de las medidas destinadas, principalmente, a la disponibilidad de recursos para la puesta en riego y mejora de los regadíos existentes, así como al ciclo urbano del agua⁹⁴².

A pesar de las deficiencias en su contenido y medias previstas, no existió una gran litigiosidad al respecto, comparada con la existente en los PHDH posteriormente aprobados. Ello pudiera deberse a la alta participación que se dio a los usuarios en su elaboración y a que la mayor parte de las cuestiones más conflictivas (como los caudales ecológicos, déficits hídricos y ordenación de derechos ante fenómenos de sequía) se pospusieron para los planes posteriores. A ello, además, pudo contribuir el importante debate social y político de los trasvases de agua previstos en el PHN, que desviaron el foco de atención mediática y política hacia este otro plan⁹⁴³.

Así, en general, se ha alabado la implantación de la planificación como instrumento de gestión y ordenación de la política de aguas española, así como la participación de las otras administraciones públicas y los usuarios en su elaboración. Ello por cuanto estos PHC permitieron superar la mera y asistemática agregación de obras hidráulicas que componían los planes de obras hidráulicas aprobados en España hasta esa fecha, así como el otorgamiento de concesión por concesión sin tener en cuenta la gestión integrada de los recursos a nivel de

⁹⁴² En el informe general de seguimiento y revisión del PHC del Sur, realizado por la empresa Intecsa-Inarsa para la AAA en el año 2010, entre los programas más insatisfactorios se citan: el inventario de aprovechamientos, la mejora del conocimiento de las aguas subterráneas, las actuaciones para el incremento de regulación, las medidas para la protección de los acuíferos y las normas para el otorgamiento de nuevas explotaciones, las medidas de defensa contra inundaciones, el análisis del impacto sobre los usos del agua de las sequías y los planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos. Este informe se puede consultar en: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/agua/3_planificacion_hidrologica/planificacion_anterior/planes_hidrologicos_1998-2009_previos_dma/ph_cuenca_sur/03_Informe%20General.pdf.

La ineficiencia de las medidas previstas para garantizar las demandas futuras era extensiva a otras cuencas como la DH del Ebro. Así, FANLO LORAS, A. (2010B: 256) consideraba que las políticas de ahorro, mayor eficiencia y revisión de concesiones no eran suficientes para garantizar las demandas actuales y los usos futuros; y por ello proponía «el mantenimiento de una política decidida de obras de regulación no solo para garantizar las demandas actuales de agua —incluidos los caudales circulantes mínimos— (que no están asegurados, en la actualidad), sino como reserva estratégica para los distintos usos futuros y, de manera singular, como instrumento técnico para corregir la hiperirregularidad del régimen de lluvias que puede provocar el cambio climático».

⁹⁴³ EMBID IRUJO, A. (2015: 78) considera que son incomparablemente más numerosos los conflictos judiciales de los PHDH de primer ciclo que los que se produjeron en relación con los citados PHDH. Ello no quiere decir que dicho conflicto no existiera, sobre todo en cuestiones significativas como fue la anulación parcial del PHC del Júcar por la STS 6615/2004 de 20 de octubre (recurso 3154/2002). Asimismo, reconoce que la conflictividad judicial aumentaría considerablemente si se tuvieran en cuenta los recursos contra el PHN, sobre todo la que se planteó tras la derogación de la transferencia de aguas regulada en la LPHN por la Ley 11/2005. La mayor conflictividad de los PHDH la vincula, entre otras, al mayor papel que va cobrando conforme transcurre el tiempo la planificación hidrológica como núcleo sustancial de la política hídrica, a lo que yo añadiría también el aumento de la demanda de agua por el desarrollo económico y el consiguiente déficit de recursos para satisfacer dichas demandas.

cuenca o sistema de explotación⁹⁴⁴.

No obstante, no han faltado críticas a que su objetivo principal siguiera siendo la búsqueda del incremento de la oferta mediante la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas impulsadas desde la administración y fuertemente subvencionadas por el erario público. Para Hernández-Mora y otros, estos PHC se caracterizaban «por primar el incremento de la oferta de acuerdo con unas estimaciones sobredimensionadas tanto de las demandas como de los recursos disponibles, utilizando datos desfasados y poco fiables. En esencia se trabajaba con objetivos más propios de la economía desarrollista de los años 50 y 60 que de la economía industrializada y orientada a los servicios en la que nos encontrábamos»⁹⁴⁵.

⁹⁴⁴ EMBID IRUJO, A. (2007B: 788) indica que «la experiencia de la vida planificadora española (que ya se extiende a casi una década desde la aprobación de la mayor parte de los Planes hidrológicos de cuenca en 1998) es globalmente positiva sin perjuicio de la existencia de algunos defectos y problemas que habrán de corregirse, obviamente. No debe echarse por la borda, pues, tal experiencia positiva por el mero hecho de que el Legislador (sic) de 2003 no cumpliera sus tareas con la mínima seriedad exigible y, por el contrario, creara gratuitamente una confusión a la que la doctrina no debería dedicar excesivamente atención por su futilidad. Queda tiempo para el remedio de los problemas y, sobre todo, para proceder a la revisión de unos Planes Hidrológicos de cuencas presidida por las ideas de transparencia y participación cuidada que, esas sí, recoge nuestro ordenamiento jurídico en ajustada transposición a los correspondientes presupuestos de la DMA».

⁹⁴⁵ Véase HERNÁNDEZ-MORA, N. y otros (2010: 2).

CAPITULO 7

SEGUNDA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN (2009 -2015)

Como se ha expuesto en el anterior capítulo, cuando se aprobaron los PHC, tanto los redactores como el ministerio ya partían de la base de que estos PHC no iban a tener una vida muy larga; y que tampoco se iban a finalizar las actuaciones y medidas recogidas en los mismos, por cuanto se estaba elaborando la DMA que iba a modificar el ámbito, objetivos y contenidos de la planificación hidrológica, regulados en el TRLA. No obstante, era imprescindible disponer de dichos PHC, por cuanto continuar unos años más en ausencia del planeamiento podría agravar la situación de paralización y de inseguridad jurídica en materia hídrica que había en el año 1998.

Así, nos encontramos a principios del siglo XXI aplicando en la gestión del agua un PHC con unos objetivos, contenido y medidas que poco tenían que ver con la nueva regulación establecida por la DMA⁹⁴⁶; y con una Administración hidráulica más preocupadas por comenzar a elaborar los análisis y estudios exigidos por el art. 5 DMA, así como la adopción de las disposiciones administrativas previas exigidas en el art. 3, que de aplicar las determinaciones y ejecutar las medidas previstas en los PHC aprobados en el año 1998. Máxime cuando alguna de las medidas previstas, en especial la ejecución de nuevas obras hidráulicas de regulación o trasvases, podían poner en peligro el alcanzar los objetivos medioambientales previstos en la citada DMA⁹⁴⁷.

⁹⁴⁶ FANLO LORAS, A. (2006B: 266-267) expone muy claramente en este artículo el proceso normativo vivido en esos años, que provocó «una falta casi absoluta de acomodo de la planificación hidrológica aprobada con el marco normativo vigente. Y es que, en efecto, los actuales planes hidrológicos de cuencas se elaboraron de acuerdo con el modelo originario resultante de la Ley de aguas de 1985 y sus normas de desarrollo, si bien el Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que fueron aprobados, introdujo conceptos claves no contemplados en 1985 (los caudales ambientales como una restricción general de los sistemas de explotación). Conceptos asumidos por la reforma de 1999, que además incorporó por adelantado determinadas categorías procedentes de la, entonces, propuesta de DMA, aprobada en el 2000. Más tarde, en 2001, se aprobó el Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, de 5 de julio), y a finales de 2003, se traspuso –en la práctica es una traslación o copia, como en su momento se verá– la DMA a nuestro ordenamiento, sin olvidar el Decreto-Ley 2/2004, de 18 de julio, de modificación parcial de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (que deroga el trasvase del Ebro), y su posterior tramitación como ley, que ha culminado con la aprobación de la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación parcial de aquella Ley, que cierra, por el momento, el pendular proceso de reformas legislativas».

⁹⁴⁷ HERNÁNDEZ-MORA, N. y otros (2010: 4) consideran que «la DMA claramente establece un nuevo orden de prioridades y, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de agua de calidad en el futuro, supedita la satisfacción de las demandas a los objetivos de conservación del buen estado ecológico. Este importante cambio de prioridades y objetivos hubiera requerido una profunda transformación tanto de la legislación vigente en España como de la administración del agua diseñada y consolidada durante el siglo XX con el fin de incrementar las disponibilidades del recurso, y no para gestionarlo con criterios de sostenibilidad, racionalidad económica y transparencia».

Por si no fuera ya de por si compleja la situación, en Andalucía se une que en estos años (2004-2005) se produce el traspaso de funciones y servicios de la CH del Sur, y de las Cuencas Hidrográficas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate. Obligando a la CA a dotarse urgentemente de medios humanos y técnicos para la elaboración de los nuevos PHDH⁹⁴⁸ de estas cuencas intracomunitarias, así como de una normativa propia que cumpliera lo establecido en la DMA y recogiera las propuestas realizadas en el Acuerdo Andaluz del Agua en materia de planificación y gestión del agua en Andalucía. Estos cambios en la planificación no se vieron afectados por el traspaso en el año 2008 de los servicios y funciones sobre parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, por cuanto el Estado mantenía las competencias en la elaboración y aprobación del plan del Guadalquivir⁹⁴⁹; de modo que la participación de la CA de Andalucía en dicho plan se limitaba, al igual que para el resto de los PHDH de las cuencas intercomunitarias, al consejo del agua de la DH y al comité de autoridades competentes.

En este capítulo, por tanto, se van a analizar los cambios que tanto en la elaboración y tramitación, como en cuanto al contenido, se introducen en los nuevos PHDH de conformidad con la DMA, el TRLA (a partir de la modificación normativa realizada por la citada Ley 62/2003) y la LADA en las cuencas intracomunitarias. A tales efectos, se va a realizar un análisis por separado del contenido normativo de estos planes, de forma que primeramente se analizará el contenido normativo de los PHDH intracomunitarios (Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas); y en un apartado posterior los PHDH intercomunitarios que afectan a Andalucía (Guadiana, Guadalquivir y Segura). Para finalmente, recoger las principales doctrinas jurisprudenciales establecidas en los recursos contenciosos-administrativos planteados contra las determinaciones de los PHDH de primer ciclo (2009-2015).

I. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN

Nos encontramos por tanto, al comienzo del siglo XXI, con una compleja situación en materia de planificación hidrológica, donde los trabajos y estudios previos realizados para la redacción de los PHC no eran válidos para la caracterización de la DH exigida por la DMA para los nuevos

⁹⁴⁸ HERNÁNDEZ-MORA, N. y otros (2010: 16) consideran que «las propuestas de plan de estas tres demarcaciones vienen lastradas por los importantes cambios institucionales en la gestión andaluza del agua, pero tienen a su favor que se está realizando un importante esfuerzo para sistematizar y difundir la información existente». Ello provocó, como veremos a continuación, que se siguieran los criterios técnicos y normativos establecidos por el ministerio para las cuencas intercomunitarias; y que se asumieran acríticamente las medidas de aumento de recursos hídricos (infraestructuras hidráulicas) previstas en los PHC de 1998 y en los precursores planes de obras hidráulicas.

⁹⁴⁹ El apdo. c.3 del citado Real Decreto 1666/2008 reservaba al Estado «la elaboración, aprobación, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de Demarcación del Guadalquivir», y otorgaba a la CA de Andalucía la función de «la participación en la planificación hidrológica a través de los órganos de cooperación y planificación de la Demarcación Hidrográfica, en particular mediante la elaboración de propuestas de actuaciones y de programas de medidas a incluir en el Plan Hidrológico de Demarcación.». Función de participación similar a las que ostentan el resto de CCAA afectadas por la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

PHDH y donde el legislador estatal se limitó, en la Ley 62/2003, a refundir en el art. 42 TRLA las previsiones de la citada DMA (anexo VII) con la regulación de la planificación hidrológica del art. 40 LAg⁹⁵⁰. Para acto seguido adaptar el título II del RAPAPH a las nuevas determinaciones de la DMA en el Real Decreto 907/2007 (RPH), que quedó derogado.

Del mismo modo, el Estado promulga el Real Decreto 125/2007 para regular el ámbito territorial de las DH intercomunitarios y, con objeto de establecer la cooperación interadministrativa prevista en el art. 3 de la DMA, se crean los comités de autoridades competentes de las DH intercomunitarias por el Real Decreto 126/2007. Por su parte la CA de Andalucía, en el ejercicio de sus competencias sobre las cuencas intracomunitarias, aprueba el Decreto 357/2009 que fija el ámbito de las DH intracomunitarias y el Decreto 14/2012 que regula la comisión de autoridades competentes para las referidas DH.

Así, entre los años 2005 y 2006, los organismos de cuenca estatales empezaron a elaborar el estudio general de la demarcación, el programa, calendario y proyecto de participación pública establecidos en el art. 41.2 TRLA, sometiendo los documentos iniciales y el estudio general de la DH a consulta pública en julio del 2007⁹⁵¹. Y del mismo modo, la CA de Andalucía comienza la elaboración de la planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas intracomunitarias⁹⁵² (traspasadas en el año 2004 y 2005) utilizando supletoriamente, a falta de una regulación propia, las determinaciones incluidas en el citado RPH estatal y las instrucciones específicas de la IPH

⁹⁵⁰ Véase FANLO LORAS, A. (2006B: 290-295). Otras valoraciones al respecto de la trasposición de la DMA se pueden encontrar: DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 181-213); CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006: 37-57); o EMBID IRUJO, A. (2007A: 20-27).

⁹⁵¹ Las fechas indicadas en este apartado para los PHDH intercomunitarias se refieren a los del Guadiana y Guadalquivir que fueron coetáneas en el tiempo, pero no el del Segura que por su complejidad de elaboración y el retraso en constituirse el Consejo del Agua (30 de abril de 2013) sufrió un retraso importante en el proceso de elaboración. El retraso en la constitución de los nuevos Consejos del Agua de la demarcación hizo que se incluyera una disposición transitoria única en el RPH a través del Real Decreto 1161/2010, de 17 de septiembre: «Si con ocasión de la necesidad de informar sobre el esquema provisional de temas importantes en materia de gestión de las aguas conforme a lo previsto en el art. 79.6 del Reglamento de la Planificación Hidrológica no estuvieran todavía constituidos los Consejos del Agua de las demarcaciones correspondientes, el citado informe será emitido por los actuales Consejos del Agua de la cuenca o, en su defecto, por la Junta de Gobierno del organismo de cuenca y, además, se requerirá la conformidad del Comité de Autoridades Competentes. En todo caso, el correspondiente informe se completará con las alegaciones recibidas en el proceso de consulta pública».

⁹⁵² SERRANO AGUILAR, J. (2013: 5) considera como uno de los principales problemas del retraso en la elaboración de los primeros PHDH intracomunitarios de Andalucía, «el lento desarrollo de la legislación y su reglamentación que en muchos casos ha supuesto un avance previo de los trabajos de planificación que posteriormente ha sido necesario adaptarlos/modificarlos cuando prácticamente no existía tiempo para nada». Muestra de ello, es la definición del ámbito territorial de las DH en el año 2009 cuando ya estaba prácticamente finalizada la redacción de los primeros planes. Retraso que también se produjo en la delimitación del resto de las DH intracomunitarias de Galicia-Costa (Ley 9/2010, de 4 de diciembre, de aguas de Galicia) y del Distrito fluvial de Cataluña (Decreto 31/2009, de 24 de febrero). Mientras que las DH Islas Baleares (Decreto 129/2002, de 18 de octubre) y DH de las Islas Canarias (Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas), por su carácter insular, ya estaban previamente definidas.

estatal aprobada por Orden ARM/2656/2008 (modificada por la Orden ARM/1195/2011)⁹⁵³. Los documentos iniciales de las DH del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate se expusieron a consulta pública en enero del 2008; y los de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas en julio del 2008.



Ilustración 19. Cronograma elaboración PHDH intracomunitarios, ciclo 2009-2015. Fuente: AAA

Para acortar plazos, a la vez que se someten a consulta pública estos documentos, se continua con la elaboración de la propuesta de los EpTI, que son expuestos a consulta pública en julio del 2008 (los de las DH intercomunitarias) y en enero del 2009 (los de las DH intracomunitarias). La superposición de la redacción de los EpTI con la consulta pública de los

⁹⁵³ A pesar de que citan a la IPH como norma utilizada para la elaboración de los PHDH intracomunitarios, la realidad es que en numerosas ocasiones se basan en que dicha norma no es vinculante para las cuencas intracomunitarias para no aplicarla. Así se puede observar en el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, en la caracterización de las aguas costeras, que no incluye la dinámica de las masas de agua ni una fijación de prioridades de uso, la no utilización del *fartet* como indicador ictiológico en masas de agua como el río Adra, etc. SERRANO AGUILAR, J. (2013: 7) indica que «aunque se ha participado en algunas reuniones de coordinación en el Ministerio (no en todas), no es menos cierto que se ha contado poco con la opinión de la CA en muchas decisiones que básicamente se ha limitado a seguir, interpretar, o definir por su cuenta para su aplicación en las demarcaciones intracomunitarias. Ello ha dado una mayor flexibilidad y eficiencia en su elaboración, y con ello, la oportunidad de terminar en plazo y forma a pesar de empezar más tarde la elaboración de los documentos iniciales». No obstante, en la Orden de 15 de diciembre de 2014 de la CMAyOT se declaran de aplicación en las DH Intracomunitarias de Andalucía la IPH para dar cumplimiento a la Sentencia de 24 de octubre de 2013, del Tribunal de Justicia de la UE; y mediante la Orden de 11 de marzo de 2015 de la CMAyOT se aprueba la IPH para las DH intracomunitarias de Andalucía, con objeto de ser aplicada en el nuevo ciclo de planificación que comenzaba en esa época.

documentos iniciales, privó al redactor de la posibilidad de incorporar la mayor parte de las observaciones y sugerencias que se plantearon durante el periodo de consultas públicas. Esta falta de consideración de las sugerencias y propuestas realizadas por los ciudadanos sería criticada por la Comisión Europea en el informe de evaluación de estos planes (sobre este aspecto volveré en un próximo apartado).

Los retrasos acumulados sobre el calendario propuesto por la DMA se agudizan con la redacción del proyecto de plan y el programa de medidas, que en las DH intracomunitarias se realiza entre enero del año 2009 y junio del 2010, mientras que en las DH intercomunitarias se alarga hasta diciembre del 2010. Los proyectos de plan y de programa de medidas de las DH intracomunitarias se someten a consulta pública en el último semestre del 2010; y los de las DH intercomunitarias en el primer semestre del 2011. Ello suponía un retraso de dos años con respecto a lo exigido por la DMA.

Finalmente, los PHDH intracomunitarios son aprobados por el Consejo de Gobierno el día 2 de noviembre de 2011, tras el informe favorable del Consejo Andaluz del Agua en junio de 2011 y de la Comisión del Agua en mayo de 2011⁹⁵⁴; y remitidos al ministerio para su tramitación y oportuna aprobación por real decreto conforme lo dispuesto en el art. 40.6 TRLA. Fueron aprobados en el año 2012 por el Gobierno mediante:

- Real Decreto 1329/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el PHDH Tinto-Odiel-Piedras.
- Real Decreto 1330/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el PHDH Guadalete-Bárbate.
- Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el PHDH Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Por su parte, los PHDH intercomunitarios son informados favorablemente por los consejos del agua a finales del 2012 y aprobados en el año 2013 por:

- Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el PHDH del Guadiana.
- Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el PHDH del Guadalquivir.
- Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el PHDH del Segura.

⁹⁵⁴ Del mismo modo, fueron informados favorablemente los documentos iniciales por la Comisión del Agua en marzo del 2009 y por el Consejo Andaluz del Agua en mayo de 2009; y los EpTI en mayo de 2010 por la Comisión del Agua y en julio de 2010 por el citado Consejo Andaluz del Agua. La Comisión de Autoridades Competentes tuvo una escasa participación en la redacción de estos primeros PHDH intracomunitarios, por cuanto no fue formalmente creada hasta el 31 de enero de 2012 mediante el Decreto 14/2012, cuando ya habían sido enviados los planes al ministerio para su aprobación formal. PANEQUE, P. y VARGAS, J. (2014: 262) indican que la primera acta de la comisión fue el día 25/06/2013 y que en ella aún no estaban designados los vocales de la FAMP.



Ilustración 20. DH de España. Fuente: MITECO

II. PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES INTERCOMUNITARIAS 2009-2015

Con diferencias más o menos importantes en cuanto a los plazos para la elaboración de los PHDH, los organismos de cuenca estatales que gestionaban las cuencas hidrográficas intercomunitarias que afectan al territorio andaluz (Guadalquivir, Guadiana y Segura) desarrollaron, desde el año 2005 hasta el año 2013 en que se aprobaron, los trabajos de elaboración de la planificación hidrológica siguiendo el RPH y la IPH. En dichos planes y, de acuerdo con las competencias previstas en el art. 50 del Estatuto de Autonomía, la CA de Andalucía, a través del comité de autoridades competentes y del consejo del agua de la DH, intervino en su elaboración. La intervención se centró, principalmente, en la definición del plan de medidas, para integrar las medidas previstas por la CA de acuerdo con sus competencias, con las establecidas por la Administración estatal para alcanzar el buen estado de las masas de agua. Entre las que destacan las medidas previstas para la eliminación de la contaminación puntual por vertidos de aguas residuales urbanas, que tenían una especial importancia por su alto impacto en la mejora de la calidad de las masas de aguas superficiales.

De acuerdo con lo establecido en el art. 42 TRLA, el RPH y la IPH, el contenido de los PHDH intercomunitarios de Andalucía de primer ciclo (2009-2015) se estructuró en 9 capítulos comunes:

- I. Ámbito territorial y definición de las masas de agua
- II. Objetivos medioambientales
- III. Regímenes de caudales ecológicos
- IV. Prioridad y compatibilidad de usos
- V. Asignación y reserva de recursos
- VI. Utilización del DPH
- VII. Protección del DPH y calidad de las aguas
- VIII. Régimen económico-financiero de la utilización del DPH.
- IX. Seguimiento y revisión del PH

Pero, a diferencia de la homogeneidad que presentan los PHDH intracomunitarios, en estos PHDH intercomunitarios, ni el articulado ni los capítulos son homogéneos, a pesar de la labor que durante todo el proceso de elaboración desempeñó la Dirección General del Agua⁹⁵⁵. Del mismo modo, tampoco guardan los citados planes una misma sistemática de los apéndices o anejos con las tablas, listados y condicionantes técnicos a los cuales se refiere el articulado. Aun así, el contenido de los primeros PHDH intercomunitarios presentaba una mayor similitud entre ellos, en cuanto a la distribución de capítulos y contenido, que la que tenían los PHC analizados en el capítulo anterior.

Estos planes intercomunitarios incluían en su articulado, a diferencia de los intracomunitarios que no lo regulaban, la calidad de las aguas y el régimen económico-financiero. Aspecto, este último, exigido expresamente por la DMA y el art. 42.1.f) TRLA para conocer el grado de aplicación del principio de recuperación de costes en los cánones y tarifas pagados por los usuarios. Asimismo, el art. 42.4 RPH exige que el PHDH incorpore la descripción de las situaciones y motivos que permiten excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.

En cuanto al programa de medidas elaborado, los tres PHDH intercomunitarios seguían, como los intracomunitarios, las prescripciones establecidas en la guía técnica para la caracterización de medidas del ministerio (noviembre de 2009) y la aplicación Aquatool. Limitándose dicho programa a ser un repositorio de medidas previstas por las distintas administraciones competentes, cuya coordinación y eficacia quedaba condicionado a la buena voluntad y a la disponibilidad presupuestaria de cada una de dichas administraciones.

⁹⁵⁵ El MAGRAMA (2016: 10) reconoce que estos planes daban continuidad a una tradición planificadora que se originó en 1998 con los primeros PHC aprobados mediante el Real Decreto 1664/1998, por lo que «no es posible ahora establecer unos contenidos totalmente armonizados, ya que cada cuenca debe atender a sus antecedentes y a sus especiales particularidades dentro de un marco de coherencia y armonización general impulsado por la Dirección General del Agua». Así, en el PHDH del Segura se incluye un capítulo dedicado a la participación pública; y en el PHDH del Guadalquivir un resumen del programa de medidas. Esta justificación, aunque loable, no debe impedir que los citados PHDH intercomunitarios busquen una mayor armonización de contenidos para ajustarse a lo previsto en el RPH y en la IPH, que haga más sencilla su consulta y comprensión por los ciudadanos.

Así, la propia disposición adicional segunda del Real Decreto 594/2014, que aprobó el PHDH, exigía priorizar, en función de las disponibilidades presupuestarias, aquellas actuaciones que repercutieran sobre masas de agua que tuvieran un estado o potencial peor que bueno y que fueran más sostenibles desde el punto de vista medioambiental, económico y social. Para ello, el art. 2 exigía a la Administración del Estado realizar previamente a la ejecución de las infraestructuras hidráulicas programadas un análisis sobre la viabilidad técnica, económica y ambiental, que tuviera en cuenta la disponibilidad presupuestaria y los correspondientes planes sectoriales.

En este apartado no se van a analizar estos PHDH intercomunitarios de una forma detallada, para no alargar en exceso el presente análisis, pero sí se analizarán brevemente aquellos aspectos de su normativa más paradigmáticos con respecto a la normativa establecida en los PHDH intracomunitarios y la gestión del agua en Andalucía.

1. Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana

Este plan incluía las aguas de transición de la desembocadura del río Guadiana en el océano atlántico y los afluentes que vierten a dicho tramo, así como el río Múrtigas, afluente por su margen izquierda que discurre entre Badajoz y la sierra de Huelva. Estas masas de agua pertenecen al territorio andaluz y se integran dentro del sistema de explotación sur, con la excepción del río Múrtigas (que lo gestiona el organismo de cuenca).

En cuanto a las masas de agua subterránea, se incluían las masas de agua de Ayamonte y la de Aroche-Jabugo, estando ambas en buen estado cuantitativo. Para Ayamonte se fijaba un recurso disponible máximo de 9,5 hm³/año y para Aroche-Jabugo de 4,6 hm³/año. Ambos acuíferos están compartidos con la DH Tinto-Odiel-Piedras: la masa de agua de Aroche-Jabugo está relacionada con la de Aracena y la masa de agua de Ayamonte con la de Lepe-Cartaya.

Al igual que hacen los PHDH intracomunitarios, incluía en su normativa amplias referencias a las determinaciones exigidas por la DMA, el TRLA y el RPH⁹⁵⁶, dejando para futuros estudios de detalle la determinación del régimen de caudales ecológicos de las masas de agua no estratégicas. Mientras tanto, se fijaba como valor de referencia una horquilla entre el 5% y 15% de la aportación anual media.

A. Orden de preferencia de usos

Para el sistema de explotación sur remitía al orden establecido en el art. 23.2 y a los criterios del art. 24.4 LADA. Esto originaba discrepancias con el resto de los sistemas del citado PHDH,

⁹⁵⁶ Asimismo, se incluían referencias a la LADA en la regulación del sistema de explotación sur, p. ej. en su art. 14.3 establecía que «el Organismo de cuenca determinará el orden de prioridad de uso considerando los criterios establecidos en el artículo 24.4 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía».

en los cuales no se distinguía entre los usos domésticos para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo de boca y de salubridad, y los usos urbanos no domésticos en actividades económicas de bajo consumo de agua, como si se hace en el referido art. 23 LADA⁹⁵⁷. Así como con los usos «agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo», que en la LADA se ubican con el mismo orden y su priorización se realiza en función de su sostenibilidad, el mantenimiento de la cohesión territorial y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía; mientras que en los otros tres sistemas de explotación (Oriental, Central y Ardila) se establecía una ordenación precisa: «usos industriales para producción de energía eléctrica a excepción de en centrales hidroeléctricas, y otros usos industriales incluidos en el artículo; usos agropecuarios; usos industriales para la producción de energía eléctrica en centrales hidroeléctricas; acuicultura; usos recreativos; y navegación y transporte acuático».

B. Utilización del Dominio Público Hidráulico

Las dotaciones máximas de referencia para los usos agropecuarios eran de 7.500 m³/hectárea para las grandes zonas regables, y de 6.600 m³/hectárea para los riegos con tomas directas, sin especificar la dotación para cada tipo de cultivo como hacía el citado PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, que además eran bastantes inferiores. Ello podía provocar diferencias importantes en cuanto a las dotaciones autorizadas en las concesiones obtenidas por dos usuarios cuyas fincas sean limítrofes, una gestionada por la Administración del Estado y la otra por la CA, que no serían justificables desde el punto de vista agronómico, hidráulico o climático. Sin embargo, las condiciones establecidas para considerar satisfecho el suministro de agua para abastecimiento, agricultura y restos de usos eran idénticas a las del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, por cuanto ambas se basaban en la IPH estatal, aunque en este PHDH del Guadiana se establecía una eficiencia de la red de transporte/distribución de abastecimiento del 90%, más alta que la del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras (80%).

El plan limitaba el otorgamiento de las concesiones a las asignaciones y reservas realizadas para cada uso; y destinaba los ahorros de recursos de la modernización de regadíos a superar infradotaciones, mejorar la garantía del abastecimiento y a incrementar las reservas o caudales ambientales, pero no se admitía el aumento de superficie regable que sí que se contempla en el art. 45.8 LADA y, por ende, en los PHDH intracomunitarios, como se verá en un apartado próximo.

Incluía, a diferencia del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, una regulación de los criterios de evaluación y condicionantes a la ejecución de aprovechamientos hidroeléctricos, exigida por el art. 42.1.g.m') TRLA, que sería aplicable a la implantación de un aprovechamiento

⁹⁵⁷ No obstante este plan, en su art. 12, subdividía el uso de abastecimiento a núcleos urbanos en: consumo humano, otros usos domésticos distintos del consumo humano, municipal e industrias, comercios, ganadería y regadíos de poco consumo de agua, situados en núcleos de población y conectados a la red municipal.

hidroeléctrico en la presa del Andévalo por parte del organismo de cuenca (art. 20.1 del plan). Y ello, aunque esta presa está situada en la Cuenca Hidrográfica del Chanza, encomendada su gestión a la CA de Andalucía (Real Decreto 1560/2005) y cuya construcción afectaría a la explotación de sus aguas por parte de la Delegación Territorial de Huelva.

En materia de explotación de aguas subterráneas incluía la exigencia de comunicar al organismo de cuenca, con antelación de un mes, las labores de limpieza, desarrollo y estimulación de pozos⁹⁵⁸, a diferencia de lo establecido en el art. 51.4 LADA, que reduce ese plazo a quince días. Asimismo, este PHDH establecía una distancia a cauces y otros aprovechamientos para las nuevas captaciones de aguas subterráneas de 100 metros, salvo justificación basada en un estudio hidrogeológico que acreditara su no afección; mientras que en el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras solamente se regulaba para los usos privativos por disposición legal (art. 54.2 TRLA) y variaba en función de los volúmenes anuales entre 50 y 100 m. Al igual que he dicho anteriormente, esto podía provocar diferencias no justificadas entre usuarios de aguas subterráneas de los acuíferos compartidos en función de quien gestione dichas aguas. Asimismo, establecía la posibilidad de limitar las extracciones en aquellas masas de agua subterránea cuyas extracciones superaran durante tres años consecutivos su recurso disponible. Medida similar a la prevista en el art. 51.1 LADA para las captaciones que no sobrepasan los 7.000 m³/año, pero que no llegó a plasmarse en el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras⁹⁵⁹.

De acuerdo con el art. 54 RPH, el PHDH del Guadiana incluía los requisitos para la definición de las profundidades de perforación y la instalación de bombas, así como para el sellado de las captaciones⁹⁶⁰. El sellado no se regulaba en el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, a pesar de que el art. 53 LADA remite a un futuro reglamento la regulación del sellado⁹⁶¹, muestra del escaso

⁹⁵⁸ Posteriormente, mediante el Real Decreto 1290/2012 se incluyó esta exigencia en el apdo. 3 del art. 188 RDPH.

⁹⁵⁹ El citado art. 51.1 habilita a la consejería a exigir autorización administrativa para los aprovechamientos por disposición legal del art. 54 TRLA cuando declare a una masa objeto de control preventivo para evitar que llegue a la situación de riesgo de no alcanzar el buen estado. Procedimiento que debe ser regulado reglamentariamente, y que el citado PHDH Tinto-Odiel-Piedras desaprovechó la ocasión de haber podido regularlo transitoriamente en tanto en cuanto el Consejo de Gobierno aprueba dicho reglamento. No obstante, de acuerdo con la Ley 2/1969 está prohibida la ejecución de nuevas captaciones en el acuífero de Ayamonte compartido por ambos planes, con excepción de los pozos ordinarios previstos en la derogada Ley de 1879.

⁹⁶⁰ En la CH del Guadiana son recurrentes los problemas medioambientales que provoca la sobreexplotación de los recursos de agua subterránea a las Tablas de Daimiel, así como la tramitación de expedientes sancionadores y el cierre de pozos ilegales, lo que justifica la regulación incluida en este PHDH. La primera regulación sobre esta materia la realizó el Gobierno de las Illes Balears con el Decreto 108/2005 de 21 de octubre, por el que se regulan las condiciones técnicas de autorizaciones y concesiones de aguas subterráneas y de ejecución y abandono de los sondeos en el ámbito de las Illes Balears. Habría que esperar a la tramitación del Real Decreto 1290/2012 para que se incluyera el sellado de captaciones en el art. 188.bis RDPH.

⁹⁶¹ Hay una diferencia importante entre la regulación incluida en este art. 53 LADA con lo regulado en el citado art. 188.bis RDPH, por cuanto la obligación del sellado (debería ser clausura) es en la LADA del propietario del terreno donde esté ubicado el pozo, y en el RDPH es el titular de los pozos (es decir el titular del derecho al uso privativo). Ambos titulares no tienen por qué coincidir ya que puede existir una servidumbre de saca de agua de un pozo en predio ajeno, de modo que el titular del pozo no es el mismo que el titular del predio donde se ubica el pozo. No obstante, en la frase segunda del primer párrafo del art. 53 LADA se establece la salvedad para el caso

interés en aquellos años en esta materia de los gestores de las cuencas intracomunitarias de Huelva por cuanto no se consideraba un problema relevante en la gestión del agua.

C. Protección del DPH y calidad de las aguas

Incluía una regulación específica de la extracción de áridos del DPH y sus zonas de protección, e introducía algunos criterios a la hora de elaborar los mapas de peligrosidad por inundación establecidos en el Decreto 903/2010. Al igual que hace el PHDH Tinto-Odiel-Piedras, exigía que los nuevos desarrollos urbanísticos aseguraran la evacuación sin daños de avenidas de hasta 500 años de periodo de retorno, pero establecía una regulación más detallada de las autorizaciones de obras y otros usos en el DPH.

Asimismo, recogía una regulación propia para los vertidos y la reutilización de las aguas residuales depuradas, la cual está ausente tanto en el articulado del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras como en la LADA. Es sorprendente que en una CA como es Andalucía, con un alto porcentaje aún de puntos de vertido de aguas urbanas que no cumplen los límites establecidos en la Directiva 91/271/CEE, y con una alta necesidad de reutilizar las aguas depuradas para paliar los déficits hídricos, no se incluyera ninguna regulación al respecto en la LADA ni en los planes intracomunitarios. Ha habido que esperar a la promulgación del Decreto 109/2015 para disponer de una regulación conjunta de los vertidos al DPH y al DPMT de Andalucía.

D. Seguimiento y revisión del plan

Preveía la posibilidad de que la CH del Guadiana pudiera formar comisiones de seguimiento con las CCAA para fijar criterios de coordinación de los citados programas que, a mi juicio, se debían constituir a partir del comité de autoridades competentes, que es el órgano máximo de cooperación en materia de planificación hidrológica entre las Administraciones públicas con competencia en la materia; y que respecto de la CA de Andalucía encontraría su fundamento en el apartado D.1 del Real Decreto 1560/2005, que exige arbitrar fórmulas de coordinación, suministro de información y asesoramiento técnico para el mejor cumplimiento de las funciones en que concurren competencias de ambas administraciones.

2. Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir

En pleno proceso de elaboración por parte de la CH del Guadalquivir del presente plan, se promulga el Real Decreto 1666/2008 de traspaso de funciones y servicios a la CA de Andalucía, que no supuso ningún contratiempo, por cuanto la competencia en materia de planificación hidrológica se la reservaba el Estado en exclusividad. De hecho, para cuando se aprueba el presente plan, el 17 de mayo de 2013, las competencias en la totalidad de la cuenca hidrográfica

de pozos situados en terrenos públicos de que sea el titular del derecho el obligado al sellado. Salvedad que, por lo anteriormente dicho, debería trasladarse a la totalidad de los pozos en desuso a sellar. Solo en el caso de que no se conozca el titular del derecho al uso privativo del agua, debería ser el propietario del terreno donde se ubique el que procediera a su clausura.

correspondían nuevamente a la Administración del Estado (Real Decreto 1498/2011). Ello, a mi juicio, ha evitado posibles conflictos por la no aplicación de la regulación contenida en este plan estatal por parte de la CA. En especial en materia de caudales ecológicos, dragado del río Guadalquivir, régimen de desembalses y limitaciones a nuevas superficies de riego, aspectos todos ellos que recurrentemente se cuestionaban en las reuniones técnicas del comité de autoridades competentes, a las cuales asistí en representación de la CA⁹⁶².

En cuanto a su contenido, es muy similar al del PHDH del Guadiana anteriormente comentado, como era de esperar por cuanto ambos se redactaron siguiendo las mismas normas establecidas en la IPH estatal. No obstante, presentaba algunas diferencias en cuanto a la ordenación de usos, las dotaciones máximas previstas y la regulación de las concesiones y de la protección del DPH, que será en las que centraré el análisis en este apartado.

La importancia del contenido normativo de este plan en Andalucía es patente tanto por el ámbito territorial sobre el que se aplica en Andalucía (más del 50% de su superficie), como por sus relaciones con el resto de cuencas hidrográficas intracomunitarias⁹⁶³. En especial la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, que comparte con la Cuenca Tinto-Odiel-Piedras el acuífero de Almonte y Campo de Tejada, así como el trasvase de aguas superficiales para el abastecimiento y riego de la zona del Condado y entorno de Doñana; y con las Cuencas Mediterráneas

⁹⁶² Un ejemplo de ello fue el voto en contra de la aprobación del PHDH de segundo ciclo del Guadalquivir de la CA de Andalucía en el comité de autoridades competentes de 25 de septiembre de 2014. Del mismo modo y aunque no votó en contra en el Consejo Nacional del Agua del día 30/09/2015 para no afectar al resto de los PHDH, sí que se dejó constancia de que «se han alcanzado suficientes puntos de encuentro en determinadas materias que se incluyen en los planes hidrológicos y que permiten a esta administración pronunciarse en el sentido expuesto anteriormente, con una excepción particular: la Junta de Andalucía considera que no puede admitir la inclusión del Dragado en profundidad del Guadalquivir en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir segundo ciclo de planificación: 2015-2021».

⁹⁶³ EMBID IRUJO, A. (2015: 100) considera que es evidente que el contenido de la LADA influye sobre la normativa del PHDH del Guadalquivir, teniendo en cuenta la enorme similitud que existe entre la regulación de la revisión de las concesiones de regadío por modernización y lo establecido en el art. 45.9 LADA. Aunque, en esta última se incluye alguna novedad, como es el destino de parte del agua ahorrada al usuario si se cumplen una serie de requisitos. Discrepo con el autor, por cuanto el proceso fue el contrario. Como he venido explicando, fue la integración del personal responsable de la gestión de la Cuenca del Guadalquivir en la extinta AAA en el año 2009 la que provocó la incorporación de los criterios técnicos y jurídicos que venían siguiendo en la CH del Guadalquivir en el texto de la LADA. Estos criterios se incorporarían más tarde a la normativa del PHDH del Guadalquivir, buscando dar un desarrollo reglamentario al TRLA, más allá de lo realizado en el RDPH, para mejorar la gestión del DPH y suplir las lagunas jurídicas detectadas. Siguiendo esta premisa, en la práctica totalidad de los PHDH intercomunitarios aprobados se han incorporado los criterios técnicos y jurídicos seguidos por las comisarías de aguas en la normativa de dichos PHDH. La relación entre los gestores del DPH y los redactores de la planificación hidrológica es muy estrecha y bidireccional: los gestores nutren a los redactores de información sobre los usos y recursos otorgados, así como sobre el estado de las masas de agua y los problemas detectados para alcanzar el buen estado; y los planificadores por su parte ordenan los usos, establecen la normativa para una mejor gestión y fijan las medidas necesarias para lograr el buen estado de las masas de agua, que marcan las pautas a seguir en la gestión del DPH.

Andaluzas, el acuífero de sierra de Cañete, sierra Gorda-Zafarraya, Tejada-Almijara-Las Guájaras, sierra de Padul Sur, y sierra de Albuñuelas, así como el trasvase Negratín-Almanzora.

	CMA	GB	TOP	TOTAL INTRA. ANDALUCÍA	GUADALQUIVIR	GUADIANA	SEGURA	TOTAL ANDALUCÍA
Extensión km ²	17.964	5.969	4.729	28.212	51.900	5.617	1.780	87.959
	20,42 %	6,79 %	5,38 %	32,6%	59 %	6,39 %	2,02 %	100%
Población	2.430.000	946.153	259.609	3.635.762	4.475.599	117.422	25.205	8.253.988
	29,44 %	11,46 %	3,15 %	44,1%	54,22 %	1,42 %	0,31 %	100 %

Ilustración 21. Distribución por superficie y población de las DH en Andalucía. Fuente: AAA (2009)

Como se va a exponer a continuación, existía una mayor identidad entre la regulación contenida en el PHDH del Guadalquivir y la regulación contenida en los PHDH intracomunitarios analizados, que con el resto de los PHDH intercomunitarios del Guadiana y del Segura. Muestra de la fuerte influencia que supuso en la gestión y regulación de las aguas en la AAA la incorporación a su equipo directivo de los máximos responsables de la gestión en la CH del Guadalquivir (en especial del Comisario de Aguas, D. Javier Serrano Aguilar).

A. Condiciones para las nuevas modificaciones y ordenación de usos

A diferencia de lo previsto en los PHDH intracomunitarios que regulaban las condiciones para autorizar a una entidad o persona interesada la realización de modificaciones o alteraciones de las masas de agua, este plan enumeraba todas aquellas masas que iban a verse modificadas por las actuaciones previstas en su programa de medidas o en el PHN, asociadas por lo general a la construcción de futuros embalses, encauzamientos o el dragado del bajo Guadalquivir, pero no se analizaban los efectos ni se estudiaban otras alternativas con menor impacto ambiental. Esta última cuestión sería recurrida con éxito por las asociaciones ecologistas, como se verá más adelante.

Mantenía la ordenación de usos del art. 60 TRLA, donde el uso preferente y de mayor demanda era el uso agropecuario, pero establecía para algunas masas de agua concretas una preferencia del uso industrial, refrigeración, acuícola o recreativo sobre el agropecuario. Y así, admitía para toda la cuenca, en un volumen máximo de 150 hm³/año, la posibilidad de anteponer al uso agropecuario los usos industriales, producción de energía eléctrica u otros establecidos en la ordenación territorial.

Las dotaciones para el abastecimiento urbano crecían en proporción a la población abastecida, cuando tanto en los PHDH intracomunitarios como la IPH se reducían las dotaciones por habitante/día según aumentaba la población. Por ello, presentaban unas dotaciones para las poblaciones mayores de 500.000 habitantes algo superiores a los referidos planes intracomunitarios. Sin embargo, la eficiencia de las redes de distribución (80%) era igual que en los PHDH intracomunitarios, aunque se reducía la exigencia al 70% hasta el año 2015, con independencia de las pérdidas en las conducciones de aducción y planta de tratamiento, que se limitaban a un 5% de la capacidad hidráulica de transporte por cada 100 km en las conducciones y a un 5% en la planta de tratamiento.

Las dotaciones netas para el uso agrícola eran mayores que las establecidas en los PHDH intracomunitarios, pero al no establecerse en estos últimos planes una eficiencia mínima de la red ni unas dotaciones máximas brutas (en función del sistema de riego) las dotaciones concedidas por la CA para el regadío podían ser algo mayores. La eficiencia exigida para los regadíos variaba entre el 70% para el riego por gravedad hasta el 86% para el riego localizado (95% para el arroz por su alta tasa de recirculación).

Asimismo, se limitaba la utilización de los recursos ahorrados, en la mejora de los regadíos existentes en la zona arrocer, a sustituir captaciones subterráneas y a la regularización de regadíos existentes, sin aumento de superficie de riego. En otras zonas de la DH se permitía destinar una parte no superior al 45% de los recursos ahorrados a la ampliación de la superficie de riego si estaban declaradas de interés general o autonómico. Esta posibilidad se encuentra prevista en el art. 45.8 LADA y en los PHDH intracomunitarios, pero con distintos criterios: no existe límite al ahorro autorizable para aumento de superficie; deben garantizarse los recursos para abastecimiento y medioambientales; y no ha de existir déficit en el sistema de explotación. Nuevamente, se comprueba la amplia sintonía existente entre los criterios recogidos en la LADA y en los PHDH intracomunitarios con los previstos en el PHDH del Guadalquivir.

Un aspecto novedoso de este plan, reclamado recurrentemente por las comisarías de aguas⁹⁶⁴, era la regulación de la inscripción de las zonas regables de iniciativa pública aprobadas por una disposición legal (p. ej. la zona regable del Chanza o de Almonte-marismas en Huelva). Las superficies incluidas en estas zonas tenían garantizado sus recursos normativamente y, por tanto, los dueños de dichos terrenos no pedían la preceptiva concesión administrativa, ni

⁹⁶⁴ CASTELLANOS PRATS, J.L. (2015: 463) en referencia al PHDH del Duero, aunque por mi experiencia considero que podría ser extrapolable a la totalidad de los PHDH, sostiene que «algunos de los criterios incluidos en los artículos de la normativa de los citados planes ya venían siendo aplicados como instrucciones internas, adoptados a raíz de estudios específicos y de la experiencias práctica de la Comisarias de aguas, pulida en muchos casos con informes de la Abogacía del Estado o resoluciones judiciales. Por ello, para poder valorar la idoneidad de los postulados normativos de los planes hidrológicos hay que conocer de primera mano la gestión administrativa que se ha venido realizando por parte de las Comisarias de Aguas. Tan importante son los informes preceptivos que emite la Oficina de planificación para el otorgamiento de concesiones por parte de las Comisarias de aguas, como la información que suministra esta última a la citada Oficina sobre los derechos otorgados y los programas de inspecciones y control de extracciones y vertidos al dominio público hidráulico».

inscribían sus derechos en el registro de aguas. Ello suponía un desconocimiento de los recursos realmente aprovechados y de las características del aprovechamiento. Por ello, la inscripción de oficio prevista en este plan era una forma de regularizar y ordenar estos aprovechamientos.

B. Utilización del Dominio Público Hidráulico

Para evitar la perpetuación de las concesiones administrativas se establecía un plazo máximo de entre veinte y cuarenta años, salvo que se acreditara en la solicitud la necesidad de un plazo mayor para garantizar su viabilidad. Estos plazos ya se venían aplicando por la comisaría de aguas del Guadalquivir⁹⁶⁵ y sirvieron de base para la regulación de los plazos concesionales establecidos en el art. 45.4 LADA y, por ende, en los PHDH intracomunitarios.

C. Protección del DPH y calidad de las aguas

Por la misma causa, también presentaban una total coincidencia las distancias establecidas entre pozos (para usos privativos por disposición legal) en el PHDH del Guadalquivir con la de los PHDH intracomunitarios, así como la regulación de la protección de las aguas contra la intrusión de aguas salinas y la regulación de los aprovechamientos situados fuera de masas de agua subterránea. En estas masas se admitían los aprovechamientos de «hasta 40.000 m³/año,

⁹⁶⁵ EMBID IRUJO, A. (2015: 94-98) critica la falta de homogeneización en cuanto a los plazos concesionales incluidos en los PHDH intercomunitarios, que «carecen de una motivación o justificación al respecto (salvo el PHDH del Segura), y dejan un singular ámbito de discrecionalidad a quien deba finalmente concretar el plazo en un supuesto concreto». Y reclama para la revisión de los PHDH «una motivación de la reducción de plazos realizada sobre lo establecido en el art. 59.4 TRLA, ya que la motivación debe ser elemento esencial de cualquier innovación normativa». Así, los plazos concesionales previstos en estos PHDH podían variar o no por usos e iban desde los 15 años para otros usos en el Segura, hasta los 75 años para el hidroeléctrico en el Duero. Incluso en el PHDH del Guadiana no se establecía plazo alguno, remitiéndose a un estudio justificativo, lo que ampliaba aún más la discrecionalidad a la hora de su aplicación.

Por su parte, HUERTAS GONZÁLEZ, R. (2015: 464-465) considera que la regulación de los plazos concesionales en los PHDH viene a incorporar en una norma con rango de real decreto los criterios previamente existentes en cada confederación. Y por ello, «la existencia, por ejemplo, de diferentes plazos concesionales en distintos planes no supone la ruptura de una previa homogeneidad: esa homogeneidad no existía porque el TRLA solo fijaba el plazo máximo concesional y no era extraño que las Confederaciones vinieran ya otorgando las concesiones por plazos inferiores al máximo y que además tuvieran criterios distintos a la hora de fijar estos plazos. Estas diferencias de criterio sobre los plazos concesional y su traslado a los planes debe ser visto no como una reducción de la homogeneidad sino como un aumento de la transparencia». Opinión que comparto, por cuanto la fijación de un plazo máximo por parte del TRLA, o incluso de los propios PHDH, no impide al gestor administrativo imponer uno inferior si así lo estima oportuno de acuerdo con la documentación presentada y el plazo previsto de la amortización de las infraestructuras necesarias. Siendo lógico que, a mayor déficit de recursos en un sistema de explotación, menores sean los plazos concesionales, sin perjuicio de la posible prórroga de la concesión si así se estima oportuno. El TS, en sus sentencias de 2 de julio (recurso 328/2013), 11 de julio (recurso 329/2014) y 5 de diciembre de 2014 (recurso 330/2013), avaló esta reducción de los plazos concesionales en los PHDH por cuanto la regulación contenida en el TRLA está configurada como máximo; y el art. 93.3 de la Ley 33/2003 de patrimonio de las Administraciones públicas, permite a la legislación sectorial fijar un plazo inferior a los 75 años. Plazo que se debe tomar como máximo, incluidas las posibles prorrogas, de manera que la posible prórroga no sumaría tiempo a los 75 años previstos en el citado art. 59.4 TRLA.

previo análisis de sus posibles repercusiones, captado de un único nivel del acuífero y siempre que se trate de recursos renovables».

En materia de protección contra fenómenos meteorológicos extremos, remitía a las determinaciones y medidas que se incluyeran en un futuro en el plan de gestión del riesgo de inundación y a las que contenía el PES aprobado por la Orden ministerial MAM/698/2007. Hasta que se redactara el citado plan de gestión de inundaciones, se debían aplicar las medidas de protección contra inundaciones aprobadas por las administraciones competentes en protección civil. Y, al igual que hacían los PHDH intracomunitarios, exigía la actualización del PES para adaptarlo a lo establecido en el PHDH en materia de caudales ecológicos y a los cambios realizados en los sistemas de explotación.

D. Régimen económico-financiero.

Incluía, a diferencia de los otros PHDH intracomunitarios e intercomunitarios (como el del Guadiana), unos supuestos en los que se exceptonaba de la aplicación del principio de recuperación de costes exigido por la DMA a las obras de abastecimiento a pequeños municipios y zonas rurales o desfavorecidas (con rentas medias inferiores al 75% de la DH)⁹⁶⁶, y la parte subvencionada de la modernización de los regadíos. Todo ello, con objeto de que la aplicación del citado principio no supusiera un sobre coste elevado para los usuarios urbanos y agrícolas. No admitiéndose en el abastecimiento incrementos mayores del 8% anual acumulativo.

El art. 63 indicaba que las dotaciones de referencia para la aplicación en el canon de regulación del factor corrector establecido en el art. 114.6 TRLA serían las establecidas en el mismo. Con ello se pretendía cumplir con el mandato de dicho artículo, que exige que las reglas de aplicación se determinen reglamentariamente, lo que había impedido su aplicación práctica en el pasado⁹⁶⁷.

⁹⁶⁶ El PHDH del Guadiana se limitaba a esbozar unas generalidades que no van más allá de la mera repetición del contenido de los textos legales. No obstante, otros PHDH como el del Miño-Sil y Duero, daban orientaciones a las excepciones que pudiera aprobar el ministerio a título de ejemplo, y tan solo exigían que las unidades de demanda afectadas por tales excepciones no superaran el 60% de la dotación objetivo. Otros, como los PHDH del Segura y Júcar, establecían los sistemas o ámbitos donde sería aplicable tal excepción, y las características de la exención. Al respecto se puede consultar a JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2015: 141-147).

⁹⁶⁷ Así también lo había exigido el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en las Sentencias de 1 de junio de 2007 (recurso 725/2004), de 20 de febrero de 2009 (recurso 278/2007) y de 19 de marzo de 2010 (recurso 575/2008), entre otras. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en sus Sentencias 490/2008 de 21 de mayo (recurso 1121/2006) y 496/2008 de 22 de mayo (recurso 1022/2006), condicionó su aplicación a que se establecieran las dotaciones de referencia en el correspondiente PHC. De acuerdo con esta jurisprudencia, varios PHDH, como el del Guadalquivir y el Miño-Sil, remitían a las dotaciones máximas establecidas en dichos planes extendiéndola, además de al uso agrario exigido por el citado art. 114.6 TRLA, al uso para abastecimiento e industrial. Otros planes, como el del Duero o Tago, remitían la aplicación de este factor de corrección a las tarifas aplicables por las comunidades de usuarios, con objeto de fomentar el ahorro y la eficiencia en el regadío.

3. Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura

El ámbito territorial de este plan en Andalucía es escaso, tan solo supone el 9,4% del total de la cuenca hidrográfica, pero comparte con las Cuencas Mediterráneas Andaluzas las masas de agua subterráneas de la sierra de la Estancias, Cubeta de El Saltador y sierra de Almagro, así como los recursos procedentes del trasvase Tajo-Segura.

Para no reiterar el análisis realizado con los anteriores PHDH intercomunitarios, con los que comparte múltiples determinaciones, en este apartado me centraré en la normativa incluida en materia de aprovechamientos del agua y protección del DPH, cuya regulación tiene aspectos novedosos derivados de la escasez histórica de recursos y el alto valor añadido de las producciones agrícolas de regadío.

A. Utilización del Dominio Público Hidráulico

La escasez de recursos hídricos para hacer frente a las demandas existentes (con o sin derechos de agua) hace que en el propio PHDH se reconociera expresamente la existencia de un déficit anual medio de 480 hm³/año en el supuesto de una aportación media del trasvase Tajo-Segura y se solicitara al PHN la «incorporación de nuevos recursos externos, con el origen, tarifa y punto de incorporación en la demarcación que por este se fije» (art. 3.9)⁹⁶⁸. A tales efectos, establecía que los regadíos existentes con anterioridad al 21/08/1998 (fecha en la que entró en vigor el PHC anterior) no tendrían la consideración de nuevos regadíos⁹⁶⁹, pudiéndose

⁹⁶⁸ A diferencia de otros PHDH como el del Guadalquivir o el del Júcar, cuyo déficit se ceñía a unos sistemas de explotación concretos (p. ej. la masa subterránea Almonte-marisma, cuya necesidad se cifra en 15 hm³/año y los sistemas Júcar y Vinalopo-Alancati que se cifra en 245 hm³/año respectivamente), en el Segura se extiende a toda la cuenca hidrográfica. Por ello, el déficit de la cuenca se estimaba considerando la sobreexplotación de los recursos subterráneos y la infradotación de cultivos. En estos casos, los PHDH remitían al PHN para que estableciera los oportunos trasvases de recursos externos que paliaran dichos déficits. A EMBID IRUJO, A. (2015: 111-113) le resulta curioso que el Gobierno estatal haya aprobado dichos planes intercomunitarios y, sin embargo, no haya aprobado el correspondiente PHN que dote de esos recursos. Por lo que se pregunta: «¿no ha existido tiempo suficiente para la formación del proyecto de Plan Hidrológico Nacional o nos encontramos, simplemente, ante afirmaciones de los técnicos redactores de los respectivos Planes Hidrológicos que no pueden imputarse en términos reales al Gobierno que los aprueba aunque, formalmente, sí que aparezca su firma en todos ellos? ». Es de suponer que la intención de los redactores de los planes era poner de manifiesto un déficit estructural de base que justificara la imposibilidad de cumplir con los objetivos medioambientales previstos en los sistemas de explotación implicados, al tener que continuar con la sobreexplotación de los recursos hídricos y la perpetuación de los déficits con los usos existentes.

⁹⁶⁹ Esta regulación «acepta la validez jurídica de unas puras situaciones de hecho (ilegalidades, desde el punto de vista del TRLA, obviamente) considerando que el transcurso del tiempo las ha sanado. Se produce, entonces, una suerte de reviviscencia de la prescripción adquisitiva (con otros plazos que los veinte años de la legislación anterior) declarada fuera del ordenamiento jurídico por la disposición adicional primera de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas», EMBID IRUJO, A. (2015: 109). Este argumento, que fue utilizado por la plataforma de regantes y usuarios de la cabecera del Segura en su recurso 4333/16 contra el art. 36 de la normativa del PHDH de segundo ciclo (que como veremos en el próximo capítulo mantiene esta disposición), se desestimó por el TS por cuanto el propio título del artículo indica que lo que en él se contempla son concesiones, y no reconocimientos derivados del instituto de la prescripción, cuyo objetivo es «la regulación de situaciones consolidadas a través de

regularizar la situación administrativa de los recursos que estaban aprovechando si respetaban los caudales medioambientales y las medidas establecidas en los acuíferos sobreexplotados o en riesgo⁹⁷⁰. En caso contrario, se regularizarían con nuevos recursos externos, tanto de otras DH como de fuentes no convencionales, como la desalación⁹⁷¹. No obstante, limitaba aún más los plazos concesionales que en el PHDH del Guadalquivir y en el art. 45 LADA, al establecer 25 años para los usos de abastecimientos, regadío e industrial y 15 años para el resto de usos, salvo que se justificara uno mayor para la amortización de las inversiones realizadas.

A pesar de la escasez histórica de recursos, la CH del Segura siempre ha buscado la manera de mantener y, en su caso, ampliar las superficies de riego por la importancia socioeconómica que, sobre todo, tienen en las zonas de Murcia y Almería. Para ello, se han buscado recursos externos a la cuenca y se han favorecido mecanismos como la permutas de recursos entre las aguas de distintos orígenes (como las permutas impuestas de aguas subterráneas por aguas desaladas), siempre y cuando no supongan un perjuicio para los usuarios actuales por la calidad e idoneidad de las aguas permutadas, para evitar el deterioro de las masas de agua, y reservar dichos recursos de mejor calidad para los abastecimientos urbanos. Se trata de una regulación similar a la sustitución de caudales del art. 44.3 LADA, pero dirigida hacia las aguas procedentes de la desalación en vez de la reutilización de aguas residuales⁹⁷².

Por otra parte, se exigía separar contablemente a los consumidores industriales de los estrictamente urbanos, salvo pequeñas industrias situadas dentro de las poblaciones y conectadas a redes municipales. La política es idéntica a la establecida en el art. 23 LADA, con objeto de limitar las garantías de estas industrias conectadas a la red municipal en épocas de sequía⁹⁷³ y someterlas a las mismas restricciones que el resto de aprovechamientos no urbanos. Novedosa también era la regulación de los campos de golf en materia de dotaciones máximas, rendimientos mínimos exigidos para las redes de conducción y distribución y el riego con concesiones temporales. Ello no se regulaba en los otros planes intercomunitarios, que se limitaban a establecer la reserva de recursos para los campos de golf existentes.

De acuerdo con el Real Decreto-Ley 3/1986, los aprovechamientos privativos por disposición

un régimen concesional» (FJ 6º).

⁹⁷⁰ Los graves problemas de sobreexplotación que presentan la mayor parte de las masas de agua subterráneas de esta DH, hacía que no fuera posible en algunas de ellas alcanzar los objetivos ambientales de buen estado en los plazos fijados en la DMA y hubiera que posponerlos al año 2027.

⁹⁷¹ Este problema es especialmente importante en las Vegas del Segura y, por ello, se han venido regularizando los aprovechamientos históricos con cargo a recursos externos de los trasvases Tajo-Segura y Negratín-Almanzora. No obstante, para los aprovechamientos existentes provisionales no se podían utilizar estos recursos y debían seguir utilizando los propios de la cuenca hasta el año 2027, en que deberían clausurarse, salvo que las masas de agua de los que captan cumplan los objetivos medioambientales de buen estado.

⁹⁷² En el texto original del art. 44.3 LADA tan solo se hacía referencia a la sustitución de caudales procedentes de la reutilización de la aguas residuales, pero tras la modificación realizada mediante el Decreto-Ley 2/2020, también se incluye a las aguas procedentes de la desalación.

⁹⁷³ Las restricciones recurrentes de dotaciones en esta cuenca hidrográfica hacen que tanto en el anterior PHC de 1998 como en este PHDH 2009-2015 se incluya una regulación muy precisa de las garantías para cada uso.

legal requerían en todo caso autorización previa del organismo de cuenca, prohibiéndose además que se utilizaran para el uso de regadío, salvo para el riego de jardines o pequeños huertos. Ello suponía que en los acuíferos compartidos con las Cuencas Mediterráneas Andaluzas existiera una regulación distinta en función de donde se ubicara la toma, requiriendo autorización si estaba en el Segura y solo declaración del aprovechamiento si estaba en las citadas Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Para un mayor control y eficiencia en su gestión, estas limitaciones se deberían haber extendido a la totalidad de la masa de agua con independencia de a que DH pertenezca, salvo que estudios hidrogeológicos hubieran demostrado su no afección⁹⁷⁴. Máxime cuando en el propio plan del Segura se establecía que las declaraciones de sobreexplotación o en riesgo que se realizaran en un futuro debían referirse a la totalidad de su extensión y profundidad.

Para evitar dicha sobreexplotación, se prohibía modificar las concesiones o autorizaciones que «tengan como finalidad la sustitución de tomas de aguas superficiales por captaciones de aguas subterráneas, salvo en aquellas circunstancias en que por la elevada vinculación y grado de conexión entre ambas masas de agua» y viceversa. Asimismo, establecía que el paso a concesión de los aprovechamientos de aguas privadas anteriores a 1986 (tanto de la Sección C como del Catálogo) no podía suponer un aumento del volumen máximo anual inscrito y que la modificación de características de los aprovechamientos preexistentes que supusieran una transferencia de recursos entre los distintos acuíferos que la conforman, tenía que implicar una reducción global permanente de los derechos no inferior al 20 %. Incluso se prohibía otorgar nuevas concesiones para abastecimiento de aguas subterráneas si existían recursos en el río Taibilla, en el trasvase Tajo-Segura o de la desalación de agua de mar.

Con el mismo objeto de limitar los aprovechamientos existentes, este plan ampliaba los supuestos establecidos como modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento en la disposición transitoria tercera.bis del TRLA, a la «sustitución de una captación de manantial por otra obra de extracción de agua subterránea, el incremento en el número de captaciones y la variación del área de demanda concreta o el destino de las aguas aun cuando no se produzca cambio de uso o incremento en el volumen máximo anual al que consta inscrito»⁹⁷⁵. Sin embargo, la concreción de las características de estos aprovechamientos

⁹⁷⁴ Los tres acuíferos que comparte con las Cuencas Mediterráneas Andaluzas tenían índice de explotación superior a 1 y, por tanto, estaban sobreexplotados y se debían someter a restricciones de explotación. Así, en el propio plan se indicaba que la masa de agua de «Las Norias» presentaba un estado inferior a bueno debido posiblemente a extracciones ubicadas fuera de la demarcación del Segura. Ello justifica mi propuesta de que se implantaran medidas únicas para todo el ámbito de la masa de agua subterránea o acuífero para evitar problemas en la recuperación del estado, por criterios divergentes en cuanto a la gestión de los aprovechamientos existentes en la misma. A falta de una mejor coordinación entre las administraciones competentes en la gestión de ambas demarcaciones, debe ser el PHN el que establezca las determinaciones necesarias para alcanzar el buen estado de las masas de agua subterráneas compartidas.

⁹⁷⁵ Transformación de derechos privados de los propietarios en concesiones públicas de aguas que, por afectar a la legislación civil y por la enorme repercusión que tiene en la gestión del agua, debería haber sido objeto de regulación en la legislación básica (en la citada disposición transitoria tercera.bis) y no en la norma de un plan concreto.

inscritas en el registro o catálogo de aguas no suponía una modificación de las características, sino una actualización que requería una resolución motivada de la CH.

Por el contrario, permitía sustituir, previa autorización administrativa, una captación existente por otra nueva en un radio de 20 metros, con las mismas características y dentro del mismo acuífero, para recuperar el rendimiento del aprovechamiento inscrito en el registro o en el catálogo. Esta posibilidad ya estaba recogida en el anterior PHC de 1998 para los aprovechamientos de aguas privadas, pero que de acuerdo con la citada disposición transitoria tercera.bis del TRLA requiere a partir del día 21/12/2012 concesión administrativa por suponer una modificación de las condiciones del aprovechamiento.

Para favorecer la gestión de los escasos recursos hídricos de esta cuenca hidrográfica, y permitir que se pudieran utilizar para los usos de mayor eficiencia y valor añadido, además de constituir un único sistema de explotación, el plan exigía fomentar la compra de derechos en el centro de intercambio de derechos constituido por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15/10/2004. Los recursos adquiridos se utilizarían para fomentar el intercambio y reasignación de derechos para eliminar las situaciones de sobreexplotación de acuíferos y dotar de garantías a los aprovechamientos existentes. No obstante, se limitaba el alcance de esta compra al no permitir que existiera incremento del gasto neto de la CH al final del año natural, lo que suponía que los derechos adquiridos debían ser vendidos en el mismo año, y por un coste igual o superior, para que no existiera gasto alguno.

B. Protección del Dominio Público Hidráulico

Garantizaba la continuidad de la fauna piscícola al exigir que en las presas de menos de 17 metros de altura se dispusieran dispositivos de remonte. Asimismo, se incluía una prolija regulación en materia de inundación y planificación territorial y urbanística, llegando a exigir que el planeamiento urbanístico categorizara como fuera de ordenación a las edificaciones y actividades preexistentes en el DPH y en la zona de servidumbre, así como a redactar un plan de encauzamiento para poder urbanizar en la zona inundable.

Novedosa también era la exigencia de proceder a revisar, tras el proceso de concertación, el PHDH para la implantación del régimen de caudales ambientales aprobados, sin esperar a la revisión periódica del citado plan. La complejidad del trámite de estimación de estos caudales, unido a la necesidad de realizar un proceso de concertación con todos los actores afectados para implantar los caudales ambientales, hacía que la mayor parte de los planes solo incluyeran los caudales mínimos ambientales y, por lo general, exclusivamente de las masas estratégicas por su interés ambiental o protección medioambiental⁹⁷⁶.

⁹⁷⁶ La prudencia a la hora de implantar estos caudales ambientales, tras los correspondientes estudios hidrogeológicos y las repercusiones que pueden tener en los aprovechamientos preexistentes, aconsejaban incorporarlos en la siguiente revisión del plan, tras proceder a la consiguiente modificación de la asignación y reserva de recursos de las masas de agua afectadas. En especial en esta DH del Segura, por el escaso plazo pendiente que quedaba entre la entrada en vigor de este plan el 12/07/2014 y la revisión periódica prevista en la

Mayor relevancia tenía la exigencia de que los informes de compatibilidad se fundamentaran en «la mejor información disponible validada por la Oficina de Planificación Hidrológica en cada momento», aunque ello se desviara de la información y datos aprobados en el Plan. La utilización de datos e información en la gestión de la planificación hidrológica no sometida al procedimiento de revisión previsto en el art. 87 RPH, sin información pública ni la preceptiva aprobación de la Administración competente, vulnera el principio de legalidad y de seguridad jurídica de los administrados. La normativa del plan vincula a la Administración pública en la gestión del agua, tal y como exige el art. 40.4 TRLA y, así, lo sostiene la doctrina jurídica⁹⁷⁷. Por tanto, lo único que puede hacer la oficina de planificación hidrológica ante estudios y nueva información que contradigan o se desvíen de lo estipulado en el PHDH aprobado es solicitar la suspensión del procedimiento concesional en cuestión hasta que se proceda a la revisión formal de aquellos aspectos del citado plan que se hayan comprobado que no son acordes con los nuevos estudios o información disponible. Pero no debería nunca dicho informe desviarse del contenido aprobado formalmente en el PHDH, que como ya se ha indicado tiene carácter reglamentario.

III. PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES INTRACOMUNITARIAS

El contenido de los PHDH se regulaba en esta época en el art. 42 TRLA, el art. 4 RPH y la IPH estatal, así como en el título III de la LADA, aunque en ninguna de dichas normas se establece el contenido concreto que debe tener la normativa de los PHDH. Así en los PHDH intracomunitarios de Andalucía de primer ciclo (2009-2015) se estructura en 10 capítulos y varios anexos:

- I. Ámbito territorial y definición de las masas de agua
- II. Objetivos ambientales
- III. Regímenes de caudales ecológicos
- IV. Prioridad y compatibilidad de usos
- V. Asignación y reserva de recursos
- VI. Utilización del DPH
- VII. Protección del DPH y calidad de las aguas
- VIII. Fenómenos hídricos extremos.
- IX. Participación pública y coordinación
- X. Seguimiento y revisión del PH

DMA que era el 31/12/2015. En los PHDH intracomunitarios se derivaba la implantación de los caudales ambientales concertados a la fecha o periodo que se hubiera establecido en el proceso de concertación. Ello podía provocar que se demorara su implantación *sine die* por la sola decisión de los participantes en dicho proceso: organismos oficiales, usuarios, organizaciones económicas, sociales y ambientales, expertos y organismos oficiales del suministro eléctrico (apdo. 3.4.6 IPH).

⁹⁷⁷ Aspecto ya sumamente tratado en la parte segunda de la tesis, al cual me remito. A tales efectos, se puede consultar a EMBID IRUJO, A. (1991: 168-172).

Anejos: Masas de agua superficiales naturales, masas de agua subterráneas, condiciones de referencia, masas de aguas artificiales o muy modificadas, caudales ecológicos, objetivos ambientales y zonas protegidas.

En general, la distribución del articulado de estos PHDH intracomunitarios es muy parecida a la de los PHDH intercomunitarios, pero presentan una mayor homogeneidad en el contenido entre ellos que los PHDH intercomunitarios. Como diferencia significativa, destaca la falta de regulación en los PHDH intracomunitarios del régimen económico-financiero y de los vertidos, que sí que se incluyen en los intercomunitarios.

A continuación voy a analizar solamente aquellos aspectos normativos más relevantes en relación con la legislación básica estatal y la autonómica, y que nos permita compararlo con lo establecido en los PHDH intercomunitarios de Andalucía⁹⁷⁸. Con ello se pretende poner de relieve los cambios más significativos que la legislación autonómica ha producido en las determinaciones de la planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias, así como la diversidad de la regulación existente entre los distintos PHDH de Andalucía.

La regulación normativa de los citados PHDH intracomunitarios son prácticamente idénticos, variando únicamente la asignación y reservas de recursos para cada sistema de explotación del capítulo V y los correspondiente anejos donde se recogen las tablas y listados de masas de agua, caudales ecológicos y demás información propia de cada DH.

1. Objetivos medioambientales

El art. 1.1 remitía a los objetivos generales medioambientales regulados en los arts. 35 RPH y 6 LADA; mientras que en su apdo. 2 copiaba los objetivos particulares establecidos en el art. 22 LADA. Estos objetivos serían nuevamente recogidos en el art. 7 como objetivos ambientales, incluyendo además un cuadro resumen de los plazos para alcanzar los objetivos ambientales de las distintas categorías de masas de agua⁹⁷⁹.

⁹⁷⁸ Por lo general, estos PHDH intracomunitarios presentan una mala técnica normativa, con numerosas remisiones tanto a la normativa estatal y autonómica (incluso con copias integrales de artículos de estas normativas), carentes de relevancia jurídica. La falta de participación de juristas especializados en la materia en la elaboración de estos planes puede ser la causa de estas deficiencias normativas, que se encuentran a lo largo de toda la norma. Así por citar otras deficiencias: la remisión al articulado del RDPH de carácter no básico en vez de al articulado básico del TRLA que lo fundamenta, el no seguir un orden coherente en los apartados de los artículos y mezclar determinaciones de procedimientos distintos (como ocurre en las concesiones), o el disponer la regulación de las dotaciones en el capítulo dedicado a la utilización del DPH en vez de en el capítulo dedicado a la asignación de recursos y demandas como viene en el RPH y en los PHDH intercomunitarios. Pero las deficiencias normativas más importantes son, a mi juicio, la falta de desarrollo de aquellos aspectos indicados por la LADA y el TRLA, y la regulación, por el contrario, de otros aspectos en los que no existe una remisión normativa de dichas leyes. Ello además de crear una inseguridad jurídica al ciudadano, podría ser objeto de impugnación ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo por extralimitarse en sus funciones normativas.

⁹⁷⁹ El art. 4.4 DMA permite ampliar los plazos previstos para alcanzar los objetivos ambientales en las masas de

CATEGORÍA	BUEN ESTADO EN 2015 (NÚMERO DE MASAS)	BUEN ESTADO EN 2021 (NÚMERO DE MASAS)	BUEN ESTADO EN 2027 (NÚMERO DE MASAS)	OBJETIVOS MENOS RIGUROSOS (NÚMERO DE MASAS)	MASAS DE AGUA EN ESTUDIO (NÚMERO DE MASAS)
Río	17	22	33	0	7
Lago	5	5	7	0	5
Transición	3	3	11	0	0
Costera	2	2	4	0	0
Subterránea	2	4	4	0	0

Ilustración 22. Cuadro resumen objetivos ambientales masas de agua en el PHDH Tinto-Odiel-Piedras (2009-2015)

El estado de las masas de agua podía variar a lo largo del ciclo de planificación si el titular de la consejería competente, previo informe favorable de la comisión del agua, y mediante una orden incorporaba, adaptaba y consolidaba las condiciones de referencia para calcular el estado de las masas de aguas (superficiales y subterráneas) conforme a los avances científicos y técnicos. La variación de estado de las masas de agua no debía variar el objetivo ambiental fijado para dichas masas en el plan⁹⁸⁰ y se tenía que incluir en la siguiente revisión del PHDH (arts. 4.4 y 6.4 del plan), sin necesidad de actualizarlo automáticamente, como exige el art. 27.3 LADA cuando se varían los objetivos del plan.

El art. 8 regulaba las circunstancias imprevistas o excepcionales que justificaban el deterioro temporal del estado de las masas de agua, tal y como se exige en el art. 38.2.b) RPH: avenidas

agua, siempre que se cumplan determinadas condiciones, se consignen y expliquen las razones conforme al art. 13, dicha prórroga no se extienda más allá de dos actualizaciones (año 2027) y que en el programa de medidas se establezcan las medidas para alcanzar dicho objetivo. A diferencia de lo establecido en dicho art. 4 DMA, el art. 36.c) RPH permite exceder del plazo, más allá del año 2027, en el supuesto en el que las condiciones naturales impidan lograr los objetivos. Por ello el art. 7 del PHDH recogía aquellas masas de agua que de acuerdo con el art. 37 RPH se les exigía solamente objetivos menos rigurosos por estar muy afectados por actividades humanas o las medidas previstas en el plan se consideraban que no iban a ser muy efectivas para alcanzar el buen estado. En el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras no se establece ninguna masa de agua con objetivos menos rigurosos, en el Plan del Guadalete y Bárbate se recogen 2 masas de agua subterránea y en el Plan de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas son 5 subterráneas y 7 superficiales. Los efectos antrópicos de las actividades humanas han provocado una mayor degradación de las masas de agua en la zona mediterránea que en las cuencas vertientes al Atlántico; de ahí el mayor número de masas de agua con objetivos menos rigurosos.

⁹⁸⁰ Como ya se expuso en la parte segunda de esta tesis cuando se analizaba la regulación de la LADA, la propuesta de revisión de los objetivos ambientales prevista en su art. 27.3 debe partir del consejo del agua de la DH, tal y como establece el art. 89.1 RPH para la revisión de los planes y contempla el art. 18.2.d) del Decreto 477/2015. La potestad de revisión otorgada al titular de la consejería podría conculcar las competencias estatales, si no es posteriormente aprobada, al igual que los PHDH, por real decreto del Gobierno estatal. No obstante, en ninguno de los PHDH aprobados en el año 2012 se recogía esta potestad del titular de la consejería con competencia en materia de agua, aunque su art. 9 habilitaba al consejo del agua para proponer al titular de la consejería dicha revisión tras el análisis de la petición realizada por cualquier entidad o persona interesada en realizar una actuación que pudiera afectar negativamente a los objetivos ambientales fijados.

extraordinarias cuyo periodo de retorno sea igual o superior a 10 años, sequías prolongadas y otros accidentes y/o sucesos que no hayan podido preverse razonablemente por ser debidos a causas fortuitas o de fuerza mayor o sean debidos a fenómenos naturales extremos. Para estos casos, se exigía que el órgano responsable del seguimiento del plan llevara un control del deterioro, indicando las medidas tomadas tanto para su reparación como para prevenir que dicho deterioro pueda volver a producirse. Sin embargo, no se exigía que se adoptaran todas las medidas viables para evitar el empeoramiento de su estado si resultaba imposible su recuperación o desproporcionadamente costoso, como se indica en el art. 6.2 LADA.

En el caso de que fueran debidos a fenómenos antrópicos, se debía solicitar, en el procedimiento sancionador o de reparación de los daños y perjuicios ocasionados al DPH, un informe al centro responsable del seguimiento del plan para que indicara las medidas a adoptar para controlar y paliar los efectos del deterioro, a fin de que se cumplieran los objetivos ambientales fijados para esa masa de agua. La reparación del DPH no se incluye en el art. 108 LADA, pero sí que está regulada en los arts. 118.1 TRLA y 167 LGICA.

Finalmente, el art. 9 establecía la posibilidad de que cualquier entidad o persona interesada que pretendiera realizar una actuación que conllevara la modificación o alteración de las características físicas o el nivel de una o varias masas de agua (y por ello, pudieran afectar negativamente a los objetivos ambientales previstos en dichas masas⁹⁸¹), pudiera solicitar al órgano administrativo responsable del seguimiento del plan la valoración individualizada de la ficha recogida en el anejo 3 que define dicha actuación. En caso de ser necesaria la modificación de los objetivos ambientales de alguna masa de agua, debía enviarse al consejo del agua para que valoraran la opción de proponer excepcionalmente al titular de la consejería la revisión del plan, conforme al art. 27.3 LADA. La valoración por parte de la Administración autonómica debía tener en cuenta las condiciones establecidas en los arts. 39.2 RPH⁹⁸² y 4.8 DMA: deterioro de carácter temporal, no poner en peligro los objetivos de otras masas de agua y estar en consonancia con la aplicación de otras normas en materia de medio ambiente.

2. Caudales ecológicos o demandas ambientales

El art. 10 remitía a la definición de caudal ecológico incluida en el art. 4.8 LADA, la cual a su

⁹⁸¹ De conformidad con lo establecido en los arts. 4.7 DMA y 39.1 RPH, las actividades humanas que vayan a modificar las características físicas de la masa o alterar su nivel deben ser actividades de desarrollo sostenible; y el deterioro de calidad admitido, desde el muy buen estado al buen estado, pero sin poner en peligro el alcanzar el buen estado fijado para dicha masa de agua.

⁹⁸² Por la importancia del tema y en aras de una mayor seguridad jurídica debería haberse especificado claramente en el texto del plan las condiciones exigidas y el nivel de deterioro admitido por el citado art. 39; y no solamente hacer una remisión a dicho artículo. La importancia del deterioro temporal de la calidad de las masas de agua se ha relativizado por parte de los redactores de los PHDH, al definirse en dichos planes numerosas actuaciones de construcción de nuevas obras hidráulicas que provocan un deterioro de las masas de agua y la imposibilidad de alcanzar el buen estado, sin justificar su necesidad ni tampoco las medidas que se van a adoptar para minimizar dichas afecciones. Esta mala praxis normativa ha sido expuesta en el informe de evaluación de estos planes realizado por la Comisión Europea en el año 2015.

vez es copia de la definición del art. 3.j) RPH. En su apdo. 2, de acuerdo con los arts. 44.4 LADA y 59.7 TRLA, establecía su carácter de restricción al resto de usos con la excepción del abastecimiento de poblaciones. La supremacía del uso de abastecimiento sobre estos caudales no se recoge en el citado art. 44.4 ni en ningún otro artículo de la LADA. Es más, como se ha indicado en la parte segunda de esta tesis, el criterio de prioridad establecido en el art. 24.4.a) LADA de garantizar «las necesidades básicas para el consumo doméstico y las necesidades medioambientales», podría interpretarse como que ambos usos estarían en el mismo orden de prioridad, con lo que no se admitirían restricciones a los caudales ecológicos aunque ello supusiera restricción para el abastecimiento de población. Como era esperable, la omisión de la LADA sobre la supremacía del uso de abastecimiento fue afortunadamente subsanada por este art. 10 de la normativa del plan. Garantizando, como exige el art. 59.7 TRLA, la supremacía del uso para abastecimiento de población sobre el resto de usos y de los caudales ecológicos, salvo las excepciones previstas en el art. 49.4.1 RDPH⁹⁸³.

El apdo. 3 regulaba los componentes del régimen de caudales ecológicos (caudales mínimos, caudales máximos, tasa de cambio y régimen de crecidas) y el procedimiento para establecerlos, en el cual adquiriría una especial importancia el proceso de concertación previsto en el art. 18.3 RPH y en el apdo. 3.4.6 IPH⁹⁸⁴. Su apdo. 7 exigía que el régimen de caudales ecológicos estuviera implantado antes de finalizar el plan en el año 2015, el estudio general antes de enero de 2015 y que todos los usos debían respetarlos (con la excepción del uso de abastecimiento, cuando no exista una alternativa de suministro viable). Estos plazos no fueron cumplidos, como se expone en el próximo capítulo.

Por su parte, el art. 11 fijaba los caudales mínimos en condiciones ordinarias para las aguas superficiales, remitiendo los requerimientos hídricos de zonas húmedas a los instrumentos de protección aprobados. El resto de los componentes se debían determinar y verificar antes de enero de 2016 para integrarse en la revisión del PHDH; e implantarse en el periodo que se estableciera en el proceso de concertación (art. 14.5), permitiendo que se demorara su aplicación aún más en el tiempo. Y finalmente, el art. 12 regulaba los caudales ecológicos en situación de sequía prolongadas, con un régimen de caudales mínimos menos exigente, tal y como lo indica el art. 18.4 RPH, que el órgano administrativo debía controlar a través de las redes oficiales de control y campañas de aforo específicas (art. 13).

⁹⁸³ En la modificación del RDPH que en el año 2021 se está elaborando, se modifica el art. 17 para aplicar a los caudales ecológicos la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones del citado art. 60.3 TRLA «cuando no exista una alternativa razonable que pueda dar satisfacción a esta necesidad». Modificación que iría en consonancia con lo establecido en el art. 24.4.a) LADA.

⁹⁸⁴ NAVARRO ORTEGA, A. (2019: 784) considera que «Los diferentes procesos de concertación empleados han ido dirigidos a “compatibilizar los derechos de uso con el régimen de caudales ecológicos para hacer posible su implantación”, garantizando la viabilidad técnica económica y social de su implantación efectiva y proponiendo un plan de gestión adaptativa (IPH, 3.4.6)». Lo que derivó en una amplia discrecionalidad técnica en su determinación que, como se verá en un próximo apartado, fue duramente criticada por la Comisión Europea en su informe de seguimiento.

El art. 14 establecía las condiciones para considerar que se cumplía el régimen de caudales ecológicos: «los caudales mínimos se superan en un 90% del tiempo», lo que implicaba que tres días al mes pudiera no derivarse caudal alguno⁹⁸⁵. A mi juicio, es más coherente la condición impuesta en el PHDH del Guadiana de que «el caudal mínimo diario no sea inferior en un 10% al caudal mínimo del mes», ya que así se exige que todos los días circule un caudal, aunque sea algo inferior al necesario. Estas exigencias también eran de obligado cumplimiento por parte de los usuarios, aunque en la concesión no estuviera establecida esta limitación. Ello, sin perjuicio, a su derecho de indemnización en el caso de que se vieran afectadas alguna de las condiciones establecidas en dicha concesión. El incumplimiento de los caudales mínimos era sancionable en base a lo establecido en los arts. 315, 316 y 317 RDPH⁹⁸⁶ y su reiteración en el tiempo producía la caducidad de la concesión administrativa (art. 161 RDPH)⁹⁸⁷.

3. Prioridad y compatibilidad de usos

El art. 15 recogía la clasificación de los usos establecida en el art. 4.20 LADA de definiciones, en vez de la establecida en el art. 23 LADA, para luego en el art. 16 copiar el orden de preferencia de usos del art. 23.2 LADA, manteniendo dentro del mismo orden de prioridad a los usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos⁹⁸⁸. Se desaprovechó, por tanto, la ocasión de haber realizado un desarrollo reglamentario de la priorización dentro del citado uso, sin esperar al futuro reglamento previsto en el citado art. 23.2 (que aún no ha llegado a aprobarse).

⁹⁸⁵ Estas condiciones son idénticas a las establecidas en el art. 15 del PHDH del Guadalquivir:

«a) Los caudales mínimos se superen en un 90 % de los días de cada año, no incluyéndose en el cómputo los periodos en los que es de aplicación el apdo. 2 de este artículo.

b) Los caudales máximos no se superen por la operación y gestión ordinaria de las infraestructuras hidráulicas en un 90 % de los días de cada año.

c) Las tasas máximas de cambio no se superen en un 90% de los días de cada año».

⁹⁸⁶ Estos artículos, además de no ser aplicables en las cuencas hidrográficas intracomunitarias por no ser básicos y no indicarlo el art. 103 LADA, no recogían infracción alguna al respecto de los caudales ecológicos en esa época. No sería hasta el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, que se tipificara en el art. 315.n) RDPH la infracción leve por «las acciones u omisiones contrarias al régimen de protección de las reservas hidrológicas o al régimen de caudales ecológicos cuando no sean susceptibles de causar daños graves al medio» y como infracción menos grave en el art. 316.i) «Las acciones u omisiones contrarias al régimen de protección de las reservas hidrológicas o al régimen de caudales ecológicos cuando sean susceptibles de causar daños graves al medio». Con esta remisión a los ilícitos administrativos previstos en el RDPH realizada vía normativa de los planes, se podría estar vulnerando el principio de tipicidad y legalidad en materia sancionadora, que exige que dicha determinación o la remisión a la norma que lo regula se haga mediante ley. Por lo que debería haberse incluido expresamente en el art. 106 LADA, que tipifica las infracciones sobre el DPH, para evitar tener que recurrir a infracciones más genéricas como las del art. 106.l.e) y f).

⁹⁸⁷ Nuevamente remite a una normativa estatal no básica, en vez de remitir al art. 66 TRLA que si tiene carácter básico, o al art. 108.3.c y 4.b) LADA que permite imponer como sanción accesoria la caducidad de la autorización o concesión de uso del agua.

⁹⁸⁸ Como se ha explicado en la parte segunda de esta tesis, la clasificación de los usos de ambos artículos no son coincidentes en todos sus términos, por cuanto el citado art. 4.20, dentro de la definición del uso urbano, incluye el uso doméstico, mientras que el art. 23.2 diferencia entre los usos domésticos y los usos urbanos no domésticos en actividades de bajo consumo de agua.

Sin embargo, sí que otorgaba preferencia dentro del mismo uso doméstico a las peticiones de mancomunidades, consorcios o sistemas integrados de municipios, comunidades de regantes y comunidades de usuarios, así como a las iniciativas que sustituyeran aguas subterráneas con problemas de calidad o cantidad por aguas superficiales en adecuado estado cuantitativo y cualitativo, es decir, a la sustitución de caudales por otros de diferente origen (previsto en el art. 44.1 LADA).

Acto seguido, establecía como excepciones a dicho orden: «Los procedimientos de concesiones de uso que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del presente Plan Hidrológico, y la declaración de utilidad pública o interés social de las distintas clases de uso del agua para usos de menor rango en el orden de prioridad, siempre que cumplan con los objetivos ambientales establecidos en el Plan Hidrológico»⁹⁸⁹. Asimismo, siguiendo lo establecido en el art. 58 TRLA, el PHDH en su art. 16.5 permitía que el orden de preferencia o prioridad establecido en dicho plan pudiera ser alterado en situaciones excepcionales de sequías prolongadas, sobreexplotación grave de acuíferos o en situaciones de urgencia o excepcionales.

Por su parte, el art. 17.3 del PHDH establecía las condiciones y requisitos para la declaración de utilidad pública de determinados usos a efectos de expropiación forzosa de aprovechamientos de menor grado (tal y como exige el art. 17.3 RPH de acuerdo con el art. 60.2 TRLA)⁹⁹⁰, y en su apdo. 4 establecía el procedimiento que debía seguir la consejería competente en materia de agua para declarar un uso de oficio, o a instancia de parte, de utilidad pública. Para la expropiación forzosa de un aprovechamiento de menor rango debía solicitarse informe de la consejería competente en la actividad económica que se fuera a implantar, así como dar audiencia al titular de la concesión afectada, con carácter previo a la emisión del informe justificativo de que no existe otra alternativa razonable, aparte de la expropiación forzosa, para el aprovechamiento declarado de utilidad pública. A tales efectos, se declaraban de utilidad pública tanto los proyectos de infraestructuras hidráulicas de interés de la CA (art. 29.3 LADA), como las concesiones de agua para el abastecimiento de población (declaración innecesaria por la supremacía de su uso establecida en el art. 60.3 TRLA).

⁹⁸⁹ Como se ha explicado en la parte segunda de la tesis, el orden de preferencia establecido en el citado art. 23 LADA, y copia tal cual en los distintos PHDH, supone en la práctica no establecer orden alguno de preferencia por cuanto se ubican en el mismo nivel todos los usos con excepción del doméstico y el urbano de bajo consumo. Ello deja una amplia discrecionalidad a la consejería para seleccionar entre distintos usuarios en el trámite de competencia de proyectos, en tanto en cuanto no se proceda a regular reglamentariamente los criterios para dicha selección. Esta última excepción, como se comentó en un capítulo anterior, incumple el art. 60.2 TRLA, otorgando una amplia discrecionalidad a la consejería a la hora de autorizar la expropiación de los usos concesionales existentes para usos de menor rango que previamente se hayan declarado de utilidad pública.

⁹⁹⁰ El art. 60.2 TRLA posibilita la expropiación forzosa de un uso de menor rango; sin embargo los PHDH intercomunitarios no establecían regulación alguna respecto de los criterios para realizar dicha expropiación, a diferencia de los PHDH intracomunitarios que, como hemos comentado, sí que los incluían en su art. 17.3: empleo creado, sostenibilidad ambiental y territorial, ahorro de agua e interés artístico, arqueológico o histórico.

Con esta regulación, estos PHDH intracomunitarios otorgaban una amplia potestad a la consejería competente para expropiar recursos de usos existentes (tanto de mayor como menor orden de preferencia) con la finalidad de autorizar nuevas concesiones, así como para modificar los títulos concesionales a otros usos de menor rango. En ambos casos, se requería que hubieran sido previamente declarados de utilidad pública o interés social de oficio o a instancia de parte, aunque en ningún artículo se regulaba las condiciones y requisitos para la expropiación de aprovechamiento de mayor rango, como sí que hacía el art. 17.3 para la expropiación de aprovechamientos de menor rango.

4. Asignación y reserva de recursos

Basándose en lo establecido en el art. 24.1 LADA, el PHDH contemplaba la asignación y reserva de recursos tanto en el horizonte del plan al año 2015, como para un segundo horizonte en el año 2027, sin perjuicio de las modificaciones que durante el periodo de vigencia del plan pudieran efectuarse derivadas de las actuaciones del programa de medidas y la adaptación de los caudales ecológicos. Con ello, el redactor se extralimitaba del plazo temporal fijado en la DMA (año 2015), ya que en dicha fecha se debía proceder a realizar la primera revisión y actualización de los planes (art. 13.7 DMA). Siendo además innecesaria tal proyección, por cuanto en el estudio general de la demarcación ya se avanzaba que los recursos estimados por los PHC con las series históricos eran más elevados que los estimados para la realización de los PHDH (debido a diversos factores, entre ellos los efectos del cambio climático) y, a falta de un registro actualizado y un control de las extracciones, las demandas habían sido estimadas, siendo casi imposible extrapolarlas a corto y medio plazo. Por todo ello, al igual que hacían los PHDH intercomunitarios⁹⁹¹, se deberían haber limitado a fijar la asignación y reserva de recursos en el plazo fijado del año 2015 y, si acaso, haber establecido un horizonte intermedio en el año 2013 para un mejor seguimiento del plan. Así, el plan exigía a la consejería que realizara los controles y el seguimiento medioambiental del programa anual de inspecciones para comprobar el cumplimiento de las asignaciones de recursos establecidas en el plan, tal y como está establecido en el art. 49.3 LADA.

El art. 19 regulaba las consideraciones generales sobre la asignación y reserva de recursos, limitándose en términos generales a transcribir la regulación de los arts. 25 y 44 LADA. No obstante, incluían como novedad, en su apdo. 5, la posibilidad de utilizar los excedentes de recurso disponible que no eran explícitamente asignados en los horizontes temporales del PHDH para eventuales crecimientos de la demanda no incluidos en las previsiones del citado plan, para mejorar el estado de las masas de agua y para afrontar los posibles efectos de cambio climático (el art. 24.4.b LADA exige utilizar dichos recursos para superar eventuales situaciones de sequía, en función de los ciclos históricos y las previsiones de cambio climático).

⁹⁹¹ Así, los PHDH intercomunitarios del primer ciclo aprobados en Andalucía tan solo recogían la asignación y reserva de recursos por sistemas de explotación para el año 2015. Ello, sin perjuicio de que se contemplaran nuevas infraestructuras hidráulicas que permitían aumentar la oferta de recursos de cara al siguiente horizonte temporal de los planes de segundo ciclo.

Esta habilitación dejaba un amplio margen de discrecionalidad a la consejería a la hora de utilizar estos recursos excedentes, pudiendo otorgar nuevas concesiones o ampliar las existentes con los recursos asignados, en vez de destinarlos al Banco Público del Agua (art. 46 LADA), cuyo destino es principalmente conseguir el buen estado ecológico, corregir los desequilibrios de recursos en los sistemas y atender fines concretos de interés autonómico. A tales efectos, el PHDH Tinto-Odiel-Piedras establecía una reserva estratégica de 82,6 hm³/año para su asignación en horizontes futuros⁹⁹², el PHDH Guadalete-Bárbate de tan solo 6,29 hm³/año y ninguna reserva en el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, ya que la mayor parte de los subsistemas presentaban déficits.

Este déficit de los sistemas de explotación del PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, justifica que en este plan no se incluyera la referencia realizada en los otros PHDH intracomunitarios a que «Los recursos disponibles se distribuyen entre las demandas actuales, sin perjuicio de la restricción del régimen de caudales ecológicos que deban implantarse durante el periodo de vigencia del Plan Hidrológico. Esta restricción para usuarios con derecho preexistente estará a lo dispuesto en el art. 45.5 y 8 de la LAA»⁹⁹³. Este artículo de la LADA no establece restricción alguna para los titulares de derechos reconocidos, sino la posibilidad u obligación de revisar las concesiones existentes para adecuarlas a las mejores técnicas disponibles y ahorrar recursos para destinarlos al Banco Público del Agua. Estas revisiones, como tales, no son restricciones, por cuanto solo conllevaran indemnización para los titulares en el caso de que se cause un daño o perjuicio vinculado a dicha revisión (arts. 65 TRLA y 45 LADA).

En los artículos siguientes se definían los sistemas de explotación establecidos, que por lo general coincidían con los sistemas previstos en los PHC anteriores, así como el balance de recursos y demandas para cada sistema y horizonte temporal considerado (actual, 2015 y 2027). Así, en el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras se establecía un único sistema de explotación conjunto, en el Guadalete-Bárbate dos sistemas (uno para cada cuenca) y en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se establecían cinco sistemas, divididos a su vez en dieciséis subsistemas en total. En ningún caso, a excepción de la DH del Tinto-Odiel-Piedras que dispone de un único sistema, se ha considerado la DH como un sistema único de explotación (en el que queden incluidos todos los sistemas de explotación definidos) para la movilización de recursos

⁹⁹² Resulta criticable que la mayor parte de esa reserva se oriente al incremento de reservas y usos agrarios, aun cuando existan recursos excedentarios en la cuenca, ya que la maximización de la superficie regable no es hoy en día un objetivo económico en sí mismo, como ocurría a principios del siglo XIX cuando se elaboraron los primeros Planes de Obras hidráulicas en España. La planificación hidrológica debe aplicar el principio de prudencia, establecido tanto en la DMA como en la LADA, a la hora de prever incrementos de demandas de agua; y debe orientarse hacia la eco-eficiencia y la protección de calidad de las aguas y de los ecosistemas asociados. Al respecto de la «eco-eficiencia» se puede consultar a PLAYAN, E. – SALVADOR, R. – ZAPATA, N.: «Eco-eficiencia en el regadío: algunas perspectivas en el valle del Ebro», en ARNAEZ VADILLO, J. (Eds.): *Geoecología, cambio ambiental y paisaje: homenaje al profesor José María García Ruiz*, CSIC-Instituto Pirenaico de Ecología, año 2014, pp. 441-450.

⁹⁹³ Véase p. ej. el art. 22.2 del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras.

disponibles, tal y como exigen los arts. 42.1.b.d) TRLA, 6.a) LPHN⁹⁹⁴ y 24.4.e) LADA.

En el caso de las masas de agua subterránea resultantes de la partición de antiguas unidades hidrogeológicas compartidas con otras DH, se establecía la posibilidad de que el PHN pudiera establecer determinados criterios para ordenar su explotación compartida. Aun siendo factible de realización esta posibilidad por parte del legislador estatal por ser de su competencia, la LPHN la descarta en su art. 8.1 al establecer que «La administración de los acuíferos compartidos corresponde a cada uno de los organismos de cuenca en su respectivo ámbito territorial [...] Mediante acuerdo de las Juntas de Gobierno interesadas, se podrá encomendar la gestión del acuífero a uno de los organismos afectados», con sujeción a la asignación de recursos hídricos que en el anexo I de la LPHN se hace para cada masa de agua subterránea en que se divide el acuífero compartido y a la delimitación geográfica que se establezca en un futuro reglamento. El art. 16.bis TRLA permite adscribir su administración a la demarcación más próxima o más apropiada. Esta posibilidad puede provocar problemas de aplicación práctica, al ser complejo determinar las diferencias de proximidad entre uno y otro organismo de cuenca y determinar el que es más apropiado⁹⁹⁵. No obstante, la falta de una revisión y actualización del PHN impide que se haya revisado la designación de los acuíferos compartidos, el reparto de recursos entre las administraciones hidráulicas competentes y los criterios para garantizar la gestión coordinada⁹⁹⁶.

Finalmente, es cuestionable la remisión que hacia el PHDH del Guadalete y Bárbate al PHN para ordenar la explotación compartida de la masa de agua subterránea de Sierra de Libar, que

⁹⁹⁴ El art. 6.a) LPHN establece que: «La identificación y definición de un sistema de explotación único para cada plan, en el que, de forma simplificada, queden incluidos todos los sistemas parciales, y con el que se posibilite el análisis global de comportamiento. En ningún caso este sistema supondrá la eliminación de los sistemas de explotación previstos en los Planes Hidrológicos de cuenca, ni la anulación de las determinaciones que les afecten». Ello implica mantener los sistemas de explotación considerados en los PHC de 1998, pero realizando un análisis global de la DH que permita planificar las infraestructuras necesarias de interconexión entre dichos sistemas parciales para garantizar la distribución de los recursos excedentarios a los sistemas deficitarios.

⁹⁹⁵ El art. 16.bis.3) TRLA, incorporado por la Ley 62/2003, exige que «los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte del acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas». Con ello se pretendía regular los criterios para encomendar la gestión total del acuífero compartido a uno de los organismos de cuenca afectados (art. 8.2 LPHN), pero lo único que vino a introducir fueron numerosas dudas de su aplicación práctica a la hora de establecer el organismo de cuenca más próximo o apropiado, cuya resolución en caso de discrepancia correspondería al MMA. Véase DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 192).

⁹⁹⁶ EMBID IRUJO, A. (2015: 38) considera que «No es sustancial que en este segundo ciclo [este autor considera como segundo ciclo al PHDH 2009-2015] no se haya aprobado un nuevo PHN. Baste con indicar que la DMA se refiere solo a Planes Hidrológicos de cuenca con ámbito de Demarcación, siendo la existencia de un PHN algo que se debe decidir por cada Estado miembro de la UE –como ha hecho España– en el marco de su propia legislación». No obstante, y de acuerdo con las remisiones que los distintos PHDH hacen a dicho PHN, opino, al igual que EMBID IRUJO, que se debería haber revisado el PHN para dar por finalizado el proceso planificador del ciclo 2009-2015, antes de haber comenzado a elaborar los PHDH de segundo ciclo 2015-2021.

comparte con la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Ello, por cuanto al ser ambas cuencas intracomunitarias y no afectar a territorio alguno de otra CA, la regulación global o criterios comunes de gestión corresponde a la CA de Andalucía en exclusividad de acuerdo con el art. 2 LADA.

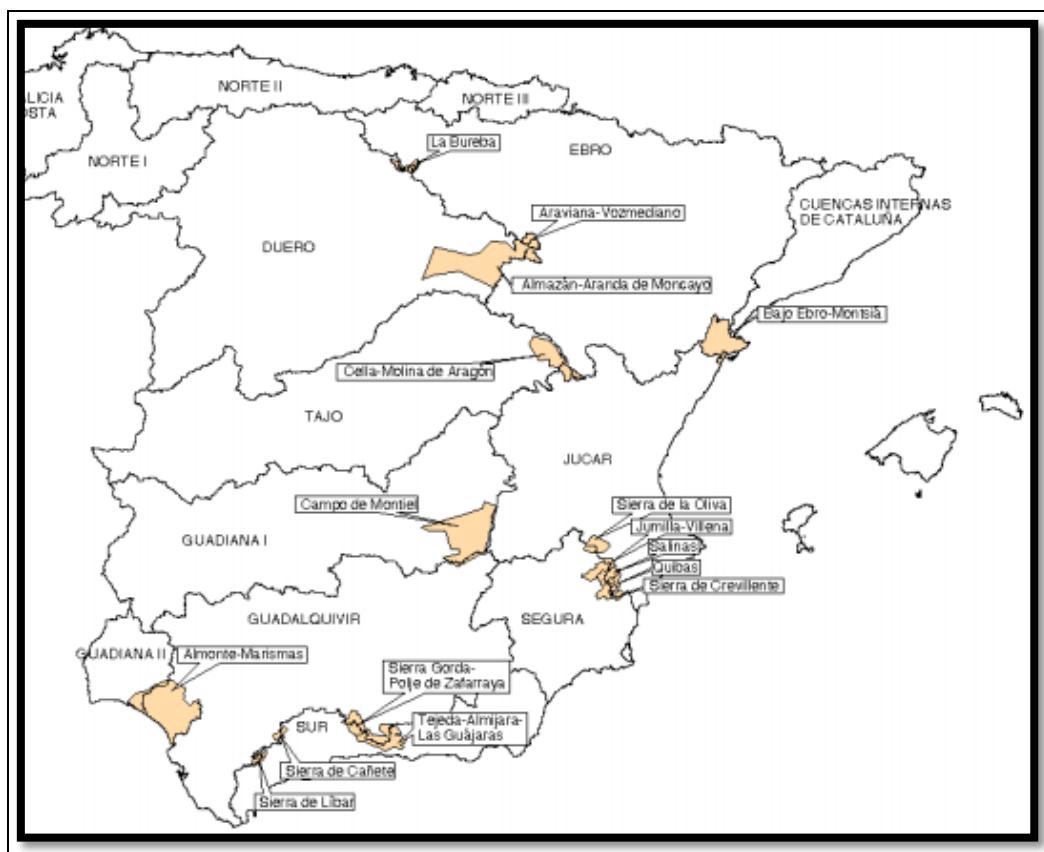


Ilustración 23. Acuíferos compartidos según la LPHN

El art. 23 del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras incluía una cláusula para permitir a las unidades de demanda agraria o zonas regables afectadas por las restricciones establecidas en el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana (aprobado por el Decreto 178/2014, de 16 de diciembre), complementar las dotaciones deficitarias con el aprovechamiento de aguas pluviales, siempre que dicha medida no impidiera alcanzar los objetivos ambientales previstos en las masas de agua afectadas. Esta opción, a mi juicio, incluida tras presiones de las comunidades de regantes de la zona del Condado, era totalmente contraria a Derecho por cuanto permitía a los regantes captar y utilizar las aguas pluviales sin control alguno por parte de la administración hidráulica competente y, así, eludir o minorar las restricciones en materia de dotaciones impuestas por el citado plan especial, afectando a la recarga natural de los acuíferos y zonas húmedas del Parque Nacional de Doñana.

5. Utilización del DPH

Este capítulo regulaba materias diversas relacionadas con el uso del agua, como las concesiones, los usos privativos por disposición legal, las masas de agua en mal estado, el banco público y las dotaciones de recursos. Estos artículos no presentaban una sistemática y ordenación coherente, por lo que para su análisis se ha extraído su regulación y se ha ordenado en varios subapartados.

A. Concesiones de agua

Sin perjuicio de lo establecido en materia de otorgamiento, modificación, revisión o extinción de concesiones en el TRLA y en el RDPH, y las especialidades incluidas en la LADA y en el resto de normativa autonómica, en el capítulo VI de la normativa del plan se incluían algunas disposiciones generales sobre las concesiones⁹⁹⁷. La remisión al RDPH habilitaba a los gestores administrativos para aplicar supletoriamente el procedimiento administrativo de las autorizaciones y concesiones (capítulo III del RDPH), en tanto en cuanto la CA no estableciera una regulación propia dentro de los criterios generales establecidos en el TRLA. La carencia de un reglamento propio que regulará el procedimiento, ha hecho que en el Decreto-Ley 26/2021 se haya modificado el art. 45.10 LADA para remitir el procedimiento de la revisión de las concesiones a lo establecido en los arts. 157 a 160 RDPH.

a) Otorgamiento de nuevas concesiones

En cuanto a la documentación a presentar por el solicitante para valorar su compatibilidad con el PHDH, remitía a los arts. 106 y 108 RDPH⁹⁹⁸ y exigía justificar a través de un estudio agronómico las nuevas necesidades hídricas requeridas, de acuerdo con las dotaciones especificadas en el citado plan y las medidas que fueran a adoptar para minorar los retornos del agua y garantizar el uso eficiente y racional del agua⁹⁹⁹. El estudio agronómico podía acreditar

⁹⁹⁷ La STS de 11 de junio de 2015 (recurso 583/2012), establece que los PHDH no pueden establecer nuevas condiciones esenciales de las concesiones no establecidas en la normativa legal estatal y autonómica. Y que, por tanto, cualquier nuevo requisito o condición esencial que se establezca en las concesiones administrativas de acuerdo con estos planes se tendrá por no puesta y carecerá de aplicación jurídica.

⁹⁹⁸ Considero que la remisión realizada al art. 108 RDPH no es correcta, por cuanto este artículo no define la documentación a entregar para obtener una concesión, sino el informe de compatibilidad que debe emitirse de acuerdo con la documentación presentada por el solicitante.

⁹⁹⁹ El principio básico estatal y recogido también en la LADA, de someter la gestión del agua a lo establecido en la planificación hidrológica, implica que no se pueda otorgar ninguna concesión de agua para aquellos usos en que no exista asignación o reserva de recurso alguno en el horizonte correspondiente. Para ello, es obligatorio en el procedimiento de otorgamiento o modificación de las concesiones solicitar el preceptivo informe de la oficina de planificación hidrológica. Es sorprendente que en la regulación de estos planes se incluyera la posibilidad de que se puedan superar las asignaciones en los horizontes previstos, por mucho que exija en ese caso la correspondiente revisión previa del PHDH y el reajuste de los balances de recursos. Los gestores administrativos que tramitan las concesiones no pueden resolver favorablemente ninguna petición en la que se solicite un volumen mayor que el reservado para dicho uso en el plan, salvo que se demande la correspondiente expropiación de acuerdo con los arts. 60.2 TRLA y 23.3 LADA. Por lo que, llegado el momento en que no queden recursos ociosos en el sistema

la necesidad de aplicar dotaciones netas por cultivo superiores a las establecidas en el plan. Ello atribuía una amplia discrecionalidad a la administración para aceptar o no aumentos de dotaciones y condicionaba a los interesados a solicitar las dotaciones netas establecidas en los PHDH, aun cuando pudieran necesitar otras menores por una mejor eficiencia de su sistema de riego.

Asimismo, el plan exigía tener en cuenta el ciclo integral del agua y las disponibilidades globales del sistema de explotación, aun cuando existieran recursos libres en las masas de agua; a diferencia de los arts. 45.2 LADA y 24.4.e) LADA que exigen tener en consideración las disponibilidades globales de la demarcación, aun cuando existan recursos libres en el sistema de explotación. De manera que para apreciar la compatibilidad o incompatibilidad de la concesión solicitada con el citado plan (art. 108 RDPH) habrá que tener en cuenta únicamente los recursos previstos para el uso solicitado y el sistema de explotación donde se ubique la toma prevista. Sin que la escasez de recursos en un sistema de explotación (sistema deficitario) de la DH pueda influir en la compatibilidad o incompatibilidad de la concesión de otro sistema de explotación que tenga recursos disponibles (sistema excedentario). Por ello, la redacción dada en la normativa de los PHDH intracomunitarios era más coherente con la normativa básica estatal (el art. 21 RPH vincula la asignación y reserva de los recursos disponibles a cada uno de los sistemas de explotación definidos en el PHDH) y con el funcionamiento hidráulico de los sistemas de explotación como sistemas independientes unos de otros¹⁰⁰⁰.

Los aprovechamientos que originaban vertidos puntuales (no difusos) debían solicitar la autorización administrativa de vertido junto con la solicitud de concesión, siguiendo la regulación contenida en el art. 246.4 RDPH. No obstante, se eximía de esta obligación a los aprovechamientos de escasa importancia regulados en el art. 130.1 RDPH (riegos con caudal máximo instantáneo menor de 4 litros por segundo y volumen máximo anual menor de 50.000 metros cúbicos, usos domésticos hasta 50 personas, constituyan o no núcleo habitado, y otros destinos diferentes de los indicados que soliciten un caudal máximo instantáneo inferior a 2

de explotación para el uso solicitado, el interesado deberá instar dicha expropiación o recurrir a la cesión temporal de otros usuarios.

¹⁰⁰⁰ No tiene lógica alguna pretender mejorar los sistemas de explotación deficitarios con los recursos no concedidos de los sistemas excedentarios si entre dichos sistemas no existe una infraestructura hidráulica que pueda trasvasar los recursos hídricos del sistema excedentario al deficitario. Por ello, si el PHDH no establece una reserva específica para dichos trasvases de recursos, los recursos disponibles en cada sistema de explotación deberán otorgarse según el orden de preferencia de los usos establecidos en dicho plan y el orden cronológico de las solicitudes, sin perjuicio de que en aquellas concesiones que se sometan al trámite de competencia de proyectos pueda presentarse una solicitud preferente según el orden de preferencia y los criterios establecidos en el citado PHDH o, en su defecto, por los establecidos en el art. 24 LADA. El limitar el otorgamiento o ampliación de las concesiones de un sistema de explotación excedentario por la existencia en la misma cuenca de otros sistemas deficitarios (como sucede en la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir) conlleva la imposibilidad de otorgar ninguna nueva concesión o ampliación de los existentes aun cuando existan recursos disponibles para el uso solicitado en ese sistema y, por tanto, se minoran las expectativas de los interesados al aprovechamiento de los recursos hidráulicos públicos y el consiguiente desarrollo económico y social de la zona.

litros por segundo)¹⁰⁰¹, que podían solicitar posteriormente la preceptiva autorización de vertido (art. 100.1 TRLA).

Finalmente se admitía el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas en zonas situadas fuera de masas de agua subterránea no protegidas en el plan, limitada a un volumen máximo de 40.000 metros cúbicos/año hasta en tanto en cuanto se conocieran los recursos reales y siempre y cuando se trataran de aguas renovables. Esta posibilidad se admitía por cuanto son recursos no cuantificados en el plan por constituir acuíferos confinados de pequeña extensión y que, como tales, no estaban catalogados dentro del inventario de masas de agua subterránea. Al no contener grandes recursos de aguas subterráneas, la utilización de los acuíferos suele limitarse a aprovechamientos de escasa importancia, similares a los usos privativos por disposición legal del art. 54 TRLA. No obstante, requieren de una vigilancia y control exhaustivo para verificar que no detraen recursos de masas de agua subterránea o superficiales cercanas, con merma de los recursos de los aprovechamientos existentes.

b) Revisión de concesiones

Los planes copiaban, sin añadir nada nuevo, la regulación de las revisiones establecida en el art. 45.5 LADA¹⁰⁰², pero ignoraban los apdos. 7, 8, 9 y 10 de dicho art. 45¹⁰⁰³, que completan

¹⁰⁰¹ El citado art. 130 RDPH lo que viene a recoger son las especialidades en la tramitación de aquellas concesiones de escasa importancia, con objeto de eximir las del trámite de competencia de proyectos y de la obligación de presentar un proyecto técnico firmado por técnico competente, así como de limitar la información pública. En vez de ello, se les exige solamente un croquis detallado y acotado de las obras de toma y del resto de las instalaciones junto con una memoria descriptiva de las mismas. Pero en ningún caso establece especialidad alguna en cuanto a la autorización de vertido, que debe por tanto presentarse con toda la documentación establecida en el art. 246 RDPH, con sometimiento a todos los trámites exigidos para las autorizaciones de vertido.

¹⁰⁰² EMBID IRUJO, A. (2015: 98-101) considera que «la revisión de concesiones por motivo de la modernización de regadíos podría derivarse, sin más, de lo preceptuado en el TRLA, lo que no impide que se pueda regular al respecto en los Planes Hidrológicos y mostrar una dirección en la actuación del Organismo de cuenca, que le va a vincular mucho más estrechamente en la realidad práctica». Coincido con dicho autor, y no veo la justificación jurídica de que los PHDH intracomunitarios hayan regulado sobre la revisión de las concesiones, máxime cuando se limitan a remitir a lo establecido en el citado art. 45.5 LADA.

¹⁰⁰³ En estos apartados del citado art. 45 LADA se regulan otros supuestos de revisión de oficio de las concesiones administrativas. Así el apdo. 7 exige la revisión de oficio cuando en el ejercicio de un derecho al uso privativo se afectara a otro usuario con derecho anterior. Supuesto que no debe darse en la práctica si se ha seguido a rajatabla el procedimiento de otorgamiento establecido en el TRLA y en el RDPH, y de darse dicha afección pasado un tiempo de su otorgamiento, habría que analizar si ello se debe a que el usuario incumple las condiciones impuestas en la concesión o no. Si el usuario no incumple las condiciones, estaría exento de indemnización alguna por cuanto dichas afecciones debían haberse determinado por la administración, o denunciado por el afectado, durante la tramitación realizada. Del mismo modo, se establece la revisión de oficio de los usos en los cuales haya tenido lugar una modernización de las instalaciones para adecuarlas a las nuevas situaciones y destinar los recursos sobrantes al banco público del agua. No obstante, en el párrafo siguiente se habilita a la consejería para destinar parte de los recursos ahorrados al usuario cuando estén garantizados el uso de abastecimiento y los caudales ambientales y no existan desequilibrios en el sistema de explotación. Esta revisión también está exenta de indemnización.

Este apartado novedoso en la legislación básica de aguas, no lo es tanto en la legislación en materia de regadíos,

la legislación básica del art. 65 TRLA. A este respecto, el art. 45.5 añade al art. 65.2 TRLA un criterio técnico importante a la hora de valorar si la concesión puede cumplirse con una menor dotación o mejora de la técnica de utilización del recurso, que es atender a las «alternativas productivas en la zona de producción y a las tecnologías disponibles». Posteriormente el Real Decreto 1290/2012 incluyó este criterio en el art. 156.bis RDPH, en sintonía con lo regulado en la LADA. Asimismo, dicho art. 45.5 extiende la acreditación de menor dotación y ahorro a todos los usos sin distinción alguna, y no solo al abastecimiento de población y regadío como hace el citado art. 65.2 TRLA. Esta extensión es lógica y loable por cuanto el uso sostenible del agua y el fomento del ahorro son un principio básico de la DMA y de la LADA (art. 5.2) que debe aplicarse a la totalidad de los usos autorizados.

También se regulaba la revisión a instancia de parte¹⁰⁰⁴ de las concesiones para destinar los recursos a otros usos de mayor utilidad pública o interés social que generaran reducciones de consumo. Al vincular obligatoriamente la revisión a una reducción de consumo, los concesionarios no tenían estímulos para proponer dicha revisión, por mucho que pudiera destinarlo a otro uso distinto. Hubiera sido preferible limitarlo exclusivamente a la variación de las características no esenciales, como hace el art. 158 RDPH; y remitir la modificación de las

que vienen exigiendo que los ahorros en dotación de agua conseguidos a través de las subvenciones y ayudas otorgadas por la administración para la modernización de los regadíos, se destinaran a eliminar los déficits hídricos del sistema y a la garantía de los usos preferentes de abastecimiento y ambiental. Prohibiéndose que estos recursos ahorrados se destinen a nuevos regadíos (Real Decreto 287/2006). Tampoco lo es para la LPHN, que en su art. 24.2, permite que la parte de volumen ahorrado en la modernización y mejora de las redes de abastecimiento a poblaciones se mantenga como reserva para el mismo abastecimiento, sin perjuicio de que puedan otorgarse aprovechamientos en precario sobre dichos volúmenes. No obstante, era necesario que a través de una norma legal en materia de agua se reforzará la exigencia legal establecida en materia de regadíos de recuperar los recursos ahorrados por la modernización de los regadíos para garantizar los usos existentes y disminuir los déficits hídricos de las cuencas hidrográficas, ya que hasta la fecha las inversiones millonarias realizadas tanto por la Administración estatal como autonómica en ayudas y subvenciones solo habían conllevado un aumento de la superficie de riego. No obstante, la obligación incluida de destinar parte de ese ahorro para el propio uso del usuario, incumpliendo la normativa en materia de regadíos, va a seguir permitiendo que con los ahorros en dotación por modernización de las instalaciones se sigan aumentando la superficie de regadío provocando más estrés hídrico a los sistemas de explotación actuales. Además, no es coherente que para otorgar nuevas concesiones o ampliar las existentes se exija tener en consideración las disponibilidades globales de la demarcación y para utilizar los recursos ahorrados en la modernización tan solo sea necesario que el sistema de explotación no tenga desequilibrios. Por ello, no debería haberse establecido como una obligación de la consejería y, si acaso, se podría haber dejado como una potestad de la consejería a petición del interesado, en la cual se debería tener en cuenta las condiciones exigidas para la modificación de las características establecidas en el art. 45.1 y 2 LADA.

¹⁰⁰⁴ La revisión de concesiones es un expediente que generalmente se instruye de oficio por parte de la administración si se dan alguna de las circunstancias enumeradas en el art. 65.1 y 2 TRLA. Y tan solo en el supuesto de «casos de fuerza mayor» se admite la petición del concesionario. Por tanto, debemos considerar que las causas de revisión recogidas en dicho art. 65 constituyen un *numerus clausus*, y que el resto de solicitudes de los particulares deben tramitarse como una modificación de las características de la concesión, sobre todo si implican una modificación de las características esenciales (art. 158 RDPH). A mi juicio, el redactor de la ley ha equivocado los conceptos jurídicos, pues debería haberse referido a una modificación de las características a instancia de parte, que se sometería a lo establecido en los apdos. 1 y 2 del art. 45 LADA y no a lo previsto en los apdos. 5 y ss. del mismo artículo.

características esenciales (como el consumo o dotación) al procedimiento de modificación de la concesión.

Por otro lado, exigía a la consejería, copiando el párrafo tercero del art. 45.5, la realización de una revisión de oficio cuando no se hubieran utilizado totalmente los caudales por un plazo de tres años ininterrumpido o cinco años con interrupción por causas imputables al titular. Esta regulación viene a suplir un pequeño vacío legal que se producía a la hora de aplicar el art. 66 TRLA, que exige la interrupción permanente de la explotación en su totalidad para caducar la concesión. La utilización parcial de las dotaciones concedidas no conllevaba la caducidad de la concesión y los titulares seguían manteniendo en vigor unas concesiones como reserva para si en un futuro volvían a retomar la explotación. Con esta regulación se habilita a la consejería para reducir, de acuerdo con esa utilización parcial, las dotaciones concedidas a las realmente utilizadas en los últimos años. Esta revisión de oficio por causa de uso ineficiente o uso parcial está exento de indemnización alguna, tal y como indica el citado art. 45.5 LADA y se puede deducir del art. 65.3 TRLA, que establece que solo en el caso de revisión para adecuarlo a los PHDH tendrá el concesionario o titular perjudicado el derecho a indemnización.

c) Modificación de las concesiones

Se admitía la modificación de concesiones en masas en mal estado cuantitativo, siempre y cuando «no conlleven el incremento de la extracción anual, referida a la media de los consumos de los tres últimos años». Esta posibilidad estaba referida únicamente a las masas de agua superficiales por cuanto seguidamente se incluía en estos PHDH un artículo que regulaba las masas subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado, siguiendo lo establecido en el art. 54 LADA. Aun así, es difícil de entender que se puedan recuperar las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado sin reducir las extracciones o aprovechamientos existentes con las mejores técnicas disponibles para los usos previstos hasta hacerlas coincidir con los recursos disponibles. Por ello, debería haberse aplicado el mismo criterio de reducción de consumos que para las revisiones a instancia de parte (mejor dicho modificaciones) para cambiar a otros usos de mayor utilidad pública o interés social.

d) Sistemas de medición de caudales o contadores

Los planes reiteraban la obligación de los usuarios de instalar sistemas de medición de caudal homologados (arts. 7 y 45.11 LADA y 55.4 TRLA¹⁰⁰⁵), sin especificar el organismo competente

¹⁰⁰⁵ A diferencia de lo exigido en la LADA, en el TRLA solo se indica que sean sistemas de medición o de control efectivo de los volúmenes realmente consumidos, sin exigir que sean homologados. Esta indefinición de la norma estatal venía provocando que cada usuario o titular de derechos pusiera el sistema que estimara más adecuado o más barato, sin garantías en cuanto a la calidad y fiabilidad de los datos o medidas suministrados al organismo de cuenca. Ello ha requerido que se hayan aprobado por la junta de gobierno de los respectivos organismos de cuenca instrucciones y requerimientos específicos de los contadores volumétricos a instalar en las tomas de agua. Así, en el BOE núm. 140, de 13 de junio de 2006, se publicó el anuncio de la CH del Guadalquivir en el que se establecen las prescripciones técnicas para la instalación y mantenimiento de contadores volumétricos.

para la homologación de este tipo de sistema de medida¹⁰⁰⁶. Ello provocó que los titulares de derecho tuvieran una cierta discrecionalidad para elegir a la empresa que les homologue el sistema de control y medida.

El citado art. 45.11 LADA admite, en el caso de conducciones por canales o acequias y en aquellos casos que no sea posible el instalar caudalímetros homologados, otros tipos de sistema de medición de caudal. Sistemas que, al no indicar expresamente que estén homologados, habrá que entender que no necesitan dicha homologación.

B. Uso privativo por disposición legal

Estos PHDH exigían autorización administrativa previa a los aprovechamientos de aguas subterráneas cuyo volumen anual no sobrepase los siete mil metros cúbicos anuales¹⁰⁰⁷ cuando se encontraran en masas de agua situadas aguas arriba de los embalses o cuando el nivel de explotación de la masa de agua sobrepasara el 60 % del volumen de recarga media anual, así como para el uso doméstico en las fincas conectadas a redes municipales de abastecimiento (incluyendo el llenado de piscinas¹⁰⁰⁸). Esta normativa se extralimitaba del mandato legal de los arts. 54.2 TRLA y 51.1 LADA, que lo limitan a aquellas masas declaradas sobreexplotadas

¹⁰⁰⁶ En las prescripciones técnicas establecidas por la CH del Guadalquivir se exige que el contador disponga de certificado de homologación expedido por organismo oficial y de verificación o calibración primitiva expedido por organismo oficial o Laboratorio acreditado oficialmente. A falta de regulación autonómica al respecto, debemos estar a lo establecido en las normas comunitarias y estatales reguladoras de instrumentos de medida y métodos de control metrológico, en particular la Directiva Delegada (UE) 2015/13 por la que se modifica la Directiva 2014/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a los contadores de agua, la Orden ARM/1312/2009 que regula los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del DPH, de los retornos al citado DPH y de los vertidos al mismo, la Ley 32/2014 de Metrología y el Real Decreto 244/2016 que lo desarrolla (en su anexo VIII).

¹⁰⁰⁷ La posibilidad prevista en la LAg, y mantenida en el TRLA, de los propietarios para captar aguas hasta siete mil metros cúbicos anuales sin autorización administrativa ha sido criticada por especialistas en la materia como MOREAU BALLONGA, J.L. (1996: 797), que consideraba que este aprovechamiento privativo por disposición legal del propietario del fundo facilitaba la realización abusiva y clandestina de pozos, de modo que proponía eliminarla de la LAg. Otros, como EMBID IRUJO, A. (2006A: 204), proponían modular este derecho del propietario para restringirlo exclusivamente a los usos domésticos o bien limitar los caudales o volúmenes anuales. Esta limitación también estuvo prevista en el borrador de reforma de la ley de aguas presentado por el Gobierno el 7 de junio de 2006, basándose en que estos aprovechamientos ponían en riesgo determinadas masas de agua. Si bien, se establecía una disposición transitoria para garantizar los derechos adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2035. Finalmente, dicha reforma no llegó a realizarse, por lo que solamente se puede exigir autorización si la masa de agua ha sido declarada sobreexplotada o en riesgo de estarlo (art. 54.2 TRLA). Bajo esta misma premisa, considero que el legislador autonómico ha establecido en el art. 51 LADA la posibilidad de exigir autorización en las masas de agua subterráneas declaradas en control preventivo para protegerlas de la sobreexplotación.

¹⁰⁰⁸ Esta limitación ilegal obedece a evitar una práctica muy común de construir pozos en los chalets y viviendas de urbanizaciones para abaratar el coste del llenado de piscinas y riego de jardines con agua potable. El control de estos aprovechamientos por disposición legal se podría realizar sin necesidad de someter a autorización previa a estos aprovechamientos, si se informara de la incompatibilidad de tener, dentro de un mismo predio o finca, dos derechos de agua para el mismo uso.

o en riesgo de no alcanzar el buen estado¹⁰⁰⁹.

Asimismo, se regulaban las distancias mínimas entre pozos, entre pozos y manantiales o cauces públicos, sin perjuicio de las distancias que se pudieran establecer en perímetros de protección o zonas de salvaguarda de captaciones oficialmente determinados por la consejería competente. Con ello, se mantenía el criterio establecido en la anterior Ley de Aguas de 1879 de exigir una separación entre los pozos para evitar que hubiera afecciones entre estos aprovechamientos, sin necesidad de recurrir a complejos estudios hidrogeológicos, que posteriormente se incorporó a los PHC aprobados en el año 1998 y a alguno de los PHDH intercomunitarios¹⁰¹⁰. Esta regulación de distancias entre captaciones, más propio de épocas pasadas donde era complicado determinar la afección entre captaciones próximas, debería haberse sustituido por la exigencia de presentar un estudio hidrogeológico que demostrara la no afección a las captaciones situadas a menos de 100 metros, como hacia el PHDH del Guadiana.

C. Normas generales relativas a las masas de agua en mal estado

A falta de un reglamento que establezca el procedimiento para la identificación de la masa de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado y la determinación de los perímetros de protección,

¹⁰⁰⁹ No obstante, el texto del art. 51.1 LADA no es concordante con lo regulado en el art. 54.2 TRLA, al extender la autorización a los aprovechamientos situados en masas declaradas por la consejería en control preventivo. En su redacción original del anteproyecto de ley, el Consejo Consultivo en su Dictamen 556/2009 ya exigía la mejora de la redacción para que no entrara en conflicto con la regulación estatal prevista en el art. 54.2 TRLA y el 84.2 RDPH. Asimismo, el FJ 23º de la STC 227/1988 establece la incompetencia de las CCAA para regular libremente los supuestos de adquisición del derecho al uso privativo de las aguas públicas por disposición legal, ya que la legislación autonómica podría dejar vacía de contenido y virtualmente anulada la norma general del otorgamiento concesional establecido en el art. 59 TRLA. Por ello, la primera frase del citado art. 51.1 LADA: «En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no se podrán realizar captaciones de agua, sin la previa concesión o autorización administrativa», puede ser inconstitucional al incidir sobre el derecho *ex lege* al aprovechamiento privativo de las aguas de dominio público cuya competencia es estatal, tal y como se recoge en el art. 52.1 TRLA, y extender su ámbito de actuación a la totalidad de la CA de Andalucía, lo que supone aplicarlo también a las cuencas hidrográficas intercomunitarias cuya competencia normativa y ejecutiva corresponde en exclusiva al Estado. Este apartado solo se podría considerar conforme con la legislación básica en el caso de que entendamos que la limitación de realizar captaciones de agua sin la previa concesión o autorización administrativa se circunscriba a las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado (como se exige también en el citado art. 54.2 TRLA) y, en su caso, a las masas declaradas en control preventivo por la consejería competente (el art. 51.1 LADA remite el procedimiento para declarar que una masa de agua debe ser objeto de control preventivo para evitar que llegue a estar en riesgo de no alcanzar el buen estado, a un futuro reglamento). El Consejo Consultivo en su Dictamen 556/2009 exigía justificar los presupuestos medioambientales que legitiman la exigencia de dicha autorización «en el contexto de medidas adicionales de protección o por la presencia de razones de interés general que justifiquen tal exigencia, siempre sobre la base de parámetros de razonabilidad y bajo el amparo de los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma».

¹⁰¹⁰ Considero que el redactor de los PHDH intracomunitarios utilizó de guía las distancias establecidas en el PHDH del Guadalquivir, por cuanto son coincidentes en todos sus términos. Por el contrario, otros planes intercomunitarios, como el del Guadiana, establecieron distancias variables para cada UH (entre 100 y 550 metros), aunque posibilitaban su construcción a menor distancia si se presentaba un estudio hidrogeológico que acreditara no afectar a las captaciones situadas a menos de 100 metros.

y sobre la base de lo establecido en el art. 54 RPH, deben ser los PHDH los que identifiquen las masas de agua subterránea en riesgo y definan los perímetros de salvaguarda, distancia entre aprovechamientos, profundidad de la perforación, sellado de pozos y el resto de condiciones que se estimen oportunas para el otorgamiento de concesiones en estas masas. Los criterios para evaluar los estados de una masa de agua subterránea están fijados en el Real Decreto 1514/2009, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

Así, la normativa de estos PHDH, de acuerdo con la regulación contenida en el art. 54.1 LADA para las masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado, establecía que no se admitirían nuevos derechos ni registro de derechos de agua en la sección B (pozos de menos de siete mil metros cúbicos anuales del art. 54.2 TRLA) mientras permanecieran las circunstancias que habían llevado a tal deterioro; y la obligación de constituir de oficio una CUMAS y aprobar un programa de medidas en el plazo máximo de un año¹⁰¹¹.

Este programa de medidas debe ordenar el régimen de extracciones para lograr una explotación racional, pudiéndose sustituir las captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias¹⁰¹², se podrán incluir perímetros de protección en que sea necesaria autorización para la realización de obras de infraestructura, extracción de áridos y cualquier actividad que pueda afectar a la masa e, incluso, prever la aportación de recursos externos. Hasta la aprobación del programas de medidas la administración podrá acordar las limitaciones de

¹⁰¹¹ En el año 2010, en el que se aprobó la LADA y se estaba elaborando los PHDH, el art. 56 TRLA se refería a los «acuíferos» sobreexplotados, en vez del término avalado por la DMA de «masa de agua subterránea». Así, adelantándose a la redacción que se daría al art. 56 TRLA por medio del Real Decreto-Ley 17/2010, la LADA incluyó en su art. 54 la regulación de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado con un texto muy similar al citado art. 56. La amplia coincidencia en los textos legales aprobados nos hacen dudar acerca de si el legislador estatal ha utilizado la regulación de la LADA como base para la modificación de este art. 56 TRLA o si el redactor de la LADA conocía previamente el texto de dicho art. 56 y aprovechó para incluirlo. En cualquier caso, tras la modificación realizada del art. 54 mediante el Decreto-Ley 2/2020, la regulación es coincidente al remitir el citado artículo a las medidas previstas en el art. 56 TRLA. En este último artículo se busca agilizar la adopción de las medidas necesarias para proteger los recursos subterráneos, ya que el procedimiento para la declaración de acuíferos sobreexplotados previsto anteriormente se ha venido mostrando sumamente farragoso y lento, imposibilitando la adopción de medidas de restricción de extracciones y limitaciones de nuevas captaciones que pudieran recuperar el buen estado de la masa de agua subterránea. Así, se elimina la obligación de consultar al consejo del agua para dictar esta declaración y se establecen unos plazos perentorios para la constitución de la CUMAS y la elaboración del programa de medidas para la recuperación de la masa de agua.

¹⁰¹² DELGADO PIQUERAS, F. (1992: 225) defendía la legalidad de esta medida en casos justificados frente a otros autores como DE VICENTE DOMINGO, R. (1988: 2146), que consideraban que dicha transferencia de concesiones particulares a la CUMAS era ilegal, sancionadora y confiscatoria. Y ello, por cuanto esta transformación de los derechos concesionales está expresamente prevista en el art. 172 RDPH (y actualmente también en el art. 56 TRLA). Coincido con DELGADO PIQUERAS por cuanto así se ha recogido expresamente en el art. 56 TRLA y, además, es la forma más eficaz para poder controlar las extracciones de agua por parte de la propia CUMAS y del organismo de cuenca. No obstante, de acuerdo con lo regulado en el art. 35.6 LADA para sustituir las captaciones individuales se debería contar con la conformidad de los usuarios o titulares de los derechos de dichas captaciones, y la autorización previa de la consejería.

extracción, así como las medidas de protección que sean necesarias como medida preventiva y cautelar, entre las que estaría la determinación de una zona de salvaguarda en la cual no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones a menos que los titulares preexistentes estén constituidos en CUMAS¹⁰¹³.

Esta regulación, recogida en los PHDH intracomunitarios, siguiendo el texto del art. 54.1.c) LADA de aquel momento, coincidía con la establecida en el art. 56 TRLA, salvo por la limitación incluida en su apartado c) de que «No se otorgaran nuevos derechos de agua ni autorizaciones de uso sobre la masa en riesgo en tanto la circunstancia que ha llevado al deterioro de la masa permanezca». Esta limitación tenía un alcance territorial y temporal más amplio que la establecida para las zonas de salvaguarda en el citado art. 56 TRLA, que solamente limita las extracciones en una zona concreta y hasta que esté aprobado el programa de actuación para la recuperación de la masa de agua¹⁰¹⁴. Sin perjuicio de la posibilidad establecida en los arts. 56.3 TRLA y 54.4 LADA, de «autorizar temporalmente extracciones superiores a los recursos disponibles de una masa de agua subterránea cuando esté garantizado el cumplimiento de los objetivos medioambientales» para solventar esta limitación.

Como se ha expuesto, no aportaba nada nuevo la regulación incluida en los PHDH respecto del art. 54 LADA, habiendo desaprovechado la ocasión de flexibilizar las limitaciones impuestas por el referido artículo en aquella época (que en el año 2020 se han anulado), incluyendo una cláusula similar a la recogida actualmente en el art. 56.4 TRLA que permite que con la recuperación de la masa de agua se pueda «reducir progresivamente las limitaciones del programa y aumentar, de forma proporcional y equitativa, el volumen que se puede utilizar, teniendo en cuenta, en todo caso, que no se ponga en riesgo la permanencia de los objetivos generales ambientales». Ello hubiera permitido autorizar temporalmente extracciones superiores en épocas de sequía, especialmente para el abastecimiento de agua a poblaciones o

¹⁰¹³ La potestad establecida originariamente en el art. 54.2 LAg, actualmente regulada en los arts. 54 LADA y 56 TRLA, de limitación temporal del otorgamiento de nuevas concesiones hasta tanto en cuanto se constituya la CUMAS, no tiene sentido en la legislación vigente por cuanto la CUMAS se constituye de oficio en el plazo de seis meses por la consejería o el organismo de cuenca y, por tanto, su constitución suele ser previa al programa de medidas donde se incluye esta zona de salvaguarda. Tenía más sentido en el texto original del citado art. 54.2 LAg, donde no se establecía la obligación de constituir esta CUMAS en los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, por cuanto esta medida tenía como objetivo incentivar dicha constitución. Como apunta DELGADO PIQUERAS, F. (1992: 224), esta medida más bien «desincentivaba la constitución de las comunidades de usuarios, al tener los usuarios existentes interés en que no se concedieran más recursos a futuros usuarios, que les pudieran privar en un futuro de ampliar sus derechos concesionales».

¹⁰¹⁴ El referido art. 54 LADA establecía unas limitaciones más estrictas que las establecidas en la normativa básica del art. 56 TRLA, lo que encorsetaba o rigidizaba los aprovechamientos en estas masas de agua en situaciones extraordinarias de sequía en las cuencas intracomunitarias en comparación con las cuencas intercomunitarias. Por ello, el Decreto-Ley 2/2020 ha modificado el texto del art. 54 para remitir a las medidas previstas en el art. 56 TRLA y fomentar la aportación de recursos externos o no convencionales para la mejora del estado de la masa de agua y la satisfacción de las demandas.

a otros usos de interés público o social, sin recurrir a la potestad otorgada en el art. 58 TRLA para las situaciones excepcionales, ni a las medidas previstas en los PES.

D. Banco Público del Agua

Estos PHDH copiaban las finalidades de los recursos de agua del banco público previstos en el art. 46 LADA¹⁰¹⁵ y ampliaban la procedencia de estos recursos a los procedentes de modificaciones de los derechos de las aguas privadas (art. 51), además de los procedentes de la revisión o extinción de concesiones (art. 45) y de la expropiación de derechos (art. 46). No obstante, la disponibilidad de nuevos recursos en aquellos sistemas con sobredemanda de agua se debe destinar a la recuperación del buen estado de las masas de agua y a mejorar la disponibilidad del uso de abastecimiento (art. 25.7 LADA).

E. Dotaciones de agua

Establecía unas dotaciones brutas máximas de agua para abastecimiento, exclusivamente de boca y salubridad, dentro de los rangos establecidos en la IPH estatal, aunque se admitían excepcionalmente dotaciones superiores siempre que se justificara con estudios específicos que la demanda estaba insatisfecha. Se consideraba satisfecha la demanda urbana cuando el déficit de un mes no fuera superior al 10% demanda mensual y en diez años consecutivos la suma de los déficits no fuera superior al 8% de la demanda anual¹⁰¹⁶.

Asimismo, exigía un rendimiento mínimo del 80% para las redes de distribución de abastecimiento en el año 2015¹⁰¹⁷, siguiendo el criterio marcado por el PHC del Guadalquivir

¹⁰¹⁵ El art. 46 LADA facultaba a la consejería para constituir un banco público en el Distrito Hidrográfico del Guadalquivir, es decir en el territorio de la DH del Guadalquivir cuyas aguas transcurrían por Andalucía, sin contar con el organismo de cuenca estatal. Medida a toda luces innecesaria, por cuanto el art. 71.2 TRLA permite a los organismos de cuenca realizar adquisiciones de agua para interés autonómico a través de las ofertas públicas de adquisición de derechos en los centros de intercambio de derechos. Así, en el año 2015 se efectuó la adquisición de 932,95 Has de la finca de los Mimbrales para fines ambientales por un precio de 49880000 €, que incluye 6,8 Hm³ de derechos privados de agua junto con once sondeos y tres balsas incluidas en la finca, con objeto de disminuir las extracciones del acuífero Almonte-marismas y así mejorar la calidad de dicho acuífero y de las zonas húmedas del Parque de Doñana, gestionado por la CA de Andalucía. No obstante, con la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto de autonomía, y la devolución de las competencias en materia del agua traspasadas por el citado Real Decreto 1666/2008, esta referencia a los distritos hidrográficos carece de sentido por ser coincidente con las DH, de manera que la adquisición de derechos del agua por parte de la consejería debería realizarse a través de los centros de intercambio de derechos (arts. 71 TRLA y 354 y 355 RDPH).

¹⁰¹⁶ El nivel de garantía está establecido en el apdo. 3.1.2.2.4 IPH.

¹⁰¹⁷ En los PHDH intercomunitarios, como el del Segura, no se admitían pérdidas en las redes de distribución superiores al 20% (art. 17). Por lo que, entiendo que en los PHDH intracomunitarias de Andalucía se ha aplicado este mismo valor, sin considerar el consumo de agua para extinción de incendios ni otros parámetros técnicos e hidráulicos que pueden influir en los rendimientos de las redes de distribución de agua, como pueden ser: longitud, altitud, caudal, número de tomas, etc. En cuanto al plazo, en el PHDH del Guadalquivir se exigía garantizar esa eficiencia antes del horizonte 2021.

del año 1998¹⁰¹⁸. El rendimiento no era asimilable al exigido en el art. 33.1 LADA para poder ser beneficiarias de la financiación de la CA, por cuanto este rendimiento no tiene en consideración el «consumo medio en operaciones de extinción de incendios» ni otros posibles parámetros técnicos (longitud, caudal, presión, etc.) que puedan establecerse reglamentariamente. Estos parámetros condicionan notablemente el rendimiento hidráulico de las redes de distribución y, por tanto, aconsejan no aplicar a todas las redes el mismo porcentaje de rendimiento mínimo¹⁰¹⁹.

Del mismo modo, se fijaba también en estos PHDH intracomunitarios las dotaciones de agua para usos urbanos con actividades económicas de bajo consumo de agua, al igual que hacían los planes intercomunitarios para cumplir con el art. 60 TRLA (que no establece una diferenciación entre el agua urbana para consumo de boca y salubridad de las actividades económicas de bajo consumo). Las dotaciones aun, estando dentro del rango admisible establecido en la IPH, eran bastantes inferiores al valor de referencia (entre 50 y 100 litros/habitante-día). Esta penalización al suministro de agua para las actividades económicas de bajo consumo a través de la red urbana, se modulaba al admitir que las dotaciones previstas pudieran aumentar o disminuir un 20% según «el nivel de la actividad comercial o industrial de la población o por cualquier otra circunstancia que concurra y sea debidamente justificada». Aun así, seguían siendo bajas en comparación con las establecidas en algunos PHDH intercomunitarios¹⁰²⁰.

En cuanto a las dotaciones de agua para regadío, los PHDH intracomunitarios no presentaban unos valores homogéneos y variaban según la tipología de cultivos existente en cada DH¹⁰²¹.

¹⁰¹⁸ Como he comentado en el anterior capítulo, el art. 19.2 del PHC del Guadalquivir del año 1998 establecía como objetivo a conseguir antes de la primera revisión del plan una eficiencia mínima a las redes de distribución de 0,7 y una eficiencia mínima de 0,80 entre el recurso suministrado al usuario y el agua captada en la toma. Para ello, se estimaban en un 5% las pérdidas en las conducciones de aducción y un 5% en la planta de tratamiento.

¹⁰¹⁹ Ya se ha comentado en la parte segunda de esta tesis que la regulación de las pérdidas en la red de distribución sometida a la pérdida de financiación de la CA fue declarada constitucional por el FJ 8º de la STC 152/2016, por cuanto la CA tiene competencias ordenadoras del servicio de abastecimiento y en la fijación de las condiciones para acceder a subvenciones y ayudas. Aunque sería susceptible de anulación el reglamento que se dicte al respecto si contuviera «magnitud o determinación alguna que pudiera resultar irrazonable o desproporcionada o que pudiera conducir a apreciar el menoscabo de la competencia» de las EELL. Y por ello, habrá que esperar a que se promulgue el nuevo el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua que está actualmente en exposición pública. La regulación actual del suministro domiciliario de agua se encuentra en el Decreto 120/1991, que fue modificado por el Decreto 327/2012 para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

¹⁰²⁰ Así, en el PHDH del Ebro se establecía una dotación para abastecimiento para poblaciones inferiores a 50.000 habitantes de 340 litros/habitante-día, mientras que el PHDH del Guadiana establecía 300 y el del Guadalquivir establecía 250. No obstante, en este último, al igual que los PHDH intracomunitarios de Andalucía, admitía el aumento del 20%, por lo que se podía llegar a 300 litros/habitante-día, igual que lo exigido en el Guadiana pero por debajo de lo previsto para el Ebro, y dentro del rango admisible previsto por la IPH (de 180 a 640 litros/habitante-día). Como se puede observar, la regulación de las dotaciones para abastecimiento recogida en los PHDH intracomunitarios han utilizado el criterio seguido por el PHDH del Guadalquivir.

¹⁰²¹ Ello es debido a que los PHDH del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate fueron elaborados por la misma

Así, el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas presentaba unos valores de dotaciones anuales por cultivo un poco superiores a los PHDH del Tinto-Odiel-Piedras y del Guadalete-Bárbate, pero más bajos que los previstos en la IPH estatal, en especial en los cultivos como el algodón y el arroz. Sin perjuicio de que se pudieran aplicar dotaciones netas por cultivo superiores a las previstas siempre que se justificara técnicamente dicha necesidad mediante el correspondiente estudio agronómico del interesado. Del mismo modo que para el abastecimiento urbano, se establecían las condiciones para considerar satisfecha la demanda de agua agrícola, que eran similares a las establecidas en el apdo. 3.1.2.3.4 de la citada IPH.

Asimismo, se instauraba el volumen total máximo bruto por UDA para el horizonte del 2015, al que debían ajustarse las nuevas concesiones, incluyéndose en el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas una dotación bruta media para cada UDA¹⁰²² en base a las diferentes características agronómicas y climatológicas existentes en las mismas.

Las dotaciones máximas ganaderas por tipo de ganado, aplicables salvo justificación técnica, eran idénticas al IPH estatal, salvo la de los equinos, que era tres veces superior a la de referencia de la IPH (tabla 53). Las dotaciones no se desglosaban por cada tipo de ganado, como hacía por ejemplo el PHDH del Tajo, que diferenciaba en cada tipo de ganado por tamaño y por actividad (engorde, leche, etc.).

Finalmente, establecía que las industrias individuales debían justificar el caudal solicitado teniendo en cuenta el principio de eficiencia y recirculación del agua cuando fuera posible. No obstante, establecía unas dotaciones/empleo-año para usos industriales y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo idénticas a las dotaciones máximas por tipo de industria establecidas en la tabla 55 de la IPH. Sin embargo, las dotaciones/VAB previstas en estos PHDH intracomunitarios eran ligeramente superiores a las establecidas en la citada IPH. Por otra parte, no estaban vinculadas a las mejores técnicas disponibles, como exige la LGICA, ni a la reutilización y minimización de los vertidos, como establecía el PHDH del Tajo.

En cuanto a las dotaciones para los nuevos polígonos industriales adoptaban el valor de 4.000 m³/ha/año utilizado en algunos PHDH intercomunitarios (como el del Guadiana), incluidos los recursos necesarios para riego de jardines, bomberos, limpieza, etc. Aunque no se indicaba nada sobre la garantía para estos usos industriales, de acuerdo con lo establecido en el apdo. 3.1.2.5.5 IPH, no podía ser superior a la considerada para la demanda urbana.

Dirección General de las Cuencas Atlánticas andaluzas, mientras que el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas fue elaborado por la Dirección General de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

¹⁰²² Así se denominan en los PHDH a las «unidades de demanda de aguas». El art. 13.3 RPH las define como «Las demandas pertenecientes a un mismo uso que compartan el origen del suministro y cuyos retornos se reincorporen básicamente en la misma zona o subzonas se agruparán en unidades territoriales más amplias, denominadas unidades de demanda».

6. Protección del DPH y calidad de las aguas

En este capítulo se trataban temas relacionados con la protección, la continuidad longitudinal y lateral de los cauces y las zonas protegidas (reservas fluviales, protección de las aguas subterráneas y otras zonas especiales). Pero no se incluía, a diferencia de los PHDH intercomunitarios, regulación alguna en materia de vertidos.

A. Ruptura de la continuidad del cauce

Se establecía la prohibición de la construcción de nuevos azudes u otras obras en las masas de agua superficiales que impidieran la continuidad ecológica, salvo que debidamente se justificara que eran necesarias por el interés general o la mejora ambiental. A tales efectos, establecía que la consejería aprobaría un plan andaluz de restauración de ríos (art. 26.4 LADA) para la eliminación de obstáculos, construcciones e instalaciones que tuvieran una incidencia negativa en sus características ecológicas, hidráulicas o geomorfológicas; y la restauración del cauce y de las zonas de servidumbre para asegurar la continuidad ecológica (art. 40 LADA). A tales efectos, se debía garantizar la franqueabilidad de todas aquellas infraestructuras de menos de diez metros de altura y la demolición de aquellas abandonadas o que no cumplieran la función para la que fueron autorizadas. Medidas que debían ser incorporadas posteriormente a los PHDH como exige el art. 42 TRLA.

B. Protección de cauces

Se prohibía la construcción de entubados, embovedados, canalizaciones en los cauces públicos o cualquier actuación que pudiera constituir una degradación del DPH y un impedimento a la continuidad lateral entre el cauce y la zona inundable, salvo por razones de interés público (arts. 97 TRLA y 25.6 LADA). Este último artículo extiende dicha prohibición también a la Administración hidráulica, que no debe incluir en los programas de medidas actuaciones de canalización superficial o subterránea de cursos fluviales. No obstante, en su art. 34.10 admite su ejecución exclusivamente para la defensa de los núcleos urbanos consolidados con riesgos de inundación, sin indicar nada sobre el interés público ni la imposibilidad de mantener el cauce natural.

De la misma manera, en la zona de servidumbre no se permitía la construcción de ningún obstáculo para garantizar su continuidad ecológica (art. 40.1 LADA), salvo que fuera conveniente para el uso o conservación del DPH o la siembra por parte de los propietarios. Obviaba, sin embargo, la posibilidad prevista en el art. 40.2 LADA de ejecutar actuaciones de interés general de las Administraciones públicas, siempre y cuando se garantice la continuidad ecológica.

Finalmente, exigía que se tomaran en consideración los efectos de aumento de caudales producidos por la urbanización de las márgenes, y el correspondiente sellado del suelo, debiendo el planeamiento urbanístico establecer los usos permitidos en función de la

inundación y erosión originada por el río. Estos usos no podían amparar la construcción de instalación u obstáculo alguno en las vías de intenso desagüe, ya que estaban prohibidas por el art. 42.6 LADA; y que en el resto de la superficie afectada por las avenidas de hasta 500 años de periodo de retorno debían respetar las limitaciones del art. 14 del Decreto 189/2002¹⁰²³.

C. Reservas fluviales

Se incluía en el anejo 7 un listado de las zonas protegidas inscritas en el registro de zonas protegidas de la DH (art. 99.bis.4 TRLA), entre las que se encontraban las declaradas de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza (art. 43.2 TRLA) y las reservas fluviales para la conservación de su estado natural (art. 21 LADA), circunscritas exclusivamente al DPH en virtud del art. 42.1.b.c') TRLA. Pero no recogía ninguna limitación parcial o completa a las autorizaciones y concesiones (art. 244.quater RDPH) del plan de ordenación y gestión de estas reservas, tal y como exige el art. 22.5 RPH¹⁰²⁴.

De conformidad con lo establecido en el art. 21 LADA, las necesidades ambientales de dichas reservas tienen la consideración de restricciones previas a los usos del agua existentes y futuros. A tales efectos, estos planes eximían de un análisis específico a los usos de abastecimiento y resto de usos compatibles con el mantenimiento del buen estado de la masa de agua. Se dejaba, por tanto, a la administración la fijación de los usos que son o no compatibles con el mantenimiento del buen estado y que, por ello, debían o no tener restringido su aprovechamiento¹⁰²⁵.

D. Protección de las aguas subterráneas frente a la intrusión de aguas salinas

Regulaba las medidas a realizar por la consejería para la gestión y seguimiento de un acuífero o zona en proceso de salinización, con objeto de poder establecer una limitación a su

¹⁰²³ Tanto el art. 42.6 LADA como el Decreto 189/2002 han sido derogados por la Ley autonómica 7/2021 y el Decreto-Ley 26/2021, por lo que actualmente las limitaciones en estas zonas son las fijadas en la legislación básica estatal y en la normativa de los PHDH.

¹⁰²⁴ Este artículo ha sido anulado por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, para incluir una nueva regulación de las reservas hidrológicas en los arts. 244.bis, ter, quáter, quinquies y sexies RDPH. Como su entrada en vigor era el 30/12/2016, sus determinaciones no llegaron a afectar a estos PHDH (ciclo 2009-2015), pero sí a la revisión de estos planes para el ciclo 2015-2021 que debían incluir las reservas naturales fluviales declaradas por Acuerdo de Consejo de Ministros de septiembre de 2015 y por la Administración autonómica en las cuencas hidrográficas intracomunitarias. A efectos de tener un registro único a nivel estatal, se establece la obligación en el art. 244.sexies.4 RDPH de facilitar al MAGRAMA los datos identificativos de estas reservas para mantener actualizado el Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas. La regulación de las reservas fluviales ha sido comentada en la parte segunda de esta tesis cuando se analizaba el contenido de los citados PHDH.

¹⁰²⁵ Entiendo que con ello la Administración quería ahorrarse la realización del análisis previo de impactos y presiones, que la normativa estatal (no básica) del art. 224.quater.1.c) RDPH exige a las «concesiones, autorizaciones o declaraciones responsables existentes cuando la actividad o uso sobre el recurso hídrico o sobre la morfología de las reservas hidrológicas pudiese producir efectos negativos o de alto riesgo ecológico». Ello no exime a la Administración autonómica, a la hora de definir estas reservas y su correspondiente plan de gestión, de establecer qué usos son compatibles y cuáles no.

explotación y, en su caso, la inyección de agua reutilizada para construir una barrera hidráulica contra la intrusión salina.

Tal y como indica el art. 244 RDPH, al cual remitía el PHDH, el procedimiento para la adopción del acuerdo y para las subsiguientes actuaciones sería similar al establecido para los acuíferos sobreexplotados (o actualmente, para las masas de aguas en riesgo de no alcanzar el buen estado). Y como tal, una vez constatada o identificada la intrusión salina de las aguas subterráneas, se debería constituir una CUMAS y aprobar un programa de medidas de conformidad (art. 35.2 LADA).

E. Perímetros de protección de las captaciones de abastecimiento y recarga artificiales

De acuerdo con el art. 55 LADA, se habilitaba a la consejería para aprobar perímetros de protección y normas específicas en las zonas donde se ubiquen las captaciones de agua destinada a la producción de agua de consumo humano. El art. 55.2 LADA extiende esta potestad también a las masas de agua subterránea que necesiten una especial protección por los usos prioritarios a que están destinadas o la existencia de hábitats o ecosistemas directamente dependiente de ellas, así como por su vulnerabilidad a la contaminación o a la afección por explotaciones inadecuadas de aguas subterránea¹⁰²⁶. Los PHDH tienen obligación de incluir los perímetros de protección (arts. 42 y 43 TRLA), al igual que los planes urbanísticos o de ordenación del territorio correspondientes (art. 56.2.d TRLA), con objeto de garantizar la no afección de los recursos hídricos existentes en esa zona (art. 99.bis.5 TRLA)¹⁰²⁷.

¹⁰²⁶ Además de estas finalidades incluidas en el art. 55.2 LADA, se pueden establecer perímetros de protección en cualquiera de las zonas protegidas previstas en el art. 99.bis.2 TRLA. Los cuales, de conformidad con el art. 173.2 RDPH, «tendrán por finalidad la protección de captaciones de agua para abastecimiento a poblaciones o de zonas de especial interés ecológico, paisajístico, cultural o económico».

¹⁰²⁷ En la legislación básica estatal, el art. 56 TRLA exige que dentro de estos perímetros de protección se requiera autorización administrativa para la realización de obras de infraestructuras, extracción de áridos u otras actividades. Originariamente en el año 2001, solo se regulaba para los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo y, tras la modificación de dicho artículo en el año 2012, también para las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado. Por su parte, el mencionado art. 55 LADA concreta el alcance y finalidad de estos perímetros de protección, así como las limitaciones de las actividades e instalaciones a ubicar en dicho perímetro, complementa a su vez la nueva regulación del art. 56.2.d) TRLA, dada por el Real Decreto-Ley 17/2012, «sin perjuicio de aquellas otras autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con la legislación sectorial de que se trate» para la ejecución de las obras o realización de las actividades o instalaciones que se exijan por su legislación sectorial estatal y, sobre todo, local, en cuanto a la ordenación territorial y otorgamiento de licencias de obra. La finalidad o motivos que justifican el establecimiento de estos perímetros de protección son la protección de los usos prioritarios, existencia de hábitats o ecosistemas, y la vulnerabilidad a la contaminación o a la afección por explotaciones inadecuadas de agua subterránea. En general con estos perímetros se busca evitar el deterioro de la masa de agua subterránea y la sobreexplotación grave de la misma. En caso de sobreexplotación grave de acuíferos, el Gobierno o Consejo de Gobierno autonómico puede adoptar las medidas adicionales que sean precisas en relación con la utilización del DPH (art. 58 TRLA).

No se deben confundir las medidas definidas en el art. 56 TRLA y 55 LADA de protección de los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de no alcanzar el buen estado, con las limitaciones a la utilización del DPH

El art. 55 LADA habilita a la consejería para, dentro de dicho perímetro, establecer limitaciones a nuevas concesiones y autorizaciones de vertido con objeto de reforzar la protección del acuífero, de forma similar a lo exigido por el art. 173.4 RDPH, así como a ciertas actividades (urbanas, agrícolas y ganaderas, industriales y recreativas)¹⁰²⁸ o instalaciones que puedan afectar a la cantidad o calidad de dicho acuífero. Estas últimas limitaciones también pueden ser impuestas por cualquier otra Administración con competencias sectoriales, para lo cual deberá solicitar informe previo de la administración hidráulica. Para ello, el art. 173.7 RDPH exige al organismo de cuenca suministrar a dichas Administraciones competentes los perímetros de protección y sus condicionamientos, para que sean tenidos en cuenta en los planes urbanísticos o de ordenación del territorio correspondiente. La información vinculará a dichas Administraciones en la elaboración de los instrumentos de planificación y en el otorgamiento de las licencias (art. 56.2.d TRLA) con objeto de garantizar la no afección de los recursos hídricos en los perímetros de protección que establezca la administración hidráulica (art. 99.bis.5 TRLA)¹⁰²⁹.

establecidas en el art. 58 TRLA para la sobreexplotación grave de acuíferos. BARRIOBERO MARTÍNEZ, I. (1997: 224-225) considera que en la legislación básica estatal se diferencia entre una sobreexplotación simple (art. 56) y una sobreexplotación grave (art. 58), aunque en ningún lugar se establezca como valorar dicha gravedad. Por lo que habrá que realizar una valoración caso por caso a partir de datos científicos y técnicos justificados. Al ser los procedimientos y los responsables de su aprobación distintos y, para evitar una confusión entre ambas figuras de protección, el legislador (preferentemente estatal) debería regular la forma de valorar cualitativamente la gravedad de la sobreexplotación y las limitaciones que en uno u otro caso son susceptibles de aplicarse para superar la situación de sobreexplotación declarada.

¹⁰²⁸ Tanto el art. 55.5 LADA, como el art. 173 RDPH, establecen un *numerus clausus* de actividades sujetas a condiciones en el perímetro de protección. Ambos listados de actividades o instalaciones son idénticos, con la salvedad de que se han sustituido las granjas por explotaciones ganaderas intensivas. Ello significa que en la LADA se han eximido de condiciones en los perímetros registrados a las explotaciones ganaderas extensivas en las cuales el ganado no se encuentra estabulado y pasta por el campo. Este condicionamiento de actividades e instalaciones en el perímetro de protección es independiente de la prohibición establecida en el art. 97 TRLA, con carácter general (sin perjuicio de las autorizaciones de vertido que pudieran otorgarse), de las actividades dentro del perímetro de protección cuando puedan constituir un peligro de contaminación o degradación del DPH. Por lo que se pueden definir dos perímetros de protección distintos: uno más estricto en el que se prohíben las actividades contaminantes de acuerdo con el citado art. 97; y otro menos exigente en el que se requiere autorización/informe para la realización de dichas actividades, de acuerdo con los arts. 56 TRLA y 55 LADA.

¹⁰²⁹ Por su parte, el art. 55.6 LADA exige que estos condicionamientos a las actividades antes indicadas, deban ser tenidos en cuenta en los diferentes planes urbanísticos o de ordenación. Pero no establece en este artículo, ni en ningún otro de la LADA, la obligación de remitir a las administraciones competentes en ordenación del territorio y urbanismo los perímetros de protección y condicionantes establecidos, salvo la obligación que impone el art. 20.5 LADA, de que se articulen los mecanismos de coordinación de los PHDH con las políticas de ordenación territorial y actividades específicas que tengan o puedan tener incidencias en el DPH. Esta omisión también se encuentra en el propio TRLA, que omite también cualquier referencia al suministro de información a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero lo incluye en el citado art. 173 RDPH y el art. 66 RPH. Particularmente considero que la coordinación proclamada en el citado art. 20 LADA, no debería haber eximido de exigir en otros artículos, como el presente, la inclusión de la obligación de suministrar la información hidráulica a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y planeamiento urbano.

Para recuperar el estado o aumentar la regulación de recursos hídricos de las masas de agua subterráneas, se incluía en la normativa de estos PHDH intracomunitarios la recarga artificial, sin que añadiera nada nuevo a lo establecido en el RPH y la LADA¹⁰³⁰. En función de cual sea el objetivo principal de la recarga, la actuación puede ser pública o privada. Así, normalmente están asociadas a actuaciones públicas las recargas artificiales que buscan recuperar el buen estado de la masa de agua subterránea, la calidad del agua para usos potables o el mantenimiento hídricos de enclaves ecológicos¹⁰³¹; y a actuaciones privadas la utilización para el aumento en cantidad y calidad de los recursos subterráneos, el almacenamiento de escorrentías o la dilución del excesivo contenido en nitratos, cloruros o intrusión marina¹⁰³². Estos volúmenes, de acuerdo con lo establecido en los arts. 44.6 LADA y 59 TRLA, no están garantizados y, por ello, no

¹⁰³⁰ El art. 11 DMA incluye en el programa de medidas a las medidas de control de la recarga artificial de acuíferos, exigiendo autorización previa para su ejecución. La recarga no se regula como tal en el TRLA, pero sí que se contempla en los arts. 42, 92.bis y 122 dentro del concepto de la obra hidráulica. Y es en el art. 257.5 RDPH donde se exige autorización para las recargas artificiales de acuíferos, que sólo podrán otorgarse cuando con ellas no se provoque la contaminación de las aguas subterráneas. Asimismo en el RPH se regula con más detalle la recarga artificial en su art. 16, que la considera como una presión antropogénica de la masa de agua que debe incluirse en el estudio de cada sistema de explotación; y en su art. 53, que establecen las directrices de la recarga artificial. Es en el art. 10 RPH donde se diferencia entre la recarga natural, a través de infiltración de lluvia, retornos de riego, aportaciones laterales de otras masas de agua subterráneas y recarga de ríos; de la recarga artificial, realizada mediante instalaciones hechas por la administración o particulares de vertidos a las aguas subterráneas para recarga artificial de los acuíferos, retornos de agua subterránea a la masa de agua de la cual fue extraída (por ejemplo, para lavado de áridos), recarga con aguas de achique de minas, u otras recargas significativas (apdo. 3.2.3.4. IPH).

El art. 4 LADA define la recarga artificial como «el conjunto de técnicas que permiten, mediante intervención programada e introducción directa o inducida de agua en un acuífero, incrementar el grado de garantía y disponibilidad de los recursos hídricos, así como actuar sobre su calidad.» (adoptando la definición dada por el MMA en el año 2000). Sus objetivos principales suelen ser el aumento y optimización del volumen de los recursos hídricos, y la prevención o corrección del deterioro de la calidad del agua. Por su parte, el art. 56 LADA regula solamente la recarga artificial privada (CUMAS o usuario singular) para almacenamiento temporal y posterior extracción de los recursos recargados. El titular de la autorización puede solicitar la fijación de un perímetro de protección en la zona de recarga (art. 55.2 LADA), cuando la finalidad prevista sea la preservación de la masa de agua subterránea por el uso prioritario a que está destinado, protección de hábitat o ecosistemas, o por la vulnerabilidad a la contaminación. Va a ser difícil que un usuario individual pueda acreditar esta justificación en su solicitud, salvo que se trate del abastecimiento a una población.

¹⁰³¹ Las intervenciones públicas en las recargas artificiales de agua se basan en la recuperación de la calidad de dichas aguas y, por tanto, no deberían encontrar ninguna oposición derivada de títulos de propiedad privada sobre las aguas, por cuanto las mismas pertenecen al mismo ciclo hidrológico y es en dicho ciclo donde se deben contemplar las técnicas de prevención de la contaminación. Véase ORTEGA ÁLVAREZ, L.I. (1994: 56).

¹⁰³² La exigencia de autorización a los particulares, incluida en este apartado y en el art. 257 RDPH, se debe entender circunscrita a la ejecución de las obras necesarias para la recarga y a la acción de inyectar o introducir el agua en el subsuelo, pero no a la consiguiente extracción del agua para su uso privativo, puesto que el art. 59 TRLA establece la exigencia de obtener concesión administrativa para todo uso privativo de las aguas no incluido en el art. 54. Y así, el art. 35 del PHDH del Duero (2015-2021) cuando regula las recargas artificiales exige que «Todo nuevo aprovechamiento de agua para recarga quedará incorporado al sistema de explotación que le corresponda en el momento de obtener la concesión que le posibilita el uso del agua.». Los planes vigentes incluyen una regulación más prolija en materia de recarga que los planes anteriores del ciclo 2009-2015, en especial el citado PHDH del Duero.

serán objeto de indemnización las restricciones que deban hacerse en situaciones de sequía.

En los PHDH no se regulaba el procedimiento administrativo para la recarga (tampoco en el TRLA ni en la LADA), por lo que habrá que esperar a la aprobación de un reglamento que regule dicho procedimiento, en el cual se debería instaurar un trámite de audiencia a todos los titulares de derechos de agua subterránea y superficial existentes en el área de recarga, para que puedan alegar sobre las posibles afecciones a sus derechos, así como exigir el informe previo favorable de la oficina de planificación y, en su caso, el informe del Instituto Geológico y Minero de España (art. 258 RDPH¹⁰³³).

7. Fenómenos hidrológicos extremos

Remitía a la regulación realizada en el título VII de la LADA, pero ampliaba la regulación de las limitaciones aplicables en las zonas inundables por las administraciones con competencias en ordenación del territorio.

A. Sequías

A falta de la finalización del proceso de concertación para la fijación de los caudales ecológicos y la necesaria revisión de los PES en vigor en las DH intracomunitarias para adaptarlos a dichos caudales, el PHDH remitía a la regulación establecida en el art. 63 y en la disposición adicional sexta de la LADA; y exigía que el contenido de dichos PES debía adecuarse a lo previsto en estos PHDH intracomunitarios, en especial en cuanto al régimen de caudales ecológicos fijados¹⁰³⁴. No obstante, de acuerdo con lo establecido en los arts. 62.1 RPH y 27 LPHN, los PHDH tienen la obligación de tener en cuenta en su elaboración los PES e incorporar un resumen de dicho PES, incluyendo el sistema de indicadores y umbrales de funcionamiento utilizados y las principales medidas de prevención y mitigación propuestas. Ello supone el establecimiento de una mutua interrelación entre ambos planes, que exige una precisa coordinación entre las administraciones competentes en su elaboración y los usuarios a través de la comisión para la gestión de la sequía.

¹⁰³³ En su apdo. 2 establece la documentación técnica que debe acompañar a la solicitud de autorización presentada por la CUMAS o por los usuarios singulares. A lo que habría que añadir el estudio de viabilidad medioambiental, técnica y económica y grado de recuperación del coste de la actuación propuesta exigido en el art. 29.5 LADA, así como la documentación técnica exigida en el art. 10 RPH para la caracterización de la recarga artificial: «sistemas e instalaciones, ubicación de los puntos de la masa de agua subterránea en los que tiene lugar directamente la recarga artificial, volumen y tasas de recarga en dichos puntos, origen y composición química del agua de recarga».

¹⁰³⁴ Los PES de los Distritos Hidrográficos Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate fueron aprobados en enero de 2008 por la Comisión del Agua de la Cuenca Atlántica; mientras que el del Distrito de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas fue aprobado el 18 de marzo del 2009 por la Comisión del Agua de dicha cuenca (aunque desde el año 2005 contaban con un plan específico dieciocho municipios de la costa malagueña). Actualmente dichos PES están en fase de revisión por exigencia del Acuerdo de 11 de junio de 2019 del Consejo de Gobierno de Andalucía para adaptarlo a la revisión de los PHDH realizada en el año 2016.

B. Protección contra las inundaciones

Enviaba a las determinaciones que en un futuro se incluyeran en los planes de gestión del riesgo de inundación de cada DH¹⁰³⁵, cuyas determinaciones básicas deben incorporarse a su vez a los PHDH (art. 61 LADA). Adicionalmente incluía, como limitaciones a cumplir por las administraciones con competencias en ordenación del territorio, la prohibición de nuevas construcciones permanentes en los terrenos inundables por las avenidas de hasta 50 años de periodo de retorno (solo se admitían temporales), debiendo los nuevos desarrollos urbanos ubicarse en terrenos no inundables¹⁰³⁶. Y así, de acuerdo con lo establecido en el art. 42.6 LADA, el PHDH limitaba los usos y obras permitidas en las zonas inundables de los nuevos crecimientos urbanísticos a parques, jardines y áreas de recreo que no incrementaran los riesgos de inundación. Asimismo, exigía que las obras de cruce se dimensionaran para ser capaces de soportar sin daños el paso de avenidas de hasta 500 años de periodo de retorno. Esta medida había sido exigida históricamente por las administraciones hidráulicas, aun cuando las normas técnicas (como la norma 5.1-IC de carreteras) tan solo exige el paso de avenidas de hasta 100 años de periodo de retorno.

Asimismo, exigía que los núcleos urbanos con problemas identificados de inundaciones adoptaran las medidas necesarias para la defensa frente a las avenidas de 500 años de retorno, salvo que no resultara técnica o económicamente viable. La exigencia contrastaba con la prohibición establecida en el art. 25.6 LADA, de que «no se podrán incluir en los programas de medidas actuaciones de canalización superficial o subterráneas de cursos fluviales», salvo razones de interés público y que quede acreditada la imposibilidad de mantener su cauce natural; y con el criterio del art. 28.3 LPHN de eliminación de las construcciones y demás instalaciones situadas en zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y bienes. Así, previamente a la ejecución de las medidas para la defensa frente a las avenidas de 500 años, se debía justificar la imposibilidad de eliminar las construcciones e instalaciones existentes por razones de interés público, así como la imposibilidad de mantener el cauce natural libre de obstáculos.

¹⁰³⁵ Tanto el Real Decreto 903/2010, como la LADA (disposición adicional tercera), mantienen los plazos establecidos en la Directiva 2007/60/CE para la aprobación de los planes de gestión del riesgo de inundación: el 22 de diciembre de 2015. Por tanto, hubo que esperar a su aprobación por el Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, (y publicado su contenido normativo en la Orden de la CMAyOT de 21 de abril de 2016) para que sus determinaciones normativas se pudieran incluir en la siguiente revisión de los PHDH (2016-2021).

¹⁰³⁶ El art. 18.1 del Decreto 189/2002, aún vigente, establece que «Los nuevos crecimientos urbanísticos deberán situarse en terrenos no inundables. No obstante, en caso de que resultara inevitable la ocupación de terrenos con riesgos de inundación, dado que, por circunstancias territoriales e históricas, numerosos núcleos de población en Andalucía se encuentran asentados en zona de inundación por avenidas extraordinarias de período de retorno como los indicados en el artículo 14, se procurará orientar los nuevos crecimientos hacia las zonas inundables de menor riesgo, siempre que se tomen las medidas oportunas y se efectúen las infraestructuras necesarias para su defensa». Por lo que, tras la aprobación de los PHDH en el año 2012, se restringían aún más las posibilidades de implantar nuevos crecimientos urbanísticos en terrenos inundables.

Particularmente considero que, en vez de haber incluido en estos PHDH una nueva regulación de las limitaciones en zonas inundables, se debían haber seguido aplicando las determinaciones del capítulo III del citado Decreto 189/2002 en tanto en cuanto no estuvieran aprobados los referidos planes de gestión del riesgo de inundación. Máxime por cuanto su contenido normativo no había sido derogado en aquella época¹⁰³⁷.

8. Participación pública y coordinación

Uno de los cambios más importantes introducidos por la DMA en la elaboración de los PHDH fue la amplitud con que se aborda la participación pública y se garantiza el acceso a la información de todos los ciudadanos. Esta garantía está recogida en los arts. 41 TRLA y 20.4 LADA (ya analizados en la parte segunda de la tesis) y cuya implantación en la planificación hidrológica se realiza en los arts. 71 a 80 RPH.

A. Acceso a la información

La vinculaba al art. 19 y a la disposición adicional primera de la LADA, que exige que en el plazo máximo de tres años se disponga de un sistema de acceso público a la información de los registros públicos¹⁰³⁸. A tales efectos, exigía a la consejería elaborar y mantener un sistema de información del PHDH a través de uno de los canales de información de la REDIAM para el seguimiento de los PHDH, facilitar la información y participación ciudadana en la planificación y preparar los informes de seguimiento para la comisión del agua y el ministerio exigidos en el art. 87.5 RPH.

La información que se debía incluir era la establecida en el art. 88 RPH¹⁰³⁹, pero con algunos matices. Así, se eliminaba la exigencia de informar sobre el grado de cumplimiento de los regímenes de caudales ecológicos y sobre el estado de las masas de agua superficial y subterránea; y se incorporaba la información sobre la eficacia de las actuaciones que hayan

¹⁰³⁷ El Decreto 189/2002 ha sido derogada mediante el Decreto-Ley 26/2021, mientras que el art. 25.6 LADA ha sido suprimido por el Decreto-Ley 2/2020 y el art. 42.6 por la Ley autonómica 7/2021. Con ello se deja la regulación de las actuaciones en el DPH y las zonas inundables a lo establecido en la legislación básica estatal y en la normativa de los PHDH, así se indica expresamente en el actual art. 58.2 LADA. A tales efectos, debe emitir informe preceptivo la consejería competente en materia de aguas con carácter previo a la autorización de la Administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 42.2 LADA).

¹⁰³⁸ La Ley 3/2015, al incluir una disposición adicional decimocuarta en la LADA, amplió la información disponible al exigir a la consejería la publicación anual en el portal de la JA de un balance de actuación relativo a todas las infraestructuras de saneamiento y depuración de interés de la CA. Esta disposición ha sido modificada por la Ley 3/2019 para mejorar su redacción.

¹⁰³⁹ No contribuye a una *lex certa* el hecho de que se indique que «Serán objeto de seguimiento específico los aspectos contemplados en el artículo 88 del RPH» y acto seguido, en el mismo apartado, se varíe la información. Al no tener carácter básico el mencionado art. 88 y, por tanto, ser susceptible de modificación por la normativa autonómica, no se comprende que remitan a dicho artículo del RPH para después contemplar otra información distinta.

entrado en funcionamiento, así como la explicación de las medidas previstas en el PHDH que se hayan descartado y de las medidas adicionales transitorias adoptadas.

B. Coordinación entre Administraciones

Para garantizar la cooperación¹⁰⁴⁰ establecida en los arts. 36.bis.4 TRLA y 15 LADA, el PHDH establecía la obligación de que se aprobara por decreto del Consejo de Gobierno la organización y funcionamiento de la comisión de autoridades competentes. En dicha comisión se podían integrar representantes de otras administraciones (art. 15.2 LADA) y se debía garantizar la representación equilibrada de hombres y mujeres en su composición (art. 4 del Decreto 14/2012).

9. Seguimiento y revisión

Además de la revisión completa y la actualización en los años 2015, 2021 y 2027 exigida en la DMA, se admitía la posibilidad de que la comisión del agua pudiera acordar la revisión cuando los cambios en los datos o resultados del plan así lo aconsejaran. Pero, al igual que ocurre en el art. 89 RPH, no indicaba qué contenido debía tener esta revisión excepcional y, tan solo, transcribía la documentación obligatoria establecida para las actualizaciones en el art. 42.2 TRLA¹⁰⁴¹.

Las comisiones del agua, aunque participaron en la elaboración de estos PHDH, difícilmente podrían haber acordado su revisión, cuando posteriormente desaparecieron como órgano colegiados de participación en materia de planificación hidrológica, para dejar paso a los consejos del agua de las DH creados en el Decreto 477/2015. Con ello se daba coherencia a lo establecido en el art. 89.1 RPH, que exige que sea el consejo del agua de la DH la que acuerde la revisión de los planes¹⁰⁴².

¹⁰⁴⁰ A pesar de que el artículo del PHDH se titulaba «coordinación», en el texto se regulaba la «cooperación» entre administraciones. Confusión terminológica en la que subyace una voluntad formal, más que real, de lograr una cooperación entre las administraciones que favorezca la elaboración y ejecución de los citados planes.

¹⁰⁴¹ La aplicación supletoria del RPH establecida en estos PHDH intracomunitarios implica que en las actualizaciones, además del contenido expresado en el citado art. 42.2 TRLA, también se deban incluir «Los resultados y el impacto de las medidas tomadas para evitar una contaminación química de las aguas superficiales», establecido en el art. 89.5.e) RPH.

¹⁰⁴² Las comisiones del agua de los distritos hidrográficos (y posteriormente de las cuencas) fueron creadas en el Decreto 55/2005, y modificadas por el Decreto 2/2009, a la par que se modificaba también la estructura y estatutos de la AAA. Por ello, con la eliminación de dicha AAA por la Ley 1/2011 estos órganos colegiados quedaron sin amparo jurídico alguno hasta la creación de los consejos del agua de las DH en el citado Decreto 477/2015. Como indica dicho decreto en su exposición de motivos: «Comisiones del Agua, que pasan ahora a denominarse Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas», entre cuyas funciones están: «Proponer el Plan Hidrológico de la Demarcación y sus ulteriores revisiones a la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, para su elevación al Consejo de Gobierno a los efectos de su aprobación inicial» (art. 18.2.d).

Finalmente, establecía la obligación de la consejería de realizar un estudio y seguimiento de la evolución de las series hidrológicas y del cambio climático, con objeto de proponer a la comisión del agua, en su caso, la revisión del citado plan. Esta revisión puede ser también interesada por el MMA a la CA de acuerdo con lo establecido en el art. 89.1 RPH.

10. Programa de medidas

Presentaban una mayor variabilidad en su contenido que el articulado de la normativa anteriormente analizada, habiéndose eliminado de dicho programa todos los contenidos de carácter normativo, manteniéndose solo los contenidos más cognitivos relativos a la definición de las medidas, caracterización de las mismas, valoración y simulación de la eficacia para alcanzar los objetivos (art. 42.1.g TRLA)¹⁰⁴³. Con ello, se redujo el programa de medidas a un anejo más de los varios que componen los PHDH, sin contenido normativo ni programación de las medidas a implementar para alcanzar los objetivos. Degeneró, así, la concepción originaria establecida en la DMA, que otorga un papel principal a los programas de medidas en detrimento de los PHDH, al mantener estos programas como un simple listado valorado de medidas, tal y como se hacía en los PHC regulados en la LAg¹⁰⁴⁴.

De este modo, los programas de medidas se convirtieron en una extensión de las medidas exigidas en el art. 40.j) LAg de «infraestructuras básicas requeridas por el Plan», para incluir todas las medidas básicas y complementarias exigidas en la DMA y que, actualmente, se citan

¹⁰⁴³ Los contenidos previstos en los subapartados k', l', m' y n' del citado art. 42.1.g) TRLA, relativos a las directrices para la recarga y protección de acuíferos, normas básicas sobre mejoras y transformación en regadío, evaluación de aprovechamientos energéticos y actuaciones para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones y otros fenómenos hidráulicos, han sido incluidos en la normativa, como acabamos de ver en este apartado. El resto de los contenidos dedicados al resumen de las medidas básicas y complementarias para alcanzar los objetivos fijados, sí que son incluidos en el anexo X del programa de medidas de los PHDH intracomunitarios.

¹⁰⁴⁴ Como se ha comentado en la parte primera de esta tesis, la DMA establece directrices y criterios de obligado cumplimiento para los Estados miembros, pero cuya trasposición y aplicación al derecho interno de cada Estado depende de la realidad legislativa y administrativa previa existente en cada Estado. Así, países como Francia hicieron una trasposición muy simple, exigiendo que las decisiones administrativas y los programas de medidas en el ámbito del agua sean compatibles con los planes directores de ordenación y gestión de las aguas; y otros como España se limitaron a integrar dentro de la regulación establecida en la LAg para los PHC los contenidos exigidos en la DMA. Desvirtuando con ello, la concepción originaria de los planes de gestión y programa de medidas de la DMA, para adaptarlo a los conceptos de planificación hidrológica existentes en España [véase FANLO LORAS, A. (2006A: 53-54)]. Por su parte, autores como DELGADO PIQUERAS, F. (2004: 204) consideraban que «la DMA reservaba a los programas de medidas aquellas actuaciones de contenido regulador, normativas o de implementación secuenciada imprescindibles para asegurar la consecución de los objetivos ambientales, y dejaba a los PHC con los contenidos cognoscitivos o meramente informativos». Otros como FANLO LORAS, A. (2006A: 54-56) no compartía dicha valoración y consideraba que «los planes de gestión [mal traducidos como PHDH] y los programas de medidas están estrechamente interdependientes y son parte de una misma unidad: por cuanto los planes de gestión de naturaleza meramente informativa no cabe entenderlas desligados de las determinaciones de contenido normativo y técnico-operativos propias de los programas de medidas. El Plan es un conjunto unitario integrado por documentos de naturaleza distinta, pero interrelacionada, que adquieren su sentido por relación a los demás, a condición de que implemente adecuadamente las remisiones normativas confiadas».

en el art. 42.1.g) TRLA: medidas para aplicar la legislación sobre protección del agua, medidas para aplicar el principio de recuperación de los costes del uso del agua, controles sobre extracción y almacenamiento del agua, controles sobre vertidos puntuales, directos e indirectos, respecto a las sustancias prioritarias, para prevenir o reducir las repercusiones de la contaminación accidental, para las masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados, conservación y recuperación del recurso y entorno y para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas (subapartados a' - j')¹⁰⁴⁵.

A tales efectos, en estos programas se incluyeron todas las medidas previstas tanto por la Administración autonómica como por la estatal y local (art. 25 LADA), que fueron seleccionadas y valoradas en la comisión de autoridades competentes¹⁰⁴⁶. No obstante, el apdo. 2 de los reales decretos que aprobaban los PHDH intracomunitarios condicionaba la ejecución de las infraestructuras hidráulicas promovidas por la Administración del Estado a un análisis previo sobre su viabilidad técnica, económica y ambiental, así como a las disponibilidades presupuestarias y a los correspondientes planes sectoriales. Con ello, se pretendía reducir o anular la obligatoriedad de las medidas previstas en los citados PHDH sobre las actuaciones e infraestructuras a ejecutar por la Administración del Estado; y dejar el *grosso* de la responsabilidad en cuanto a su ejecución a la Administración autonómica¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴⁵ LACALLE MARCOS, A. (2014: 9) considera que el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, lo que es extrapolable al resto de las DH intracomunitarias de Andalucía, mantiene la dinámica tradicional de «programa acumulativo de obras hidráulicas», es decir, incorpora en la programación las obras hidráulicas que han venido aprobándose como meras ideas a través del tiempo (p. ej. LPHN o PHC de 1998) sin un análisis crítico de su viabilidad. De la misma manera, COROMINAS MASIP, J. (2013: 15) indicaba que «el 80% de las medidas previstas en los planes de primer ciclo en las cuencas andaluzas iban destinadas a partes iguales a la atención de las demandas y al cumplimiento de objetivos ambientales, aunque las primeras requerían de media el 55% de la inversión total y las segundas el 30%». No obstante, estas cifras podían variar por cuanto la contribución de algunas de las medidas al logro de los objetivos ambientales era poco clara, al faltar en estos planes de primer ciclo una modelización y análisis de cómo afectaban las medidas previstas a las distintas masas de agua. Así, en las DH intracomunitarias la inversión destinada a las medidas de suministro de agua superaba el 50%, al igual que ocurría con el Guadalquivir, mientras que Guadiana y Segura se quedaban en el 41%. Por su parte, la inversión en objetivos ambientales en las DH intracomunitarias no llegaban al 30% del total.

¹⁰⁴⁶ Para valorar las medidas que no estaban cuantificadas y su vida útil se utilizó la Guía Técnica para la Caracterización de Medidas del ministerio (noviembre de 2009), así como la aplicación Sigmace. Y para estimar el efecto de las medidas en las distintas masas de agua se utilizó el sistema de soporte a la decisión Aquatooldma (módulo Simges), desarrollado por la Universidad Politécnica de Valencia. Asimismo, se realizó una comprobación de la adecuación del programa de medidas a los escenarios del cambio climático, exigido en el art. 21.4 RPH y en el art. 24.4.b) LADA, para el horizonte 2027 teniendo en cuenta las estimaciones realizadas por el ministerio de una reducción media de las aportaciones cercanas al 8%. A pesar que el estudio realizado por la CA en el año 2008 sobre «El cambio climático en Andalucía. Escenarios actuales y futuros del clima» ofrecía resultados más optimistas que los obtenidos por el CEDEX para el ministerio, que en Andalucía iban desde el 8% de reducción en la DH del Guadalquivir al 11% en la DH del Segura, se decidió simular la satisfacción de las demandas al horizonte 2027 con una hipótesis de reducción del 8% de los recursos hídricos.

¹⁰⁴⁷ Ello a pesar de que las inversiones previstas para la Administración del Estado no suponían ni el 10% del total de la inversión estimada en los citados PHDH intracomunitarios. Así p. ej. en la DH Guadalete-Bárbate se estimaba la inversión del Estado hasta el año 2015 en 70,89 millones, la de los EELL de 29,31 millones y la autonómica en

En el año 2014 la propia Administración autonómica reconocía la nula o muy escasa realización del programa de medidas del ciclo 2009-2015, debido a un retraso acumulado por motivos principalmente económicos (restricciones y limitaciones presupuestarias); y la necesidad de posponer su ejecución al nuevo ciclo de planificación 2015-2021¹⁰⁴⁸.

IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

La planificación hidrológica está articulada en la DMA y en el TRLA como un proceso adaptativo continuo con un plazo de seis años, dentro del cual se exige que las administraciones hidráulicas presenten un informe de seguimiento con una periodicidad anual al ministerio y al consejo del agua (art. 87.5 RPH). Con dichos informes, el ministerio debía publicar cada cuatro años un informe de seguimiento sobre la aplicación de los PHDH, para mantener informado al ciudadano y facilitar la participación ciudadana en la planificación. No obstante, el retraso con el que se elaboraron y aprobaron estos planes (entre los años 2012 y 2014) imposibilitó tanto la ejecución de las medidas previstas como la realización de estos informes de seguimiento intermedios¹⁰⁴⁹. Así, no me consta que se haya publicado ningún informe de seguimiento anterior al año 2018, en el que se realizaron con respecto a los planes de segundo ciclo (2015-2021).

Los planes del primer ciclo de planificación 2009-2015 de los países miembros fueron sometidos a una revisión por parte de la Comisión Europea en el año 2012, que no incluía la mayor parte de los PHDH españoles por su retraso en su aprobación¹⁰⁵⁰. No obstante, la Comisión Europea realizó un informe posterior de estos planes en el año 2015 (modificado en el año 2018) que analizaba las deficiencias y establecía una serie de recomendaciones para la redacción de los planes del segundo ciclo 2015-2021.

1317,68 millones.

¹⁰⁴⁸ Así se exponía en la consulta pública del EpTI de los PHDH intracomunitarias de Andalucía (ciclo 2015-2021), realizada en enero del 2014.

¹⁰⁴⁹ En el informe elaborado por la Comisión Europea en el año 2018, se indica que «De hecho, la información adicional recopilada en el transcurso de la reunión bilateral celebrada en noviembre de 2014 muestra que los programas de seguimiento no están siendo aplicados según se comunica y, debido a los recortes presupuestarios, la labor de seguimiento se ha reducido significativamente desde 2010».

¹⁰⁵⁰ Se puede consultar los informes emitidos por la Comisión Europea en el año 2012:

- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the water framework directive (2000/60/CE). River Basin Management Plans:* http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm
- *A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources.* Comisión Europea, 2012: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm

Así como el informe emitido en el año 2015 por la Comisión Europea para los PHDH de España: «*Report on the implementation of the Water Framework Directive. River Basin Management Plans. Member State: Spain*». Se pueden consultar en: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/MS%20annex%20-%20Spain.pdf. Asimismo, en esta fecha se emitieron los informes de otros 4 países: Bélgica, Grecia, Portugal y Croacia, que en el año 2012 aún no habían sido aprobados.

A partir de esta información, en este apartado se van a extraer aquellas observaciones realizadas al proceso de elaboración y participación, contenido y programa de medidas realizado en el primer ciclo; y al grado de cumplimiento de las determinaciones establecidas en la DMA. Las observaciones se transformaron en recomendaciones para la revisión de estos planes, aunque el retraso con que finalmente se aprobó el informe de la Comisión Europea en el año 2018 ha provocado que deban ser tenidas en cuenta para la elaboración de los planes de tercer ciclo (2022-2027), que actualmente está en marcha.

Al igual que ocurrió con los PHC aprobados en el año 1998, estos PHDH no han estado exentos de recursos por parte de entidades y usuarios afectados por sus determinaciones. Estas sentencias serán objeto de análisis en este apartado por cuanto vienen a perfilar el alcance de la normativa de estos planes en relación con las remisiones establecidas en el TRLA y la consiguiente vinculación a los ciudadanos y usuarios. El plazo relativamente corto de aplicación de estos primeros PHDH, desde el año 2012 al 2015, unido a la tardanza de los tribunales de lo contencioso-administrativo en resolver, ha hecho que la mayor parte de dichos procesos hayan finalizado, una vez aprobada la revisión de los mismos, por pérdida del objeto recurrido. Los principales aspectos de estas sentencias serán tratados en este apartado.

1. Informes de seguimiento de los planes hidrológicos

El retraso en la aprobación de los citados planes de primer ciclo, la falta de unas instrucciones claras acerca del contenido de los informes de seguimiento exigidos en el art. 87 RPH y la necesidad de agilizar la tramitación de los PHDH de segundo ciclo, hizo que dichos informes no llegaran a publicarse en forma y plazo; y fuera a través de los EpTI, publicados en el año 2014, donde se diera a conocer la situación del estado de las masas de agua y la ejecución del programa de medidas aprobado a fecha 2012¹⁰⁵¹. Del análisis de la información contenida en dichos documentos, así como de los diversos estudios y análisis realizados por organismos externos y autores especializados en materia de aguas¹⁰⁵², se pueden extraer las siguientes conclusiones de la aplicación real de los citados PHDH del ciclo 2009-2015.

A. Proceso de elaboración y participación pública

¹⁰⁵¹ La escasa información a la que he podido tener acceso al respecto, ha sido elaborada por organismos privados como la Fundación Nueva Cultura del Agua o estudios técnicos-jurídicos redactados por especialistas, que recogen las impresiones personales de los autores sobre el contenido de los PHDH y los escasos datos aportados por las Administraciones públicas competentes. Asimismo, el solapamiento entre el seguimiento de los primeros PHDH 2009-2015 y la elaboración de los segundos, hace que haya que recurrir a los datos aportados en los EpTI para conocer el estado de las masas de agua y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos. Sobre la evaluación de los PHDH intracomunitarios de Andalucía se puede consultar a Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 239-274).

¹⁰⁵² Entre los organismos privados se puede citar a la Fundación Nueva Cultura del Agua, que hizo una evaluación muy completa de los PHDH intracomunitarios de Andalucía en el año 2014 (239-274). Sus principales datos han sido utilizados para la elaboración de este apartado.

A pesar de la experiencia acumulada en la elaboración de los PHC de 1998, los cambios introducidos por la DMA en cuanto al contenido (especialmente en cuanto a la caracterización y análisis del estado de las masas de agua y el establecimiento de los objetivos ambientales) y al proceso de participación activa exigido (en los anteriores planes tan solo existió un periodo de información pública para presentar alegaciones al texto redactado), suscitaron muchas dudas en los redactores por la falta de información específica y la falta de medios humanos especializados en materia ambiental. Así, se consumaron unos procesos de participación pública con un «perfil muy bajo, de forma rutinaria, con escaso interés y sin identificar a los actores relevantes en el ámbito social», cuya principal carencia fue su falta de efectividad en el análisis de las cuestiones más relevantes, ante la falta de justificación de la aceptación o no de las alegaciones y observaciones realizadas y el mantenimiento de vías paralelas de negociación con los usuarios tradicionales, defraudando las expectativas ciudadanas¹⁰⁵³.

La falta de participación en su elaboración también alcanzó a las Administraciones públicas, puesto que los comités de autoridades competentes no desarrollaron una coordinación interadministrativa de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos, ya que se limitaron a incorporar los programas sectoriales de cada una de las Administraciones sin un análisis de compatibilidad con los objetivos ambientales previstos, ni un análisis coste-eficacia de las mismas¹⁰⁵⁴.

B. Identificación de las presiones significativas

La carencia de un registro actualizado y completo de las concesiones y autorizaciones otorgadas por las administraciones competentes, así como de unos criterios homogéneos y sistemáticos para su identificación, provocaron una minusvaloración de las presiones significativas, que fue

¹⁰⁵³ La Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 8) excepciona del mal proceso de participación realizado a las Cuencas internas de Cataluña, Illes Balears y a la CH del Ebro por el número de foros y reuniones realizadas y el número de participantes en las mismas. Y pone como ejemplo de mala praxis realizada a la CH del Tajo, cuya información no era clara ni accesible y además dejó fuera del proceso la cuestión del trasvase Tajo-Segura. BALLESTER CIURO, A. (2014: 341-343) considera que «en términos generales se ha dado un paso adelante hacia una mayor transparencia, calidad de la información y aprendizaje social, pero ha presentado carencias importantes en cuanto a un déficit de credibilidad, carencia de liderazgo político, falta de claridad y representatividad, insuficiencia de recursos, déficit de capacitación técnica participantes, carencia de sinergias con otros procesos participativos y escasa experiencia en este tipo de procesos». Por lo que proponía para la revisión de los planes, «la redefinición del Comité de Autoridades Competentes para que realmente cumpla su objetivo, y extender el proceso de participación iniciado en un dialogo constante en el seguimiento e implantación de las decisiones tomadas».

¹⁰⁵⁴ La Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 9) pone como ejemplo la descoordinación entre el PHDH del Guadalquivir y el POTA y los planes subregionales de Andalucía. Motivo por el cual la CA de Andalucía votó en contra de su aprobación. Falta de coordinación que también ha afectado a los PHDH con cuencas internacionales por la falta de un organismo coordinador, especialmente con Portugal que no dispone de una administración del agua interlocutora especializada (la exigencia de la UE de reducir organismos públicos durante la crisis del 2010 implicó que a través del Decreto-Ley 130/2012, de 22 de junio, se relegaran las *Administracao da Regiao Hidrografica* a meros departamentos y se refundiera la Autoridad Nacional del Agua en la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente, Agua y Acción del Clima).

objeto de crítica por la Comisión Europea en su informe del año 2018¹⁰⁵⁵. Así, las presiones significativas que más afectaba a las aguas superficiales eran las hidromorfológicas (55%), la contaminación puntual o difusa (44%) y la extracción de agua (30%); y en las aguas subterráneas eran la contaminación difusa (56%), la extracción de agua (36%) y la contaminación puntual (33%)¹⁰⁵⁶.

C. Usos y demandas

Los PHDH de primer ciclo, ante la falta de un inventario actualizado y completo de los usos autorizados, realizaron una estimación de los usos y demandas siguiendo los criterios establecidos en la IPH estatal, que privaron de rigor y certeza a los balances de recursos incluidos en dichos planes. Al compararse esta estimación con el estudio de las superficies de regadío realizado entre los años 2014-2015 por el MAGRAMA, se comprobó que las superficies de regadío reales eran inferiores a las previstas en los PHDH, excepto en el Guadiana que era un poco superiores. Ello demuestra lo conservador de los valores adoptados por los citados planes de primer ciclo¹⁰⁵⁷.

Incluso hoy en día, con el paso del tiempo, no se ha conseguido un conocimiento exacto de estas demandas, aunque si acotarlas y delimitarlas más exactamente en la revisión de los PHDH,

¹⁰⁵⁵ La Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 3-10), tras el análisis realizado de los PHDH de primer ciclo, concluye que «en la mayor parte de las masas de agua la relación estado-presiones-objetivos-medidas-resultados no se define de manera concreta y trazable. Así en términos generales, no se analiza la relación entre la agricultura de regadío y el deterioro de las masas de agua, ni se fijan objetivos cuantificados que permitan el seguimiento de la eficacia de las medidas». Existe un inadecuado tratamiento y ausencia de interrelación entre los impactos detectados y las presiones de origen antrópico responsables, en especial de las presiones de origen agrícola. Ello ha provocado que exista un gran número de masas sin definición de estado ecológico ni caudales ambientales establecidos, a las que se han aplicado prórrogas generalizadas para alcanzar el buen estado sin una adecuada justificación. Para paliar esta carencia, la Comisión Europea en el año 2016 elaboró una Guía de *Reporting* que permitiera sistematizar el inventario de presiones, clasificándolos por tipos y subtipos.

¹⁰⁵⁶ Véase MITECO (2018: 72-76). Por su parte la Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 10) justifica las alteraciones o presiones hidromorfológicas por «la tendencia desde principios del siglo XX a identificar gestión de aguas con programación de obras hidráulicas públicas».

¹⁰⁵⁷ Aun con datos no exactos, si se compara la superficie estimada a finales de los PHDH del primer ciclo (año 2015) con los datos estimados en el año 1996 en el LBA, se observa que la superficie de riego en Andalucía ha aumentado considerablemente, sobre todo en el Guadalquivir y en el Tinto-Odiel-Piedras. Llegando a suponer este uso el 88% del consumo total en la DH del Guadalquivir. En la DH del Guadalquivir se pasó de 483.170 has en el año 1996, a 697.838 has en el año 2015. Y ello, aunque en el año 1996 se contabilizaban también las 60.000 has del Guadalete-Bárbate, que no se recogen en el estudio realizado en el año 2015. No obstante, el aumento experimentado en la superficie agrícola no ha ido de la mano de un aumento del uso del agua. Se produjo dicho aumento a partir, principalmente, de los ahorros conseguidos por la modernización de los regadíos existentes. Así, en el LBA se estimaba en el año 1996 un consumo total en España de 31.088 hm³/año, que es muy similar a los 30.792,67 hm³/año estimados en los PHDH de primer ciclo. Ello demuestra el alto grado de utilización de las aguas en España, que llega en cuencas hidrográficas como la del Guadalquivir a suponer más del 50% de los recursos renovables. No obstante, la DH más estresada hídricamente es la del Segura cuyo índice alcanza el 112%, es decir, se tienen asignados 1.600 hm³/año cuando solo se dispone de 1.425 hm³/año de recursos renovables anualmente.

por cuanto aún falta por realizar un control y seguimiento más estricto de los aprovechamientos agrícolas y del resto de los usos concedidos para alcanzar una mayor certeza de estos datos y exactitud en el balance de recursos-demandas. A tales efectos, la Comisión Europea está desarrollando un sistema de «cuentas del agua»¹⁰⁵⁸ para conocer, de una forma precisa, los recursos y demandas en las DH y, así, poder establecer unos objetivos de eficiencia hídrica que limiten, en especial, los aumentos de consumo tras la aplicación de medidas de ahorro del agua a través de la modernización del regadío (lo que se conoce como el efecto «rebote»). La Comisión Europea trata de minorar este efecto vinculando las ayudas de la PAC a la reducción del uso de agua en la agricultura.

D. Zonas protegidas

La información contenida en estos PHDH se limitó a un listado de las zonas protegidas, clasificadas según la protección realizada (abastecimiento, especies acuáticas, uso recreativo, zonas vulnerables y sensibles, aguas minerales y termales, reservas naturales fluviales, zonas húmedas y hábitats) y a una remisión a la normativa dictada por la administración competente¹⁰⁵⁹. Así, a falta de estudios específicos, se realizó una designación muy amplia de las zonas de protección de captación para abastecimiento por parte de los PHDH (sobre todo en las masas de agua subterránea), con objeto de garantizar el suministro de agua para el abastecimiento en la época de sequía que se estaba viviendo durante su elaboración. Algo parecido ocurrió en las zonas húmedas, como se expondrá en el próximo capítulo, cuando se analice la drástica reducción de estas zonas en los PHDH 2016-2021¹⁰⁶⁰.

Al disponer de más información por parte de las administraciones competentes para designar estas zonas, se ha conseguido ceñir las mismas a las estrictamente necesarias en los PHDH de segundo ciclo, evitando una excesiva protección de las masas de agua con un carácter de precaución. A pesar de ello, los planes de segundo ciclo siguen sin incluir expresamente dentro de su normativa la regulación establecida por la administración competente para proteger dichas

¹⁰⁵⁸ Estos «*wáter account*» deben discriminar a nivel de cuenca hidrográfica los consumos y usos. Para ello se ha encargado su estudio al citado CIS, para que estableciera una metodológica común para establecer las reducciones del uso del agua en todos los países miembros de la UE.

¹⁰⁵⁹ Por lo general, los PHDH no establecen una relación entre las zonas protegidas y las masas de agua, así como tampoco establecen los objetivos y las limitaciones requeridas en tales espacios. Evidenciándose en algunos casos, como el Parque Natural de Doñana, una desconexión entre los citados planes y las necesidades hídricas de esa zona protegida. Al respecto, se puede consultar Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 13).

¹⁰⁶⁰ Tras los estudios realizados en la revisión de los PHDH de segundo ciclo, se ha producido una reducción generalizada de las zonas protegidas. Destaca sobre todo las DH del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate que eliminan por completo las zonas de protección vinculadas a zonas húmedas en el segundo ciclo, mientras que la DH del Guadalquivir pasa de 12 zonas en el primer ciclo a más de 100 en el segundo ciclo. En cuanto a la zona de protección para el abastecimiento, en el PHDH Tinto-Odiel-Piedras se ha pasado de más de 80 zonas de protección en el primer ciclo, a menos de 15 en el segundo ciclo, en el Guadalete-Bárbate se pasa de más de 100 a 11 y en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se ha pasado de más de 880 a tan solo 86 zonas en el segundo ciclo. Entre las DH intercomunitarias destaca el Guadalquivir, cuyo PHDH es de los pocos planes que aumentan las zonas protegidas, de 954 en el primer ciclo a 1168 en el segundo.

zonas.

E. Evaluación de las masas de agua

Los retrasos indicados en la trasposición de la DMA, en la regulación de los criterios y directrices de elaboración en el RPH y la IPH, así como la falta de experiencia y de medios técnicos y humanos necesarios para la caracterización de la DH y la evaluación del estado de las masas de agua, provocó que en el año 2007-2008, que se elaboraron los documentos previos de los PHDH de primer ciclo, no se hiciera una evaluación completa de todas las masas de agua (5.150 de agua superficial y 58 de agua subterránea en toda España)¹⁰⁶¹. Por ello, quedaron pendientes de evaluación 1.900 masas de agua superficiales (de las cuales 1.316 eran ríos naturales)¹⁰⁶² y 8 masas de agua subterránea. Ese desconocimiento afectó tanto al establecimiento de objetivos para estas masas desconocidas, como en cuanto a los caudales ecológicos necesarios para mantener o en su caso mejorar su estado ecológico.

F. Caudales ecológicos o ambientales

Lo anteriormente dicho también afectó, en la mayor parte de las DH, al establecimiento de los caudales ecológicos ya que solo se establecieron los umbrales mínimos en las masas de agua de especial protección, quedando la implantación en el resto de masas de agua pendiente de estudios posteriores y del proceso de concertación. Así, en las Cuencas Hidrográficas intercomunitarias del Guadiana, Guadalquivir y Segura tan solo se establecieron los caudales mínimos, respectivamente, para 27, 60 y 18 masas de aguas superficiales, lo que suponía su aplicación a solamente un 20% aproximadamente de las masas de agua categoría río de dichas DH¹⁰⁶³. A diferencia de ellas, en las DH intracomunitarias los porcentajes de asignación de caudales ecológicos alcanzaban prácticamente el 100% de las masas de agua en cuanto a la fijación del caudal mínimo, pero no al resto de los parámetros hidráulicos (caudales máximos, caudales generadores y tasas de cambio) que quedaron pendientes de implantar en la mayor

¹⁰⁶¹ Esta falta de medios especializados y estudios específicos para la caracterización de las masas de agua es especialmente tangible en los parámetros hidromorfológicos y en la fauna ictiológica (indicadores de peces). Ello dificultó, en especial, establecer objetivos ambientales concretos de mejora en dichas masas.

¹⁰⁶² Estos datos son respecto a la evaluación del estado químico de las masas de agua superficial, cuya evaluación iba más retrasada que la evaluación del estado/potencial ecológico. Destaca en especial, la DH del Tinto-Odiel-Piedras donde quedaron sin evaluar en el primer ciclo aproximadamente un 73% de las mismas (17 de 68). Datos de caracterización que mejoraron en el segundo ciclo, al quedar solo 2 masas de agua sin evaluación (3%). A nivel global de todas las DH también se mejoraron las evaluaciones, quedando pendientes de evaluación tras los PHDH de segundo ciclo tan solo a 248 masas de agua superficiales y 1 masa de agua subterránea, como se verá en el próximo capítulo.

¹⁰⁶³ Además, se aprecia una falta de vinculación entre los caudales ambientales y el estado de las masas de agua, llegando incluso a ser claramente incoherentes con los objetivos propuestos. Así, en el PHDH del Guadalquivir se fijaron unos caudales ecológicos que no llegaban al 50% de los fijados en el PHC de 1998, influenciado posiblemente por las demandas hídricas para riego, y con una insuficiente o inexistente concertación. Véase el análisis realizado por Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 12)

parte de dichas masas de agua¹⁰⁶⁴.

A pesar del esfuerzo realizado para su establecimiento e implantación en la mayor parte de las DH, como veremos en el próximo apartado, la Comisión Europea en su informe del año 2018 recomendaba mejorar el procedimiento de estimación y concertación previsto por la escasa transparencia del mismo y las dudas sobre los valores adoptados.

G. Objetivos ambientales

El hecho de que hubiera múltiples masas de agua sin analizar y que otras muchas fueran categorizadas como muy modificadas o artificiales (lo que permite establecer objetivos menos rigurosos), conllevó que en estos PHDH el porcentaje de masas de agua previsto que alcanzaran el buen estado para el año 2015 (plazo establecido por la DMA) fuera inferior al 70% para las superficiales y al 60% para las masas de agua subterráneas¹⁰⁶⁵. No llegaron a alcanzarse estos porcentajes conservadores, aun así, por la escasa ejecución de los programas de medidas aprobados en ninguna DH de Andalucía, quedándose la que más en un 57% para las aguas superficiales y en un 62% para las aguas subterráneas.

H. Programa de medidas

La coyuntura económica desfavorable de estos años (debido a la crisis económica de los años 2010-2014) obligó a prorrogar gran parte de dichas actuaciones en los PHDH de segundo ciclo

¹⁰⁶⁴ COROMINAS MASIP, J. (2013: 2) considera que en los primeros PHDH se ha «intentado avanzar en la consecución de los objetivos ambientales del agua sin poner en cuestión el *statu quo* de los usuarios, especialmente los hidroeléctricos y los regantes. Una consecuencia de esta opción es que no se ha avanzado lo necesario en la implantación del régimen de caudales ecológicos, poniendo en riesgo la consecución del buen estado de las masas de agua». Además, se apreciaba una falta de vinculación entre los caudales ambientales y el estado de las masas de agua, llegando incluso a ser claramente incoherentes con los objetivos propuestos. Así, en el PHDH del Guadalquivir se fijaron unos caudales ecológicos que no llegaban al 50% de los fijados en el PHC de 1998, influenciado posiblemente por las demandas hídricas para riego, y con una insuficiente o inexistente concertación. Véase el análisis realizado por Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 12).

¹⁰⁶⁵ Existía mucha disparidad entre los objetivos previstos por las DH para las masas de agua superficiales. Así se estimaba en la DH del Guadiana que alcanzarían el buen estado en el año 2015 el 28%, el Guadalquivir 67%, el Segura 51%, el Tinto-Odiel-Piedras 41%, el Guadalete-Bárbate 41% y las Cuencas Mediterráneas 78%. Los porcentajes finalmente conseguidos fueron inferiores a los estimados, por lo general, excepto en el Segura, Guadalete-Bárbate y el Guadiana que fueron iguales o un poco superiores, posiblemente debido a que se mantuvieron en un horizonte conservador, al ser las que establecieron unos objetivos menos exigentes para las masas de agua superficiales.

Lo mismo cabe decir de las masas de agua subterráneas: la DH del Guadiana estimaba que el 25% alcanzaría el buen estado, el Guadalquivir 58%, el Segura 27%, el Tinto-Odiel-Piedras 50%, el Guadalete-Bárbate 58% y las Cuencas Mediterráneas Andaluzas 61%. Del mismo modo, en ese año los porcentajes conseguidos fueron inferiores en general, excepto en el Segura y el Guadalquivir, que fueron iguales o un poco superiores, que los esperados. La mejora producida en estas DH puede deberse a las abundantes precipitaciones del año hidrológico 2012-2013, que favorecieron una mejora significativa del estado de los acuíferos en general. En especial, destaca la falta de cumplimiento de los objetivos previstos de las DH intracomunitarias que se quedaron prácticamente en la mitad del establecido y por debajo del 35%.

a los horizontes 2021 y 2027¹⁰⁶⁶. No obstante, el grado de cumplimiento de las medidas no fue homogéneo, quedándose en el 80% de ejecución las medidas básicas destinadas a paliar la contaminación puntual, a satisfacer la demanda o a modernizar los regadíos, mientras que las actuaciones dirigidas a fomentar el uso sostenible del agua y la recuperación ambiental se quedaron en el 70% y 50% respectivamente¹⁰⁶⁷. Por su parte, el grado de cumplimiento de las medidas complementarias (entre las que se encuentran las previstas para prevenir y mitigar las situaciones meteorológicas extremas) fue mucho menor, aplazándose el 70% de la inversión total a los siguientes períodos de la planificación.

I. Seguimiento y control

Las redes de control definidas en los PHDH, para realizar el seguimiento y control del estado de las masas de agua y valorar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos, eran insuficientes y poco homogéneas entre las DH¹⁰⁶⁸. Además, al no explicitarse la metodología

¹⁰⁶⁶ La carencia de un análisis coste-efectividad de las medidas programadas y de su correspondiente calendario ha imposibilitado hacer un análisis real de la efectividad de las medidas para alcanzar los objetivos ambientales, así como valorar la existencia de otras alternativas más económicas o con menores efectos medioambientales para conseguir dichos objetivos. Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 11-16) pone como ejemplo el sobrecoste del plan de saneamiento y depuración de Aragón o del abastecimiento de aguas a Zaragoza, donde existían alternativas más efectivas y económicas. Asimismo, destaca la falta de evaluación del impacto de las distintas medidas en el estado de las masas, en especial en aquellas obras hidráulicas de importancia como era la construcción de los Embalses de Alcolea, la Coronada y Pedro Arco en la DH del Tinto-Odiel-Piedras. No obstante, analizando el grado de cumplimiento global, vemos como en la DH del Guadalquivir con un cumplimiento entorno al 60% del programa de medidas se ha alcanzado el 100% de los objetivos previstos en las masas de agua subterránea (54 de las 86 existentes) y el 85% en las masas de agua superficial (han alcanzado el buen estado 256 de las 446 masas de agua). Ello supone un grado de cumplimiento bastante alto de los objetivos previstos para tan bajo porcentaje de ejecución del programa.

¹⁰⁶⁷ Siendo además las medidas para la recuperación ambiental, las que menor porcentaje del presupuesto total tenían destinadas (así en la DH del Tinto-Odiel-Piedras tan solo era el 11%). La Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 4 y 15) considera que los programas de medidas aprobados estaban condicionados por la herencia de políticas anteriores y seguían orientadas al fomento de obras para el incremento de la oferta y la satisfacción de las demandas, sobre todo el regadío, ajenas al objetivo de alcanzar y mantener el buen estado de las aguas. Por lo que «la alusión a una baja disponibilidad presupuestaria como justificación genérica para no establecer medidas ambientales no responde a la realidad». A ello hay que añadir, que las medidas programadas se establecieron sin una vinculación clara con los objetivos ambientales de las masas de agua, sin evaluación coste-eficacia y sin un calendario claro. Así, en las medidas para el ahorro neto de agua a través de la modernización de regadíos, dicho ahorro no estaba cuantificado (aunque se estima que el ahorro neto estaría en un 5-20% del ahorro potencial) e incluso en algunas regiones, como Andalucía, se han empleado en ampliar la superficie de regadío (290.000 has entre los años 1997 y 2008).

¹⁰⁶⁸ La crisis económica afectó principalmente a la inversión prevista para la implantación de las redes de control, el seguimiento y monitoreo de las masas de agua en la mayor parte de las DH. En general, los datos recogidos se limitaban a pluviometría, caudales y nivel de embalse, faltando los relativos a indicadores biológicos, fisicoquímicos e hidromorfológicos necesarios para evaluar el estado de las masas de agua. En Andalucía, esta situación se vio agravada por cuanto en el traspaso de funciones y servicios de las cuencas intracomunitarias en los años 2004-2005 tan solo estaba implantada la red integral de calidad de las aguas, que no cumplía con los requerimientos exigidos por la DMA y hacía necesario una fuerte inversión de la CA para dotarse de un red de control apropiada para el seguimiento del estado de las masas de agua.

para su selección, se carecía de información sobre la relación entre los valores obtenidos y los impactos y presiones a seguir en cada masa de agua. Estas redes han necesitado, por tanto, de un ajuste en los PHDH de segundo ciclo¹⁰⁶⁹, siendo preciso continuar avanzando en el seguimiento del estado de las masas de agua, en especial en los indicadores de peces en las masas de agua tipo río y en el control de la contaminación de las aguas subterráneas, como recomendaba la Comisión Europea en su informe del 2018.

J. Recuperación de costes

Este principio, establecido en el art. 9 DMA, no fue debidamente implantado en estos PHDH por cuanto los distintos cánones, tarifas y tasas cobrados en los distintos usos del agua no superan, por lo general, el 75% del coste anual estimado¹⁰⁷⁰. Se desconoce el grado de aplicación del principio en cada uno de los servicios del agua, por no disponer dichos planes de información suficiente sobre los costes en los que incurren los distintos agentes para la prestación de los servicios¹⁰⁷¹. Los porcentajes variaban considerablemente en los planes,

¹⁰⁶⁹ En los PHDH de segundo ciclo se ha realizado un ajuste de las redes de control de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 817/2015 y en el Real Decreto 1075/2015, buscando una mayor eficiencia en la información, que ha supuesto una reducción del 6,2% del número de estaciones, aunque se ha ampliado el número de puntos de control en las aguas subterráneas, en especial en cuanto al control cuantitativo que ha aumentado un 26,7%. Así, en las DH intracomunitarias se han dispuesto puntos de control cuantitativo de las aguas subterráneas (principalmente sondeos piezométricos) que en el anterior plan no existían. De este modo, los PHDH de segundo ciclo de la DH Tinto-Odiel-Piedras han designado 30 puntos de control, 59 en el Guadalete-Bárbate y 366 en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas para el control cuantitativo de las aguas subterráneas, y el seguimiento de las extracciones que se están realizando. También destaca la incorporación de puntos de control para las aguas subterráneas en zonas protegidas, que tampoco estaban designados en el primer ciclo.

Al estar ya prácticamente elaborados los planes de segundo ciclo cuando se aprobaron estos reales decretos, no se ha podido comprobar la bondad de la nueva red de control establecida en el nuevo sistema de evaluación, y habrá que esperar a los planes de tercer ciclo para comprobar la verdadera utilización de estos sistemas de evaluación del estado de las masas de agua. Para ello, el Real Decreto 1/2016, que aprueba los PHDH intercomunitarios, incluye una disposición transitoria primera que prevé la progresiva sustitución de las metodologías y normas de calidad para realizar el seguimiento.

¹⁰⁷⁰ En el listado de tributos o tasas cobrados en el servicio del agua se incluyen tanto los cánones y tarifas de utilización por el agua en alta, tarifas urbanas y el canon de mejora local, canon de vertidos, uso y aprovechamiento del DPH, como las tarifas o derramas de las comunidades de regantes, a pesar de que dichas tarifas no tienen naturaleza tributaria, como ha declarado la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía en la Sentencia 2519/2003 de 17 de febrero (recurso 714/1999), de Murcia 1971/2003 de 24 de septiembre (recurso 1295/2000) y de Madrid 19388/2008 de 11 de julio (recurso 943/2005), entre otras.

¹⁰⁷¹ La Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 248) indica que el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas reconoce expresamente que «no se cuenta con información suficiente sobre los costes en los que incurren los distintos agentes para la prestación de los servicios relacionados con el agua y remite a la elaboración de las Cuentas del agua de Andalucía que realizará el Instituto del Agua de Andalucía». Esta entidad dejó de existir en el año 2009; y sus funciones debían ser realizadas por el Observatorio del Agua creado por Decreto 52/2012, pero no consta que se haya constituido formalmente y, por tanto, no se han podido dichas cuentas.

El propio PHDH reconoce que hay costes de regulación que no son repercutidos y que el sistema de cálculo de los cánones y tarifas pueden producir subvenciones cruzadas debido a la aplicación de coeficientes distintos para cada uso. Asimismo, deja entrever que el coste de la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura se repercute a los abastecimientos y no al uso agrícola, en contra del principio comunitario de quien contamina paga.

siendo inferiores en aquellas DH que no incluían los costes ambientales y del recurso y además empleaban artificios contables para rebajar la cuantía de los costes totales aplicables a los usuarios del agua (especialmente a los regadíos), como era la función de laminación de avenidas o el mantenimiento de caudales ambientales en algunas presas hidráulicas¹⁰⁷².

La inadecuada aplicación de este principio de recuperación de costes hizo que los costes no abonados por los usuarios tuvieran que ser asumidos por la sociedad en general, como costes sociales, lo que no fomentó el ahorro de recursos por el usuario ni la implantación de tecnologías más eficientes e imposibilitó alcanzar en muchas masas de agua los objetivos de buen estado previstos.

2. Evaluación y recomendaciones de la Comisión Europea

Debido a la tardanza en la aprobación y publicación de los PHDH españolas del ciclo 2009-2015, la Comisión Europea no pudo incorporar su análisis al informe *Blueprint* emitido en el año 2012¹⁰⁷³, de manera que tuvo que realizar un estudio posterior de los mismos en el *Report*

Por su parte, BERBEL VECINO, J. (2013: 5) considera que se debe diferenciar el principio de «recuperación de costes» del instrumento «*wáter pricing*», ya que este último instrumento puede ir mucho más allá de la mera recuperación de costes del servicio del agua. Por ello, considera que se debe seguir profundizando en el análisis del uso de instrumentos económicos para controlar la demanda de agua en Europa, ya que todavía no se conoce lo suficiente el impacto real de este instrumento. El intento de aplicar unos mismos instrumentos a la gestión del agua en toda Europa, como es utilizar el precio del agua para dotar de eficiencia su uso especialmente en regadío, choca con la diferente situación hídrica y agrícola que existe en el ámbito territorial de Europa. No son comparables los cultivos con dotaciones exageradas en los países del norte con abundancia de recursos hídricos y con coste bajo de aprovechamiento, con los cultivos con infradotaciones del sur de Europa por la escasez de recursos, que deben mejorar la eficiencia de sus sistemas de riego y contar fuentes alternativas de recursos como la reutilización o desalación para poder rentabilizar sus producciones.

¹⁰⁷² ARROJO AGUDO, P. (2014: 345-349) considera que en estos PHDH se ha incumplido el art. 9 DMA por cuanto: se siguen utilizando los tradicionales enfoques y normas nacionales en el régimen económico-financiero del agua fijados en el TRLA y RDPH; se elude contabilizar subvenciones y determinados costes importantes; no se aplican calendarios realistas y se va a plazos de 50 años de amortización; no se integra estadísticamente la previsible reducción de caudales en ciclos de sequía; no se contabilizan las pérdidas en los sistemas de regulación y transporte; el descuento de la cuota correspondiente a la laminación de avenidas; no se asumen adecuadamente los costes de mantenimiento y reposición de las infraestructuras; y se realiza la fijación de las tarifas y cánones una vez finalizada la obra. Cita el estudio económico a la presa de Biscarrues, donde el porcentaje mal estimado de recuperación de costes del 97,4% se quedaría en tan solo el 1% una vez descartado el aprovechamiento hidroeléctrico, según la Universidad de Zaragoza. Por su parte, la Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 11) considera que los resultados oficiales de porcentajes de recuperación de costes por encima del 80% son falsos, estando realmente en menos del 10% debido a los inadecuados plazos de amortización, a que los fondos europeos son considerados subvenciones a fondo perdido, no se asumen costes de mantenimiento y reposición y se aplica un descuento por laminación de avenidas que pueden llegar a un 50% (como es el caso de la DH del Guadiana).

¹⁰⁷³ El informe emitido por la Comisión Europea en el año 2012 analizó todos los PH aprobados hasta la fecha, entre los que no se encontraban los de España, Bélgica, Grecia, Portugal y Croacia. En él se decía que, en el año 2009, el 43% de las masas de agua superficial se encontraban en buen estado y que se esperaba que esta cifra aumentara al 53% para el año 2015, gracias a las medidas previstas por los Estados miembros. El problema para la Comisión era el 47% restante de las masas de aguas (de las cuales se desconocía el estado de más del 40% por falta de información de los planes), que no estarían por tanto en buen estado en 2015 si no se toman medidas

de 09/03/2015, en el que se analizaba el programa de medidas y se daban una serie de recomendaciones para la elaboración de los PHDH de segundo ciclo que se estaban tramitando en ese momento. Este informe fue finalmente corregido y ampliado por la Comisión con fecha 17/07/2018, para poder incluir los PHDH de las Islas Canarias.

A. Incumplimientos de las determinaciones establecidas en la DMA

En el año 2012 tan solo el PHDH de las Cuencas internas de Cataluña había cumplido los plazos previstos en la DMA y el resto sufría retrasos en su elaboración. Este nuevo incumplimiento de los plazos establecidos en la DMA daría lugar a que la Comisión Europea enviara el 4 de junio de 2010 una carta de emplazamiento a España por el incumplimiento de los plazos en la aprobación de los planes (expediente de infracción 2010/2083). La falta de justificación en los retrasos derivó en el Dictamen motivado del 28 de enero de 2011 y, posteriormente, en la Sentencia del Tribunal de justicia de la UE de 4 de octubre de 2012 (asunto C-403/11)¹⁰⁷⁴. El expediente no quedó cerrado, sin sanción económica alguna, hasta el año 2016, cuando se demostró a la UE que se habían aprobado todos los PHDH del primer ciclo y que se estaban elaborando los del segundo ciclo.

Por ello, entre las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea en su informe de seguimiento de los primeros PHDH, se incluía: «Garantizar la consulta y la adopción de los segundos PHDH de conformidad con el calendario de la DMA, evitando retrasos». Estos plazos se han cumplido, como se verá en el próximo capítulo, con la excepción de los PHC de las Islas Canarias, que se aprobaron entre el año 2018 y 2019.

adicionales.

¹⁰⁷⁴ La Sentencia de 4 de octubre de 2012 el Tribunal de Justicia de la UE falla que «el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones:

- al no haber adoptado, a 22 de diciembre de 2009, los planes hidrológicos de cuenca, salvo en el caso del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña; y al no haber enviado a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros interesados, a 22 de marzo de 2010, un ejemplar de dichos planes, conforme a los arts. 13, apartados 1 a 3 y 6, y 15, apdo. 1, de 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, en su versión modificada por la Directiva 2008/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008.
- Y al no haber iniciado, a más tardar el 22 de diciembre de 2008, salvo en el caso de los planes hidrológicos de Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, Islas Baleares, Tenerife, Guadiana, Guadalquivir, Cuenca Mediterránea Andaluza, Tinto-Odiel-Piedras, Guadalete-Bárbate, Galicia-Costa, Miño-Sil, Duero, Cantábrico Occidental y Cantábrico Oriental, el procedimiento de información y consulta públicas sobre los proyectos de los planes hidrológicos de cuenca, conforme al art. 14, apdo. 1, letra c), de la citada Directiva».

No obstante, el incumplimiento de plazos ha sido bastante generalizado en los países miembros: Sentencias de 19 de abril de 2012 (asunto C-297/11) relativa a Grecia; 24 de mayo de 2012 (asunto C-366/11) contra Bélgica; 21 de junio de 2012 (asunto C-223/11) contra Portugal; y 6 de noviembre de 2014 (asunto C-190/14) contra Dinamarca.

Este procedimiento se uniría a los abiertos anteriormente por la Comisión Europea al Reino de España por haber incumplido los plazos y las determinaciones establecidas en la DMA:

- Incumplimiento del art. 3, apdos. 2, 3, 7 y 8: la Comisión hizo el requerimiento con fecha 21 de marzo de 2005 y, tras el Dictamen motivado 2003/2009, se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 2009 (C-516/07). En ella se establece que la delimitación de las DH «es indispensable para que una autoridad designada pueda considerarse apropiada a efectos de la aplicación de las normas de la citada Directiva». El asunto no se cerró hasta el año 2011, cuando a través del Real Decreto 29/2011 se creó un organismo de coordinación adicional con el fin de elaborar el PHDH del Cantábrico Oriental, que lo componen representantes de la Administración del Estado y de la CA del País Vasco.
- Incumplimiento de los arts. 4, apdo. 8, 7, apdo. 2, 10, apdos. 1 y 2, así como de las secciones 1.3 y 1.4 del anexo V: la Comisión envía un requerimiento a España el día 24 de febrero de 2009 y, tras el Dictamen motivado del 22 de marzo de 2010, el Tribunal de Justicia dictó Sentencia el 24 de octubre de 2013 (C-151/12) condenando al Reino de España puesto que la IPH aprobada en el año 2008 sólo se aplica a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Ello dio pie en Andalucía a que la consejería dictara la Orden de 15 de diciembre de 2014 por la que se declaraba de aplicación en las DH Intracomunitarias de Andalucía la citada IPH estatal. Finalmente, mediante la Orden de 11 de marzo de 2015, se aprobaría la IPH para las DH intracomunitarias de Andalucía¹⁰⁷⁵.

B. Deficiencias detectadas en los PHDH y recomendaciones para su revisión

Con retraso, debido a la tardanza en aprobar la totalidad de los PHDH de España, la Comisión Europea emitió el 17/07/2018 el preceptivo informe sobre la aplicación de la DMA en dichos planes, en los que se enunciaban las siguientes deficiencias en su elaboración y contenido.

a) Gobernanza

La Comisión Europea consideraba que se habían iniciado procesos significativos de participación activa dirigidos a la ciudadanía en la elaboración de los primeros PHDH, incluido el desarrollo de eventos a escala local y de tramos fluviales, pero que la misma había presentado deficiencias importantes. Así, la mayor parte de los PHDH no ofrecían una respuesta clara y transparente acerca de si cada una de las observaciones recibidas había sido incorporada y de qué forma a los planes¹⁰⁷⁶. Ponía como ejemplo la elaboración del PHDH del Júcar, donde los

¹⁰⁷⁵ Del mismo modo, el ministerio tuvo que dictar la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo, para modificar varios apartados de la IPH aprobada en el año 2008, y ajustarla a las exigencias de la DMA.

¹⁰⁷⁶ Así, del proceso de participación seguido en el PHDH Guadalete-Bárbate, PANEQUE, P. y VARGAS, J. (2014: 270-271) indican que la información puesta a disposición del público fue muy extensa y en ocasiones especializada, que dificultó el entendimiento y la participación de los ciudadanos. Se detectó una baja participación

instrumentos utilizados habían sido insuficientes para alcanzar los objetivos de participación pública requeridos para la implementación efectiva de la DMA¹⁰⁷⁷, desaprovechándose los espacios y potenciales de la participación pública para mejorar la calidad de las decisiones en materia de agua, aplicando un enfoque rígido y unidireccional.

b) Caracterización de las Demarcaciones Hidrográficas

Se detectó una falta de caracterización de muchas masas de agua¹⁰⁷⁸ y que otras presentaban resultados poco fiables, que comprometían la determinación de las medidas necesarias y el logro de los objetivos ambientales. Ello implicaba que, o bien no se habían establecido los objetivos para estas masas, o bien ese establecimiento se había retrasado hasta el tercer ciclo de planificación (2027) sin una justificación apropiada¹⁰⁷⁹.

Asimismo, la Comisión dudaba de la fiabilidad de los umbrales utilizados en los inventarios de presiones, por cuanto existía un desajuste entre los porcentajes relativamente bajos de masas de agua notificadas con presiones significativas y la gravedad del problema percibido. Aun cuando la IPH establece unos umbrales para todas las DH, existen diferencias muy grandes entre

en las jornadas y talleres realizados y en el número de alegaciones recibidas, las cuales fueron hechas principalmente por administraciones y organizaciones agrarias. De la misma manera y a nivel global de todos los PHDH, la Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 1) concluía que existían graves deficiencias de gobernanza: «Los procesos de participación pública no han sido efectivos para influir en las cuestiones de calado, como la consecución de los objetivos ambientales, los programas de medidas y los costes». Incluso, aspectos tan importantes como el trasvase Tajo-Segura se habían excluido directamente de la participación pública.

¹⁰⁷⁷ Para mejorar la participación activa en la planificación, la UE financió en el año 2006 un proyecto de investigación «Advisor» para detectar las deficiencias y proponer mejoras en la misma. De la investigación realizada en varios países, entre ellos España, obtuvieron que la participación pública en el procedimiento de toma de decisiones es muy pequeña, limitándose a la información pública, no hay una verdadera implicación y colaboración en el proceso y las técnicas de la consulta usadas no son suficientes para plasmar el interés, las opiniones y los valores afectados. Para superar estos problemas y que los países pudieran alcanzar los objetivos de participación previstos por la DMA desarrollaron un conjunto de pautas en el documento «*Integrated Deliberative Decision Process for Water Resources Planning and Evaluation*».

¹⁰⁷⁸ En el informe del seguimiento elaborado por el ministerio en el año 2018 se reflejaba el importante avance que en la caracterización de las masas de agua se había dado en la revisión de los PHDH hecha en el año 2015. Así, se ha pasado de 8 masas aguas subterráneas sin datos en los planes del primer ciclo, a tan solo una en los PHDH de segundo ciclo; de 1900 masas de aguas superficiales sin datos del estado químico a 248 en los planes de segundo ciclo; y de 907 masas sin datos del potencial ecológico en los planes del primer ciclo a solo 107 masas en los planes de segundo ciclo. Con ello, se estimaba que se habían reducido las masas de agua sin caracterización a un 15% aproximadamente, desde el 38,8 que existía para las masas de aguas superficiales en los PHDH de primer ciclo.

¹⁰⁷⁹ PANEQUE, P. y VARGAS, J. (2014: 266) consideran que en el PHDH Guadalete-Bárbate las «excepciones y prorrogas para el cumplimiento de los objetivos ambientales se justifican en muchas ocasiones en la desproporcionalidad de los costes que supondrían las medidas que permitirían cumplir los objetivos ambientales y que en la mayoría de casos supondría la reconversión del regadío al secano o la eliminación total de la fertilización en las superficies agrarias. Sin embargo, no se justifican de manera rigurosa las potenciales pérdidas y se reconoce que no se han evaluado los beneficios de las medidas propuestas lo que debilita la capacidad de hacer un análisis de coste-beneficio adecuado».

cuenas. Así, por ejemplo, no todas las DH consideraban como presión significativa la gestión fluvial de los cauces (donde se incluyen las canalizaciones, esclusas, ocupación de tierras, dragados o puertos) y algunas DH presentaban valores bajos a pesar de contar con un gran número de presas y embalses¹⁰⁸⁰.

c) Objetivos y exenciones

Los PHDH retrasaban el horizonte para alcanzar el buen estado más allá del año 2021 en una buena parte de las masas de agua superficiales y subterráneas¹⁰⁸¹, estimándose que para el año 2021 (con una fuerte disparidad por DH) se tendría de media un 72,5% de masas de aguas superficiales y un 66,5% de masas de aguas subterráneas en buen estado. Ninguno de los citados PHDH indicaban hitos o logros previstos en los periodos intermedios y, por lo general, la justificación de las exenciones resultaba insuficiente, al no justificar si las medidas tienen un coste desproporcionado o si son técnicamente inviables¹⁰⁸².

La Comisión Europea criticaba que los PHDH incluyeran en su normativa la posibilidad de aplicar exenciones para nuevas modificaciones y que, sin embargo, ninguno incluyera casos concretos en que se fuera a dar esta exención. Así, la Comisión Europea señalaba como un déficit de los planes hidrológicos la inclusión de tantas infraestructuras hidráulicas en las masas de agua superficiales que, como tales, iban a producir un impacto en el estado ecológico y químico de dichas aguas, sin que se definieran los mismos ni se justificara la aplicación de alguna de las excepciones del citado art. 4.7 DMA¹⁰⁸³. En varias DH no se habían analizado

¹⁰⁸⁰ En estos PHDH se inventariaron más de 1550 embalses y presas de regulación de agua, de las cuales 1350 eran grandes presas. Aun cuando el proceso constructivo de grandes presas en España ha disminuido en el siglo XXI, todavía somos uno de los países con mayor número de estas infraestructuras. Obras muy necesarias para garantizar un consumo homogéneo a lo largo del año con una pluviometría sumamente variable tanto anual como hiperanualmente.

¹⁰⁸¹ Prácticamente, según el informe de seguimiento del MITECO, los porcentajes por horizonte temporal de mejora de las masas de agua superficiales y subterráneas previstos en los PHDH de primer ciclo, se han mantenido iguales para los planes de segundo ciclo. Así se establecían en los planes de primer ciclo para el año 2021 un porcentaje de consecución de los objetivos en las masas de aguas superficiales del 70,5% y del 71,1% en las masas de aguas subterráneas.

¹⁰⁸² La Comisión Europea detecta que en la mayor parte de las DH se han establecido exenciones en todas aquellas masas de agua que presentaban un estado peor que bueno, sin analizar si las medidas para mejorar su estado eran o no viables. El proceso no había sido transparente y no ofrecía una base sólida para justificar las exenciones de conformidad con los requisitos de la DMA. Por lo general los PHDH no contenían un análisis económico adecuado que justificara los costes desproporcionados de las medidas para mejorar el estado de estas masas de agua con un estado menos que bueno.

¹⁰⁸³ El apdo. 7 del art. 4 DMA establece que «No se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando [...] el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible, y se cumplan las condiciones siguientes:

- a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;
- b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al art. 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;

convenientemente el «no deterioro» previsto en dicho artículo, tras la construcción de nuevas infraestructuras de regulación, ya que el único indicador de control y seguimiento era la «superficie ocupada o inundadas por las nuevas presas», sin hacer referencia a indicadores más pertinentes como la fauna ictiológica o la hidromorfología. Tampoco estos PHDH incluían información acerca de exenciones en aplicación del art. 6 de la Directiva 2006/118/CE de protección de las aguas subterráneas.

d) Zonas protegidas

Como no podía ser de otra manera, recalcan la escasa o nula información incluida en estos PHDH sobre los elementos de protección específicos, el estado de conservación, las presiones o amenazas y el solapamiento de zonas protegidas y masas de agua. Los PHDH se habían limitado, por lo general, a ser una simple relación de zonas protegidas, su clasificación y un mapa general con su ubicación. Por ello, consideraban conveniente seguir trabajando para garantizar la protección de los hábitats protegidos emblemáticos que dependen del agua¹⁰⁸⁴, ya que no se incluían en el texto los objetivos, medidas y control específicos de las zonas protegidas para garantizar un estado de conservación favorable de las especies y los hábitats protegidos dependientes del agua. Ello mostraba a las claras la poca consideración que los redactores de los PHDH habían prestado a la consecución de los objetivos ambientales, a mi juicio, preocupados principalmente por mantener o mejorar los aprovechamientos hidráulicos existentes¹⁰⁸⁵.

c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apdo. 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y

d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor».

Aspectos estos dos últimos de difícil justificación, cuando la mayor parte de las nuevas infraestructuras previstas eran para el mantenimiento o aumento de nueva superficie de riego, y no tanto para el abastecimiento o algún otro uso de interés público que justificara el deterioro de la masa de agua superficial y del ecosistema asociado al mismo.

¹⁰⁸⁴ A pesar de que el MMA en el año 2009 realizó un estudio acerca de los requisitos ecológicos de los hábitats en virtud de la Directiva 92/43/CEE de conservación de los hábitats naturales, en ningún PHDH se hace referencia al mismo. Como tampoco se tiene en cuenta el parámetro de coliformes fecales en las zonas de protección para moluscos exigida en la Directiva 2006/113/CE sobre moluscos. Véase http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/rn_tip_hab_esp_bases_eco_acceso_fichas.aspx.

¹⁰⁸⁵ El Informe de la Comisión Europea del año 2018, p. 81, recoge muy gráficamente esta problemática: «La parte normativa de los planes hidrológicos incluye un artículo sobre las condiciones para nuevas modificaciones que eluden la aplicación del art. 4, apdo. 7, a todas las medidas incluidas en el programa de medidas. Resulta evidente que esto no va en consonancia con la DMA, sobre todo si consideramos que muchas de las medidas incluidas en los programas de medidas españoles no están vinculadas a la consecución de objetivos medioambientales, sino que constituyen nuevas infraestructuras para la explotación de los recursos hídricos. Por tanto, aplicar una

Especialmente preocupante era la falta de medidas en las zonas protegidas, en las que se realice o se tenga previsto realizar una captación de agua destinada a consumo humano, para la protección de especies acuáticas, hábitats o especies, o las declaradas vulnerables o sensibles a la contaminación por nitratos o aguas residuales urbanas (art. 99.bis.2 TRLA), así como la falta de control posterior para garantizar la recuperación o el mantenimiento del buen estado de la masa de agua, ya que puede comprometer o suponer un grave riesgo para la salud de las personas o para el medio ambiente. Ante estos riesgos, el art. 34.2 LADA permite a la CA asumir la ordenación y gestión de los servicios de aducción y depuración municipales, pero que en el caso de no implantarse las medidas para preservar y proteger las zonas protegidas incluidas en los PHDH, no tiene consecuencias jurídicas para la administración hidráulica.

e) Seguimiento del estado de las masas de agua

Los PHDH incluían mapas con la ubicación de las redes de control para el seguimiento, así como la regulación normativa, pero no justificaban la metodología seguida para su establecimiento. Asimismo, en los planes había poca información sobre las relaciones entre las presiones; los impactos y los elementos de calidad biológicos controlados en las masas de agua superficiales; el seguimiento de los sedimentos y la biota no estaban especificado¹⁰⁸⁶; y, por lo general, no mencionaban el seguimiento de las zonas naturales protegidas.

f) Los caudales ecológicos

Los caudales ecológicos o medioambientales establecidos en los PHDH no estaban, en general, claramente relacionados con el logro de un buen estado de las masas de agua superficiales y en algunos casos, como en el Guadiana, algunos umbrales o límites fijados en la normativa eran inferiores a los de la IPH estatal, lo que suponía una menor protección de estas masas de agua¹⁰⁸⁷. Esta necesidad de profundizar en su definición había sido también reiterada por el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1151/2015 y 1228/2015 sobre las normas aprobatorias

exención, por ejemplo a las presas incluidas en el programa de medidas a partir de una justificación en aplicación del art. 4, apdo. 7, porque están incluidas en el plan, contraviene claramente las obligaciones de la DMA».

¹⁰⁸⁶ Así, por ejemplo, en el seguimiento de las aguas subterráneas, las DH intracomunitarias de Andalucía no notificaban un control cuantitativo de las mismas a pesar del número importante de masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado o sobreexplotadas que indicaban.

¹⁰⁸⁷ Además, deberían haber tenido en cuenta los límites vinculantes de la Decisión 2008/915/CE sobre intercalibración, que ha sido sustituida por la Decisión 2013/480/UE para su aplicación en la revisión de los citados PHDH. Ello sin perjuicio de que la Comisión Europea indicaba que la IPH muestra lagunas importantes en los métodos de evaluación de estos caudales. En especial, le preocupaba que el QE1-4 (fauna ictiológica) no hubiera sido desarrollado, ya que este BQE resultaba especialmente pertinente para evaluar muchas de las presiones de la captación de agua, la alteración hidrológica, los cambios morfológicos y la contaminación. Así, se recogía en el informe de la Comisión Europea *Ecological Flows in the Implementation of the Water Framework Directive* (Documento guía núm. 31) de diciembre de 2014: «*Classification of a water body subject to significant hydrological pressures using only biological methods that are not appropriately sensitive to hydrological alteration may result in an overestimation of the ecological status that would not be in line with the WFD. In case such methods are not available yet, Member States should urgently develop them*».

de los PHDH de primer ciclo (2009-2015).

Los caudales ecológicos se fijaron según el procedimiento establecido en la normativa española (evaluación, concertación y aplicación efectiva), en el que no existía una separación nítida entre los estudios de evaluación para definir el caudal ecológico y el proceso de concertación para su fijación final, lo que dificultaba la transparencia y el análisis de sus efectos en el buen estado ecológico. Así, los PHDH mostraban una regulación muy desigual de cómo estos caudales iban a afectar a los derechos de agua preexistentes, salvo la prevalencia del suministro de agua potable establecido en el TRLA. Por ello, para mejorar su fijación en la revisión de estos PHDH, la Comisión Europea adoptó un documento guía sobre esta materia (CE, 2015b), en el que se destaca que en cuencas tan presionadas por la escasez hídrica como las españolas «es necesario fijar restricciones ambientales a la modificación artificial del régimen de corrientes para no imposibilitar el logro de los objetivos ambientales»¹⁰⁸⁸.

g) Recuperación de costes

Los instrumentos de recuperación de costes no habían sido adaptados a los requisitos de la DMA¹⁰⁸⁹, ya que seguían manteniendo los cánones y tarifas creadas por la LAg y los PHDH no justificaban cómo el precio del agua fijado iba a favorecer la eficiencia del recurso y la aplicación del principio de «quien contamina, paga». Por ello, la Comisión Europea consideraba que no se fomentaba el uso eficiente de los recursos ni el ahorro de agua¹⁰⁹⁰, al no incluir en los cánones y tarifas abonadas por los usuarios, los costes ambientales y del recurso. La aplicación práctica de este principio, recogido tanto en el TRLA como en la LADA, es una reivindicación permanente de la Comisión Europea, que encuentra una fuerte oposición principalmente por las federaciones y asociaciones de regantes.

¹⁰⁸⁸ Así, el número total de masas de agua de la categoría río con régimen de caudal ecológico mínimo definido y exigible normativamente era del 57% en los citados PHDH de primer ciclo. Porcentaje que en los planes de segundo ciclo llega al 75%, destacando el progreso importante en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir, Segura y, en menor medida, Júcar.

¹⁰⁸⁹ Al respecto se pueden consultar las Sentencias del Tribunal de Justicia de la UE de 4 de octubre de 2012 (asunto C403/11) y 11 de septiembre de 2014 (asunto C525/12). En esta última sentencia se ha limitado la aplicación del citado principio por cuanto se ha realizado una interpretación restrictiva del concepto de «servicio relacionados con el agua» y un reconocimiento de las competencias de los Estados miembros a la hora de aplicar la tarificación. Al respecto se puede consultar a SETUAIN MENDÍA, B. (2015).

¹⁰⁹⁰ La Comisión Europea (2012, 12) reconoce que «en todos los Estados miembros y sectores consumidores de agua no se aplica una tarificación del agua transparente e incentivadora, debido particularmente a la ausencia de medición. Únicamente el 49% de los Planes Hidrológicos de cuenca se proponen modificar el sistema de tarificación del agua a fin de fomentar un consumo más eficiente de la misma, y solo el 40% de ellos incluyen medidas encaminadas a mejorar la medición del agua. Puede considerarse que el hecho de no fijar el precio de un recurso escaso como el agua constituye una subvención perjudicial para el medio ambiente. Además, la interpretación restringida del concepto de servicios relacionados con el agua que aplican algunos Estados miembros está obstaculizando el avance en la aplicación de políticas de recuperación de los costes que van más allá del agua potable y el saneamiento. Ello limita considerablemente los efectos potenciales de estas disposiciones de la DMA».

La naturaleza y composición de la recuperación de costes era muy variable en las DH y la información proporcionada escasa, en especial en cuanto a la agricultura, limitada a referencias a la normativa que regula dichos cánones y tarifas. No se observaban incentivos adecuados para que los agricultores usaran el agua de manera eficiente, ya que se aplicaban numerosos descuentos en los cánones y tarifas con motivo de la protección frente a inundaciones, mantenimiento de caudal ecológico, etc. (que podían llegar a suponer hasta un 50%)¹⁰⁹¹ y no existían cánones para la auto captación de recursos hídricos.

Para su efectiva implantación en España, y como se verá en el próximo capítulo, en las condiciones *ex ante* exigidas para el acceso a los fondos europeos marco 2014-2020, se ha exigido que los PHDH de segundo ciclo realicen una estimación homogénea del grado de recuperación de costes, incluida la parte correspondiente a los servicios de los costes ambientales, así como una estimación del coste del recurso en condiciones de suministro normales.

h) Programa de medidas

La Comisión consideraba que estos programas, incluidos como anexos de los PHDH, no estaban vinculados a las presiones identificadas y no justificaban como iban a garantizar la consecución de los objetivos¹⁰⁹². Asimismo, un porcentaje importante de las mismas (42% del presupuesto) afectaba al suministro de agua, pero no estaban orientadas directamente a la consecución efectiva de los objetivos de la DMA, salvo las destinadas al tratamiento de aguas residuales urbanas¹⁰⁹³.

¹⁰⁹¹ COROMINAS MASIP, J. (2013: 17-18) considera que «los estudios realizados de recuperación de costes para la planificación hidrológica no son muy fiables, puesto que si bien se han tenido en cuenta las subvenciones implícitas del 50% del coste de las inversiones previsto en el TRLA y un 20% adicional por laminación de avenidas, no se han tenido en cuenta la financiación europea de las mismas ni las subvenciones públicas a las infraestructuras en alta o en baja del ciclo urbano del agua. Así frente a una estimación media del 43% de recuperación de costes, el calcula que realmente sería un 23% de lo previsto por la DMA. Recuperación de costes que haría que el agua pasara de costar de media 0,025 euros/m³ a 0,089 euros/m³. Al cual habría que sumar el coste unitario de las medidas previstas en los planes, que aumentaría en un 0,141 euros/m³ de agua usada. Al respecto tan solo en el PHDH del Guadalquivir se propone un incremento en la recuperación de costes de 0,01 euros/m³ en los usos agrarios y de 0,033 euros/m³ en los urbanos e industriales».

¹⁰⁹² La contribución de las medidas para alcanzar los objetivos ambientales no se evalúa ni cuantifica, por lo que la Comisión Europea considera que son evaluaciones generales de las medidas para satisfacer las demandas. Ello no favorece un conocimiento transparente y claro de las medidas necesarias para obtener un buen estado. Asimismo la falta de publicación de los resultados de la modelización de las medidas constituía un ejercicio de opacidad para los ciudadanos. Así, PANEQUE, P. y VARGAS, J. (2014: 268) reconocen la no incorporación al PHDH Guadalete-Bárbate de los resultados del análisis coste-eficacia de las medidas, lo que dificulta conocer cómo se han seleccionado las medidas aprobadas.

¹⁰⁹³ El propio MITECO (2018: 126) reconoce que dentro del programa de medidas se incluyen inversiones para mejorar la oferta de recursos dirigidas a la satisfacción de las demandas, que son «propias del singular enfoque de la planificación hidrológica española, en el sentido de que no son medidas cuya adopción venga exigida por el acervo comunitario. Se trata de actuaciones que van orientadas a incrementar el recurso disponible mediante obras

En cuanto a las medidas de mejora de la eficiencia del uso agrario y el ahorro de recursos, la Comisión Europea dudaba de que estas medidas contribuyeran a la consecución de los objetivos de la DMA, cuando en algunos PHDH se preveía la posibilidad de aumentar el consumo tras la modernización, o incluso incluían nuevos proyectos de regadío. En estos casos la presión global sobre los recursos hídricos realmente aumentaría tras la modernización. Tampoco se incluían medidas relativas a la lucha contra la erosión o para abordar la contaminación difusa, más allá de los códigos de buenas prácticas exigidos por la Directiva 91/676/CEE sobre nitratos.

Asimismo, la Comisión Europea criticaba que la rentabilidad de las medidas previstas era bastante baja y que se deberían haber estudiado otras medidas más eficaces y menos caras para alcanzar antes los objetivos previstos. Además, las contribuciones privadas a la financiación de las medidas eran marginales y algunas medidas, como las destinadas a mejorar la gobernanza, no se habían estimado de forma precisa, no estando vinculadas a masas de agua, presiones o a los sectores económicos concretos. Por tanto, consideraba que el análisis realizado carecía de transparencia, ya que no se justificaba como se había realizado la selección de medidas.

Las limitaciones presupuestarias de España a partir del año 2010 hicieron que los programas de medidas fueran menos ambiciosos de lo necesario y que se pospusiera la consecución de los objetivos ambientales de la DMA más allá del año 2015 previsto. Ello, unido a la tardía aprobación de estos PHDH, limitó su aplicación efectiva y obligó a posponer la ejecución de buena parte de las mismas para los planes del segundo ciclo 2015-2021¹⁰⁹⁴.

i) Fenómenos hidrológicos extremos - cambio climático

La mayor parte de los PHDH incluían medidas para garantizar en época de sequía el suministro de agua de los usuarios mediante trasvases, presas o embalses, plantas desalinizadoras o captaciones de aguas subterráneas. Sin embargo, no incluían medidas para limitar o restringir el consumo en épocas de sequía, ni se justificaba en qué medida los umbrales fijados en los PES tenían relación con los objetivos fijados para las masas de agua.

Por otro lado, casi todos los PHDH contemplaban el desarrollo de planes de gestión del riesgo de inundación, e incluían determinaciones y medidas dirigidas a la protección frente a

de regulación y transporte en alta para atender los objetivos de atención de las demandas de agua». Además de estas medidas propias de la planificación hidrológica histórica en España, también se incluían medidas para mitigar los efectos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos, de gobernanza y de mejora del conocimiento y otras inversiones requeridas por los usos ligados al agua (energética, regadíos, transportes, etc.), que eran independientes de las requeridas por la DMA para alcanzar los objetivos ambientales.

¹⁰⁹⁴ La reducción de inversiones fue una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno para reducir el déficit público, sobre todo a partir de mayo de 2010 que comienza la segunda fase de la crisis económica. Ello, unido a la escasa vigencia temporal de los planes aprobados en el año 2012, ha obligado a que la revisión de estos PHDH en el año 2015 se haya limitado, por lo general, a reproducir las medidas previstas en estos primeros planes (sobre ello volveremos en el próximo capítulo). Véase EMBID IRUJO, A. (2015: 115-116).

inundaciones, que eran difícilmente individualizables y asociables a una masa de agua concreta.

En cuanto al cambio climático, fijaban en un porcentaje variable (entre un 2 y un 11%) la reducción prevista en la disponibilidad de agua para el año 2027, pendientes de estudios más detallados¹⁰⁹⁵, pero no incluían medidas específicas para adaptarse a dicho cambio. El estudio del cambio climático se había centrado en el análisis de los balances hídricos de recursos y demandas, pero no se había efectuado una comprobación climática de los efectos sobre el resto de las determinaciones de estos planes.

C. Recomendaciones realizadas por la Comisión Europea

De acuerdo con todas estas deficiencias detectadas en los PHDH de primer ciclo, la Comisión Europea proponía a España las siguientes recomendaciones a tener en cuenta en la revisión de dichos planes¹⁰⁹⁶:

- a) Garantizar la consulta y la adopción de los segundos PHDH de conformidad con el calendario de la DMA, evitando retrasos.

Como se indicará en el próximo capítulo, los PHDH de segundo ciclo intracomunitarios de Andalucía se aprobaron mediante el Real Decreto 11/2016 y los intercomunitarios mediante el Real Decreto 1/2016. Se cumplió, así, el plazo establecido en la DMA, con la excepción de los PHDH de las Islas Canarias¹⁰⁹⁷.

- b) Colmar, lo antes posible, las lagunas en la transposición existentes en las DH

¹⁰⁹⁵ En los estudios realizados para los PHDH de segundo ciclo, en los cuales se utilizaron los datos históricos hasta el año 2012, la variación en cuanto a los recursos hídricos disponibles subió entre el 1,70% en la serie larga (desde 1940/41) y el 3,40% en la serie corta (desde 1980/81). Presentando diferencias importantes entre las DH, así la DH de Guadalquivir experimentó un subida del 23% en la serie corta, mientras que la del Guadalete-Bárbate se quedaba prácticamente igual (-0,34% serie larga). Considero que ello se debe a que en los años previos a la elaboración de los PHDH de primer ciclo se produjo una fuerte sequía que disminuyó considerablemente los valores medios pluviométricos de las series estudiadas y, por tanto, empujó a la baja por tanto los recursos hídricos estimados.

¹⁰⁹⁶ Por lo extenso de las medidas exigidas por la Comisión Europea, solo recojo en el presente texto aquellas más significativas en relación con los PHDH intracomunitarios de Andalucía. Sobre cada una de dichas recomendaciones, se indican las medidas adoptadas al respecto para solventar las deficiencias apuntadas. Sin perjuicio de que, como se verá en el próximo capítulo, algunas de dichas recomendaciones no hayan sido totalmente recogidas en los PHDH de segundo ciclo.

¹⁰⁹⁷ Los PHDH de primer ciclo de las Islas Canarias se aprobaron por Decreto 33/2015 de la consejería competente. Ante el retraso en la revisión y actualización de dichos planes en el plazo establecido en la DMA, la Comisión Europea envió una carta de emplazamiento en abril de 2017, un dictamen motivado en octubre de 2017 y finalmente el 08/3/2018 decidió llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la UE por no revisar y actualizar los siete PHDH de las Islas Canarias (El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife) antes del 22 de diciembre de 2015, y no haber informado del programa de medidas antes del 22 de marzo de 2016. Las autoridades españolas tampoco habían informado del cumplimiento de las obligaciones de información y consulta públicas en relación con el establecimiento de estos planes.

intracomunitarias.

Mediante la Orden de 11 de marzo de 2015, se aprobó la Instrucción de Planificación Hidrológica para las DH Intracomunitarias de Andalucía, con objeto de cumplir la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de octubre de 2013¹⁰⁹⁸.

- c) Potenciar el programa de investigación en agricultura y agua y mejorar la notificación e información de los PHDH al sistema WISE, con objeto de reforzar las inspecciones y vigilancia de la normativa ambiental europea.

El art. 19 LADA otorga a la información sobre el medio hídrico la consideración de información ambiental a efectos de su integración en la REDIAM y obliga a la consejería a facilitar el acceso a la ciudadanía a dicha información. Sin embargo, no recoge en ningún momento la obligación establecida en el art. 36.bis.4 TRLA, de proporcionar a la UE a través del MMA, la información relativa a la DH que se le requiera sobre las cuencas intracomunitarias¹⁰⁹⁹.

- d) Revisar y mejorar la identificación de las masas de agua que presenten un riesgo debido al análisis de presiones e impactos, así como la evaluación de su estado, en especial del potencial ecológico, que permita establecer objetivos ambientales para todas las masas de agua.

Los trabajos de análisis y caracterización de las masas de agua llevados a cabo en los PHDH intracomunitarios de segundo ciclo, prácticamente han caracterizado el 100% de las masas de agua superficiales y subterráneas. Aunque al igual que el resto de los planes intercomunitarios, no se han implantado todas las recomendaciones realizadas en el informe de la Comisión Europea del año 2015. Así se ha indicado en el informe elaborado por la Comisión Europea para estos planes de segundo ciclo en el año 2019, que se analiza en el próximo capítulo.

- e) Garantizar el registro de todas las captaciones o aprovechamientos, mejorar las medidas de seguimiento y control de las aguas superficiales y garantizar un control coherente, que permita disponer de información adecuada para la toma de decisiones sobre los planes de medidas establecidos. En especial, establecer un plan para ampliar y generalizar el uso de medidores de caudal, así como exigir a los usuarios la remisión de la información a la

¹⁰⁹⁸ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 24 de octubre de 2013 (C-151/12) por incumplimiento en la trasposición de la DMA.

¹⁰⁹⁹ A este respecto, MENÉNDEZ PRIETO, M. (en concepto de Director General del Agua) en el preámbulo de la Síntesis de los Planes Hidrológicos españoles elaborada en el año 2018, indicaba que «La exigible colaboración interadministrativa ha sido un elemento necesario y fundamental en todo el proceso». Dejando patente a mi modo de ver que, para conseguir disponer de toda la información solicitada por la UE, ha sido necesario exigir (y yo añadiría repetida e insistentemente) dicha información a las CCAA con competencia en la materia.

administración

A pesar de que en la revisión de los PHDH se han utilizado series hidrológicas más amplias y estudios hidrogeológicos más precisos de las masas de aguas subterráneas para conocer los recursos disponibles, no se ha incluido información exacta sobre el volumen real extraído de acuerdo con los contadores establecidos y se han seguido utilizando estimaciones¹¹⁰⁰. Ello muestra la escasa información de que se dispone al respecto para elaborar dichos planes y la escasa aplicación práctica de la obligación de disponer de contadores homologados exigida en los arts. 7 y 45.11 LADA.

- f) Asegurarse de que los caudales ecológicos establecidos garanticen el buen estado ecológico.

El establecimiento de los caudales ecológicos es una de los asuntos que más recursos judiciales suscitan respecto de los PHDH, por suponer una detracción de recursos de agua superficiales para los usuarios de las mismas, lo que alarga su procedimiento de concertación. Además, es recurrentemente incumplida por los responsables de la explotación de los embalses, amparándose en las continuas épocas de sequía o déficit pluviométrico que se producen en España (en especial en la zona sur). Por ello, la Comisión Europea duda de que dichos caudales estén garantizando la consecución de los objetivos ambientales previstos y la preservación de los ecosistemas asociados a dichas masas de agua.

- g) Justificar, de acuerdo con unas metodologías y criterios científicos y ecológicos firmes, las masas de agua superficiales temporales establecidas en la zona del Mediterráneo, que permitan diferenciar a los ríos secos debido a causas naturales (que son las que deben considerarse corrientes temporales) de las que responden a un exceso de captación de agua debido a la presión antrópica, sobre las cuales se deberá implantar un programa de medidas que permita recuperar los caudales ecológicos y el régimen fluvial normal de dicha masa de agua.

Lamentablemente, en la revisión de los PHDH de primer ciclo no se ha valorado y analizado el resultado obtenido con las medidas ejecutadas en el primer ciclo de planificación (art. 42.2.b TRLA). Por ello, en vez de reformular o reconsiderar dichas medidas de cara a alcanzar el buen estado en el horizonte al 2021, se han continuado las

¹¹⁰⁰ Dentro del programa de trabajo encargado al CIS para el desarrollo de normas y procedimientos comunes para la implantación de la DMA, se elaboraron documentos guía para el control de las extracciones y el uso de información remota suministrada por el programa *Global Monitoring for Environment Security*. BERBEL VECINO, J. (2013: 4) plantea que «el estado del conocimiento sobre la detección remota del consumo de agua no está resuelto en el caso de los cultivos perennes con riego deficitario, como se da en muchas parcelas de olivar en Andalucía» (350000 ha en la DH del Guadalquivir). Ello dificulta distinguir un cultivo de secano de un cultivo con un riego de apoyo suplementario reducido, por lo que propone mejorar los programas de detección o información remota al respecto para poder controlar las extracciones.

que estaban en ejecución e incluso se han mantenido en el programa otras aun no comenzadas.

- h) Justificar las exenciones al cumplimiento de los objetivos previstos en las masas de agua, y el cumplimiento por parte de las nuevas infraestructuras hidráulicas previstas de las condiciones del art. 4.7 DMA¹¹⁰¹.

Ante la falta de justificación de las infraestructuras hidráulicas en los PHDH de primer ciclo, la Comisión Europea planteó sustituir la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas de regulación en el DPH por otros mecanismos con menor impacto ambiental, como sería el mercado del agua y la reutilización como fuente no convencional. En dichos planes, el mercado del agua se circunscribía a operaciones intra-cuenca (en vez de conexiones inter-cuencas previstas en el art. 48 LADA y 72 TRLA¹¹⁰²) y que se «configura[ba] como un instrumento de reasignación y flexibilización de caudales derivados de los derechos de uso privativo de las aguas a fin de lograr una más racional distribución de los recursos sin crear nuevas demandas hídricas» (FJ 6º de la STC 13/2015, de 5 de febrero). Por otra parte, la reutilización del agua se contemplaba como una nueva fuente de recursos hídricos, en especial para el uso industrial y el riego de campos de golf, pero cuya implantación real requería un estudio previo e investigación

¹¹⁰¹ A tales efectos, la Comisión Europea recuerda que la «declaración de interés general en la legislación española no puede equipararse automáticamente al concepto de interés público superior del art. 4, apdo. 7, letra c)». Por lo que exige que en la revisión de los PHDH se justifique caso por caso la construcción de nuevas infraestructuras en las masas de aguas superficiales, debiéndose «evitar presentar el mantenimiento del caudal ecológico en presas nuevas como un beneficio ecológico de la presa, y considerarlo una medida de mitigación» y teniéndose que justificar que no existe una opción ambiental mejor para la protección frente a las inundaciones. Se puede observar como los técnicos de la Comisión Europea dudan de que los motivos y justificaciones dadas para las nuevas infraestructuras (beneficios ecológicos o protección frente a avenidas) cumplan las condiciones impuestas en el citado art. 4.7 DMA, y no sean una excusa para otorgar nuevos derechos o ampliar los aprovechamientos existentes.

¹¹⁰² Los mercados del agua solo están regulados en España, ya que en el resto de países europeos o no existen como en Francia o Portugal, o están prohibidos como en Italia. No obstante el éxito en España ha sido escaso a nivel intra-cuenca frente a las altas expectativas creadas, y tan solo ha tenido un relativo éxito en el marco del trasvase Tajo-Segura. La Comisión Europea ha encargado la elaboración de un documento guía sobre mercados del agua al CIS. Para favorecer el mercado del agua, y la cesión de derechos incluida por la Ley 46/1999 en el TRLA, el citado art. 72 habilitaba a utilizar las infraestructuras existentes que interconectarán distintas cuencas hidrográficas si así se previa en el PHN o en las leyes singulares reguladoras de cada trasvase. Esta rigidez procedimental impedía que el mercado del agua pudiera desarrollarse en toda su extensión, por lo que durante la fuerte sequía entre los años 2005 a 2009 se dictaron distintos reales decretos-ley que permitían la celebración de contratos entre la cuenca del Tajo y del Segura y entre la del Guadalquivir y las Cuencas Mediterráneas Andaluzas con objeto de poder mantener el desarrollo agrícola. Posteriormente, mediante la Ley 21/2013, se eleva a regulación general y permanente las medidas temporales de la sequía, al modificar el citado art. 72 para que el uso de las infraestructuras de conexión intercuenas se autorice por la Dirección General del Agua sin necesidad de amparo del PHN o de una ley reguladora. La autorización no podrá alterar las reglas de explotación de dichos trasvases, por lo que el régimen económico-financiero aplicable será el establecido en las citadas normas o reglas de explotación.

de las posibilidades reales de su aplicación práctica en cada cuenca hidrográfica.

- i) Mejorar los planes de medidas establecidos en los PHDH, de forma que se separen las medidas diseñadas para alcanzar los objetivos ambientales de otro tipo de medidas que puedan causar un deterioro o impedir la consecución del buen estado o potencial. Así como que se establezca claramente la presión que aborda cada medida y los efectos específicos que pretende conseguir, junto a un análisis de la rentabilidad de la misma. En especial se deberá justificar cómo contribuyen los actos legislativos a alcanzar las medidas básicas, así como la modernización del riego, que solamente deberán incluir aquellas que realmente contribuyan a los objetivos de la DMA por suponer un ahorro de recursos.

La falta de transparencia en la fijación de las medidas y de los efectos esperados en las masas de agua impide a la Comisión Europea valorar las mismas especialmente los actos legislativos (medidas sin coste) y la modernización de regadíos. Así, los recursos ahorrados por la modernización del regadío no son utilizados para la mejora de la masa de agua, sino para el incremento de la superficie de riego de los usuarios beneficiados por dicha modernización (art. 45.8 LADA). Para evitar ese «rebote» en el consumo de agua, la Comisión Europea decidió vincular la PAC del marco 2014-2021 a la reducción del uso del agua.

La inclusión de medidas sin coste (relativas a actos legislativos y reglamentarios de ordenación y regulación de usos, vertidos, etc.) presentaban, en teoría, muchos efectos en la consecución de los objetivos, pero no eran concretos, cuantificables y controlables y, por lo general, tenían pocos efectos a corto plazo sobre las masas de agua¹¹⁰³. Asimismo, se consideraba que el esfuerzo realizado en depuración y saneamiento se había centrado en la construcción y mejora de las estaciones de depuración y los colectores de saneamiento, pero que se había obviado la gestión de los lodos y el aprovechamiento de energía en las depuradoras.

- j) Favorecer las medidas denominadas «infraestructura verde y/o medidas naturales de retención de agua» frente a las medidas de «infraestructura gris» (obras de canalización, entubamiento, soterramiento, etc.) que ofrecen más ventajas ambientales (mejoras en la calidad del agua, incremento de la infiltración y, por tanto, de la recarga de acuíferos, protección frente a inundaciones, conservación de hábitats, etc.), sociales y económicas. Es más, se propone la adopción de medidas de restauración, de eliminación de presas y de otras barreras hidromorfológicas de los cauces públicos a financiar con el presupuesto

¹¹⁰³ Así, la Comisión Europea pone el ejemplo de los códigos de buenas prácticas en materias de nitratos incluidos en las medidas básicas para abordar la contaminación difusa, que son instrumentos voluntarios limitados a los nitratos, y no se ocupan de otras presiones agrícolas (fosfatos, plaguicidas, etc.). Por ello, la Comisión considera necesario incluir medidas obligatorias controlables en los segundos PHDH.

de la UE destinado a la lucha contra el cambio climático.

A tales efectos, la LADA, en su art. 25.6, prohíbe incluir en los programas de medidas actuaciones de canalización superficial o subterránea de curso fluviales (excepto por razones de interés público o imposibilidad de mantener el cauce natural) y, además, en el art. 42 prohíbe a los planes urbanístico y de ordenación del territorio incluir instalaciones o construcciones en las vías de intenso desagüe. No obstante, en estos PHDH se seguían incluyendo actuaciones de encauzamiento o canalización para impedir inundaciones, respecto de las cuales se debe justificar el interés público y la imposibilidad de mantener el cauce natural.

- k) Modificación de las tasas y cánones para cumplir el principio de recuperación de costes de la DMA y ofrecer incentivos adecuados para el uso eficiente del agua. Dichas tasas deben facturarse en función del volumen consumido para todos los usuarios y cubrir los costes ambientales y de recursos calculados. Los ingresos deben ser suficientes para que las Administraciones públicas gestionen de manera eficaz los recursos.

Recurrentemente, la Comisión Europea está instando a España para que introduzca en las tasas y cánones que se facturan a los usuarios, los costes ambientales¹¹⁰⁴ y del propio recurso, para evitar que se produzca una subvención¹¹⁰⁵ encubierta a las industrias y principalmente a los cultivos de regadíos. Así, a pesar de que tanto el art. 111.bis del TRLA, como el art. 64 LADA, estipulan que en los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua se incluyan los costes ambientales y del recurso, ninguna de las tasas y cánones creadas en dichas leyes incluyen dichos costes¹¹⁰⁶. Para conseguir una aplicación rigurosa del principio de recuperación de costes del art. 9 DMA, la Comisión Europea ha condicionado la financiación de proyectos con fondos europeos a la realización, en los PHDH de segundo ciclo, de una estimación homogénea del grado de recuperación de costes, incluyendo la parte correspondiente a los servicios de los costes ambientales y una estimación del coste del recurso en condiciones de suministro normales.

- l) Armonizar las tarifas hídricas del suministro de agua potable y del tratamiento de aguas residuales para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones en protección

¹¹⁰⁴ La Comisión Europea exige ampliar el cálculo de los costes ambientales a los costes relacionados con la producción de energía (hidroelectricidad, refrigeración) y la contaminación difusa de la agricultura.

¹¹⁰⁵ Así, la Comisión Europea solicitó a España que presentara de manera transparente las subvenciones y subvenciones cruzadas en los segundos PHDH (es decir, en lo tocante a aguas desalinizadas, construcción de presas, etc.) y justificara caso por caso el cálculo de descuentos para presas. Siguen generándose dudas en la UE sobre la repercusión a los usuarios finales de la totalidad de los costes asociados a las infraestructuras de regulación y suministro de agua, y de la posible competencia desleal con otros agricultores e industrias de otros países de Europa.

¹¹⁰⁶ A tales efectos, ya han comenzado a realizarse estudios a nivel europeo sobre el coste del agua como recurso escaso que es.

del agua

En este aspecto la LADA se adelantó a esta petición, al regular en su capítulo II del título VIII el canon de mejora, que con un carácter finalista o parafiscal¹¹⁰⁷ busca financiar las inversiones necesarias en materia de depuración de interés de la CA y de los EELL. No obstante, la inversión realizada por la CA en estos últimos siete años se ha limitado a un 60% aproximadamente de la recaudación obtenida por dichos cánones y no se han cumplido las previsiones establecidas en el Acuerdo del Consejo de 26 de octubre de 2010, que preveía ejecutar cerca de 300 actuaciones por un importe de 1.765 millones de euros antes del año 2015 (de los cuales aproximadamente 450 millones se estimaban que serían financiados por el Estado por ser obras de interés general de la nación)¹¹⁰⁸.

- m) Reforzar la cooperación con Portugal y Francia en las DH compartidas para garantizar una gestión eficaz de las masas de aguas compartidas, que se debe plasmar en los PHDH o en documentos de referencia específicos.

El art. 3 del Real Decreto 125/2007 establece las DH compartidas con otros Estados europeos y recoge en sus disposiciones adicionales la necesidad de cooperar a través de convenios o tratados con Portugal (Albufeira, el 30 de noviembre de 1998), con Francia (Toulouse, el 15 de febrero de 2006), Andorra¹¹⁰⁹ y con Marruecos (Rabat, el 4 de julio de 1991). No obstante, hasta la fecha no se han realizado trabajos conjuntos para caracterizar dichas masas y establecer medidas conjuntas para la consecución de los objetivos ambientales. Las actuaciones de cada país se circunscriben a regular la parte del DPH y de los aprovechamientos existentes en su territorio, con una escasa coordinación entre ellos a través de los órganos mixtos creados en los respectivos convenios o tratados firmados. Ello no es extraño, cuando dentro del propio territorio español los distintos PHDH que comparten masas de aguas subterráneas se limitan a establecer en cada plan

¹¹⁰⁷ Indico que «el canon de mejora de las infraestructuras tiene un carácter parafiscal» por su afectación a una finalidad concreta como es la construcción de las infraestructuras de saneamiento y depuración, así como la separación parcial del régimen jurídico aplicable a los tributos. Este carácter de parafiscal o extrafiscal de algunos tributos, ya fue reconocido en la STC 289/2000, de 30 de noviembre, en relación con el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente establecido para la protección del medioambiente. Al respecto se puede consultar a SÁNCHEZ GALIANA, J.A., «La fiscalidad del agua en Andalucía», *Ponencia del seminario: Financiación del agua*, 2011, Facultad de Dret, UB, pp. 1-12, http://C:/Users/USER/Downloads/11_semi_fa_ponen_jsanchez.pdf; o el estudio que yo mismo he elaborado: «El principio de recuperación de costes en la Ley de Aguas de Andalucía: Estado de la cuestión», *Revista de Andalucía de Administración Pública* núm. 111, septiembre-diciembre 2021, pp. 103-144.

¹¹⁰⁸ Según el último informe conocido de la consejería, la recaudación desde el 1 de mayo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2017 ascendió a 583 millones, mientras que los gastos en redacción de proyectos y obras se quedó en 382 millones aproximadamente. Debe recalcar que la inversión total (ejecutada y en ejecución) fue cercana a los 513 millones, si incluimos los 130 millones cofinanciados por la UE. El Consejero Bedondo ha anunciado en el año 2019 un plan de choque para mejorar la inversión en infraestructuras hidráulicas, para sacar del retraso a Andalucía e invertir la totalidad del canon de mejora recaudado.

¹¹⁰⁹ No me consta que exista un convenio o tratado respecto a la gestión de aguas entre España y Andorra.

el volumen de agua extraíble, pero sin proponer medidas en común para mantener o mejorar su estado, ni un sistema de gestión y control único.

Vistas las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea en materia de planificación y gestión de las aguas en las DH se puede concluir que, a pesar del esfuerzo realizado en los PHDH de primer (2009-2015) y segundo ciclo (2015-2021), aún quedan por realizar muchos estudios y análisis de la caracterización de las masas de agua, caudales ecológicos, regulación y gestión de las zonas de protección y de los aprovechamientos de agua, modificación de la legislación de los cánones y tarifas e implantación de sistemas de participación y cooperación internacional, para llegar a cumplir los principios y directrices establecidos en la DMA.

Sin embargo, a mi juicio, la mayor necesidad no pasa por mejorar técnica y jurídicamente los textos de los PHDH, sino por cambiar el concepto de gestión de las aguas en las DH (tanto inter como intracomunitarias) para dotarlas de mayor participación de todas las partes interesadas (incluidos los países limítrofes), más y mejores medios humanos y técnicos para el registro, control y seguimiento de los aprovechamientos y, sobre todo, por una implantación efectiva de los objetivos medioambientales de preservación de los recursos hídricos y sus ecosistemas asociados, frente a las políticas realizadas hasta la fecha de construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas para aumentar la disponibilidad de recursos de los usuarios existentes y futuros¹¹¹⁰.

3. Análisis de las sentencias contra los planes hidrológicos

El propio ministerio reconoce en su informe del 2018 que los PHDH de primer ciclo han estado acompañados de una numerosa litigiosidad. Así, han sido cuarenta y cinco los recursos presentados contra las disposiciones de los reales decretos de aprobación de dichos planes¹¹¹¹. La mayor parte de ellos se han desestimado por cuanto la regulación contenida en dichos planes era conforme a ley y de aplicación obligatoria en la gestión del agua durante el plazo de vigencia de los mismos.

Asimismo, tras la entrada en vigor de los reales decretos aprobatorios de los PHDH del segundo ciclo y la consiguiente pérdida de vigencia de los planes del primer ciclo, el TS ha venido declarando en el año 2016 la pérdida sobrevenida del objeto del recurso para los casos que

¹¹¹⁰ En una junta de explotación a la que asistí en el Sistema Sur del Guadiana a finales del siglo XX escuché decir a un representante de una asociación de regantes, que voy a guardar en el anonimato, que: «todavía quedan muchas obras por hacer, si aún se sigue perdiendo el agua por la desembocadura al mar». Esto es el reflejo de la mentalidad predominante en esa época, que antepone la riqueza asociada al aprovechamiento del agua dulce al mantenimiento de los ecosistemas acuáticos y marinos asociados al discurrir de esas aguas

¹¹¹¹ Véase MITECO (2018: 34-39). Asimismo, EMBID IRUJO, A. (2015: 77-79) reconoce la conflictividad judicial como uno de los signos distintivos de la planificación hidrológica 2009-2015, al ser incomparablemente más numerosa que el conflicto judicial que se produjo en relación a los PHC aprobados en el año 1998, señalando como ejemplo más paradigmático la anulación judicial del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca fluvial de Cataluña. Ello lo justifica por el «mayor papel que va cobrando, conforme transcurre el tiempo, la Planificación Hidrológica dado que la misma centra ya el núcleo sustancial de la política hídrica».

todavía estaban pendientes de sentencia.

A. Recursos sobre los PHDH intracomunitarios

Antes de entrar a analizar los conflictos judiciales planteados entorno a los PHDH intracomunitarios de Andalucía, es conveniente recordar que el control de legalidad se ha de realizar sobre el real decreto que aprueba los citados PHDH y no sobre la actuación planificadora previa de la Administración autonómica¹¹¹². Así, los recursos presentados contra los PHDH intracomunitarios de Andalucía de primer ciclo fueron:

Plan	Recurso		Motivos*	Sentencia	
	Clave	Recurrente		Fecha	Resultado
TOP	585/2012	FERAGUA	8	09/12/2014	Desestimado
CMA	583/2012	Endesa Generación, S.A.	1, 4, 7	11/06/2015	En parte (4)

Ilustración 24. Recursos interpuestos sobre los PHDH intracomunitarios del primer ciclo. Fuente: MITECO (2018: 35)

a) Recurso 583/2012 interpuesto por Endesa Generación S.A. sobre el Real Decreto 1331/2012 que aprueba el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas

El recurso se planteó por haberse prescindido del procedimiento establecido para la determinación de los caudales ecológicos y por ello, subsidiariamente, se solicitó anular los arts. 10, 11, 12, 14 y 85.5 de la parte normativa de dicho plan, así como que se reconociera el derecho a la concertación de ENDESA GENERACIÓN, valorándose cualquier tipo de pérdida de producción en las centrales hidroeléctricas de que es titular en la citada DH.

La STS de 11 de junio de 2015 (recurso 583/2012), estableció que la falta de un acuerdo entre la empresa recurrente y la administración competente para la fijación de los caudales ecológicos no implicaba que no tuvieran validez las entrevistas y reuniones encaminadas a fijar los mismos. Esto es así porque las técnicas de concertación exigidas en el procedimiento de elaboración no exigen, ni imponen, que deba terminar obligatoriamente con un acuerdo. Y es que, «la

¹¹¹² Véase el Auto del TS 8079/2014, de 30 de septiembre (recurso 541/2012) sobre el PHDH de Galicia Costa, la STS de 9 de diciembre de 2014 (recurso 585/2012) sobre el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras, la STS de 12 de diciembre de 2014 (recurso 541/2012) sobre el PHDH de Galicia Costa y la STS de 11 de junio de 2015 (recurso 583/2012) sobre el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas). Así, en el FJ 2º del ATS de 30 de septiembre de 2014 (recurso 541/2012) se admite expresamente la legitimación para recurrir el acto aprobatorio del Gobierno de los PHDH intracomunitarios, por cuanto «no sería razonable hacer recaer sobre el interesado legítimo la carga de una impugnación autónoma, previa a la aprobación por el Gobierno, de los aspectos de la planificación reservados a la competencia de la Comunidad [...] porque de este modo se le obligaría a acudir a un proceso contra una actuación administrativa todavía carente de eficacia ejecutiva; y en segundo lugar, porque al ofrecer gran dificultad deslindar limpiamente aquellas competencias, [...] sería un gravamen procesal excesivo para la parte en relación con su derecho constitucional a obtener una tutela judicial efectiva obligarle a promover un control de la legalidad de la actuación planificadora de la Administración autonómica antes de que la misma haya sido sometida al escrutinio que la Ley reconoce a la del Estado».

planificación hidrológica es una decisión que corresponde a la administración, que aprueba los Planes en los términos que estime procedentes en función del interés general (art. 40.5 del Texto Refundido de la Ley de Aguas)» (FJ 4º). Consideró que el hecho de que los peritos no compartieran el régimen de caudales del río Poqueira y Trévez no suponía que los mismos se hubieran establecido con arbitrariedad e incurrieran en vicio de nulidad.

Asimismo, el TS falló anular el art. 14 de la normativa del plan por cuanto considera que «vulnera[ba] el principio de jerarquía normativa al establecer, formal y materialmente, un supuesto de caducidad de la concesión administrativa no previsto en modo alguno por la Ley de Aguas. [...] No entendemos que, dadas las concretas determinaciones de los planes hidrológicos, puedan éstos ir más allá de las prescripciones legales, ni siquiera construyendo una suerte de (nueva) condición esencial de la concesión» (FJ 7º). La habilitación que incluye el art. 47.7 RPH para que los planes puedan establecer criterios para la revisión concesional para fomentar un uso eficiente y sostenible del agua, no permite en absoluto crear una auténtica causa de caducidad de la concesión sin cobertura legal alguna. Así, los PHDH no pueden «acotar, definir o precisar el concepto de condición esencial de la concesión entendiendo que forma parte del mismo, más allá de las previsiones del título concesional, el cumplimiento de los caudales ecológicos, pues para ello hubiera sido necesaria la correspondiente previsión legal», de forma que cualquier nuevo requisito o condición esencial que se establezca en las concesiones administrativas en los PHDH se debería tener por no puesta y carecería de aplicación jurídica.

b) Recurso 585/2012 interpuesto por la asociación FERAGUA sobre el Real Decreto 1331/2012 que aprueba el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras

En este recurso se solicitaba la anulación del art. 34.1, que fijaba la dotación de agua para el cultivo de la fresa y similares en 4.500 m³/año, basándose en su falta de motivación sustancial y arbitrariedad¹¹¹³ por cuanto no satisfacía la demanda del agua para este cultivo, estimada por la Universidad de Córdoba en 7.000 m³/año.

La STS de 9 de diciembre de 2014 admitió que dicha dotación de agua, basada en el informe del IFAPA del año 2008, estaba suficientemente motivada y documentada, por mucho que «quepa discrepar de su contenido, sosteniendo que una dotación superior permitiría un mejor cultivo de la fresa y similares; pero ello no implica que el citado informe carezca de consistencia, ni que la decisión del planificador que lo toma como base sea ilógica o absurda. De aquí que el precepto impugnado este materialmente justificado, por más que su justificación

¹¹¹³ Como indica ZAMBRANO, M.P. (2001: 42) «el camuflaje de las verdaderas razones que fundan una decisión no es otra cosa que arbitrariedad o, lo que es lo mismo, el reemplazo de la justicia por la fuerza de quien decide o de quien controla al que decide –una mayoría, en el mejor de los casos». Por ello, «la aplicación judicial de toda norma se dirige, en última instancia, a plasmar empíricamente un criterio de justicia en una determinada área de conducta y en un caso concreto. Y no cualquier concepto de justicia sino, precisamente, el que la ley le indica al juez en virtud de su finalidad».

no sea del agrado de la recurrente» (FJ 4º).

En su FJ 5º sostuvo que el objetivo de la satisfacción de «la demanda de agua para la agricultura no es la única demanda de agua que el planificador ha de tener presente al fijar las dotaciones para cada clase de uso. La planificación hidrológica, como cualquier otra actividad planificadora, debe conciliar intereses diferentes. Y a esa conciliación o ponderación solo le es exigible no caer en resultados arbitrarios o ilógicos; algo que, por los motivos arriba expuestos, no cabe achacar el precepto impugnado». Por ello, el TS desestimó el recurso y no anuló el citado art. 34.1 del plan.

Estos fundamentos serían posteriormente reiterados en otras sentencias, entre otras, la STS de 9 de diciembre de 2014 (recurso 311/2013), la STS de 10 de diciembre de 2014 (recurso 320/2013), la STS de 11 de diciembre de 2014 (recurso 316/2013), la STS de 18 de diciembre de 2014 (recurso 315/2013) y la STS de 7 de enero de 2015 (recurso 322/2013).

B. Recursos sobre los PHDH intercomunitarios de Andalucía

Respecto a los PHDH intercomunitarios también se plantearon numerosos recursos, tanto en lo relativo a la elaboración y aprobación de dichos planes, como a sus determinaciones normativas, especialmente en materia de caudales ambientales. Para el análisis he diferenciado los recursos sobre los planes que afectan al territorio de Andalucía, del resto de los PHDH intercomunitarios, a los que haré una breve referencia por el interés que suscitan los fallos judiciales:

Plan	Recurso		Motivos*	Sentencia	
	Clave	Recurrente		Fecha	Resultado
SEG	866 / 2014	Plataforma RyU Cabecera del Segura		08 / 06 / 2015	Desistimiento
GDN	309 / 2013	CR Subterráneas Campo de Montiel	8	14 / 07 / 2015	Desestimado
	311 / 2013	Surexport Compañía Agraria, S.L.	8	09 / 12 / 2014	Desestimado
GDQ	312 / 2013	Plataforma Castril XXI		23 / 06 / 2016	Pérdida del objeto
	315 / 2013	CR Subs. II - 17 Almonte - Marismas	8	18 / 12 / 2014	Desestimado
	316 / 2013	CR Subs. II - 11 Almonte - Marismas	8	11 / 12 / 2014	Desestimado
	317 / 2013	Asociación de Regantes de Andalucía	5	04 / 07 / 2014	Desestimado
	318 / 2013	UPA - Andalucía	5	04 / 07 / 2014	Desestimado
	320 / 2013	CR Subs. II - 9 Almonte - Marismas	8	07 / 01 / 2015	Desestimado
	321 / 2013	Consortio abast. "Plan Écija"	8	06 / 03 / 2015	Desestimado
	322 / 2013	CR Subs. II - 10 Almonte - Marismas	8	07 / 01 / 2015	Desestimado
	323 / 2013	WWF - ADENA	9, 4, 10	26 / 02 / 2015	En parte (9, 10)
	418 / 2013	Junta de Andalucía	5	20 / 01 / 2015	Desestimado

Ilustración 25. Recursos interpuestos sobre los PHDH intercomunitarios del primer ciclo. Fuente: MITECO (2018: 35)

a) Recurso 323/2013 presentado por WWF-ADENA sobre las disposiciones del PHDH del Guadalquivir

De todos los recursos presentados contra los tres PHDH intercomunitarios de Andalucía, tan solo se estimó en parte el citado recurso 323/2013. En él se recurrían los arts. 11.1, 11.4, 41.1 y 42.9 de la normativa, apdo. 7.5 de la memoria, apdo. 6.3 del anejo 8, apdo. 5.2.11 y apéndice

II (2.2.10) del anejo 10, apéndice IV del anejo 2 y apéndices V, VII y IX del anejo 8 del PHDH del Guadalquivir que, según la recurrente, afectaban al Parque Natural de Doñana, ya que se permitía el deterioro de las aguas superficiales por el dragado en profundización del río Guadalquivir (art. 11) y se calificaba la masa de agua subterránea Almonte-marismas como en buen estado (no incluyéndose en los listados de masas en riesgo de no alcanzar el buen estado o en mal estado cuantitativo de los arts. 41 y 42).

Al respecto la STS de 26 de febrero de 2015, consideró que el hecho de que no se hubiera justificado en el propio plan el deterioro de la masa de agua por el dragado del Guadalquivir, de acuerdo con las condiciones establecidas en los arts. 39 RPH y 4.7 DMA, contravenía lo establecido en el art. 39.2 RPH, que exige que las modificaciones de agua «se consignent y expliquen específicamente en el plan» (FJ 4º). Por ello, «el plan ha de justificar específicamente las actuaciones que comporten un deterioro de las masas de agua y, por lo tanto, se aparten de dicha regla general que exige no empeorar el estado de las aguas» (FJ 5º). El TS falló que el dragado del río para mejorar la navegabilidad no podía incluirse entre las medidas básicas ni complementarias, cuyo objeto era la consecución de los objetivos medioambientales o para alcanzar una protección adicional de las aguas (art. 43.4.b y 55.1 RPH) y, por ello, estimó el recurso y anuló los arts. 11, apdos. 1 y 4; apdo. 7.5 de la Memoria; 6.3 del anejo 8; apdo. 5.2.11 del anejo 10; apéndice 2.2.10 del apéndice II del programa de medidas, anejo 10, respecto del carácter de medida complementaria del dragado del río Guadalquivir.

En cuanto al mal estado del acuífero Almonte-marisma¹¹¹⁴, el TS estableció que las dudas y reproches de la recurrente sobre la metodología seguida, así como los criterios para cuantificar

¹¹¹⁴ Estas quejas sobre el deterioro de dicho acuífero fueron elevadas también a la Comisión Europea, que el día 17 de octubre de 2014 envía un escrito de requerimiento al Reino de España por incumplimiento de los arts. 4, 5 y 11 DMA. Tras la respuesta del 11 de febrero de 2015, se envía un dictamen motivado el 29 de abril de 2016, dando de plazo hasta el 29 de junio de 2016 para subsanar los incumplimientos detectados de la DMA y de la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres:

- No se habían adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.
- No se había procedido a una caracterización adicional de todas las masas de agua subterránea del acuífero de Almonte-Marismas.
- No se habían desarrollado las medidas básicas y complementarias adecuadas, tanto en el PHDH del primer ciclo como en el de segundo ciclo.

Finalmente, al considerar que las medidas previstas en el PHDH 2015-2021 y en el Plan especial de regadío de Doñana eran insuficientes, el día 24 de enero de 2019 interpone la Comisión un recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE (asunto C-559/19). Dicho recurso se resuelve en la Sentencia de 24 de junio de 2021, que lo estima parcialmente y falla que España ha incumplido las obligaciones establecidas en la DMA, por cuanto no tuvo en cuenta las extracciones de agua ilegales y para el abastecimiento urbano en la caracterización de la masa de agua subterránea y, por ello, no previó ninguna medida para evitar la alteración de la zona protegida de Doñana por dichas extracciones. Asimismo, sentencia que España ha incumplido la Directiva 92/43 por no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar las alteraciones de los tipos de hábitats protegidos de Doñana provocadas por las extracciones de agua subterránea. Ello ha supuesto que el día 16/7/2020 la Junta de Gobierno de la CH del Guadalquivir haya declarado formalmente «en riesgo de no alcanzar el buen estado» a las masas de agua

el deterioro de las aguas, no permitían avalar que la calificación de dicha masa de agua 05.51 fuer disconforme a Derecho (FJ 10º). Por ello, desestimó el recurso respecto del estado de la citada masa de agua.

b) Recursos 317/2013 y 318/2013 presentados respectivamente por la Asociación de regantes de Andalucía y UPA-Andalucía sobre el PHDH del Guadalquivir

Mención especial merecen la STS de 4 de julio de 2014 (recurso 317/2013) que, si bien no fue estimatoria, estableció una doctrina en un aspecto concreto de la planificación hidrológica, que es el de si los sustanciales cambios ocurridos tras el trámite de información pública deberían haber requerido otra información pública (de manera similar a lo que ocurre en los planes de urbanismo).

La sentencia desestimó los recursos alegando que «el procedimiento administrativo de elaboración de estos planes hidrológicos, diseñado en las normas citadas, no establecen la necesidad de un nuevo trámite de información pública cuando tras la primera información pública se hubieran introducido [...] modificaciones sustanciales. De modo que ninguna norma reguladora del procedimiento de elaboración de estos planes hidrológicos impone la repetición del trámite de información pública» (FJ 5º). Esta doctrina se mantendría en las SSTs de 20 de enero de 2015 (recurso 418/2013) y de 21 de enero de 2015 (recurso 278/2013)¹¹¹⁵.

c) Recurso 321/2013 presentado por el Consorcio de Abastecimiento y Saneamiento de aguas del Plan Écija sobre la asignación de recursos del PHDH del Guadalquivir

El recurso se interpuso sobre la asignación de recursos realizada en dicho PHDH, por cuanto no contemplaba recursos para la población futura prevista en la planificación urbanística. En el FJ 4º de la STS de 6 de marzo de 2015, se desestimó dicha impugnación basándose en que la asignación de recursos hídricos para las demandas futuras «hac[ia] referencia al crecimiento natural de la población y no a las previsiones derivadas de la mera aprobación de los planeamientos generales en los diferentes municipios. Para tener en cuenta dicha demanda futura, el proceso urbanizador debe encontrarse en su fase final, y haber contado con la participación de la Confederación Hidrográfica, mediante el informe previsto en el art. 25.4 del TR de la Ley de Aguas». Ello, por cuanto las demandas de agua previstas por la recurrente basadas en el POTA del año 2006, en un contexto económico que auguraba unas previsiones que la realidad luego ha desmentido, «no e[ra] una demanda futura de recursos hídricos, sino meras conjeturas», salvo que hayan sido previamente validadas por el informe de

subterráneas de La Rocina, Almonte y Marismas y que en el PHDH de tercer ciclo que se está tramitando actualmente se incluyan medidas para paliar dicha sobreexplotación.

¹¹¹⁵ Casos paradigmáticos fueron los cambios realizados al texto finalmente aprobado del PHDH de Illes Balears, el cual modificó en la normativa expuesta al público más de un 30% sin indicar las causas, provocando una gran inseguridad jurídica a los ciudadanos. Ello originó que diversos grupos y colectivos lo denunciaran ante el Tribunal Superior de Justicia de la UE por incumplimiento del art. 14 DMA y del art. 9 de la Directiva 2001/42/CE.

compatibilidad hidrológica previsto en el art. 25.4 TRLA¹¹¹⁶.

C. Otros criterios establecidos por el TS a raíz de los recursos presentados sobre los PHDH del primer ciclo

De las cuestiones analizadas por el alto tribunal en el resto de recursos presentados y cuya doctrina ha sentado jurisprudencia, se pueden destacar las que afectan a los caudales ecológicos o ambientales, al ámbito territorial, a la entrada en vigor y al procedimiento para su elaboración¹¹¹⁷.

a) *Determinación e implantación de caudales ecológicos*

A continuación, se enuncian las principales determinaciones establecidas por el TS sobre los planes de primer ciclo en materia de caudales ecológicos:

- Recursos 541/2012, 582/2012 y 584/2012, sobre los párrafos antepenúltimo y penúltimo del art. 36 de la normativa del PHDH de Galicia-Costa, que establecían que «la comunicación al titular de los caudales ecológicos que concretamente haya de respetar su aprovechamiento, no supondrá la revisión de la concesión para su adecuación a los Planes Hidrológicos en los términos del art. 65.3 del texto refundido de la Ley de Aguas, salvo en aquellos casos en que la aprobación del nuevo Plan altere tan sustancialmente los caudales disponibles o los usos a que estos puedan destinarse, que en la práctica implique la desaparición del aprovechamiento o su inviabilidad».

En la STS de 12 de diciembre de 2014 (recurso 541/2012) se estimaron los recursos basándose en que «no cabe admitir por vía reglamentaria y concretamente de planificación, se entre en la delimitación de un precepto legal que contiene los elementos suficientes para su aplicación y desarrollo jurisprudencial y menos en términos de clara contradicción conceptual, como la que hemos dejado indicada» (FJ 3º). Es decir, que procede la indemnización prevista en el citado art. 65.3 cuando se revise la concesión y, como consecuencia de ello, el concesionario se vea perjudicado. Sin perjuicio de que la imposición de los regímenes de caudales ecológicos puede no conllevar la revisión de las concesiones existentes en dicha masa de agua y la consiguiente indemnización asociada.

Por su parte, el TS en la Sentencia de 12 de diciembre de 2014 (recurso 584/2012) consideró que los PHDH no tienen obligación alguna de establecer los caudales

¹¹¹⁶ EMBID IRUJO, A. (2007B: 781) ya defendía este criterio, si bien exigía que el informe fuera emitido por el Consejo Nacional del Agua.

¹¹¹⁷ Solamente se van a citar aquellos aspectos más relevantes de algunas de las SSTS dictadas al respecto que han establecido doctrina en la materia y no se van a analizar la totalidad de las reclamaciones presentadas, por cuanto esta tarea escapa con creces del objeto de esta tesis y ya ha sido objeto de estudio por autores como EMBID IRUJO, A. (2015: 80-93).

ecológicos, ya que el art. 42.1.b.c) TRLA tan solo exige una «descripción general» y, por tanto, la habilitación establecida en su normativa para la determinación de los mismos no es contraria a ley. Para ello remitía a la STS de 25 de octubre de 2013 (recurso casación 939/2010) sobre el PH de la Cuenca Fluvial de Cataluña donde se consideraba legítimo la remisión a un plan sectorial para fijar dichos caudales (FJ 2º)¹¹¹⁸.

- Recursos 343/2013 y 345/2013 de empresas hidroeléctricas sobre el PHDH del Cantábrico Occidental, por cuanto solo había establecido los caudales ambientales en tramos de ríos específicos y no por cursos completos.

El TS desestimó, respectivamente, los recursos en sus Sentencias de 17 de junio de 2014 (recurso 343/2013) y de 11 de julio de 2014 (recurso 345/2013), por cuanto de los arts. 59.7 TRLA y 26.1 LPHN no se deduce que el procedimiento de establecimiento de dichos caudales «consista necesariamente en seguir los cauces, dividirlos en tramos consecutivos y sobre cada uno hacer ese estudio. Dichas normas no impiden como método elegir tramos o masas de agua significativos y sobre tal base realizar el estudio» (FJ 9º de la STS de 11 de julio de 2014).

- Recursos 328/2013 y 329/2013 de la asociación URWATT sobre los PHDH del Duero y Cantábrico occidental, respectivamente, por no haber seguido un proceso de concertación previo a la fijación de los caudales ecológicos en los planes.

El TS desestimó, respectivamente, los recursos en sus Sentencias 2991/2014 de 2 de julio y 3230/2014 de 11 de julio, por cuanto consideró que la participación de los usuarios en la elaboración de los citados planes no podía sustraer la plena potestad de decidir a la administración titular del DPH. La cual debe fijarlos para satisfacer los objetivos generales con el menor detrimento posible de los derechos de uso del agua existentes, aspecto este último que podrá ser objeto de control por parte de los tribunales (FJ 4º de la STS 2991/2014)¹¹¹⁹.

- Recursos 329/2013 y 330/2013 de la asociación URWATT sobre los PHDH del Cantábrico occidental y oriental, respectivamente, por cuanto el establecimiento de caudales ambientales suponía una modificación de las características de las concesiones existentes y por tanto debían ser indemnizadas.

El TS, en la Sentencia 4997/2014, de 5 de diciembre (recurso 330/2013), desestimó que fuera el plan el que fijara la indemnización, ya que si esta procede, debe ser fijada en el

¹¹¹⁸ De acuerdo con ello, la STS de 8 de abril de 2014 (recurso 541/2012) consideró conforme a derecho el caudal mínimo medioambiental del 10% del caudal medio anual fijado en el PHDH Galicia Costa, en tanto en cuanto no se realizaran los estudios previstos en el citado plan.

¹¹¹⁹ En igual sentido se pronuncia el TS en sus Sentencias de 21 de enero (recurso 278/2013) y de 23 de enero de 2015 (recurso 277/2013) sobre el PHDH del Miño y en la Sentencia de 20 de enero de 2015 (recurso 360/2013) sobre el PHDH del Duero.

procedimiento de revisión de la concesión afectada (FJ 3º).

- Recursos 277/2013 y 278/2013 de empresas hidroeléctricas sobre el PHDH del Miño por establecer caudales ambientales en masas de agua en buen estado.

El TS, en las Sentencias 234/2015 de 23 de enero y 231/2015 de 21 de enero, respectivamente, desestimó la reclamación por cuanto de la DMA «no se deduce que las aguas en buen estado en sus diferentes modalidades deb[ia]n quedar excluidas de la fijación de caudales ecológicos» (FJ 23º de la Sentencia 231/2015).

- Recurso 360/2013 de Gas Natural sobre el PHDH del Duero por, entre otros motivos, no haber respetado la IPH en la fijación de los caudales ambientales.

En la STS de 20 de enero de 2015 se desestimó la reclamación y se aclaró que la IPH tiene una naturaleza eminentemente técnica y va dirigida a los servicios técnicos encargados de la preparación y redacción de los PHDH, ya que «no es un instrumento idóneo para regular los aspectos propiamente jurídicos de los Planes Hidrológicos, de aquí que no pueda considerarse vinculante para el Consejo de Ministros a la hora de dar su aprobación a aquellos» (FJ 4º).

b) Ámbito territorial y entrada en vigor

- Recursos 262, 263 y 266/2013 sobre la definición del ámbito territorial de la DH del Júcar.

Esta cuestión estaba ya resuelta en las SSTS 6615/2004 de 20 de octubre (recurso 3154/2002) y 6662/2011 de 27 de septiembre (recurso 107/2007), que estimaron los recursos interpuestos por la CA de Valencia contra el ámbito territorial de la DH del Júcar¹¹²⁰. Nuevamente en esta STS 2686/2015, de 9 de junio (que resolvió los tres

¹¹²⁰ En estas SSTS se analizó la inclusión de las cuencas internas de la CA de Valencia en la DH del Júcar y su gestión por el organismo de cuenca estatal. Así en la primera Sentencia de 20 de octubre de 2004 (recurso 3154/2002) se falla la nulidad de varios artículos del PHC del Júcar y que el ámbito territorial de dicha DH establecido en el Real Decreto 650/1987 no es contrario a derecho «siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha». Por lo que no hubiera sido preciso, como sí que hizo el legislador estatal, excluir dichas cuencas intracomunitarias del ámbito geográfico de la DH del Júcar en el Real Decreto 125/2007. Ello fue corregido en el FJ 7º de la Sentencia de 27 de septiembre de 2011 (recurso 107/2007) por cuanto «Conforme a la interpretación de la Directiva Marco del Agua dada por la Comisión Europea, a la doctrina del Tribunal Constitucional y a un recto entendimiento del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, procedería la exclusión de las cuencas intracomunitarias del territorio de la Comunidad Valenciana de la delimitación de una demarcación hidrográfica intercomunitaria si así lo requiriesen razones hidrológicas para una más racional planificación y gestión del agua. En el caso enjuiciado no se han ofrecido, como justificación de la exclusión, esas razones, sino lo resuelto en una Sentencia de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, que, en absoluto, impide que la Demarcación Hidrográfica del Júcar incluya las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, como hemos expuesto anteriormente». Ello obligó nuevamente a

recursos acumulados) se estimaron parcialmente los recursos presentados, obligando a adoptar con urgencia el Real Decreto 775/2015 que modificó el Real Decreto 650/1987 y el Real Decreto 125/2007 en cuanto al ámbito territorial de la referida DH.

- Recurso 878/2014 sobre varios aspectos del PHDH del Júcar.

La STS 508/2017, de 23 de marzo, desestimó las impugnaciones presentadas sobre el proceso de participación pública realizada, las excepciones previstas y los objetivos menos rigurosos en algunas masas de agua (Sierra de las Agujas y Plana de Valencia Sur), así como alguna de las medidas previstas en el programa de medidas. El TS declaró no conforme a derecho y nulo el art. 28.b.d) de la normativa, que exigía, de acuerdo con el principio de recuperación de costes, el pago a los usuarios de abastecimiento del cambio de aguas subterráneas contaminadas por otras superficiales, basándose en que «el principio de recuperación de costes no puede imponerse a costa de vulnerar, o simplemente dejar sin efecto, el principio de quien contamina paga, que es lo que sucede en el precepto impugnado» (FJ 8º).

Asimismo, el TS desestimó la reclamación de que la entrada en vigor de este plan no fuera la del día siguiente al de su publicación, sino cuatro años antes cuando debió ser publicado conforme a la DMA, con objeto de que pudieran ser aplicadas sus determinaciones a las autorizaciones en trámite posteriores a 2009, basándose en que de estimarse dicha reclamación «ello equivaldría a que esta Sala estableciera la nueva redacción de un precepto del plan, el relativo a su entrada en vigor, cuando el artículo 71.2 de la LJCA impide a los órganos jurisdiccionales determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general. Todo ello, sin perjuicio, de que se tenga en cuenta el contenido del nuevo plan al interpretar el anterior, cuando se trate de normas cuyo contenido sea no favorable o restrictivo de derechos, ex artículo 9.3 de la CE» (FJ 7º).

c) Procedimiento y tramites de elaboración

Finalmente, en cuanto al procedimiento de elaboración y las importantes consecuencias que el incumplimiento del mismo tiene en su validez¹¹²¹, es conveniente destacar la STS de 4 de abril de 2014 (recurso 2229/2013) que ratificó la Sentencia del Tribunal Superior de Cataluña 287/2013, de 26 de abril, que declaraba la nulidad del Plan de Gestión de la Cuenca fluvial de Cataluña y su programa de medidas (Decreto 188/2010), por cuanto

modificar la delimitación territorial de la DH del Júcar en el citado Real Decreto 775/2015.

¹¹²¹ Sobre la elaboración de los PHDH es destacable también la doctrina sentada por el TS en sus Sentencias de 11 de julio de 2014 (recurso 345/2013) y de 20 de enero de 2015 (recurso 360/2013) sobre la falta de memoria económica exigida por el art. 24.1 de la Ley del Gobierno de 1997. El TS desestima los recursos por cuanto existe un procedimiento especial para la elaboración de estos PHDH y, por ello, la cuestión se debería ceñir a si en «el procedimiento de elaboración se hayan abordado las previsiones sobre el impacto económico que supondrá el Plan» (FJ 6º de la STS de 11 de julio de 2014). Véase EMBID IRUJO, A. (2015: 84).

en el procedimiento de elaboración se omitió el informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora. Por ello, provisionalmente la Cuenca fluvial de Cataluña se quedó sin PH, al no recobrar la vigencia el anterior plan aprobado por el Real Decreto 1664/1998, hasta que se aprobó un nuevo plan mediante el Decreto 171/2014¹¹²².

La anulación completa del Plan de Gestión de la Cuenca fluvial de Cataluña por defecto sustancial del procedimiento de elaboración, constituyó un precedente jurídico reseñable de las SSTS 941/2019 de 25 de marzo (recurso 4489/2016) y 2315/2019 de 4 de julio (recurso 4486/2016), de la Sala Tercera, contra el Real Decreto 11/2016, que anula los PHDH del Guadalete-Bárbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas (como se expondrá en el próximo capítulo).

V. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SEGUIDO

Las altas expectativas generadas por la DMA, tanto en la sociedad en su conjunto como en los especialistas en la materia que venían abogando por un cambio de orientación en la política de aguas establecida en la LAg, no se han visto a mi juicio correspondidas con los PHDH 2009-2015 aprobados. Ello, a pesar del enorme esfuerzo que han dedicado las oficinas de planificación hidrológica de los organismos autónomos y la organización homóloga de las Administraciones autonómicas para realizar estos PHDH con los escasos medios técnicos y humanos que disponían y la falta de información sobre los recursos y usos del agua, la mala trasposición e incompleta regulación dictada por el Estado al respecto y la escasa implicación política en el proceso planificador.

A lo largo de este capítulo se han recogido las principales determinaciones normativas de estos PHDH, de corta vigencia y muy discutidas social y judicialmente¹¹²³, habiéndose podido observar cómo se ha mantenido la tradicional política de satisfacción de las demandas y fomento de obras hidráulicas, dentro del corsé de los objetivos ambientales de la DMA. Ello ha dado lugar a múltiples «engendros» normativos, tantos como planes se han aprobado, que han provocado numerosas críticas por parte de expertos en la materia¹¹²⁴ y recomendaciones de la

¹¹²² La razón de decidir de la referida Sentencia 287/2013 se construye sobre la interpretación y aplicación del art. 8 de la Ley catalana 5/2005, de 2 de mayo, arts. 18, 20 y 21 del Texto Refundido de la legislación en materia de Aguas de Cataluña de 2003 y del Reglamento catalán de Planificación Hidrológica de 2006. Sostiene la sentencia, basándose en la STS de 4 de abril de 2014, que el plan de gestión impugnado «es nulo porque se omitió el informe preceptivo del órgano consultivo catalán -Comisión Jurídica Asesora- al considerar que el citado plan es un reglamento ejecutivo, por ser desarrollo de los arts. 18, 20 y 21 citados, sin que a ello se oponga lo dispuesto en el Reglamento de 2006, también de Cataluña, que diseña el procedimiento de elaboración del plan, en el que no se contempla el citado trámite de informe» (FJ 3º). Véase EMBID IRUJO, A. (2015: 68-75).

¹¹²³ El MAGRAMA (2016: 14) reconoce que el primer ciclo ha estado «cargado de litigiosidad», con una relativamente extensa jurisprudencia del TS acreditando la plena legalidad de dichos PHDH, con muy concretas excepciones, ya que la práctica totalidad de las sentencias vienen siendo desestimatorias de los recursos contra ellos interpuestos.

¹¹²⁴ La Fundación Nueva Cultura del Agua (2014: 5) califica de frustrante el resultado final del proceso planificador seguido, por cuanto no se han variado las viejas inercias de los planes tradicionales y no se ha cumplido con el

Comisión Europea en su informe del año 2015 (modificado en el año 2018).

Según el Observatorio de seguimiento de la implementación de la DMA, la redacción de los primeros PHDH intracomunitarios de Andalucía ha venido lastrada por «los importantes cambios institucionales en la gestión andaluza del agua, pero [tenían] a su favor que se esta[ba] realizando un importante esfuerzo para sistematizar y difundir la información existente. Entre sus mayores debilidades se puede mencionar la asunción acrítica de las medidas de gestión de agua previstas históricamente (infraestructuras), la ausencia de un estudio coste-eficacia de las infraestructuras propuestas, así como una priorización con expresión de los costes comprometidos o por comprometer. En el ámbito de la recuperación de costes se [atenían] al criterio de estimación parcial adoptado en las cuencas intercomunitarias, sin contemplar los costes ambientales. [...] En materia de participación pública el esfuerzo ha sido limitado»¹¹²⁵.

A pesar de las dudas jurídicas creadas a los usuarios tradicionales, en aspectos como los caudales ambientales, dotaciones, modificación y revisión de derechos, resueltas por el TS generalmente a favor de la Administración hidráulica como máxima decisora a la hora de fijar el contenido de los PHDH de acuerdo con las directrices técnicas marcadas por el RPH y la IPH y dentro del ámbito competencial y el respeto al procedimiento formal de su elaboración y aprobación; y a pesar también de la desilusión de las asociaciones y organizaciones sociales y ambientales por las escasas observaciones y alegaciones aceptadas en el proceso de participación pública, la aprobación de estos PHDH ha supuesto un punto y seguido respecto de los PHC, que ha permitido dotar a los organismos de cuenca y administraciones autonómicas de un instrumento de ordenación y gestión de las aguas fundamental para el ejercicio de sus funciones.

No obstante, son muchas las propuestas realizadas por parte de la Comisión Europea, el MITECO y estudiosos de la materia¹¹²⁶, para mejorar tanto el proceso de elaboración y participación, como el contenido informativo y normativo de los planes con objeto de afianzar la orientación de los PHDH hacia la protección y recuperación ambiental de las masas de agua y sus ecosistemas asociados. Todo ello, sin menoscabo de la especial idiosincrasia de la política del agua en España y, en particular, en Andalucía, que tanto ha contribuido al desarrollo económico y territorial del país. Así, se proponían las siguientes recomendaciones en el XIII Seminario Nacional de Planificación Hidrológica del año 2013:

- Mejorar la coordinación y colaboración entre las administraciones competentes que

mandato de la DMA.

¹¹²⁵ Véase Observatorio de seguimiento de la implementación de la DMA (2010: 16).

¹¹²⁶ Entre ellos, se pueden citar los brillantes trabajos y artículos expuestos en el libro: *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)* dirigido por EMBID IRUJO, A. en el año 2015; y el informe de *Evaluación del primer ciclo de planificación hidrológica en España en aplicación de la Directiva Marco del Agua*, de la Fundación Nueva Cultura del Agua de octubre de 2014. A los que hay que añadir las conclusiones expuestas por los expertos gestores administrativos que participaron en el XIII Seminario Nacional de Planificación Hidrológica en el año 2013 en el Observatorio del Agua de la Fundación Botín.

intervienen a través de los comités de autoridades competentes en la elaboración de los PHDH, en materias tales como la ordenación del territorio y urbanismo, modernización y nuevos desarrollos agrícolas, contaminación puntual y difusa y, sobre todo, respecto de aguas litorales y costeras¹¹²⁷.

- Mejorar la regulación de la participación pública activa de todos los interesados¹¹²⁸, puesto que el esfuerzo realizado no tuvo los resultados satisfactorios que se habían previsto¹¹²⁹, así como realizar cambios en la organización de la Administración hidráulica que permita ampliar la participación de todos los ciudadanos.
- Realizar nuevos estudios técnicos para la fijación de los caudales ecológicos e intensificar los procesos de concertación para implantar cuanto antes los caudales ecológicos en todas las masas de agua, en especial en las zonas protegidas y de mayor valor ambiental.
- Avanzar en la aplicación del principio de recuperación de costes en los servicios en alta del agua, a través de una modificación normativa basada en estudios técnicos y económicos reales y actuales, que permita reorientar el uso del agua hacia las mejores técnicas disponibles con un ahorro de recursos hídricos y una mejora del estado de las masas de agua.
- Mejorar el procedimiento de selección de las medidas, de manera que se seleccionen

¹¹²⁷ DE STEFANO, L. y GARRIDO, A. (2013: 1-2) recogen como conclusión principal del XIII Seminario Nacional de Planificación Hidrológica, la crítica a «las tensiones competenciales entre el Estado y las CCAA y conflictos interregionales que han ralentizado, y en algunos casos bloqueado, el proceso de planificación». Tensiones que han tenido su origen en una falta de criterios y directrices claras en el procedimiento y en una falta de liderazgo político. Ello han provocado que el contenido de los planes haya estado más condicionado por cuestiones políticas que técnicas. Se echa en falta una mayor integración de las políticas sectoriales y de los planes relacionados con el agua en la planificación hidrológica.

En Andalucía, la encomienda de gestión que durante la elaboración de estos planes ostentaba la CA sobre las aguas de las Cuencas intercomunitarias del Guadalquivir y del Chanza obligaba a una mayor coordinación de los redactores de los organismos de cuenca estatales y los responsables administrativos de la gestión de la CA. No obstante, la coordinación ha sido escasa y, a pesar de las numerosas reuniones mantenidas, no ha contribuido a una mayor integración en dichos PHDH intercomunitarios de los planes y medidas sectoriales de la CA de Andalucía.

¹¹²⁸ Además de las jornadas generales, sectoriales y territoriales y los talleres participativos realizados en las cuencas intercomunitarias, en las intracomunitarias de Andalucía se realizaron varias reuniones de jurados ciudadanos, mediante los cuales se informaba a una muestra de la población acerca de los problemas hidrológicos existentes y se sometía a debate las alternativas posibles desde las diversas opciones de los participantes seleccionados.

¹¹²⁹ DE STEFANO, L. y GARRIDO, A. (2013: 3) consideran que «desde varios ámbitos se percibe la falta de cauces para incluir de forma más significativa a no usuarios y a usuarios no tradicionales en los procesos de toma de decisiones y en general la necesidad de una democratización de la planificación, que requiere explicar a la sociedad en general su importancia». Asimismo, detectaban que algunos de los usuarios tradicionales tenían desconfianza en la Administración pública por la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos en los planes anteriores.

aquellas optimas (menor coste-eficacia) para la mejora de las masas de agua, y no exclusivamente las que cada administración proponga de acuerdo con sus intereses propios. Así como garantizar la ejecución de las mismas, al comprometer los créditos correspondientes a la parte de financiación pública, estableciendo los cánones y tarifas de utilización para la recuperación de la parte privada.

El retraso de casi dos años en la aprobación de los PHDH y de los programas de medidas asociados, así como la fuerte crisis económica que se arrastraba desde el año 2008, no aventuraban buenas perspectivas para la ejecución de las medidas previstas y, por tanto, para alcanzar el porcentaje de masas de agua en buen estado previstas. Como se ha indicado en el epígrafe anterior, el grado de cumplimiento final (hasta el año 2015) de las medidas previstas ha sido muy heterogéneo tanto a nivel de la DH como de los objetivos perseguidos, no habiéndose alcanzado porcentajes superiores al 50% de inversión, en general. Ello ha supuesto tener que posponer el horizonte para alcanzar el buen estado de las masas de agua y a prorrogar o ampliar el plazo de ejecución previsto de las medidas al nuevo ciclo de planificación (2015-2021).

CAPITULO 8

TERCERA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN (2015 - 2021)

Ante la tardanza en aprobar los PHDH del primer ciclo 2009-2015 por parte del Reino de España, la Comisión Europea, en su informe preliminar del 2015, instaba a España a garantizar la adopción puntual de los siguientes PHDH de segundo ciclo¹¹³⁰ en los plazos perentorios establecidos en la DMA. A tales efectos, se aprobaron por el Gobierno central los PHDH intercomunitarios en el Real Decreto 1/2016, los PHDH intracomunitarios de Andalucía y Galicia en el Real Decreto 11/2016, el Plan de Gestión de las Cuencas Fluviales de Cataluña en el Real Decreto 450/2017 y el PHDH de las Islas Baleares mediante el Real Decreto 51/2019; y por el Gobierno canario los PHDH de las Islas Canarias entre los años 2018 y 2019, aprobándose el último de ellos mediante el Decreto 2/2019, de 21 de enero.

El incumplimiento nuevamente de los plazos de revisión establecidos en la DMA supuso el envío por la Comisión Europea de una carta de emplazamiento a España el 28 de abril de 2017 y del posterior dictamen motivado el día 5 de octubre de 2017, instándole a que cumpliera la segunda ronda de los PHC conforme a la DMA. Pasados los plazos para responder y justificar dicho retraso, el Tribunal de Justicia dicta el 26 de septiembre de 2019 la Sentencia C-556/18, condenando al Reino de España. Finalmente, el 27/11/2019 se cierra el procedimiento contra España al haberse aprobado los siete planes canarios en los Decretos 137, 168, 169, 184, 185, 186/2018 y 2/2019 del Gobierno de Canarias.

En los próximos apartados de este capítulo se van a exponer brevemente los trámites realizados por las administraciones competentes en la revisión y actualización de los PHDH para el segundo ciclo 2015-2021. También se analizarán los principales cambios normativos incluidos en los PHDH intercomunitarios e intracomunitarios con respecto a los planes del primer ciclo, que afectan al territorio de Andalucía.

Finalmente, siguiendo el patrón seguido para los PHDH del ciclo 2009-2015, se analizará la bondad de estos planes en base a lo dispuesto en los informes de seguimiento emitidos por el MITECO y en el informe realizado por la Comisión Europea en el año 2019, así como la jurisprudencia recaída en los recursos presentados contra estos planes, con especial énfasis en

¹¹³⁰ Puede parecer incoherente denominar «tercera etapa» a los PHDH de «segundo ciclo», pero aunque sean los segundos planes elaborados conforme a la DMA, en España supusieron los terceros planes hidrológicos. Por lo que para evitar confusiones con los trabajos elaborados por otros autores, he preferido denominarlos «etapas» y no «ciclos». La mayor parte de los artículos y estudios jurídicos sobre la planificación hidrológica, como p. eje. el informe de la Fundación Nueva Cultura del Agua del año 2015, denominan a estos planes como de segundo ciclo, con un claro olvido de los PHC aprobados en el año 1998 en España, asumiendo que la planificación hidrológica comenzó con la DMA en el año 2000. Al respecto de esta confusión se puede consultar la exposición realizada por EMBID IRUJO, A. (2015: 38).

las SSTS 395/2019, de 25 de marzo y 986/2019, de 4 de julio sobre el Real Decreto 11/2016, que anulan los PHDH del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

I. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN

1. Modificaciones normativas y cambios en las directrices de elaboración

En el anterior capítulo se han expuesto las consideraciones y recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea y el ministerio respecto al contenido de los PHDH de primer ciclo (2009-2015), así como sobre la necesidad de ir mejorando progresivamente en su elaboración hacia la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en la DMA. Estas recomendaciones se transformarían en cambios normativos y nuevas instrucciones, tanto a nivel comunitario como estatal y autonómico. A continuación se realiza un análisis somero de los cambios realizados durante la elaboración de los PHDH de segundo ciclo que se analizan en este capítulo.

A. A nivel comunitario

La UE dictó en los años posteriores a la DMA numerosas directivas complementarias para garantizar la mejor gestión del agua, y cuyas determinaciones debían haberse tenido en cuenta para la redacción de los primeros PHDH del primer ciclo. Pero el retraso en la trasposición y la falta de una regulación precisa al respecto, hizo que su implementación en dichos planes fuera escasa y desigual y que se pospusiera su aplicación a estos planes de segundo ciclo. Entre ellas están la Directiva 2006/7/CE relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño; la Directiva 2006/11/CE para la protección de las aguas contra la contaminación producidas por sustancias peligrosas en las aguas; la Directiva 2006/44/CE para la calidad de las aguas para la vida de los peces; la Directiva 2006/113/CE para la calidad de las aguas para cría de moluscos; la Directiva 2006/118/CE para la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro; la Directiva 2007/60/CE para la protección contra las inundaciones; y la Directiva 2008/105/CE, que establece normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas¹¹³¹.

Asimismo, en la elaboración de estos planes se debían tener en consideración las propuestas realizadas por la Comisión Europea para superar las carencias y problemas detectados en los planes del primer ciclo y reforzar la implementación de la DMA¹¹³², así como las

¹¹³¹ Además de estas directivas, seguían siendo de aplicación las siguientes, que no fueron derogadas por la DMA: Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas; la Directiva 91/676/CEE para la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos; y la Directiva 98/83/CE relativa a la calidad de las aguas destinadas a consumo humano. Debían tenerse en cuenta también las comunicaciones y programas de medio ambiente que incidían en materia de agua, p.ej. la Comunicación COM (2007) 414 sobre cómo afrontar la escasez de agua y la sequía en la UE.

¹¹³² El día 17/06/2010 el Consejo Europeo adoptó la «Estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Europa 2020» en la que una de sus siete iniciativas era la utilización eficaz de los recursos

recomendaciones del *Blueprint* del año 2012 y las guías técnicas del CIS para la implementación de la DMA¹¹³³. No obstante, la publicación de alguna de estas guías cuando ya estaba muy avanzada la elaboración y tramitación, ha provocado que las recomendaciones y criterios establecidos en estos documentos no hayan sido tenidos totalmente en cuenta en el presente ciclo de revisión 2015-2021 y que, por tanto, deban ser aplicados en la revisión que actualmente se está tramitando para el tercer ciclo 2022-2027.

De entre todas las modificaciones normativas destaca la Directiva 2007/60/CEE, que exigía la elaboración y tramitación de los planes de gestión del riesgo de inundación junto con la primera revisión de los PHDH, prevista para finales del año 2015¹¹³⁴, así como sucesivas revisiones

naturales. Que sería preludio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, celebrada en Brasil en el año 2012, que estableció la necesidad de elaborar «planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, asegurando el uso sostenible de estos recursos». Esta iniciativa fue integrada plenamente en el VII Programa de Medio Ambiente 2013-2020, en el que uno de sus objetivos era el logro del buen estado de las aguas conforme a la DMA, exigiendo para ello la aplicación del «Plan de acción para salvaguardar los recursos hídricos en Europa» establecido el 19/12/2012. En este plan se pone de manifiesto la necesidad de mejorar la aplicación de la DMA por parte de los Estados miembros y conseguir una mayor integración de los objetivos de la política hídrica en otros ámbitos políticos, como la política agraria común. Así, el Reglamento UE 1306/2013, que establece los requisitos de condicionalidad para la percepción de la PAC, pone de manifiesto la importancia de la gestión del agua en relación con la PAC y la voluntad de profundizar en su contribución a la mejora de la calidad de las aguas y al cumplimiento de la DMA mediante la implantación de medidas contra la contaminación difusa y de las buenas prácticas agrarias y medioambientales. El Tribunal de Cuentas, en su informe especial 4/2014, destacaba la insuficiencia en la aplicación de la condicionalidad, los retrasos e insuficientes en la aplicación de la DMA, la falta de información completa sobre las presiones de las actividades agrícolas en el agua, pidiendo a los Estados que subsanaran las insuficiencias en la condicionalidad y utilizaran mejor la financiación destinado al desarrollo rural.

¹¹³³ El día 14 de noviembre de 2012 la Comisión Europea aprobó la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, titulada «*A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*», que sirvió de base para el posterior establecimiento de las políticas europeas: «*Farmer, Service Contract to Support The Impact Assessment of the Blueprint To Safeguard Europe's Waters. Assessment of Policy Options. Final Report*», Institute European Environmental Policy, año 2012.

Del mismo modo, la CIS, por encargo de la Comisión Europea, elaboró varios documentos o guías técnicas para una correcta y homogénea implementación de la DMA y del resto de directivas europeas relacionadas con el agua (p. ej. la *Guidance Document* núm. 28: «*Technical Guidance on the Preparation of an Inventory of Emissions, Discharges and Losses of Priority and Priority Hazardous Substances*», del año 2012, o el documento guía «*WFD Reporting Guidance 2016*»). A ellos hay que añadir otras cuestiones de orden técnico incluidas en el Plan de Acción aprobado en el Acuerdo de Asociación del año 2014, las especificaciones del Reglamento UE 1305/2013 FEADER y las distintas recomendaciones dictadas por la Comisión Europea en el marco de procedimientos sancionadores incoados por el Tribunal de Justicia o de procedimientos piloto prejudiciales (p.ej. Doñana, canal del Guadalquivir o embalse de Biscarrues). Véase MAGRAMA (2016: 11). Estos documentos, aun no siendo de obligado cumplimiento, se deben tener en cuenta para la elaboración de los PHDH, tal y como se indica en la exposición de motivos del Acuerdo de 20/10/2015 del Consejo de Gobierno de Andalucía, por el que se aprueba inicialmente el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras.

¹¹³⁴ El art. 14 del Real Decreto 903/2010, que traspuso la citada Directiva 2007/60, establece que los «planes hidrológicos de cuenca, en el marco del art. 42 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, incorporarán los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos a partir de lo

periódicas cada seis años, con objeto de que coincidan con las revisiones de los citados planes. Las determinaciones y medidas previstas en estos planes de gestión debían integrarse en el contenido de los referidos PHDH 2015-2021. Esta coordinación también afecta a otros planes, como los de ordenación territorial y urbanística, agrarios, política forestal, de infraestructuras de transporte y protección civil, que deben tener en cuenta las determinaciones previstas en las zonas inundables (art. 15 del citado Real Decreto 903/2010).

En el informe de «posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de asociación y de programas en España en el periodo 2014-2020», elaborado en octubre de 2012, se establecía como uno de los retos de España, en el Marco Estratégico Común de la UE, el uso más eficiente de los recursos naturales y la mejora de la gestión del agua (reduciendo la demanda por medio de una adecuada política de recuperación de los precios de coste) y la presión sobre los recursos existentes (mejorando la eficiencia de las redes y de los sistemas de riego). Y así, el Reglamento UE 1303/2013 exige que «las inversiones [fueran] coherentes con la categorización de la gestión del agua en consonancia con la Directiva 2000/60/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, centrándose en las opciones de gestión de la demanda [...] solo se estudiarán opciones de suministro alternativas cuando se haya agotado el potencial de ahorro de agua y eficiencia».

En el art. 19 y en el anexo XI de dicho reglamento, que regulan las condiciones *ex ante* que deben cumplir los Estados miembros para la aprobación del plan de acción que permita acceder a la financiación comunitaria (FEDER, FEADER, FSE y FEMP) del marco 2014-2020, se exige como condición previa, en relación con el sector del agua, la existencia de «una política de tarificación del agua que ofrezca incentivos adecuados para que los usuarios hagan un uso eficiente de los recursos hídricos y una contribución adecuada de los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, a un nivel determinado en el plan hidrológico de cuenca aprobado para la inversión apoyada por los programas». A tales efectos en el Acuerdo de Asociación de España se comprometía a:

- Incorporar en los PHDH, antes del cuarto trimestre 2015, una estimación homogénea del grado de recuperación de los costes de los servicios del agua, incluyendo la parte correspondiente a los costes ambientales totales que no hayan sido previamente internalizados¹¹³⁵, así como una estimación del coste del recurso en condiciones de

establecido en los planes de gestión de riesgo de inundación»; y que los «planes de gestión del riesgo de inundación incorporarán un resumen del estado y los objetivos ambientales de cada masa de agua con riesgo potencial significativo por inundación». Para ello, la «elaboración de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación y sus revisiones posteriores se realizarán en coordinación con las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca y podrán integrarse en dichas revisiones», tal y como se hizo en la revisión de los PHDH de segundo ciclo, donde por primera vez se integra el contenido de estos planes de gestión. Estos planes ya fueron analizados en un capítulo anterior, al cual me remito.

¹¹³⁵ Los PHDH de segundo ciclo han incluido una estimación del grado de recuperación de costes en el agua, cifrada de media en un porcentaje del 79,7% (que se reduce al 67,9% si incluimos los costes ambientales), situándose en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía entorno al 90% (75% si incluimos los

suministro normales conforme al escenario de planificación previsto para 2021. Todo ello tomando en consideración, cuando procediera, los efectos sociales de la recuperación, así como las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

- Estudiar, antes del cuarto trimestre de 2016, la idoneidad de los instrumentos de recuperación de costes incluidos en cada plan para la consecución de los fines de la DMA y, en su caso, revisarlos a la luz de resultados de los análisis económicos que se contienen en cada plan¹¹³⁶.
- Aprobar definitivamente los PHDH en Canarias antes de junio de 2015.
- Ajustar todos los PHDH vigentes en España, antes de diciembre 2015, en su versión correspondiente al segundo ciclo (2015-2021), a las prescripciones contenidas en la DMA y demás disposiciones relevantes, de conformidad con la interpretación que de las mismas viene haciendo el Tribunal de Justicia de la UE. En especial, incluirán la justificación de las excepciones a los objetivos ambientales de acuerdo con las obligaciones del art. 4.4, 5 y 7 DMA¹¹³⁷.

costes ambientales). Si estudiamos la recuperación por usos, se observa como el porcentaje menor de recuperación se produce en el sector agrario, que en Andalucía se sitúa entorno al 75% (60% si contamos costes ambientales).

¹¹³⁶ No obstante, de acuerdo con el principio de legalidad tributaria, y teniendo en cuenta el carácter reglamentario de la normativa incluida en los PHDH, no deberían utilizarse estos planes para implantar el principio de recuperación de los costes en el uso del agua mediante la modificación del régimen económico financiero vigente establecido en el TRLA y en la LADA. Así, el MITECO (2018: 122-123) reconoce que los PHDH «no modifican el régimen económico financiero vigente, entre otras razones porque la regulación de tales conceptos está constitucionalmente vinculada a la ley, quedando por tanto fuera del alcance normativo de los reales decretos aprobatorios de los planes hidrológicos. Así pues, cualquier mención que en este sentido pueda aparecer en los planes hidrológicos, respecto a criterios o propuestas para eximir de la aplicación del principio de recuperación del coste de los servicios del agua en atención a circunstancias motivadas, tiene únicamente carácter de propuesta previa. Para la materialización, en su caso, de la mencionada propuesta, será preciso desarrollar el mecanismo previsto en el art. 111 bis.3 del TRLA, que requiere de una resolución de la Administración competente tras contar con el informe previo y motivado del organismo de cuenca. En el ámbito de la Administración General del Estado, esta resolución corresponde al MITECO». Regulación normativa de los PHDH que, tal y como se indica en el Real Decreto 1/2016, esta «subordinada a la Ley y a sus desarrollos reglamentarios generales, en la que se establecen mandatos claros que tienen como destinatarios no solo las Administraciones competentes, sino los particulares, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico». Por lo que estos PHDH tan solo podrán establecer criterios o propuestas en cuanto a los instrumentos para la aplicación del principio de recuperación de coste establecido en la DMA, que deberán posteriormente materializarse mediante una modificación legal del texto normativo. Sin perjuicio de que en el art. 111.bis.3 TRLA se ampare el establecimiento de excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes para determinados usos mediante resolución administrativa, siempre que se justifique que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales establecidos en los respectivos PHDH. Esta posibilidad también es realizable en las cuencas hidrográficas intracomunitarias andaluzas, de acuerdo con el art. 64 LADA.

¹¹³⁷ En las observaciones realizadas al acuerdo de asociación con España que aprueba el plan para el marco 2014-2020 se insiste, también, en la necesidad de generalizar la medición del agua y las cargas volumétricas, evitando

B. En la legislación básica estatal y autonómica

Durante la elaboración de estos planes se aprobaron varias modificaciones del TRLA (Leyes 11/2012 y 21/2013 y el Real Decreto 60/2011¹¹³⁸), cuyos cambios en la regulación de la planificación hidrológica son nulos, pero muy importantes en lo que concierne a la gestión del agua. Entre ellos se puede destacar la incorporación de la disposición transitoria tercera.bis en el TRLA, que regula la modificación de las condiciones del régimen de aprovechamiento de los derechos sobre aguas privadas de la Ley de 1879, que ha permitido homogeneizar la regulación incluida en los PHDH de primer ciclo al respecto.

Los cambios más importantes en la planificación hidrológica fueron los realizados en los apartados 5 y 6 de la IPH del 2008 por la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo (en cumplimiento del Dictamen Motivado de 18 de marzo de 2010), así como en el seguimiento y evaluación del estado de las masas de agua por el Real Decreto 60/2011, de 21 enero, que regula las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, y los Reales Decretos 817/2015 y 1075/2015 que regulan los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas¹¹³⁹. Estos cambios debían ser tenidos en cuenta obligatoriamente en los PHDH de segundo ciclo, pero finalmente se han tomado en consideración en los de tercer ciclo que actualmente se están elaborando.

En la normativa autonómica el cambio principal fue la aprobación de la Orden de 11 de marzo de 2015 que aprueba la IPH para las DH intracomunitarias de Andalucía. El retraso en su aprobación hizo que sus determinaciones no fueran aplicadas a la planificación del segundo ciclo 2015-2021 y que se siguiera aplicando la IPH estatal¹¹⁴⁰. No obstante, como era esperable,

la aplicación de tarifas por superficie de regadío. Esta exigencia ya estaba incluida en la legislación estatal y autonómica y recogida en la práctica totalidad de los PHDH, pero que en aquellos años distaba mucho de aplicarse. Así, CASTELLANO PRATS, J.L. (2015: 471) exponía que en el año 2014 se inició en la Cuenca Hidrográfica del Duero una inspección de los grandes aprovechamientos de aguas de más de 100 l/seg para dotarles de sistemas de control conforme a la Orden MARM/1312/2009 y, así, permitirles tener información fidedigna de más del 70% del uso del agua en la cuenca.

¹¹³⁸ Ello sin perjuicio de otros cambios de menor calado, como los realizados en el PHN por la Ley 21/2013 y el Real Decreto 773/2014 en la regulación del trasvase Tajo-Segura, que también afectan aunque en menor medida al contenido del PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Este trasvase fue objeto de investigación por la Comisión Europea (6134/2014/ENVI) para estudiar las afecciones a los espacios de la Red Natura de la cuenca del Tajo y cuyas reglas de explotación fueron incluidas en la disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes por la Ley 21/2015, de 20 de julio.

¹¹³⁹ El Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, traspuso la Directiva 2008/105/CEE y la Directiva 2009/90/CE para adaptar la normativa interna en materia de protección de las aguas frente a sustancias peligrosas. Del mismo modo se aprobaron los Reales Decretos 817/2015 y 1075/2015 para cumplir la Directiva 2013/39/UE y la Decisión de Ejecución 2015/495 de la Comisión, de 20 de marzo, en cuanto a las sustancias prioritarias.

¹¹⁴⁰ Ya se ha comentado en la parte segunda de la tesis que, a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de octubre de 2013, que falló que no se había realizado una trasposición completa de la DMA en las cuencas intracomunitarias, se dictó urgentemente por la consejería la Orden de 15 de diciembre de 2014 declarando la aplicación en las DH intracomunitarias de Andalucía de la IPH estatal, que seguiría aplicándose en estos planes de segundo ciclo.

no existen grandes diferencias entre ambas regulaciones, por lo que no han sido significativos los cambios que dicha IPH autonómica ha incorporado al contenido de estos planes¹¹⁴¹.

Asimismo, en el año 2012 se aprobó el Decreto 14/2012, de 31 de enero, por el que se crea la comisión de autoridades competentes de las DH intracomunitarias. El Decreto 477/2015 integraría este órgano colegiado dentro de los órganos colegiados de participación administrativa y social de la Administración andaluza del agua con, entre otros, el consejo del agua de las DH. La tardanza en la creación de este último órgano, hizo que estos planes fueran informados el 9 de septiembre de 2015 por la comisión de autoridades competentes y del consejo andaluz del agua.

A estas normas autonómicas y estatales en materia de agua, habría que añadir los cambios normativos producidos en las materias sectoriales estatales y autonómicas relacionadas con el agua, así como los razonamientos jurídicos de las SSTS de lo contencioso-administrativo en relación con los PHDH del primer ciclo que perfilan el contenido normativo de estos planes de segundo ciclo.

2. Procedimiento de elaboración y tramitación

El art. 41.2 TRLA remite a un futuro reglamento la regulación del procedimiento de elaboración y revisión de los PHDH intercomunitarios. Este procedimiento se regula en el art. 89 RPH, en el que se establecen dos tipos de revisiones:

- Revisión y adaptación parcial del contenido¹¹⁴², en el caso de que el consejo del agua de la DH lo considere a raíz de los cambios o desviaciones en los datos, hipótesis o resultados de los PHDH (art. 89.1 RPH). De forma equivalente, el art. 45.3 TRLA exige la adaptación de los citados planes tras la aprobación del PHN.
- Revisión periódica y actualización completa del contenido cada seis años desde la fecha de su entrada en vigor, de acuerdo con el art. 13.7 DMA (art. 89.2 RPH).

¹¹⁴¹ La innecesidad de elaborar una normativa autonómica que copie la estatal con pequeñas variaciones, ha hecho que el actual Gobierno autonómico vía decretos-leyes haya modificado parcialmente el articulado de la LADA para ajustarlo a lo establecido en la legislación básica estatal y homogeneizarlo con el resto de las DH intercomunitarias (especialmente con el Guadalquivir que abarca el 60% de la superficie de la CA), con objeto de que no existan en las DH intracomunitarias de Andalucía singularidades con respecto al conjunto de las Administraciones hidráulicas españolas. Así, se han justificado las modificaciones realizadas en el Decreto-Ley 26/2021 a la LADA y al Decreto 109/2015.

¹¹⁴² La revisión parcial de los PHC tiene su base en el art. 38.3 LAg, que no tiene reflejo alguno en la DMA. En dicha directiva solamente se hace referencia a la revisión de las características de las masas de agua superficial o muy modificado (art. 4.3) y además se exige que se realice cada seis años coincidiendo con la actualización periódica de los citado PHC.

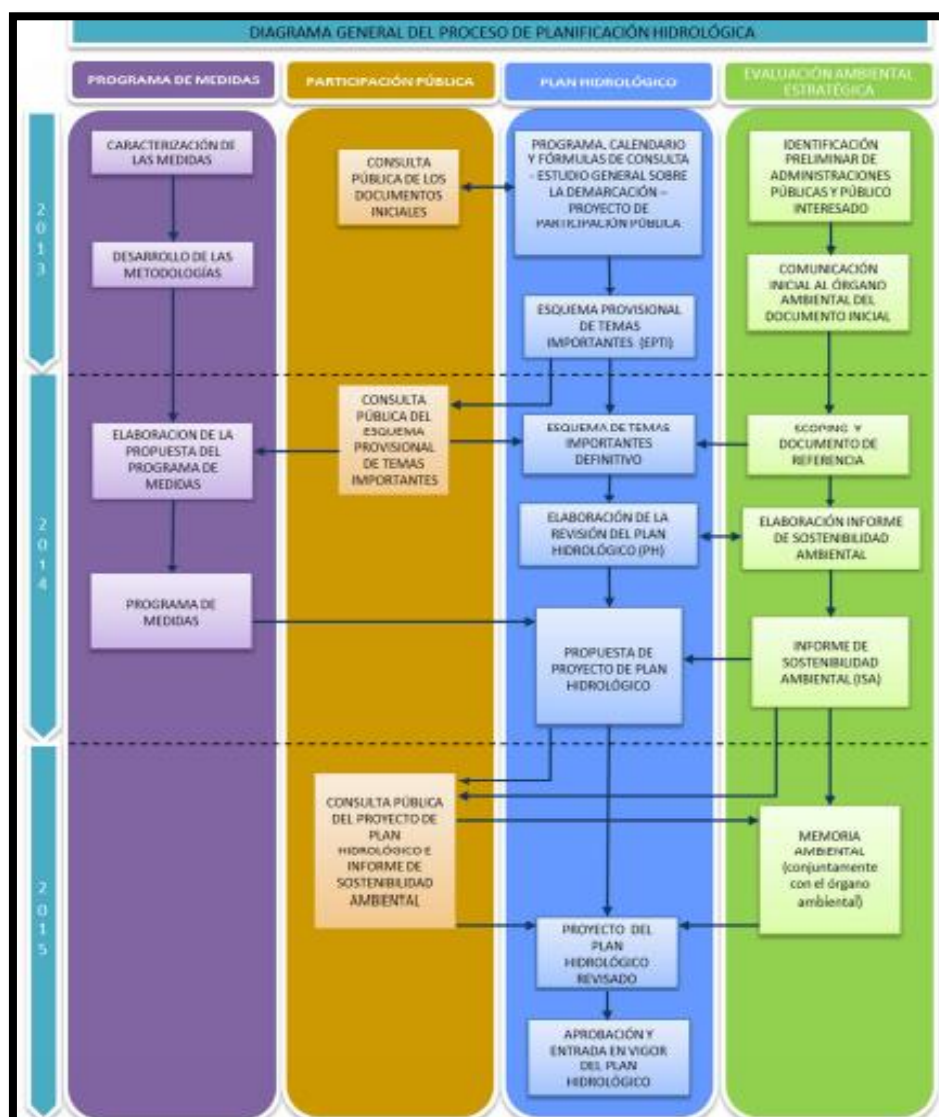


Ilustración 26. Calendario del proceso de planificación del PHDH 2015-2021 realizado en la DH Tinto-Odiel-Piedras.

El procedimiento de revisión para la actualización completa es similar al previsto para su elaboración en los arts. 76 a 82 RPH inclusive, tal y como lo indica expresamente el art. 89.6 RPH, mientras que la carencia de referencia alguna al procedimiento de revisión excepcional y parcial se debe entender como una invitación al consejo del agua para que en el acuerdo de revisión establezca tanto el contenido a revisar y adaptar, como el procedimiento de elaboración correspondiente. El contenido variable de estas adaptaciones condiciona, por tanto, el procedimiento concreto de tramitación para cada adaptación, teniendo en cuenta la amplitud de las variaciones, la importancia de las mismas y los efectos que los cambios puedan ocasionar a

los objetivos ambientales y a las expectativas de los usuarios. Por ello, en la revisión periódica y completa de los PHDH 2009-2015, el procedimiento aplicado fue homólogo al realizado para la elaboración de los citados planes, con la lógica variación de las fechas y la excepción de los planes de las Islas Canarias que se rigen por su propia normativa:

Ámbito		Clave	Inicio consulta documentos iniciales	Inicio consulta EpTI	Inicio consulta Plan	Informe Plan CAD	Informe CNA	Fecha aprobación Plan	Fecha publicación Plan
Nombre									
Cantábrico Oriental	Estado	COR	25/05/13	31/12/13	31/12/14	24/09/15	28/10/15	08/01/16	19/01/16
	País Vasco		25/05/13	31/12/13	31/12/14	06/10/15*			
Cantábrico Occidental		COC	25/05/13	31/12/13	31/12/14	23/09/15	28/10/15	08/01/16	19/01/16
Galicia Costa		GAL	25/05/13	31/12/13	06/01/15	22/10/15*	28/10/15	08/01/16	22/01/16
Miño-Sil		MIÑ	25/05/13	31/12/13	31/12/14	02/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Duero		DUE	25/05/13	31/12/13	31/12/14	03/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Tajo		TAJ	25/05/13	31/12/13	31/12/14	02/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Guadiana		GDN	25/05/13	31/12/13	31/12/14	04/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Tinto, Odiel y Piedras		TOP	11/06/13	15/02/14	10/01/15	20/10/15*	28/10/15	08/01/16	22/01/16
Guadalquivir		GDO	25/05/13	31/12/13	31/12/14	04/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Guadalete y Barbate		GYB	11/06/13	15/02/14	10/01/15	20/10/15*	28/10/15	08/01/16	22/01/16
Cuencas M. Andaluzas		CMA	11/06/13	15/02/14	10/01/15	20/10/15*	28/10/15	08/01/16	22/01/16
Segura		SEG	25/05/13	31/12/13	31/12/14	03/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Júcar		JUC	25/05/13	31/12/13	31/12/14	03/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Ebro		EBR	25/05/13	31/12/13	31/12/14	03/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Cataluña		CAT	27/08/13	15/03/14	18/03/15	03/01/17*	16/03/17	5/05/17	24/05/17
Islas Baleares		BAL	21/01/14	07/03/14	16/10/14	08/05/15*	27/05/15	17/07/15	18/07/15
Melilla		MEL	25/05/13	31/12/13	31/12/14	01/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16
Ceuta		CEU	25/05/13	31/12/13	31/12/14	02/09/15	30/09/15	08/01/16	19/01/16

Ilustración 26. Fechas tramitación PHDH ciclo 2015-2021. Fuente: MITECO (2018: 30)

La tramitación de los planes se realizó simultáneamente con la evaluación ambiental estratégica, aprobándose la declaración ambiental estratégica en el año 2015 (entre los meses de septiembre y octubre), con la excepción lógica del Plan de Gestión de Cataluña que se aprobó el 15/07/2016 y los de las Islas Canarias que se aprobaron en el año 2018.

Todos estos PHDH de segundo ciclo fueron aprobados mayoritariamente en el año 2016¹¹⁴³, cumpliendo con el plazo dado por la DMA, con la excepción de los planes intracomunitarios

¹¹⁴³ Los planes intracomunitarios de Andalucía fueron informados el 9/09/2015 por los Comités de Autoridades Competentes y del Consejo del Agua, aprobados inicialmente por el Consejo de Gobierno de la CA el día 20/10/2015, informados favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el 28/10/2015 y aprobados definitivamente por el Consejo de Ministros de 8/01/2016 mediante el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero. La publicación de sus contenidos normativos se realizó por la consejería en la Orden de 23 de febrero de 2016 (BOJA núm. 72, de 18/04/2016).

de Cataluña y las Islas Canarias. El PHDH de Illes Balears fue aprobado primeramente por el Real Decreto 701/2015, de 17 de julio, pero cumpliendo un compromiso con la Comisión Europea se ha revisado anticipadamente el mismo y ha sido aprobado por el Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero.

Cód. UE	Abrev.	APROBACION DEFINITIVA	PLAN HIDROLOGICO
ES010	MIÑ	RD 1/2016, de 8 de enero	PH Miño-Sil
ES017	COR		PH Cantábrico Oriental (web CHC) PH Cantábrico Oriental (web URA)
ES018	COC		PH Cantábrico Occidental
ES020	DUE		PH Duero
ES030	TAJ		PH Tajo
ES040	GDN		PH Guadiana
ES050	GDQ		PH Guadalquivir
ES070	SEG		PH Segura
ES080	JUC		PH Júcar
ES091	EBR		PH Ebro
ES150	CEU		PH Ceuta
ES160	MEL		PH Melilla
ES014	GAL	RD 11/2016, de 8 de enero	PH Galicia Costa PH Cuencas Mediterráneas
ES060	CMA		PH Guadalete y Barbate
ES063	GYB		PH Tinto, Odiel y Piedras
ES064	TOP	RD 450/2017, de 5 de mayo RD 51/2019, de 8 de febrero	PH Distrito Cuenca Fluvial Cataluña
ES100	CAT		PH Islas Baleares
ES110	BAL		PH Gran Canaria
ES120	GCA		PH Fuerteventura
ES122	FUE		PH Lanzarote
ES123	LAN		PH Tenerife
ES124	TEN		PH La Palma
ES125	LPA		PH La Gomera
ES126	GOM		PH El Hierro
ES127	HIE		

Ilustración 27. Aprobación PHDH segundo ciclo. Fuente: MITECO

A continuación, como en el anterior capítulo, se realiza un análisis de la normativa incluida en los PHDH intracomunitarios e intercomunitarios que afectan al ámbito territorial de Andalucía, para comprobar la bondad de sus determinaciones y su ajuste a las directrices europeas y a la legislación estatal y autonómica.

II. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES INTERCOMUNITARIAS

El art. 42.2 TRLA establece el contenido obligatorio a incluir en las actualizaciones periódicas, que el art. 89.5 RPH amplía para incluir también «los resultados y el impacto de las medidas tomadas para evitar una contaminación química de las aguas superficiales» (contenido ya analizado en la parte segunda de esta tesis, a la cual me remito). Por superar con creces el alcance previsto para este estudio, en este apartado no se va a realizar un análisis detallado de la normativa de los PHDH del Guadiana, Guadalquivir y Segura, pero sí que se van a extraer aquellos aspectos normativos más significativos de estos planes en relación con lo regulado en los planes del primer ciclo y los planes intracomunitarios.

En general, se observa una reducción del contenido normativo al haberse eliminado reiteraciones innecesarias del articulado del citado TRLA y del RPH, así como una reordenación de los capítulos para dar una nueva estructura al texto y mejorar la técnica normativa del texto normativo en conjunto (p. ej. se pasa de 59 artículos del primer PHDH del Guadiana a tan solo 39 en el plan de segundo ciclo).

El contenido presenta una amplia similitud con los planes intracomunitarios, como no podía ser de otra forma, ya que a falta de una regulación específica a nivel autonómico, los planes intracomunitarios también utilizaron como base las guías e instrucciones del ministerio para la homogeneización de los contenidos normativos¹¹⁴⁴. Aun así, todavía persistían múltiples aspectos divergentes entre los planes intercomunitarios estatales y los intracomunitarios de Andalucía, como se va a exponer en este apartado. La constatada divergencia de contenidos en los PHDH intercomunitarios de segundo ciclo, ha hecho que el Real Decreto 1159/2021 modifique el art. 81 RPH para desglosar la estructura formal de los mismos y armonizar así su contenido. El carácter no básico de este artículo condiciona su aplicación a los planes intracomunitarios, que solo se aplicará supletoriamente si así lo decide la CA.

1. Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadiana

Los principales cambios y novedades incluidas en el citado PHDH de segundo ciclo con respecto a lo regulado en el primer plan y a la regulación establecida en el PHDH del Tinto-

¹¹⁴⁴ La exposición de motivos del Real Decreto 1/2016 indica: «Como novedad del segundo ciclo de planificación, es conveniente destacar que las disposiciones de contenido normativo de los distintos planes hidrológicos se presentan bajo una sistemática y organización común a todos ellos, que permite disponer de una estructura homogénea y de fácil consulta, sin que esta circunstancia haya impedido que se mantengan las naturales peculiaridades de cada demarcación hidrográfica, debidas tanto a sus particularidades naturales y socioeconómicas, como a la existencia en cada demarcación de una tradición planificadora particular, plasmada en los anteriores planes que ahora se revisan y que, progresivamente, se va tratando de armonizar». Por lo que a pesar de los esfuerzos en homogeneizar su contenido, siguen perviviendo en el contenido normativo de estos planes de segundo ciclo algunas diferencias.

Odiel-Piedras con el que comparte los recursos del río Chanza, se exponen resumidamente a continuación.

A. Criterios de prioridad y compatibilidad de usos

Dentro de la reducción de contenido realizado en este PHDH, destaca la eliminación del artículo que regulaba los criterios de compatibilidad de usos. Ello otorgaba una amplia discrecionalidad al organismo de cuenca para determinar dicha compatibilidad¹¹⁴⁵ y añadía inseguridad jurídica a los interesados en obtener un aprovechamiento de aguas. Por lo demás, el orden de preferencia para cada sistema de explotación seguía siendo el mismo, remitiendo en el sistema de explotación sur a lo establecido en el art. 23.2 LADA.

B. Caudales ecológicos y demandas ambientales

Se eliminó, como era esperable tras la realización de estudios detallados, la regulación de los caudales ecológicos como una horquilla entre el 5% y 15 % de la aportación anual media en régimen natural. El resto de la regulación se mantuvo prácticamente, con la única salvedad de la eliminación de los caudales para la recuperación del medio natural de las Tablas de Daimiel.

C. Asignación y reserva de recursos

Se refundieron en un único artículo la regulación de las dotaciones para el uso urbano, agrícola e industrial, eliminándose la mayor parte de su contenido, para exigir su estimación de acuerdo con los datos reales. Asimismo, se limitó la dotación máxima de riego a 6.000 m³/ha-año, excepto para las grandes zonas regables del sistema de explotación central que cumplieran unas condiciones estrictas¹¹⁴⁶.

D. Zonas protegidas

Se eliminó prácticamente toda la regulación incluida en el plan del primer ciclo, manteniendo únicamente la referencia a que en el anejo 7 se incluían las reservas fluviales y en el anejo 8 las zonas protegidas y sus perímetros de protección.

E. Objetivos medioambientales

¹¹⁴⁵ GALLEGO CORCOLES, I. y otros (2019: 32), a raíz del análisis de las SSTs sobre los PHDH de segundo ciclo, consideran que el TS ha mostrado «una gran deferencia hacia la discrecionalidad técnica de que gozan los Organismos de cuenca para elaborar las mediciones, análisis y, en general, las determinaciones fácticas de las masas de agua, valorar las situaciones y proponer las medidas que estimen más adecuadas». Esta discrecionalidad se traslada también a la gestión ordinaria de los expedientes de concesión administrativa.

¹¹⁴⁶ El art. 25.3 del PHDH del primer ciclo admitía una dotación máxima de 7500 m³/ha en todas las grandes zonas regables. Por lo que, se puede observar cómo en la revisión del plan se han limitado sustancialmente las dotaciones previstas para el uso agrícola con objeto de incentivar el ahorro de recursos exigido por la DMA.

Sin hacer caso a la recomendación de la Comisión Europea de realizar una mejor justificación de las excepciones permitidas en las masas de agua (informe sobre los planes de primer ciclo), se redujo el alcance de las condiciones para admitir el deterioro temporal del estado de las masas de agua, al eliminar como causa admisible las graves inundaciones (previstas en el art. 38.1 RPH, y recogidas en el art. 5.1 del anterior plan) y la remisión a las condiciones impuestas en el art. 38.2 RPH.

Lo mismo ocurrió con la regulación de las condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones, vinculadas generalmente a la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas, ya que se eliminó el contenido establecido en el primer plan para remitir a lo establecido en el «artículo 2 del Real Decreto aprobatorio»¹¹⁴⁷ y a las condiciones preceptuadas en el art. 39 RPH.

F. Medidas de protección de las masas de agua

Se mantuvo la regulación de los aprovechamientos de aridos en el DPH y en la zona de policía, pero se eliminó la prohibición de realizar obras y edificaciones en el DPH que obstruyeran el normal flujo de las aguas. Ello no implicaba que se pudieran realizar sin ninguna limitación, por cuanto tanto el TRLA como principalmente el RDPH regulan ampliamente las limitaciones en las zonas inundables.

Del mismo modo, se redujo a la mínima expresión la regulación en materia de concesiones de agua, afectando solamente a los criterios para considerar una concesión de agua subterránea de escasa importancia y, de forma muy escueta, a las modernizaciones de regadío, los aprovechamientos hidroeléctricos y las concesiones para uso industrial. Se puede destacar la posibilidad de autorizar a los propietarios, que realizaran una modernización con financiación privada, la utilización del 50% de los recursos ahorrados para aumentar la superficie de riego; y a los usos industriales para cambiar su toma de la red municipal por una toma propia en la misma masa de agua.

En materia de inundaciones se eliminó, como no podía ser de otra forma, las referencias a los criterios para elaborar los planes de gestión del riesgo de inundación, puesto que se elaboraron y aprobaron junto con los PHDH en el Real Decreto 18/2016. Sin embargo, se mantuvieron los criterios generales para el diseño de las obras de protección y modificación de los cauces y de las obras de paso, incluyendo la exigencia de que el titular de las obras de paso debía mantenerlas despejadas en un tramo aguas arriba y abajo de 50 metros.

¹¹⁴⁷ Reflejo de una mala praxis normativa, que en vez de regular específicamente las condiciones para la realización de infraestructuras públicas y privadas en el propio texto normativo del plan, remite a lo que en un futuro se determine en el real decreto que aprueba el citado plan. Evidentemente, el redactor del plan conocía de antemano ese contenido, por cuanto remite específicamente al artículo 2 que regula dichas condiciones.

La regulación en materia de sequía prácticamente no varió, con la única salvedad de que se eliminó la obligación de restringir el abastecimiento urbano a las dotaciones estrictas previstas en el plan.

G. Programa de medidas

Tan solo se incluyó la clasificación de las medidas exigida por el ministerio, de acuerdo con la guía del CIS, remitiendo la priorización de las actuaciones previstas en el programa de medidas a la disposición adicional segunda del Real Decreto 1/2016.

H. Participación pública y seguimiento

Se mantuvo el texto del primer plan en cuanto a la organización y procedimiento de participación, pero se eliminó la enumeración de los agentes que habían participado en la elaboración del plan y la regulación del seguimiento, con la excepción de la obligación de someterlo a la consideración del consejo del agua de la DH.

2. Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir

Del mismo modo que se ha realizado para el PHDH del Guadiana de segundo ciclo 2015-2021, en este apartado se analizan las variaciones normativas con respecto al primer plan, en especial las que tienen una especial influencia en las aguas que discurren por Andalucía.

A. Criterios de prioridad y compatibilidad de usos

El plan conservó el mismo orden de preferencia que en el plan del primer ciclo, pero se modificaron las excepciones previstas, de manera que se permitían los usos industriales con aguas subterráneas, siempre que el incremento de explotación no pusiera en riesgo el estado de la masa y se limitara a 1 hm³/año por concesión. Asimismo, se incorporó un apéndice 16 en el que se establecían los condicionantes previstos para el uso de navegación, recreativo y deportivo en los embalses públicos.

B. Caudales ecológicos

Asimismo, incluyó las condiciones para estimar que los caudales circulantes por los ríos cumplieran con el régimen de caudales ecológicos, remitiendo a futuras revisiones del plan la fijación de la tasa de cambio y el régimen de crecidas. Por el contrario, derivaron las referencias a los caudales en épocas de sequía al apéndice 7 de la norma y se eliminó del texto la obligación de los usuarios de cumplir con los caudales ecológicos exigida en el art. 26.3 LPHN.

C. Asignación y reserva de recursos

Se simplificó la compleja regulación de las dotaciones máximas previstas para el uso de abastecimiento en el primer plan, fijando la dotación bruta para abastecimiento en 250 l/hab-

día, con independencia de la población censada, manteniendo las dotaciones para los usos agrarios e industriales del primer plan.

Por otro lado, se eliminaron las previsiones que el primer plan establecía sobre la transformación en regadío en la Corona Forestal del Norte de Doñana y en el sistema 7 de regulación general. Sin embargo, se conservó la propuesta de trasvase de 15 hm³/año desde la DH del Tinto-Odiel-Piedras para sustituir extracciones de aguas subterráneas en el entorno Doñana¹¹⁴⁸ y se reservaron 20 hm³/año de aguas regeneradas a nombre del organismo de cuenca, para su distribución por el plan de aprovechamiento que aprobara la Junta de Gobierno.

Asimismo, se conservó la posibilidad de admitir una ampliación de la superficie de riego de hasta el 45% de los recursos ahorrados, siempre que hubieran sido declaradas de interés general o autonómico. Y se regularon las dotaciones para los contratos de cesión de derechos al uso de agua para cuando no existieran datos sobre el caudal realmente utilizado, fijándolas en el 85% de las dotaciones máximas previstas en el plan.

D. Zonas protegidas

Se redujo la regulación al mínimo, remitiéndose a lo establecido en el TRLA y en el RPH, así como al inventario de zonas protegidas incluido en el anejo 5 de la memoria.

E. Objetivos ambientales

La normativa remitía al apéndice 10, en el cual se definían los objetivos medioambientales, y al anejo 8 de la memoria, donde se establecían las excepciones al cumplimiento de los objetivos de la DMA. No obstante, se conservó la regulación de las condiciones para admitir el deterioro temporal, incluidas las avenidas que se había eliminado en el PHDH del Guadiana; y se incluyó la referencia al art. 39.2 RPH para admitir nuevas modificaciones o alteraciones no previstas en el plan, que inexplicablemente se omitían en el primer plan.

En cuanto al dragado del canal de navegación en el estuario del Guadalquivir, cuyas determinaciones del primer plan fueron declaradas nulas por la STS de 26 de febrero de 2015 (recurso 323/2013), remitía a la ficha núm. 5 del anejo 8 de la memoria, sin perjuicio de «cuantos pronunciamientos administrativos y judiciales las condicionen», con objeto de evitar otro pronunciamiento judicial desfavorable.

F. Medidas de protección de las masas de agua

¹¹⁴⁸ El día el 15 de febrero de 2008, el Consejo de Gobierno autorizó una transferencia de 4,99 hm³/año desde las Presas de Alcolea y Coronada de la Cuenca Atlántica Andaluza a la DH del Guadalquivir. Trasvase que se amplió en la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, a 19,99 hm³/año. Así, el PHDH del Tinto-Odiel-Piedras de segundo ciclo contemplaba la trasferencia de 15 hm³/año para posibles déficits estructurales en zonas con un alto interés socioeconómico y medioambiental, especialmente en el entorno de Doñana (art. 12 y anexo 7).

Dentro de la adecuación de las inscripciones, prevista en la disposición transitoria quinta RDPH¹¹⁴⁹, se priorizó la inscripción en el registro de aguas de las captaciones destinadas al abastecimiento urbano reconocidas con anterioridad al 01/01/1986 desde el libro de registro general de aprovechamiento de aguas públicas. Asimismo, eliminó la regulación del primer plan referente a la revisión de concesiones y modernización de regadíos, pero amplió la casuística para determinar la distancia mínima entre pozos.

El plan conservó prácticamente inalterada la regulación de las masas de agua subterránea, con la salvedad de que eliminó la limitación a 40.000 m³/año del volumen para las nuevas concesiones en zonas situadas fuera de las masas de agua subterránea, así como los criterios básicos para la protección de las masas de agua subterránea frente a la intrusión de aguas salinas, e incluyó la regulación para el sellado de captaciones de agua subterránea.

Por otro lado, amplió la regulación en materia de vertidos para incluir la obligación de aprobar y ejecutar anualmente un programa de inspección de vertidos (de forma similar a lo establecido en el art. 49.1 LADA), definir de manera provisional la zona de mezcla (en tanto se realizan los estudios oportunos) y regular los vertidos de núcleos aislados de población e industriales.

Además, incluyó *ex novo* la regulación de las medidas para el control de la expansión de especies exóticas invasoras (como el mejillón cebra) consistentes en la prohibición de elementos auxiliares al baño y la navegación (salvo convenios específicos para el turismo deportivo) en los embalses y tramos situados aguas arriba de los mismos.

Como era esperable, finalmente, sustituyó la regulación de los criterios para redactar los planes de gestión de inundación y la revisión de los PES, por la remisión directa al plan de gestión del riesgo de inundación para el periodo 2015-2021 aprobado en el Real Decreto 18/2016 y al PES aprobado mediante la Orden MAM/698/2007.

G. Recuperación de costes

La normativa se amplió con respecto a la regulación del primer plan en materia de excepciones al principio de recuperación de costes¹¹⁵⁰, al admitirse también para la parte subvencionada de

¹¹⁴⁹ El art. 80 TRLA creó un registro de aguas en cada DH para que se inscribieran de oficio las concesiones de aguas y sirviera como herramienta fundamental para conocer los usos y elaborar la planificación hidrológica. Durante la elaboración de los PHDH de primer ciclo, se detectó que la migración de los asientos desde el libro de registro general no se había producido, de manera que se carecía de datos contrastados para conocer los usos. Por ello, mediante el Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, se incluyó en el RDPH la disposición transitoria quinta, que establece el plazo perentorio del 1/01/2020 para tener inscritos todos los derechos, sin que ello deba suponer alteración alguna ni de la naturaleza ni del contenido del derecho inscrito.

¹¹⁵⁰ En el PHDH del primer ciclo se remitía a una resolución del ministro el establecimiento de excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes en las infraestructuras de alta o baja en municipios pequeños y en zonas rurales o desfavorecidas, cuya renta municipal se sitúe por debajo del 75% de la media de la DH, o el incremento de coste por dichas obras supere el 8% anual acumulativo.

las inversiones con destino a la modernización de regadíos, siempre que se acreditara que no se comprometían ni los fines, ni los logros ambientales, establecidos en el plan.

H. Programa de medidas, participación pública y seguimiento del plan

Finalmente, se redujo la extensión del articulado al no copiar el texto de los arts. 87 y 88 RPH y eliminar la obligación del art. 25 RPH, de que el registro de zonas protegidas se revisara y actualizara junto con la actualización del plan.

3. Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura

En el contenido informativo de este PHDH (al igual que ocurre con el resto de los PHDH intercomunitarios), no se observan cambios sustanciales con respecto al plan anterior, salvo la mejora en la caracterización de las masas de agua (sobre todo en el inventario de presiones) y el establecimiento de caudales ambientales en todas las masas de agua tipo río. Y así, este plan sigue presentando los mismos déficits en cuanto a la asignación y reservas de caudales (perpetuando el déficit estructural de recursos), un programa de medidas basado en la satisfacción de la demanda y prevención de inundaciones en vez de en la gestión de la demanda (carente de un análisis coste-eficacia de las medidas), manteniendo la regulación de las excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes¹¹⁵¹. Los principales cambios en las determinaciones normativas son los siguientes:

A. Criterios de prioridad y compatibilidad de usos

Amplió la regulación del primer plan con aspectos relativos al mantenimiento y garantía de los aprovechamientos de regadío con toma en el río Segura, otorgados al amparo de la Orden de 25 de abril de 1953; y de los regadíos históricos anteriores al año 1933.

B. Caudales ecológicos

La regulación del primer plan se ha conservado, con la salvedad lógica de la eliminación de toda referencia a la realización de estudios para la determinación de dichos caudales ecológicos y la flexibilización del régimen de caudales menos rigurosos en época de sequía en las zonas de la Red Natura 2000 o humedales del Convenio de Ramsar, al permitir que se aplicaran cuando los objetivos particulares de conservación de estos espacios no lo desaconsejaran¹¹⁵². Para garantizar el cumplimiento de los caudales ecológicos por parte de los titulares de un aprovechamiento de aguas, se incluyó la obligación de instalar y mantener los sistemas de medición precisos para el mantenimiento de los caudales ecológicos en sus puntos de captación, así como de suministrar la información al organismo de cuenca.

¹¹⁵¹ Véase MARTÍNEZ, J. y GARCÍA BAUTISTA, A. (2015: 8-13).

¹¹⁵² Así, en el plan del primer ciclo se prohibía taxativamente aplicar estos caudales menos rigurosos en estas zonas ambientalmente protegidas y solo se exceptuaba por mandato legal el uso para abastecimiento de población.

C. Asignación y reserva de recursos

El déficit crónico que presentaba esta DH, indujo a incluir una propuesta al PHN para que estudiara la posibilidad de incorporación de nuevos recursos externos que permitieran superar el déficit y conseguir los objetivos medioambientales fijados, manteniendo las dotaciones y criterios del primer plan. No obstante, para poder admitirse recursos desalinizados para el abastecimiento de nuevas urbanizaciones se exigía garantizar la capacidad de las instalaciones existentes para el suministro o la existencia de un programa de actuaciones con un horizonte temporal inferior a la ejecución de dichas urbanizaciones.

D. Zonas protegidas

No presentaba cambios significativos, con la salvedad de la eliminación del artículo referente a la protección de riberas y la agregación de la obligación de incluir en las determinaciones y desarrollos posteriores del plan las restricciones de actividades que se hayan establecido en el plan de ordenación de las zonas protegidas aprobadas de acuerdo con la Ley 42/2007 o la legislación específica de las CCAA. Con ello, se cumplía la exigencia de la Comisión Europea de incorporar en los planes, junto con el registro de zonas protegidas, las determinaciones precisas para el mantenimiento y conservación de las mismas. Finalmente, incluyó en su apéndice 9.2 una propuesta de tramos fluviales que podrían merecer la misma consideración, junto con el listado de reservas naturales fluviales aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20/11/2015.

E. Objetivos medioambientales

El plan simplificó la regulación para las nuevas modificaciones o alteraciones no previstas en el plan y amplió el horizonte temporal para alcanzar los objetivos menos rigurosos en algunas masas de agua subterránea del año 2027 al 2039. Asimismo, mejoró el análisis de las masas de agua situadas en zonas protegidas y estableció los caudales ambientales para todas las masas de agua de río permanentes.

F. Medidas de protección de las masas de agua

La regulación de la protección de la morfología y calidad ambiental de los cauces se amplió, sobre todo, en materia de aprovechamientos de áridos en el DPH y mantuvo prácticamente sin cambios la regulación en materia de concesiones, con la salvedad de que la transformación en concesión por la modificación de las características de los aprovechamientos de la sección C o catálogo, no obligaba a adaptar su volumen al que se viniera utilizando en sus últimos tres años. Esta medida, si bien favorecía la modificación, no garantizaba el ahorro de recursos ni una mayor eficiente en su utilización.

Asimismo, se condicionó el otorgamiento de concesiones transitorias y provisionales para los regadíos vinculados a las Vegas del Segura, al modo de una prescripción adquisitiva¹¹⁵³, al cumplimiento de los objetivos medioambientales y las medidas adoptadas tras la declaración de la masa de agua como sobreexplotada o en riesgo de no alcanzar el buen estado. Aunque no estuviesen expresamente previstas en el anterior PHDH estas condiciones eran plenamente aplicables por cuanto no puede existir ningún uso del agua que no se vea afectado por las limitaciones impuestas para alcanzar el objetivo ambiental de buen estado, así como por las medidas impuestas a los acuíferos sobreexplotados (medidas que son aplicables incluso a los titulares de derechos de aguas privadas de acuerdo con la disposición transitoria tercera.4 TRLA).

También conservó la normativa general en materia de aguas subterráneas del anterior plan, con la salvedad de que, para los aprovechamientos por disposición legal, o de menos de 7.000 m³/año, exigía que la captación debía situarse en el predio registral en el que se ubicara íntegramente su aprovechamiento. Esta disposición, aun pudiéndose ser considerada innecesaria por cuanto es deducible del art. 54.2 TRLA, aportaba seguridad jurídica en la materia al equiparar el concepto de «predio» con la parcela inscrita en el registro de la propiedad.

G. Recuperación de costes

Por otro lado, se eliminó como requisito de la propuesta de excepción, el apartado b): «No suponer tarifas de utilización inferiores a los costes de explotación y mantenimiento, de forma que únicamente se propone la exención de forma parcial la parte de la tarifa derivada de la amortización de las infraestructuras», con lo que solo se exigía «No comprometer los fines ni el logro de los objetivos medioambientales fijados en el presente Plan Hidrológico».

H. Programa de medidas, participación y seguimiento

También eliminó la regulación del anterior plan en materia de revisión, la cual no aportaba ninguna particularidad a lo establecido en los arts. 18, 25 y 89 RPH.

III. CONTENIDO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS INTRACOMUNITARIOS

Aunque el contenido de los tres PHDH intracomunitarias de Andalucía era muy similar, el hecho de que las referidas SSTS 395/2019, de 25 de marzo y 986/2019, de 4 de julio anularan, por defecto en el procedimiento de elaboración, los PHDH del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas (el estudio de estas sentencias se realizará en el próximo apartado), hace innecesario analizar el contenido de estos dos últimos planes ya que siguen estando vigente en esas DH, hasta tanto se proceda a la aprobación de los planes del tercer ciclo

¹¹⁵³ Véase EMBID IRUJO, A. (2015: 109).

2022-2027, el PHDH del primer ciclo comentado anteriormente. Y, por ello, en este apartado tan solo se va a analizar el régimen normativo del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras.

Con carácter previo, analizaremos el contenido informativo o cognitivo de estos planes, por cuanto forman parte de un todo global, que es la gestión unitaria de la cuenca hidrográfica¹¹⁵⁴. El análisis se realizará comparándolo con lo recogido en los PHDH de primer ciclo y sobre la base de las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea y los cambios normativos expuestos anteriormente.

1. Análisis de los principales aspectos cognitivos de los planes intracomunitarios

Respecto de los aspectos cognitivos y técnicos-operativos del plan, recogidos principalmente en el apartado primero del art. 42 TRLA, el análisis comparativo se centra en la caracterización de las masas de agua, objetivos previstos, recursos y demandas futuras, zonas protegidas y análisis de la recuperación de costes en los servicios.

A. Caracterización de las masas de agua

Prácticamente permanecen invariables las masas de agua superficiales con respecto a las inventariadas en el primer PHDH, aunque se haya cambiado la categoría a alguna de ellas; solamente en la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se han incluido dos masas de agua de categoría lago nuevas¹¹⁵⁵. Del mismo modo, en las masas de agua subterránea no varió el número de las inventariadas y caracterizadas, por el excelente trabajo hidrogeológico llevado a cabo en el primer ciclo¹¹⁵⁶.

¹¹⁵⁴ Para FANLO LORAS, A. (2006A: 61) «el plan hidrológico, en nuestra legislación de aguas, es un documento complejo de elementos cognoscitivos, normativos y técnico-operativos, sin los cuales el plan carece de virtualidad ordenadora de la realidad. El plan es un conjunto unitario integrado por documentos de naturaleza distinta, pero interrelacionada, que adquieren su sentido por relación a los demás, a condición –claro está– de que implemente adecuadamente las remisiones normativas confiadas». Aunque lo normativo solo se predica de ciertos elementos, este debe existir para que el plan cumpla la función ordenadora de la gestión del agua, encomendada por la ley.

¹¹⁵⁵ El cambio de categoría se debe, principalmente, a una información más detallada y extensa de las masas de agua superficiales, que permite una mejor caracterización de las mismas. En cambio, el incremento de masas de agua se ha debido a que se ha considerado conveniente la fragmentación de alguna masa de agua considerada del primer plan, con objeto de una mejor caracterización e individualización de sus presiones y medidas aplicables. Así, las dos nuevas masas de agua tipo lago creadas en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se han caracterizado como artificiales, lo que evita tener que aplicar medidas costosas y complicadas en estas masas para alcanzar el buen estado de las mismas.

¹¹⁵⁶ Así, se ha mantenido el número de masas de aguas subterráneas en prácticamente todas las DH de España, con la excepción del Guadalquivir, Cantábrico Oriental, Cataluña, Islas Baleares y Lanzarote. Destaca la DH del Guadalquivir, que a través de un nuevo estudio realizado con el IGME, ha desagregado estas masas de agua para pasar de las 60 del primer ciclo a las 86 del segundo ciclo.

DDHH	Masas de agua superficial								Total de masas de agua superficial	
	Ríos		Lagos		Transición		Costeras			
	1º ciclo	2º ciclo	1º ciclo	2º ciclo	1º ciclo	2º ciclo	1º ciclo	2º ciclo	1º ciclo	2º ciclo
TOP	48	47	5	6	11	11	4	4	68	68
GYB	65	65	10	10	10	10	12	12	97	97
CMA	133	133	8	10	7	7	27	27	175	177

Ilustración 28. Comparativa masas de agua superficial entre PH. Fuente: MITECO (2018: 60)

Demarcación hidrográfica	1er ciclo	2º ciclo	
	Nº de masas	Nº de masas	Extensión media (km²)
Tinto, Odiel y Piedras	4	4	378
Guadalete y Barbate	14	14	305
Cuencas M. Andaluzas	67	67	155

Ilustración 29. Ídem para las aguas subterráneas. Fuente: MITECO (2018: 65)

Los problemas experimentados en los primeros planes para caracterizar todas las masas de agua se han reducido considerablemente, pasando en toda España de 1900 masas de agua superficial y de 8 masas de aguas subterráneas sin datos en el primer plan, a solo 248 y 1 respectivamente en el segundo. En las DH intracomunitarias de Andalucía se ha pasado de 51 masas de agua superficial y 2 subterráneas del primer ciclo, a 11 masas de agua superficial y ninguna de agua subterránea por estudiar.

DDHH	Número de masas		Estado/Pot. ecológico 1º ciclo			Estado/Pot. ecológico 2º ciclo			Estado químico 1º ciclo			Estado químico 2º ciclo		
	1º ciclo	2º ciclo	Bueno o mejor	Peor que bueno	Sin datos	Bueno o mejor	Peor que bueno	Sin datos	Bueno	No alcanza el bueno	Sin datos	Bueno	No alcanza el bueno	Sin datos
TOP	68	68	25	28	15	34	32	2	28	23	17	39	25	4
GYB	97	97	22	41	34	44	53	0	50	12	35	70	23	4
CMA	175	177	91	82	2	104	73	0	156	2	17	156	18	3

Ilustración 30. Comparativa estado masas de agua superficial entre planes. Fuente: MITECO (2018: 98-103)

DDHH	Ciclo	Número de masas	Estado químico		Estado cuantitativo		Estado de la masa		
			Bueno	Malo	Bueno	Malo	Bueno	Malo	Sin datos
TOP	1*	4	2	2	3	0	2	2	0
	2*		1	3	4	0	1	3	0
GYB	1*	14	5	7	3	3	5	7	2
	2*		5	9	11	3	5	9	0
CMA	1*	67	32	35	35	32	27	40	0
	2*		28	39	43	24	23	44	0

Ilustración 31. Ídem para las masas de agua subterráneas. Fuente: MITECO (2018: 106-109)

En general, se ha producido un aumento de las masas de agua superficiales en buen estado ecológico y químico debido a la caracterización de las masas de agua sin datos del primer ciclo y no tanto a la implantación de las medidas del primer plan, cuyos resultados han sido escasos, como era esperable, por el poco plazo y la escasa inversión realizada en las medidas programadas en dichos planes.

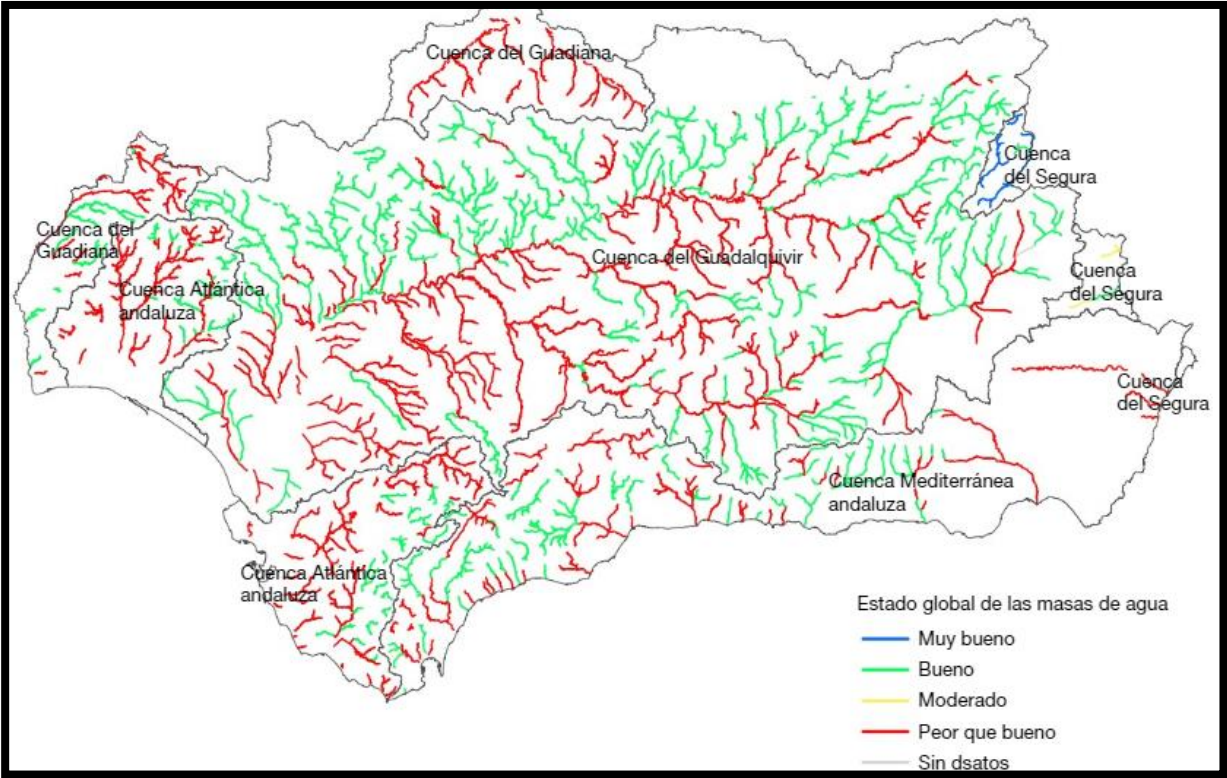


Ilustración 32. Estado de las masas de agua superficiales. Fuente: IMA2017

Sin embargo, se ha producido un ligero empeoramiento del estado de cinco masas de agua subterránea con respecto al estado caracterizado en los planes de primer ciclo, debido igualmente al escaso tiempo para aplicar las medidas previstas y la dificultad para controlar los

aprovechamientos y gestionar estas aguas, especialmente en épocas de sequía.

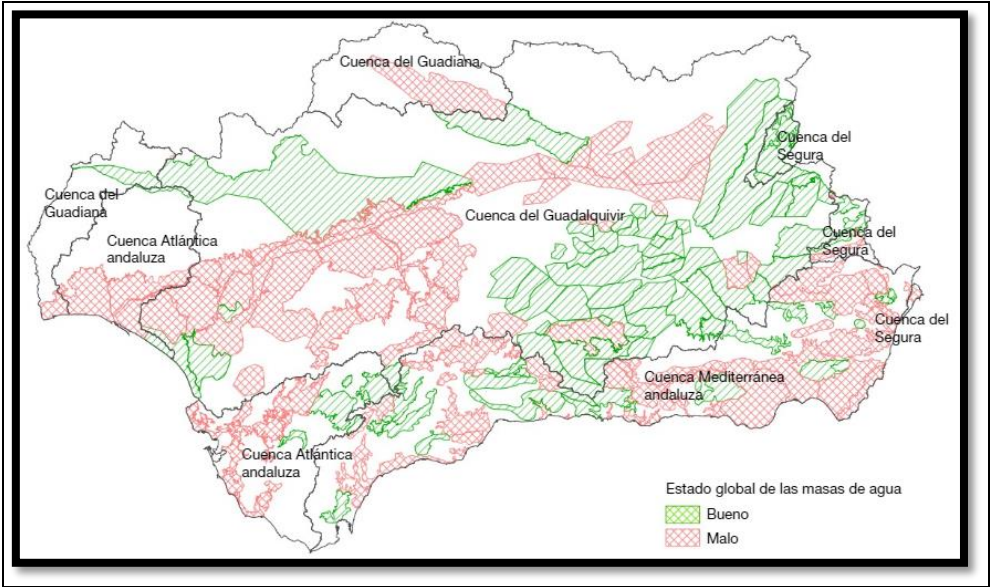


Ilustración 33. Estado de las masas de agua subterráneas. Fuente: IMA 2017

B. Objetivos ambientales y exenciones

No se han producido cambios destacables en cuanto a los horizontes temporales para alcanzar el buen estado previsto de las masas de agua superficiales y subterráneas, salvo un pequeño retraso en los objetivos previstos para algunas masas de agua. A pesar de no haberse alcanzado los porcentajes estimados en los primeros planes para el año 2015, se estimaba en los planes de segundo ciclo que más del 60% alcanzarían el buen estado en el año 2021 con las medidas previstas.

DDHH	Ciclo	Número de MASp	Horizonte del logro del buen estado (acumuladas)								MASp con OMR	
			2015		2021		2027 o posterior		Desconocidas			
			Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
TOP	1*	68	28	41,2	35	51,5	56	82,4	12	17,6	0	0
	2*		27	39,7	41	60,3	68	100	0	0	0	0
GYB	1*	97	40	41,2	51	52,6	79	81,4	17	17,5	1	1
	2*		40	41,2	69	71,1	97	100	0	0	0	0
CMA	1*	175	137	78,3	155	88,6	168	96	0	0	7	4
	2*	177	102	57,6	151	85,3	168	94,9	2	1,1	7	4

Ilustración 34. Horizontes para logro buen estado masas de agua superficial. Fuente: MITECO (2018: 110-113)

DDHH	Ciclo	Número de MASb	Horizonte del logro del buen estado (acumuladas)								MASb con OMR	
			2015		2021		2027 o posterior		Desconocidas			
			Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
TOP	1*	4	2	50	4	100	4	100	0	0	0	0
	2*		1	25	4	100	4	100	0	0	0	0
GYB	1*	14	7	50	7	50	12	85,7	0	0	2	14,3
	2*		5	35,7	9	64,3	12	85,7	0	0	2	14,3
CMA	1*	67	41	61,2	52	77,6	62	92,5	0	0	5	7,5
	2*		23	34,3	40	59,7	54	80,6	8	11,9	5	7,5

Ilustración 35. Ídem para las masas de aguas subterráneas. Fuente: MITECO (2018: 114-117)

Analizando los datos por DH, se observa como las masas de agua superficiales estaban más cerca de su potencial buen estado en las cuencas mediterráneas que en las DH de las cuencas atlánticas. Ello, por cuanto la importante presencia de tomas en los ríos de las cuencas atlánticas y el déficit en materia de depuración de aguas residuales urbanas dificultaban alcanzar el buen estado en las masas de agua superficiales.

Sin embargo, en las masas de agua subterránea el resultado era el inverso. Así, la sustitución de recursos subterráneos por recursos superficiales en la DH del Tinto-Odiel-Piedras favorecía la mejora de las masas de aguas subterráneas. Mientras que el déficit de recursos superficiales en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas provoca una mayor demanda de aguas subterráneas y, con ello, un deterioro de la calidad de las mismas, por lo que era más complicado alcanzar el buen estado de las masas de agua subterráneas.

En cuanto a las exenciones previstas, se produjo un retraso en la programación del plazo de cumplimiento del art. 4.4 DMA, tanto en las masas de agua superficiales como subterráneas, pero no se incluyeron nuevas exenciones en los PHDH de segundo ciclo, con la salvedad de nueva modificación por la construcción de la Presa de Alcolea en el río Odiel (DH del Tinto-Odiel-Piedras).

DDHH	Exenciones a los objetivos ambientales											
	Plazo cumplimiento (Art. 4.4 DMA)				Objetivo menos riguroso (Art. 4.5 DMA)				Nuevas modificaciones (Art. 4.7 DMA)			
	N° masas 1° ciclo		N° masas 2° ciclo		N° masas 1° ciclo		N° masas 2° ciclo		N° masas 1° ciclo		N° masas 2° ciclo	
	MASp	MASb	MASp	MASb	MASp	MASb	MASp	MASb	MASp	MASb	MASp	MASb
TOP	28	2	41	3	0	0	0	0	0	0	1	0
GYB	39	5	57	7	1	2	0	2	0	0	0	0
CMA	31	21	68	39	7	5	7	5	0	0	0	0

Ilustración 36. Comparativa en cuanto a exenciones previstas en los planes. Fuente: MITECO (2018: 117-118)

C. Los recursos disponibles

Para estimar las aportaciones medias anuales se recurrió a las series hidrológicas hasta el año 2011/2012, produciéndose pequeñas variaciones al alza en las aportaciones totales de aproximadamente un 5%¹¹⁵⁷. Pero donde se produjeron más variaciones, fue en los recursos renovables y disponibles en las masas de agua subterráneas, que experimentaron una bajada de un 5% en el Guadalete-Bárbate y Cuencas Mediterráneas Andaluzas, y un aumento del 175% en el Tinto-Odiel-Piedras (también aumentó un 10% en el Guadalquivir).

En cuanto a los recursos no convencionales, los cambios fueron insignificantes en la mayor parte de las cuencas, excepto en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, en las que se preveían 43,59 hm³/año desalación y 27,43 hm³/año de reutilización y en la Cuenca intercomunitaria del Segura con 158 hm³/año desalación y 82,6 hm³/año reutilización. Ello es lógico, por cuanto son en estas cuencas del sur y este de España donde se producen los mayores déficits hídricos y son más necesarios estos recursos no convencionales.

Finalmente, en cuanto a los recursos externos a las cuencas intracomunitarias (trasvases), destacaban los 167,40 hm³/año que de los embalses Chanza-Andévalo (Guadiana) se trasvasaban al Tinto-Odiel-Piedras; los 20,70 hm³/año que del embalse del Negratín (Guadalquivir) llegaban a las Cuencas Mediterráneas Andaluzas (otro tanto llegaba al Segura); los 50 hm³/año que del Tajo llegaban a las Cuencas Mediterráneas Andaluzas; y los 19,99 hm³/año que del Tinto-Odiel-Piedras (embalse de Alcolea) se esperaban trasvasar al Guadalquivir de conformidad con la Ley 10/2018. Por su parte, los trasvases entre las cuencas intracomunitarias previstos eran: 1,60 hm³/año del Guadalete-Bárbate a las Cuencas Mediterráneas Andaluzas (sistema Bujeo); y 110 hm³/año de las Cuencas Mediterráneas al Guadalete-Bárbate (sistema Guadiaro-Guadalete).

D. Usos y demandas previstas

Se preveía que los usos y demandas para el año 2021 disminuyeran ligeramente (entre un 2 y 3%) en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y Guadalete-Bárbate con respecto al año origen 2012¹¹⁵⁸, pero que aumentaran considerablemente (77,4%) las demandas previstas en el Tinto-Odiel-Piedras (pasando de 262 hm³/año en el año 2015 a 465 hm³/año para el horizonte 2021), como consecuencia del aumento del uso agrario, que para el año 2021, se preveía que fueran a duplicar los 171 hm³/año del año 2015¹¹⁵⁹.

¹¹⁵⁷ Ha sido sumamente criticado por las asociaciones ecologistas el aumento realizado en la Cuenca intercomunitaria del Guadalquivir del 23%, pasando de 5750 hm³/año a 7092 hm³/año (serie corta). Ello permitía al organismo de cuenca autorizar más extracciones en una cuenca que cuenta con la mayor parte de sus sistemas con déficit estructural de recursos.

¹¹⁵⁸ El mantenimiento de la demanda total de la DH, no supone que no se produzcan aumentos de demandas en unos usos con detrimento de otros. Así, tanto en el Guadalete-Bárbate como en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se esperaba un crecimiento de entre el 6 y el 8% en la demanda urbana, que se contrarrestaba con la disminución ligera del uso agrícola.

¹¹⁵⁹ El aumento considerable del volumen de agua para riego en la DH del Tinto-Odiel-Piedras obedece al aumento

Demarcación Hidrográfica	Horizonte	Demandas recogidas en los planes hidrológicos (hm³/año)			
		Uso urbano	Uso agrario	Uso industrial	TOTAL
Guadiana	Año elaboración PH	166,08	1.915,77	48,60	2.130,45
	2021	166,65	2.019,39	82,30	2.268,34
	Variación (%)	+ 0,3	+ 5,4	+ 69,3	+ 6,5
Tinto, Odiel y Piedras	Año elaboración PH	49,42	171,28	41,72	262,42
	2021	55,99	359,19	50,44	465,62
	Variación (%)	+ 13,3	+ 109,7	+ 20,9	+ 77,4
Guadalquivir	Año elaboración PH	379,45	3.356,77	43,40	3.779,62
	2021	400,00	3.327,84	43,40	3.771,24
	Variación (%)	+ 5,4	- 0,9	+ 0,0	- 0,2
Guadalete y Barbate	Año elaboración PH	107,94	306,87	17,20	432,01
	2021	117,33	287,85	12,06	417,24
	Variación (%)	+ 8,7	- 6,2	- 29,9	- 3,4
Cuencas Mediterráneas Andaluzas	Año elaboración PH	344,85	977,05	28,80	1.350,70
	2021	367,07	926,17	28,80	1.322,04
	Variación (%)	+ 6,4	- 5,2	+ 0,0	- 2,1
Segura	Año elaboración PH	185,50	1.487,10	9,00	1.681,60
	2021	194,30	1.487,10	9,50	1.690,90
	Variación (%)	+ 4,7	+ 0,0	+ 5,6	+ 0,6

Ilustración 37. Demandas por usos en los PHDH de segundo ciclo. Fuente: MITECO (2018: 77-78)

E. Caudales ecológicos

La llamada de atención que la Comisión Europea hizo a España, en su informe del año 2015, sobre la necesidad de fijar las restricciones ambientales en las masas de agua, hizo que en los PHDH de segundo ciclo se avanzara en la definición normativa de los caudales mínimos ecológicos y en su implantación (tanto en régimen normal como en sequía), para incluir prácticamente a la totalidad de las masas de agua de categoría río. No obstante, dicho progreso no fue tan evidente en el resto de parámetros exigidos (caudales máximos, generadores y tasas de cambio), ni en la fijación de los caudales ecológicos en las zonas protegidas, que tan solo se establecieron en las zonas húmedas de especial relevancia como Doñana¹¹⁶⁰.

F. Zonas protegidas

El inventario de las zonas protegidas se ha ampliado con los espacios de la Red Natura 2000 y

de la superficie de riego, por el esfuerzo inversor importante que por parte de la CA se está realizando para poner en regadío principalmente el Andévalo fronterizo (cerca de 10.000 hectáreas) y consolidar la puesta en riego de las superficies autorizadas en el resto de las comunidades de regantes (en especial en la zona del condado de Huelva). Por su parte, en las DH intercomunitarias, tanto del Guadalquivir como del Segura se mantenían los usos y demandas prácticamente invariables (con aumentos y disminuciones que no llegan al 1%), pero en el Guadiana se aumentaba un 6,5% las demandas en el año 2021, asociadas principalmente al uso agrario e industrial.

¹¹⁶⁰ Este avance se ha hecho más palpable en las DH intercomunitarias del Guadiana, Guadalquivir y Segura, que presentaban un déficit considerable en los primeros PHDH 2009-2015 (solo estaban definidos entre un 15% y un 25% de las masas de agua).

con las declaraciones de reservas fluviales realizadas por el ministerio y la CA de Andalucía en sus respectivas cuencas. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, siguen sin incluirse las medidas de conservación en la normativa de los PHDH de segundo ciclo, como pedía la Comisión Europea. Si analizamos las zonas por tipología, se observa un reajuste a la baja importante de las zonas protegidas por captación de abastecimiento y asociadas a las zonas húmedas, pero un incremento de las zonas LIC y ZEPAS vinculadas a la Red Natura 2000.

Zona protegida		Ciclo	GDN	TOP	GDQ	GYB	CMA	SEG
Zonas de captación para abastecimiento	SWB/GWB	1*	1.521	86	954	109	882	119
	Desde SWB	2*	78	10	57	3	32	7
	Desde GWB		506	4	1.111	8	54	95
Zonas de protección de especies acuáticas económicamente significativas		1*	29	5	22	10	39	8
		2*	29	5	22	10	39	9
Masas de agua de uso recreativo (incluidas aguas de baño)		1*	26	25	32	53	237	116
		2*	29	4	32	41	239	122
Zonas vulnerables		1*	10	3	9	3	14	9
		2*	10	3	7	3	14	8
Zonas sensibles		1*	19	3	13	3	3	7
		2*	36	8	13	4	3	7
Zonas de protección de hábitats o especies	LIC-ZEC	1*	61	19	38	25	70	73
		2*	61	17	67	24	54	29
	ZEPA	1*	43	6	13	14	21	33
		2*	36	5	27	14	14	20
Perímetros de protección de aguas minerales y termales		1*	15	0	21	2	49	10
		2*	7	0	20	0	12	9
Reservas Naturales Fluviales	En el Plan	1*	1	2	7	6	16	1
	Declaradas	2*	3	0	7	0	0	7
	Propuestas		3	2	0	6	16	1
Zonas húmedas		1*	160	35	12	30	71	131
		2*	77	0	108	0	33	5

Ilustración 38. Zonas protegidas recogidas en los PH. Fuente: MITECO (2018: 90-91)

G. Redes de control

La falta de homogeneidad y de criterios claros en su establecimiento en los primeros PHDH de primer ciclo, provocó un sobredimensionamiento del número de estaciones de control previstas, que ha hecho necesario realizar un reajuste a la baja del número de estaciones de monitoreo para las aguas superficiales en los planes de segundo ciclo (6,2%), aglutinando en una misma estación o punto de control distintos programas de seguimiento. Por el contrario, los escasos puntos de control en las aguas subterráneas de los planes del primer ciclo, cuya deficiencia fue puesta de manifiesto por la Comisión Europea, ha provocado un aumento de los puntos de

control en un 18,5% aproximadamente en los planes de segundo ciclo. Ese aumento fue palpable en los puntos de control cuantitativo (sondeos piezométricos), pasando de 0 en los primeros planes a más de 360 en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

A la puesta a punto y perfeccionamiento de la red de control, se unió una mejor definición de los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas en los Reales Decretos 817/2015 y 1075/2015, que el propio Real Decreto 1/2016 que aprobó estos PHDH de segundo ciclo exigió que se hiciera de forma progresiva, de manera que estuvieran totalmente implantados en los planes del tercer ciclo¹¹⁶¹.

H. Recuperación de costes

Las exigencias impuestas por la UE para el acceso a los fondos comunitarios en el periodo 2014-2020, que anteriormente se han comentado, hizo que los PHDH de segundo ciclo incluyeran una estimación de la recuperación de costes. La estimación del coste de los distintos usos del agua se ha realizado siguiendo los documentos guías preparados por el ministerio, basado a su vez en los preparados por el CIS en octubre del 2013.

Por usos, el uso agrícola tenía un porcentaje de recuperación de 75,3% (62,1% incluyendo los costes ambientales), mientras que los usos urbano e industrial superaban ligeramente el 80% y 70% respectivamente. El porcentaje de recuperación global del coste de los servicios del agua estaba entorno al 78%, lo que suponía un mayor grado de recuperación de costes que en las cuencas hidrográficas intercomunitarias de Andalucía (estimado en un 69,7%).

Demarcación Hidrográfica	Tinto-Odiel- Piedras	Guadalete- Bárbate	Cuencas Mediterráneas Andaluzas	Media DH intracomunitarias
uso				
urbano	81	92	74	82,3
agrario	88	71	67	75,3
industrial	56	66	88	70,0
Generación hidroeléctrica	sd	sd	sd	sd
total usos	74	86	73	77,7

Tabla 4. Índice de recuperación de costes totales de los PHDH de segundo ciclo. Fuente: elaboración propia

I. Programa de medidas

Los planes de segundo ciclo seguían careciendo de un análisis DPSIR que permitiera valorar como las medidas incidían en la consecución de los objetivos, presentando una falta de

¹¹⁶¹ Del mismo modo, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20/10/2015, que aprobó inicialmente los PHDH intracomunitarios de Andalucía, también exigía en su punto quinto que los criterios de seguimiento y evaluación previstos en el citado Real Decreto 817/2015 se fueran implantando progresivamente.

transparencia en lo relativo a la elección de dichas medidas¹¹⁶² (en especial las medidas normativas y las de aumento de los recursos hídricos para satisfacer las demandas), que al afectar al estado de las masas de agua y a los objetivos ambientales exigen realizar un análisis de viabilidad y compatibilidad entre dichos objetivos. Asimismo, la falta de tiempo y disponibilidad presupuestaria para acometer en el horizonte del 2015 las medidas previstas en los PHDH de primer ciclo, hizo que las mismas se trasladaran en el tiempo hacia horizontes posteriores: 2021, 2027 o incluso 2033. Así, de la inversión prevista en los planes de segundo ciclo, tan solo un 43% se encuadraba en el horizonte 2021, el 34% para el 2027 y el 23% para el 2033.



Ilustración 39. Modelo DPSIR. Fuente: MITECO

Estos planes de segundo ciclo se pueden considerar continuistas con los del primer ciclo,

¹¹⁶² No obstante, tal y como manifestó la Comisión Europea en su informe del año 2018, «la falta de transparencia en cuanto a dicho análisis hace dudar de que sean siempre compatibles entre sí, y no produzcan presiones adicionales a las masas de agua que empeoren su estado». Para mejorar el análisis del programa de medidas, la Comisión Europea encargó la preparación de un documento guía que fijará los criterios para el *reporting* de las mismas a la UE en el año 2016, cuando se aprobaran los PHDH de segundo ciclo. De acuerdo con esta guía, el ministerio ha clasificado las medidas en 19 tipologías: el tipo 1 a 10 responden a las exigencias de la DMA, la 11 son medidas de gobernanza, la 12 de satisfacción de las demandas mediante la construcción de infraestructuras, la 13 a la 18 corresponden con medidas para la prevención de fenómenos extremos prevista en la Directiva 2007/60/CE, y la 19 es para otras inversiones. Para facilitar este trabajo el apdo. 4 de la disposición adicional segunda del RD 1/2016 preveía que el MITECO mantuviera una base de datos, que se actualizará con la información que a tal efecto proporcionarán anualmente las Administraciones competentes, con la conformidad del correspondiente comité de autoridades competentes, en los informes de seguimiento, en los que se detalla el grado de materialización de los programas de medidas previstos, de cara a su más que segura actualización en la revisión de los PHDH que se está elaborando en estos momentos.

aunque se observan avances en las medidas ambientales, que alcanzaron en estos planes aproximadamente el 50% de la inversión total¹¹⁶³. El porcentaje variaba considerablemente en los distintos PHDH, desde el 15% en el Tinto-Odiel-Piedras hasta el 75% en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas¹¹⁶⁴.

DDHH	N° de medidas	Inversión										TOTAL
		Objetivos ambientales		Satisfacción demandas		Fenómenos Extremos		Conocimiento y gobernanza		Otras inversiones		
		mill €	%	mill €	%	mill €	%	mill €	%	mill €	%	
GDN	703	1.181,35	46,74	726,00	28,72	60,88	2,41	296,52	11,73	262,76	10,40	2.527,51
TOP	163	179,55	17,75	731,57	72,32	6,73	0,67	42,86	4,24	90,92	5,03	1.011,62
GDQ	870	2.826,18	68,46	776,08	18,80	211,63	5,13	90,99	2,19	223,44	5,41	4.127,92
GYB	123	109,36	15,61	523,16	74,66	12,70	1,81	58,52	7,92	0,00	0,00	700,74
CMA	314	2.040,53	74,38	459,55	16,75	171,75	6,26	49,39	1,80	22,15	0,81	2.743,37
SEG	1.033	1.306,85	52,96	249,13	10,10	511,20	20,72	209,25	8,48	191,11	7,74	2.467,54

Ilustración 40. Inversión prevista PHDH segundo ciclo por tipología. Fuente: MITECO (2018: 129)

2. Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tinto-Odiel-Piedras

La anulación formal por el TS de los PHDH del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas provoca que actualmente estén vigentes en dichas DH los planes de primer ciclo¹¹⁶⁵. Por ello, en este apartado tan solo se van a analizar los cambios incluidos en la normativa aprobada en la Orden de 3 de febrero de 2016 con respecto a la de los PHDH intracomunitarios de primer ciclo (Orden de 2 de julio de 2013)¹¹⁶⁶ y a los planes

¹¹⁶³ Del informe del MITECO (2018: 127) se puede extraer que el mayor *grosso* de las medidas de los PHDH de segundo ciclo se circunscribe al incremento de recursos disponibles (tipo 12), a la reducción de la contaminación puntual por vertidos aguas residuales (tipo 1), a la reducción de la presión por extracción del agua (tipo 3) y a las medidas para satisfacer otros usos (tipo 19). Ello supone que para el horizonte 2021 las medidas no exigidas por la DMA (sin contar las cuencas intracomunitarias canarias) son el 30% del total de la inversión prevista, correspondiendo el 70% a la inversión prevista para las medidas exigidas por la DMA y la Directiva 2007/60/CE.

¹¹⁶⁴ GONZÁLEZ ROJAS, D. (2018: 133) considera que la gran mayoría de las medidas incluidas en estos planes siguen basándose en actuaciones ya planificadas por las distintas Administraciones, al igual que ocurrió en el primer ciclo, sin tener en cuenta la situación real de las masas de agua, ni las presiones, ni los objetivos a alcanzar como exige la Comisión Europea en sus informes del 2015 y 2019. Asimismo, deberían integrarse mejor con otras políticas sectoriales europeas en materia de agricultura, desarrollo estructural o energías renovables. Destaca, sobre todo, la importante inversión prevista para la construcción de infraestructuras para la satisfacción de demandas en las DH Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate (el 70% de la inversión total programada), lo que da idea de los condicionados que están estos planes por la «herencia de políticas anteriores a la implantación de la DMA, orientadas al incremento de la oferta».

¹¹⁶⁵ Como se explicará en un apartado posterior, el Gobierno de Andalucía, a propuesta del gabinete jurídico, decidió no reiniciar el procedimiento para la aprobación de los PHDH de segundo ciclo anulados por el TS y, por tanto, seguir aplicando el PHDH de primer ciclo prorrogado, en tanto en cuanto se termina de elaborar el PHDH de tercer ciclo de estas cuencas y se procede a su aprobación formal a mediados del año 2022. Por tanto, en las DH del Guadalete-Bárbate y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas actualmente se está aplicando el PHDH de primer ciclo 2009-2015.

¹¹⁶⁶ La estructura de las normas del PHDH de segundo ciclo se compone de unas determinaciones de contenido normativo (delimitación del ámbito territorial e hidrológico), siete capítulos y catorce anexos. La mayor parte de la regulación se incluye en el capítulo VI, protección de las masas de agua, donde se regulan tanto los objetivos medioambientales y deterioros temporales del estado, como la protección de cauces, masas de aguas subterráneas,

intercomunitarios de segundo ciclo.

Al igual que en los PHDH intercomunitarios, se observa una reducción del contenido normativo de este plan de segundo ciclo con respecto al contenido incluido en el primer ciclo, tanto en el número de artículos (38 en vez de 49) como en su contenido. Así, entre otras cuestiones, se han eliminado contenidos ya recogidos en la LADA y se ha refundido el título dedicado a la utilización del DPH con el título de protección del DPH. Asimismo, se ha simplificado el texto de algún artículo (como el ámbito territorial, que copiaba el texto de la delimitación recogida en el Decreto 357/2009) por cuanto, como era esperable, el redactor se ha percatado de la innecesidad de volver a reiterar o copiar las disposiciones legales de obligado cumplimiento estatales y autonómicas. En los casos en los que se conservan los artículos y apartados con el mismo texto y regulación del plan anterior (p. ej. la protección del DPH y de los cauces, protección de las aguas subterráneas frente a la intrusión de aguas salinas, recargas artificiales, las disposiciones generales de las concesiones o la participación pública) se ubican en otros títulos, lo que complica sobremanera a la hora de analizar los textos normativos y no entraña una mejor sistemática del texto normativo. No comparto, por tanto, la necesidad de variar el orden del articulado de un plan al otro, ni el orden y título de los capítulos.

A. Determinaciones de contenido normativo y definición de las masas de agua

Se simplificó el primer capítulo, limitándose a definir el ámbito territorial e hidrológico del plan y de los sistemas de explotación, remitiendo la definición de objetivos al capítulo que regula la protección de las masas de agua. Así, entre otras determinaciones, se eliminó la potestad de la persona titular de la consejería competente en materia de agua, que previo informe favorable de la comisión del agua, podía mediante una orden incorporar, adaptar y consolidar las condiciones de referencia necesarias para calcular el estado de las masas de agua conforme a las nuevas disposiciones o a los nuevos avances científicos y técnicos que se produjeran en la identificación y utilización de dichos parámetros. Esta posibilidad, a mi juicio, sobrepasaba las competencias de la consejería y omitía el preceptivo informe del consejo del agua y el procedimiento establecido en el art. 89 RPH.

B. Orden de preferencia

Siguió sin establecerse el procedimiento para determinar la priorización de usos dentro del nivel correspondiente a la letra c del art. 23.2 LADA, manteniendo con ello una amplia discrecionalidad de la consejería para valorar el uso preferente dentro de ese nivel. No obstante, se ampliaron las excepciones a dicho orden previstas en el primer plan, para dar preferencia, dentro de un mismo uso, «a aquellos que contemplen la explotación conjunta y coordinada de todos los recursos disponibles, incluyendo las aguas residuales depuradas, desaladas y las experiencias de recarga de acuíferos» y a las «iniciativas que sustituyan aguas procedentes de masas subterráneas o acuíferos con problemas cuantitativos por otras aguas siempre que estas

concesiones y autorizaciones, así como la protección contra las inundaciones y sequías.

no afecten al buen estado de otra masa» (en los planes del primer ciclo se exigía que la sustitución fuera con aguas superficiales con estado adecuado).

Por otro lado, se ha eliminado la posibilidad de que el orden de preferencia o prioridad del plan pueda ser alterado en situaciones excepcionales de sequía prolongada, de sobreexplotación grave de acuíferos o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales. En el anterior capítulo ya cuestioné esta posibilidad, por la utilización discrecional que la CA podía realizar en épocas de sequía, urgencia o situación excepcional, alterando el orden de preferencia para favorecer a algún determinado usuario.

C. Caudales ecológicos y otras demandas ambientales

En la regulación de los caudales ecológicos, se ha incluido a las masas de agua subterráneas que contribuyan con sus aportaciones al mantenimiento de caudales superficiales, destinando al menos el 20% de sus recursos disponibles para garantizar dichos caudales ecológicos. Esta medida busca proteger tanto los manantiales de montaña, como aquellas masas de agua subterráneas vinculadas a las aguas subválveas en las vegas de los ríos, que nutren de agua a las masas superficiales y cuya sobreexplotación provoca adicionalmente un descenso del caudal normal del río. Lo que supone realmente una detracción de aguas superficiales a través de pozos de poca profundidad.

Por otra parte, se excepcionó de este régimen de caudales ecológicos a aquellas masas de agua superficiales cuyos flujos estén ligados a masas de agua subterránea en mal estado, en tanto en cuanto dichas masas no alcancen el buen estado. La inclusión de esta excepción no debía suponer un mayor aprovechamiento de las aguas superficiales, sino su derivación hacia la recarga de las masas de agua subterránea en mal estado¹¹⁶⁷. No obstante, la parquedad de su regulación podía permitir un mayor aprovechamiento de las aguas superficiales al eliminar las restricciones que suponen los caudales ecológicos.

Finalmente, se han eliminado dos requisitos para comprobar el cumplimiento de los caudales ecológicos: que los caudales máximos no sean superados por la operación y gestión ordinaria de las infraestructuras hidráulicas en un 90% del tiempo; y que las tasas máximas de cambio no se superen en un 90% del tiempo. Estos requisitos están fijados por la IPH autonómica, pero carecen de sentido en tanto en cuanto no se fijen dichos parámetros en los PHDH. Por ello, dicha eliminación no ha supuesto una disminución de las garantías del cumplimiento del régimen de los caudales ecológicos.

D. Asignación y reserva de recursos

A diferencia del primer plan, en el que se establecía la asignación y reserva de todos los recursos

¹¹⁶⁷ Esta exigencia ya estaba incluida en el art. 9 del PHDH del Guadiana del primer ciclo 2009-2015 y se ha mantenido en el art. 10.3 del plan de segundo ciclo 2015-2021.

para los horizontes del 2015 y el 2027, aun a sabiendas que la validez del mismo finalizaba en el año 2015, en este PHDH tan solo se han incluido en el anexo 5 las asignaciones para el horizonte 2021, con la excepción del uso agrícola que incluía también las previsiones para el año 2033. Asimismo, se han eliminado las consideraciones generales sobre la asignación y reserva de recursos previstas en el art. 19 del primer plan, cuya principal utilidad era reservar los recursos excedentarios para mejorar el estado de las masas de agua, así como para eventuales crecimientos de demanda y minorar los efectos del cambio climático.

En cuanto a las dotaciones máximas de agua, se han eliminado la regulación y las casuísticas asociadas del primer plan. De forma que el cálculo de las dotaciones máximas de agua para cada uno de los usos se determina a partir de datos reales, siempre que estos no superen los máximos establecidos en la normativa. Y solo en el caso de no disponer de estos datos, se deben calcular en función de los datos y coeficientes indicados en el anexo 6. Con ello se invierte el procedimiento de estimación previsto en el plan del primer ciclo y, así, únicamente en el caso de que no se justifiquen las dotaciones solicitadas con datos reales en el procedimiento administrativo se les aplicaría las dotaciones máximas previstas en el plan.

Del mismo modo y como era esperable, se ha eliminado la cláusula del art. 23 que permitía complementar las dotaciones deficitarias con el aprovechamiento de aguas pluviales a las unidades de demanda agraria o zonas regables afectadas por las restricciones del Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana. Esta detracción de aguas pluviales mermaba la entrada de agua a los acuíferos y provocaba una minoración de la recarga natural de los mismos, permitiendo a su vez a los regantes evitar las restricciones y limitaciones impuestas por el art. 38 del citado plan especial.

También se ha eliminado la remisión al PHN en cuanto al establecimiento de los criterios para ordenar la explotación compartida de las masas de agua subterráneas compartidas con otras DH. La gestión compartida de acuíferos, prevista en el anterior plan, vulneraba lo establecido en los arts. 8.2 LPHN y 16.bis.3 TRLA. Este último precepto establece que «los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte del acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas»¹¹⁶⁸.

¹¹⁶⁸ Ya se ha comentado cómo el art. 8 LPHN asignaba la gestión de los acuíferos compartidos a cada uno de los organismos de cuenca en su respectivo ámbito territorial, y solamente en caso de acuerdo entre las juntas de gobierno se podía encomendar la gestión del acuífero a uno de los organismos afectados. Para ello, en el art. 16.bis TRLA se concretaron los criterios para encomendar la gestión total del acuífero compartido a uno de los organismos de cuenca afectados. Dichos criterios solo vinieron a introducir numerosas dudas en cuanto a su aplicación práctica a la hora de establecer el organismo de cuenca más próximo o apropiado, cuya resolución en caso de discrepancia corresponde al MMA.

E. Régimen de protección especial

Se ha modificado totalmente el contenido normativo incluido en este capítulo con respecto al primer plan, para pasar la mayor parte de su contenido al capítulo siguiente de protección de las masas de agua, sin introducir grandes novedades en su regulación¹¹⁶⁹. Entre ellas, estaba la habilitación a la CA para poder eliminar o reducir el factor de perturbación a las reservas naturales fluviales aun antes de publicar el plan de ordenación y gestión de las mismas, si de la información obtenida se dedujera la existencia de una zona bien conservada que está amenazada de forma significativa. Esta potestad de la consejería de adelantar las medidas antes de la aprobación del plan de ordenación podía vulnerar los derechos de los usuarios al ver limitados sus aprovechamientos antes de aprobarse dicho plan y, por tanto, sin conocimiento previo de su justificación técnica y de las posibles alternativas.

F. Protección de las masas de agua

Este capítulo, el más extenso de la normativa, regulaba aspectos muy diversos relacionados con la protección: objetivos medioambientales y deterioros temporales permitidos, protección de cauces y de las aguas subterráneas, concesiones y autorizaciones y protección contra las inundaciones y sequía.

a) Objetivos medioambientales y deterioros temporales permitidos

En cuanto a los objetivos, se eliminó la referencia incluida en el art. 1 del anterior plan a la normativa básica y estatal y se conservó el resto del texto con una redacción similar al art. 7 del plan anterior. Lo mismo se hizo con la justificación de las excepciones temporales (art. 4 DMA) y las condiciones para admitir nuevas modificaciones o alteraciones de las masas de agua (mantenimiento el texto íntegro de los arts. 8 y 9 del primer plan derogado) y con la regulación de la protección de cauces y la alteración de la morfología (ruptura de la continuidad del cauce en el anterior plan).

Sí que se introdujeron algunas novedades en la regulación de las masas de agua en mal estado (art. 24) y así, por ejemplo, se ampliaron las medidas aplicables por la consejería: la suspensión de la tramitación de las concesiones (salvo las de abastecimiento)¹¹⁷⁰ y la reducción del

¹¹⁶⁹ Ello no obsta para que se haya ampliado el ámbito de protección mediante la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía y sus normas de desarrollo (Decreto 285/2009 y Orden de 20/04/2009), que declararon 56 espacios protegidos por servidumbre arqueológica en las aguas continentales e interiores de Andalucía, mar territorial y plataforma continental. Estos espacios forman parte del registro de zonas protegidas que se incluye en el plan.

¹¹⁷⁰ Esta medida es similar a la contemplada en el PHDH del Guadiana del primer ciclo (art. 38.2.a); sin embargo en el plan de segundo ciclo se amplió con «La suspensión de todos los expedientes concesionales; con excepción de aquellos destinados a abastecimiento de población que no puedan ser atendidos con otros recursos alternativos, los destinados a uso industrial y ganadero de pequeña cuantía hasta agotar las reservas de las asignaciones establecidas en el Plan, los destinados al mantenimiento de niveles hídricos mínimos en espacios naturales protegidos previstos en el Plan, las concesiones que se deriven de asignaciones del Centro de Intercambio de

volumen de los aprovechamientos existentes de manera que fuera proporcionado y equilibrado el esfuerzo asociado a dicha reducción. Asimismo, se habilitó a la consejería para repetir contra los usuarios por las medidas necesarias para el cumplimiento del programa de recuperación. Con esta opción, que no estaba recogida expresamente en el anterior plan, la consejería podía dirigirse directamente contra los usuarios si las CUMAS no cumplían el programa de medidas al que estaban obligadas por el art. 54.1.b.3 LADA, con independencia de las multas coercitivas que se pudieran aplicar a la misma de acuerdo con el art. 12 LADA.

Finalmente, también se incluyó una breve referencia a los retornos de riego, para exigir que los mismos cumplieran las normas de calidad ambiental antes de su incorporación al medio receptor.

b) Concesiones y usos privativos por disposición legal

Se eliminó la regulación de la revisión de las concesiones, que se limitaba a copiar el texto del art. 45.5 LADA y se incluyó la posibilidad de otorgar nuevos aprovechamientos cuando se acreditara la disponibilidad de recursos adicionales a los contemplados en el plan¹¹⁷¹. Los recursos adicionales debían integrarse en el banco público del agua, al igual que ocurre con los recursos ahorrados en las modernizaciones (art. 45 LADA), con objeto de utilizarlos para mejorar el estado de las masas de agua o atender a otros fines de interés comunitario (art. 46 LADA).

Como no podía ser de otra forma¹¹⁷², se eliminó la obligación establecida en el anterior plan de autorización previa a todos los aprovechamientos de menos de siete mil metros cúbicos anuales

Derechos, las transformaciones de derechos de aguas subterráneas en concesiones contempladas en la disposición adicional segunda del Real Decreto ley 9/2006, de 15 de septiembre, y las transformaciones previstas en las disposiciones transitorias tercera bis y décima, así como las concesiones derivadas de las transmisiones de derechos de la disposición adicional decimocuarta del TRLA». Esta regulación, salvo la referencia a la disposición adicional decimocuarta del TRLA, que es de aplicación exclusiva para el Guadiana, sería totalmente aplicable a las cuencas intracomunitarias y permitiría no penalizar a los pequeños usos, a los usos ambientales y a las transformaciones de derechos permitidas en el TRLA.

¹¹⁷¹ Posibilidad criticable por cuanto no se deben autorizar ni conceder derechos por encima de las asignaciones y dotaciones previstas para cada sistema de explotación y horizonte en el PHDH, ya que de acuerdo con dichas asignaciones se emite el informe preceptivo y vinculante de la oficina de planificación en la tramitación de las concesiones administrativas (art. 59.4 TRLA). Por tanto, no se debe informar positivamente ningún nuevo aprovechamiento que no tenga asignación prevista. Es más, el art. 45.2 LADA exige que, para el otorgamiento de nuevas concesiones, se tengan en consideración las disponibilidades globales de la demarcación, aun cuando existan recursos libres en el sistema de explotación, lo que implica que se puedan denegar nuevos aprovechamientos en sistemas de explotación excedentarios para garantizar su utilización en otros sistemas de explotación deficitarios.

¹¹⁷² Esta restricción de derechos a los propietarios de los predios era a todas luces manifiestamente ilegal por modificar en una norma con rango de reglamento una disposición legal, tanto autonómica (art. 51.1 LADA) como estatal (art. 54.2 TRLA) y, además, invadir competencias estatales en la regulación de los derechos civiles. Véase las SSTs 319/2019 (FJ 11º) y 444/2019 (FJ 5º) en las cuales se anula un artículo del PHDH del Segura que exigía autorización administrativa para los aprovechamientos por disposición legal del TRLA.

que se encontraran en masas de agua situadas aguas arriba de los embalses o cuando el nivel de explotación de la masa de agua sobrepasara el 60% del volumen de recarga media anual, así como para el llenado de piscinas en fincas conectadas a redes municipales¹¹⁷³. Pero sin embargo se amplió a todos los aprovechamientos de aguas subterráneas el ámbito de aplicación de las distancias mínimas entre pozos y no solo a los aprovechamientos de menos de siete mil metros cúbicos anuales, con dos excepciones: cuando correspondan a una misma concesión o cuando el plan de explotación de la CUMAS así lo establezca. En ambos casos quedaba garantizada la no afección a terceros.

Por otra parte, se exigía que los recursos procedentes de la reutilización, no contabilizados en las disponibilidades del plan, fueran destinados a paliar los déficits de los sistemas o subsistemas donde se ubicaran, mediante la sustitución de derechos existentes, o a cumplir los objetivos ambientales. Esta prescripción limitaba el otorgamiento de concesiones con aguas reutilizadas en los sistemas o subsistemas con déficit de recursos, o en las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado. Opción muy utilizada históricamente en la zona costera malagueña para implantar nuevos campos de golf. No obstante, en el caso de uso conjunto de aguas superficiales y subterráneas, se permitía superar los volúmenes máximos disponibles anuales establecidos para la masa de agua subterránea siempre que los excesos de un año se compensaran con menos extracciones en los siguientes cinco años como máximo, de modo que de media no se superara el máximo anual y se asegurara que no se ponía en riesgo el buen estado de la masa, ni el de las masas de agua superficial relacionadas, ni el de otros ecosistemas relacionados. Para ello, aunque no lo expresara este artículo, se debía disponer de una concesión mixta de aguas superficiales y subterráneas, de manera que la administración competente pudiera temporal y excepcionalmente permitir a dicho usuario variar los caudales autorizados en cada captación y, así, aumentar las extracciones de aguas subterráneas en épocas de sequía (cuando exista carencia de recursos superficiales).

También se regularon los aprovechamientos hidroeléctricos, copiando casi literalmente el contenido del art. 29 del PHDH del Guadiana del primer ciclo, para exigir que la producción de energía quedase supeditada al abastecimiento de población y a los usos agrario e industrial (no sólo global sino también estacionalmente), debiendo adaptarse a las necesidades de modulación de los mismos y que cumpliera la normativa en materia de seguridad de presas¹¹⁷⁴.

¹¹⁷³ La inclusión de la restricción al llenado de piscinas en el anterior plan, siguiendo las medidas recogidas en época de sequía, supuso un fuerte gravamen económico a las viviendas y a los hoteles y complejos deportivos, que llenaban con agua subterránea no potable las piscinas para evitar el elevado coste de su llenado a través de la red municipal. Su eliminación no privaba de que, en caso de sequía o declaración de masa en riesgo de no alcanzar el buen estado, el llenado de las piscinas se sometiera a las medidas que al respecto se establecieran por la consejería competente o en el programa de medidas del PES correspondiente.

¹¹⁷⁴ Se transcriben casi íntegramente los seis apartados del citado art. 29 del PHDH del Guadiana, con la salvedad de los apdos. 3 y 6. Llega a tal extremo la copia del texto, que mantienen la referencia a las «infraestructuras del Estado» en el apdo. 4, en vez de indicar las «infraestructuras de titularidad de la CA de Andalucía». Considero que la incorporación de este artículo en la revisión del plan puede deberse a la propuesta técnica planteada de sacar a concurso un salto hidroeléctrico entre las Presas del Andévalo y el Chanza. Aun estando ambas en la Cuenca del

c) Protección contra las inundaciones y sequía

Se amplió la regulación del anterior plan con las medidas previstas en el Plan de Prevención de Avenidas en Inundaciones en cauces urbanos andaluces (Decreto 189/2002), de manera que «Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación y de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Andalucía, y reconocerán el carácter rural de los suelos delimitados como zonas inundables por la Administración hidráulica de la Junta de Andalucía»¹¹⁷⁵.

Siguiendo el criterio marcado por el art. 25.6 LADA¹¹⁷⁶, se prohibieron los entubados, embovedados, marcos cerrados, canalizaciones y encauzamientos, salvo que fueran necesarios para la defensa de los núcleos urbanos consolidados con riesgos de inundación. Se eliminó la posibilidad prevista en el anterior plan de permitir nuevos crecimientos urbanísticos en los núcleos de población ubicados en zonas inundables, siempre que se tomaran las medidas oportunas para su defensa. Asimismo, se delimitaron específicamente los usos en las zonas inundables que estaban permitidos (que en ningún caso podían disminuir la capacidad de evacuación de los caudales de avenidas)¹¹⁷⁷ y los usos que estaban prohibidos¹¹⁷⁸. Ello

Chanza, encomendada a la CA de Andalucía, la titularidad de la presa del Andévalo pertenece al Estado y la del Chanza a la CA, de acuerdo con el Real Decreto 1560/2005. Así se evitarían problemas jurídicos en el concurso y posterior explotación del salto hidroeléctrico.

¹¹⁷⁵ A tales efectos, el art. 14 de la Ley autonómica 7/2021 (a diferencia del art. 46 LOUA) clasifica como suelos rústicos preservados por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, reservando la categoría de no urbanizables de especial protección por legislación específica a aquellos suelos que la legislación «demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rustico». En estos suelos preservados es «incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades», pero «las construcciones, edificaciones o instalaciones, o usos del suelo se permitirán siempre que respeten el régimen de protección aplicable, debiendo acometer las medidas legalmente exigidas por la Administración competente para garantizar la prevención y, en su caso, eliminación de los riesgos» (art. 6.2.a). Esta posibilidad ya se había incorporado al Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la CA de Andalucía, variando el criterio mantenido en la derogada LOUA y en la LADA de prohibir o limitar cualquier tipo de construcción en las zonas inundables, para permitir incorporar al planeamiento urbanístico municipal a las agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, riesgos tecnológicos o de otra procedencia, cuando se hubieran adoptado o se pudieran imponer las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar dichos riesgos.

¹¹⁷⁶ La defensa del cauce natural que hace este PHDH en el año 2016 contrasta con la postura más permisiva del legislador autonómico en el año 2020, que mediante el Decreto-Ley 2/2020 ha suprimido el apdo. 6 del art. 25 LADA. Habrá que esperar a los planes del tercer ciclo para ver cómo se regulan las actuaciones en los cauces públicos y que límites se imponen a las construcciones en el DPH y las zonas inundables.

¹¹⁷⁷ Así, a diferencia del anterior PHDH, que permitía la plantación de especies arbóreas que no redujeran la capacidad de evacuación en avenidas (medida difícil de justificar hidráulicamente por cuanto cualquier obstáculo situada en la zona de avenidas produce siempre una reducción de su capacidad de evacuación, y un aumento más o menos importante de la superficie de inundación), en este plan de segundo ciclo se exigía que las especies arbóreas no se ubicaran en zonas que redujeran la capacidad de evacuación de caudales de avenida.

¹¹⁷⁸ Estaban específicamente prohibidas las instalaciones y edificaciones provisionales o definitivas y el depósito

contribuyó a una mayor seguridad jurídica al tener una regulación más concreta y específica al respecto.

También se regularon *ex novo* las funciones en materia de limpieza de cauces públicos. La obligación de limpieza de los cauces públicos en tramos no urbanos correspondía a la administración competente en su gestión, sin perjuicio de que los titulares de infraestructuras sobre los mismos debieran conservar despejada la sección transversal de desagüe de la infraestructura y de su zona de influencia que, de no indicarse lo contrario, se establecía en 50 m aguas arriba y aguas abajo de la obra de paso (a similitud de lo regulado en el PHDH del Guadiana).

En materia de sequía, remitía directa y simplemente a lo establecido en los PES, sin incluir ninguna regulación más adicional¹¹⁷⁹. Sin embargo, la disposición octava del Acuerdo de 20/10/2015, que aprobó inicialmente los PHDH intracomunitarios, exigía adaptar las medidas previstas en los PES a los objetivos ambientales previstos en estos PHDH. Para ello, como se verá en el próximo capítulo, el Acuerdo de 11 de junio de 2019 del Consejo de Gobierno estableció los criterios y el procedimiento para elaborar los PES de las DH intracomunitarias de Andalucía.

G. Participación pública y consulta

Se mantuvo la regulación del primer plan en cuanto a las medidas de información pública y los sistemas de información, con la salvedad de la eliminación, por ya haberse realizado, de la obligación de disponer en el plazo máximo de tres años de un sistema de acceso público a la información y de regular, vía decreto, la organización y funcionamiento de la comisión de autoridades competentes.

y/o almacenamiento de productos, objetos, sustancias o materiales diversos que pudieran afectar el drenaje de caudales de avenidas extraordinarias o al estado ecológico de las masas de agua o pudieran producir alteraciones perjudiciales del entorno afecto al cauce, así como aquellas actuaciones que supusieran un incremento de los riesgos de inundación, las zonas de acampada y la instalación de campings. Con carácter general no se permitía la ejecución de rellenos en zonas inundables, salvo actuaciones de restauración permitidas, y la alteración del relieve natural creando zonas o puntos bajos susceptibles de inundación.

¹¹⁷⁹ El PHDH del primer ciclo exigía adecuar el PES a los caudales ecológicos fijados en el plan, lo que suponía dar una preeminencia a los caudales ecológicos frente al uso de abastecimiento y el resto de usos. Cuando en estos casos, tal y como indica el art. 63.1 LADA, los PES deberán asegurar el abastecimiento urbano y de las instalaciones de interés general, así como del resto de usuarios en orden de prioridad, modulando las dotaciones de agua para supervivencia de las especies arbóreas, aunque ello pueda suponer no cumplir temporalmente los caudales ecológicos. No obstante, de acuerdo con el apartado segundo.1.b) del Acuerdo de 11 de junio de 2019, los PES deben «Evitar o minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado ecológico de las masas de agua, en especial sobre el régimen de caudales ecológicos, evitando, en todo caso, efectos permanentes sobre el mismo». Por lo que esta minoración de los caudales ecológicos no debe prolongarse en el tiempo, para evitar efectos negativos en los ecosistemas acuáticos y lacustres asociados a las masas de agua superficiales.

H. Disposición final

Finalmente, la normativa incorporó una disposición final primera que facultaba a la consejería para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de este decreto. Habilitación innecesaria por cuanto en el propio texto normativa de la LADA se regulan las habilitaciones al Consejo de Gobierno y al titular de la consejería para el desarrollo de las determinaciones normativas previstas en dicha ley y en los propios PHDH. Ello sin perjuicio de que, de acuerdo con el art. 27 LADA y 89 RPH, el titular de la consejería pueda solicitar la revisión de los objetivos de calidad, programa de medidas o del propio PHDH si los cambios o desviaciones que se observen durante el seguimiento del mismo así lo aconsejan. En estas revisiones se puede modificar o desarrollar el contenido normativo previamente aprobado en los citados planes si se estima necesario para alcanzar los nuevos objetivos.

Finalmente, en la disposición séptima del citado Acuerdo de 20/10/2015 se estableció que aquellos expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de estos PHDH y que se encontraran en tramitación en la fecha de aprobación de los mismos, aunque dispusiesen ya de informe previo de compatibilidad con el plan, deberían recabar un nuevo informe de compatibilidad si las circunstancias y determinaciones con respecto a la masa de agua objeto de aprovechamiento hubieran cambiado sustancialmente¹¹⁸⁰.

IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

La urgencia para cumplir, esta vez sí, con los plazos marcados por la DMA hizo que la revisión de los PHDH no fuera lo amplia y completa que debería haber sido para dar respuesta a las observaciones realizadas por la Comisión Europea en el año 2015 a los planes de primer ciclo, así como para tomar en consideración los fallos dictados en contra de dichos planes.

Sin esperar a que se enviaran estos últimos PHDH, la Comisión Europea analizó los PHDH de España a principios del año 2019 y emitió un nuevo informe sobre el procedimiento y contenido de los mismos, así como sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el anterior informe. Las principales cuestiones tratadas, en lo que afecta a las demarcaciones del territorio andaluz, serán analizadas en este apartado, pero previamente se comentarán los resultados del último informe de seguimiento elaborado por el ministerio en base a los arts. 87 y 88 RPH¹¹⁸¹. Finalmente, se analizarán las sentencias dictadas sobre los citados planes de segundo ciclo.

¹¹⁸⁰ Con un texto similar se incluye esta previsión en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1/2016 que aprueba la revisión de los PHDH intercomunitarios, con objeto de actualizar las solicitudes en trámite a las nuevas determinaciones de estos planes de segundo ciclo. Ello sin perjuicio de la «irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales» (art. 9.3 CE).

¹¹⁸¹ Al contenido exigido por estos artículos del RPH, hay que añadir los contenidos adicionales que algunos PHDH contemplan en su normativa para los informes de seguimiento (p.ej. la actualización del registro de zonas protegidas, las situaciones de deterioro temporal, el coste de los servicios del agua, etc.) y aquellos otros

1. Informe de seguimiento de los planes

Para conocer la aplicación real de estos planes de segundo ciclo hay que recurrir a los informes de seguimiento publicados en la página web del ministerio. Del análisis de sus últimos informes de seguimiento sobre los PHDH y los planes de gestión del riesgo de inundación, publicados en el año 2019, se extraen los siguientes aspectos relevantes:

A. Situación de los recursos hídricos

Al comparar los datos de la serie pluviométrica hasta el año hidrológico 2011/2012, utilizados en la elaboración de los PHDH de segundo ciclo, con los utilizados por el CEDEX en el año 2018, que incluye las series hidrológicas hasta el año 2017/2018 y la incidencia del cambio climático, se observa que en términos generales no se ha producido variación alguna, por cuanto los años secos del 2013-2017 se han contrarrestado con los años lluviosos del 2012 y 2018¹¹⁸². Ello no obsta para que existieran variaciones en algunas DH por cuanto las precipitaciones no fueron homogéneas en todo el ámbito nacional¹¹⁸³.

Aplicando estos valores pluviométricos al programa «SIMPA mejorado», se obtuvo que para el año 2039 la aportación media anual disminuiría entre un 1,3% en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y un 13% en el Segura y en el Guadalete-Bárbate, mientras que subiría un 12,9% en el Tinto-Odiel-Piedras. Valores que, una vez contrastados y confirmados, se deberán utilizar en la elaboración de los planes de tercer ciclo.

En cuanto a los recursos no convencionales (desalación y reutilización), los volúmenes aprovechados se han mostrado estables en el tiempo por cuanto no varían tanto con la pluviometría y sí con la ejecución de nuevas infraestructuras. Finalmente, en cuanto a los volúmenes transferidos o recibidos en el año 2017/2018, volvieron a situarse en los valores previstos en los planes después de que en los años anteriores de sequía se vieran reducidos.

establecidos en la evaluación ambiental. Como se ha comentado en un apartado anterior, en los PHDH intracomunitarios no se recoge disposición alguna al respecto del seguimiento de los planes y, como tampoco se regula nada en la LADA, es de aplicación exclusiva los citados arts. 87 y 88 RPH.

¹¹⁸² En el año hidrológico 2017/2018 se produjeron fuertes tormentas que provocaron problemas de inundaciones en varias localidades de Andalucía asociadas a la DH del Guadalquivir y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Mientras que en la zona occidental de Andalucía no se tuvieron problemas de inundaciones relevantes.

¹¹⁸³ Si atendemos a la capacidad de embalse, que muestra un valor más significativo de los recursos disponibles, se puede observar cómo en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía los volúmenes almacenados en el año 2018 eran aproximadamente iguales que en la media de los últimos diez años, o un poco superiores en el Tinto-Odiel-Piedras. Mientras que en el Guadalquivir y el Guadiana tenían un volumen almacenado del 10% inferior y en el Segura del 20% inferior. Por lo que no es esperable que los recursos disponibles varíen significativamente en los planes de tercer ciclo con respecto a los de segundo ciclo, a diferencia de lo ocurrido entre los dos primeros planes, donde hubo variaciones del 10% al alza y a la baja en las DH del Guadalquivir y Guadiana, respectivamente. En el EpTI del Guadalquivir publicado en el primer semestre del año 2020, se indica que la Dirección General del Agua proponía una disminución del 2% del valor promedio para el año 2039.

B. Evolución de los usos y demandas de agua

Por lo general, estos planes de segundo ciclo no preveían aumentos de demanda con respecto a las estimadas en el año 2012, salvo ligeros aumentos en abastecimiento, con la excepción del Tinto-Odiel-Piedras, que preveía aumentos del 100% para el uso agrario y del 21% para el industrial. Aun así, en el año 2018 se observaba un escaso volumen de derechos concedidos y un volumen todavía importante de reservas pendientes de asignación (p. ej. en el Guadalquivir tan solo se habían concedido recursos en una cuantía de 15 hm³ y quedaban pendientes de asignar 92 hm³).

Asimismo, se observaba una importante variación a la baja de los recursos suministrados en la campaña 2017/2018 con respecto a las demandas previstas en los planes, sobre todo en abastecimiento y regadío. La diferencia es atribuible a la climatología desfavorable de los últimos años, pero también a las altas dotaciones en abastecimiento y regadío inscritas en el registro de aguas y que no se corresponden con las realmente utilizadas. De ahí que tanto la legislación básica estatal como la autonómica exijan revisar los aprovechamientos inscritos para ajustarlos a las necesidades reales de los usuarios¹¹⁸⁴.

Aunque estos planes establecieron los caudales mínimos ecológicos en la mayor parte de las masas de agua en situación normal, quedaron pendientes de establecer el caudal mínimo en sequía prolongada, los caudales máximos, los caudales generadores y las tasas de cambio. Los caudales mínimos eran frecuentemente incumplidos, por cuanto su control y seguimiento era deficiente debido a las carencias de las redes de control diseñadas en estos¹¹⁸⁵.

C. Estado de las masas de agua

Los planes de segundo ciclo preveían que el 72,6% de las masas de agua superficial alcanzarían el buen estado en el año 2021 y tan solo fijaban excepciones a los objetivos de la DMA en un 3,4% de las masas, tanto en plazo como en objetivos menos rigurosos. La realidad es que, a fecha del año 2018 (último informe de seguimiento publicado) y a falta de una evaluación más

¹¹⁸⁴ El MITECO (2019A: 162) señala que en «el planteamiento de fondo de la problemática respecto a asignaciones y reservas desempeña un papel fundamental el Registro de aguas y la Base Central del agua. El completado adecuado de los trabajos relativos al Registro de Aguas electrónico, y el mantenimiento de ese Registro de manera automática mediante el vínculo con los procedimientos administrativos de la sede electrónica, supone un reto futuro esencial para poder aplicar adecuadamente criterios planteados en este tema, de tanta importancia como, por ejemplo, la revisión de las concesiones existentes cuando así lo exija su adecuación a las asignaciones formuladas por los Planes Hidrológicos de cuenca (art. 91.2 del RDPH)».

¹¹⁸⁵ El control y seguimiento de estos caudales ecológicos alcanzaba de media en España el 17,7% de las masas de agua de categoría río. Así, BAEZA, D. (2018: 12-13), a raíz del estudio de los caudales ecológicos en cinco DH, concluía que: «el seguimiento realizado y la información aportada de los caudales ecológicos son en general claramente insuficientes, no se evalúa si el régimen de caudales permite alcanzar y mantener los objetivos de buen estado ecológico, y no existe un tratamiento diferenciado para el seguimiento de las masas protegidas». En consecuencia, en los PHDH de tercer ciclo que se están elaborando se deberá tener en cuenta el Real Decreto 817/2015 a efectos de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales.

precisa en la revisión, el porcentaje medio era del 60,4% a nivel nacional y del 50% en Andalucía, lastrado principalmente por el estado ecológico¹¹⁸⁶.

Para las aguas subterráneas se había establecido un objetivo bastante modesto para el año 2021, que era alcanzar el buen estado en el 68,04% de las masas de agua, con la excepción del Tinto-Odiel-Piedras, que era del 100%. Este objetivo no se puede valorar a nivel andaluz, por cuanto el informe de seguimiento carece de datos en las cuencas internas andaluzas, pero a nivel general se observa un ligero empeoramiento del estado, pasando del 55,8% que había en buen estado en el año 2014 al 54,1% en el año 2018, lejos del objetivo marcado para el 2021. Ello pudo ser debido a la sequía del año 2017, que hizo necesario recurrir a una mayor captación de las aguas subterráneas y al grado de ejecución bastante bajo de las medidas aplicadas a estas masas.

D. Programas de medidas

El programa de medidas es un documento vivo que cada seis años se revisa para comprobar los resultados de las medidas realizadas¹¹⁸⁷, prorrogar las que no se hayan finalizado y proponer otras nuevas en el horizonte del plan. Debido a la escasa inversión realizada en el primer ciclo, la mayor parte de dichas medidas se pospusieron para el segundo ciclo¹¹⁸⁸.

A fecha de diciembre del 2018 (mitad del ciclo), tan solo habían finalizado un 5,7% de las medidas, un 6,7% estaban en ejecución y un 2% completadas temporalmente (de ejecución periódica). Ello suponía que en las cuencas intracomunitarias solo se habían invertido un total de 92,42 millones, y restaban por invertir 1.479,86 millones. El grado de avance en su ejecución estaba, pues, por debajo de lo previsto, no siendo esperable que se pudiera cumplir en su totalidad el programa de medidas previsto en los planes de segundo ciclo, principalmente por la falta de medios técnicos y económicos.

¹¹⁸⁶ Por lo que se ha producido un ligerísimo avance con respecto a la situación del año 2014 en que se evaluaron las masas (48% masas en buen estado en Andalucía y 53,8% en España). No obstante, estos porcentajes no son comparables, por cuanto en la evaluación de las masas de agua en el año 2018 se han utilizado los nuevos criterios establecidos en el Real Decreto 817/2015, que pueden influir significativamente en el estado de las masas de agua superficial, ya que los indicadores hidromorfológicos solo computan a la hora de diferenciar los estados «bueno» y «muy bueno», teniendo que recurrir a indicadores biológicos para evaluar el estado o potencial ecológico.

¹¹⁸⁷ Para facilitar la coordinación y el seguimiento del programa de medidas, la disposición adicional segunda del Real Decreto 1/2016 exigía al ministerio la creación de una base de datos con la información anual del desarrollo de dichos programas de medidas. Y es a partir de esta información que el MITECO elabora los informes de seguimiento anuales.

¹¹⁸⁸ La inversión prevista en el marco 2015-2021 en las cuencas intracomunitarias de Andalucía fue de 1.560 millones de euros, mientras que la parte correspondiente de las intercomunitarias fue de 2.366 millones aproximadamente. De la inversión total en Andalucía, más de un 60% correspondían a las DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y del Guadalquivir.

Id	Comunidades Autónomas	Cumplimiento de objetivos ambientales (M€)	Satisfacción de demandas (M€)	Fenómenos extremos (M€)	Gobernanza y conocimiento (M€)	Subtotal (M€)	Otros usos asociados al agua (M€)	TOTAL (M€)
00	No Regionalizable	57,72	0,26	8,80	0,00	66,78	21,28	88,06
01	Andalucía	2.686,79	583,41	298,19	187,60	3.755,99	170,87	3.926,86
02	Aragón	465,42	396,89	24,70	11,23	898,25	933,82	1.832,07
03	Principado de Asturias	559,76	112,02	111,02	16,23	799,02	1,53	800,55
04	Illes Balears	446,63	165,17	90,81	33,50	736,12	0,00	736,12
05	Canarias	1.421,28	221,98	50,06	24,60	1.717,91	506,58	2.224,50
06	Cantabria	185,78	38,36	28,56	5,52	258,21	40,42	298,64
07	Castilla y León	713,92	403,85	79,91	43,93	1.241,61	250,01	1.491,61
08	Castilla - La Mancha	873,15	172,91	65,75	97,44	1.209,25	62,21	1.271,46
09	Cataluña	1.083,56	529,44	74,12	23,35	1.710,47	278,97	1.989,44
10	Comunitat Valenciana	987,71	150,99	6,48	45,15	1.190,34	4,72	1.195,06
11	Extremadura	781,65	35,66	50,30	47,54	915,15	0,34	915,49
12	Galicia	676,46	88,69	82,78	134,21	982,14	14,75	996,89
13	Comunidad de Madrid	1.178,44	188,21	8,27	120,68	1.496,60	0,00	1.496,60
14	Región de Murcia	403,47	100,27	80,46	46,99	631,19	6,66	637,85
15	Comunidad Foral de Navarra	49,42	78,45	22,65	13,91	164,42	414,08	578,50
16	País Vasco	617,82	208,94	139,18	37,31	1.003,25	0,67	1.003,92
17	La Rioja	151,60	29,81	9,10	7,00	197,52	242,78	440,29
18	Ceuta	70,21	44,25	2,20	0,29	116,95	6,56	123,51
19	Melilla	19,45	39,99	1,45	2,27	63,15	1,60	64,75
TOTAL (M€)		13.430,24	3.589,56	1.234,78	898,75	19.153,33	2.957,85	22.111,18

Ilustración 41. Distribución de la inversión de los PHDH de segundo ciclo por CCAA. Fuente: <https://servicio.mapama.gob.es/pphh-web/queries/resumenMedidasInversiones>

La falta de información suministrada al ministerio impide hacer un análisis por tipos de medidas en estas cuencas intracomunitarias de Andalucía, pero, en general, las mayores inversiones previstas y realizadas hasta el año 2018 han correspondido a la reducción de la contaminación puntual, al incremento de recursos disponibles, a la reducción de la presión por extracción de agua, a las medidas para satisfacer otros usos asociados al agua y a la gobernanza (3.156 millones de los 3.650 millones totales)¹¹⁸⁹. La inversión ha sido realizada mayormente por las CCAA, que han aportado el 46% del total, frente al 32% del Estado y un 12% de los EELL, sin perjuicio de que una parte importante de dichos fondos hayan sido cofinanciados por la UE.

NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN	HORIZONTE TEMPORAL							
	2016-2021		2022-2027		2028-2033		TOTAL	
	INVERSIÓN (M€)	Nº DE MEDIDAS	INVERSIÓN (M€)	Nº DE MEDIDAS	INVERSIÓN (M€)	Nº DE MEDIDAS	INVERSIÓN (M€)	Nº DE MEDIDAS
Administración General del Estado	7.410,27	2899	5.832,70	1268	6.655,59	627	19.898,56	4190
Administración Autonómica	8.686,93	3765	5.721,71	2031	1.606,91	327	16.015,55	5264
Administración Local	1.836,22	925	1.671,70	515	208,03	54	3.715,94	1284
Universidades	0,10	1	0,00	0	0,00	0	0,10	1
Comunidades de usuarios	208,46	85	192,90	22	1,00	1	402,35	105
Particulares	1.664,94	602	882,26	291	1.066,73	213	3.613,94	877
Sin Determinar	364,41	169	670,94	138	873,13	273	1.908,49	509
TOTAL	20.171,34	8.446	14.972,21	4.265	10.411,38	1.495	45.554,94	12.230

Ilustración 42. Distribución inversión por administración financiadora y horizonte temporal. Fuente: <https://servicio.mapama.gob.es/pphh-web/queries/resumenMedidasInversiones>

¹¹⁸⁹ Ello suponía un 14,4% de la inversión prevista para todo el ciclo de planificación. Destaca, en especial, el grado de ejecución de las medidas destinadas a la mejora de la gobernanza y del conocimiento con el 28% del total previsto, seguidas de las destinadas a la atención de las demandas con el 19%, y de las medidas destinadas al cumplimiento de los objetivos ambientales y gestión de fenómenos extremos con el 16%.

E. Zonas protegidas

En los PHDH de segundo ciclo se mejoró la definición y caracterización de las zonas protegidas y, en especial, de las reservas naturales fluviales. Aun así, en el informe de seguimiento se indicaba que todavía quedaba mucho camino por recorrer en cuanto a la armonización de la designación entre las distintas administraciones¹¹⁹⁰ y el establecimiento de objetivos y medidas adicionales en estas masas de agua.

F. Recuperación de costes

Aunque en estos planes se mejoró el enfoque, con una metodología más sistemática y homogénea en la presentación de la información de los planes de la recuperación de los costes financieros y ambientales, todavía faltaba realizar un esfuerzo significativo para estimar los costes de los servicios del agua generados, el ingreso obtenido mediante los instrumentos de recaudación, los niveles de recuperación de costes y la eficacia de las políticas de precios¹¹⁹¹. De hecho, las excepciones generalizadas, para territorios enteros en el Ebro o para determinado tipo de costes en el Guadiana o Guadalquivir¹¹⁹², no estaban justificadas adecuadamente de

¹¹⁹⁰ Cada CA establece sus propias zonas de protección de acuerdo con su propia normativa, lo que lleva a que el ritmo de designación sea diferente. Así, Andalucía, en el año 2008 (Resolución de 20 de noviembre de 2008), incorporó 117 humedales al Inventario Nacional de Zonas Húmedas y, posteriormente, en el año 2018 (resolución de 25 de enero de 2018), incorporó otros 83 nuevos humedales (3 de los cuales son el resultado de la ampliación/fusión de los existentes). En cuanto a las reservas naturales fluviales, Andalucía aún no ha procedido a declarar las 24 reservas propuestas en los PHDH intracomunitarios, mientras que el Estado ya ha declarado 135, Cataluña 38, Galicia 13 y País Vasco 3. Esta heterogeneidad de criterios y plazos para la designación existente en las DH, así como de los objetivos de protección, se debe a las competencias que ostentan las distintas CCAA, como destacó la Comisión Europea en su último informe del 2019. HERRERA GAO, T. (2018: 21) considera que para impulsar las reservas en las cuencas intracomunitarias «estaría bien homogeneizar criterios y objetivos, que contribuyan a una red final de RNF que garantice que todas las tipologías de ríos, de paisajes fluviales, geomorfológicas y un porcentaje muy considerable de su biodiversidad asociada, especialmente especies amenazadas, quedan incluidas en dicha red».

¹¹⁹¹ LA ROCA, F. y LA CALLE, A. (2018: 62-65) consideraban que los defectos apuntados a estos planes tenían un carácter estructural, ya que habían partido de una insuficiencia del análisis económico realizado en los primeros planes (no se han realizado nuevos estudios al respecto), habían utilizado un modelo conceptual y metodológico deficiente a la hora de estimar los costes ambientales y del recurso y no habían modificado la política de precios del agua para promover el uso sostenible del agua y la prevención del deterioro de los ecosistemas. Ello por cuanto «el marco legislativo existente limita la consideración adecuada de la recuperación de costes, debido a una transposición insuficiente e inadecuada de la DMA, y a que los instrumentos de recuperación de costes del Estado y de las CCAA tienen un alcance y una capacidad recaudatoria limitada».

¹¹⁹² Así, en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir (2009-2015) se incluyó una propuesta al ministerio para establecer una excepción al principio de recuperación de costes en las infraestructuras de alta o baja en municipios pequeños y en zonas rurales o desfavorecidas, cuya renta municipal se sitúe por debajo del 75% de la media de la demarcación hidrográfica, o en aquellos casos en que el incremento de coste por dichas obras supere el 8% anual acumulativo. Del mismo modo, se admite la excepción para la parte subvencionada de las inversiones con destino a la modernización de regadíos, siempre que se acredite que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales establecidos en el plan. Esta propuesta se ha mantenido en el plan del segundo ciclo (2016-2021).

acuerdo con la DMA¹¹⁹³ y por ello considero necesario avanzar en este tema, principalmente desde el punto de vista normativo, fijando por el Estado y las CCAA competentes un canon o tarifa del agua, que recupere íntegramente los costes del servicio, incluido el coste del agua.

G. Planes de gestión del riesgo de inundación

A diferencia de los informes de seguimiento de los PHDH, en los informes de seguimiento de los mencionados planes de gestión elaborados por el MITECO tan solo se analizan las DH intercomunitarias. Por ello, en este apartado tan solo se van a exponer los aspectos más destacados de los planes de las cuencas intercomunitarias que discurren por Andalucía.

Entre los años 2016 a 2018 se produjeron numerosos episodios de inundaciones en las DH del Guadiana, Guadalquivir y Segura, destacando en Andalucía los producidos en el año 2016 en el litoral de Cádiz y Huelva y los ocurridos en el año 2017 y 2018 en varios municipios de Jaén, Sevilla, Córdoba, Málaga y Granada, que afectaron a numerosas viviendas, infraestructuras viarias y explotaciones agrícolas.

Las actuaciones previstas en estos planes se dividían en medidas de prevención (ordenación del territorio y urbanismo, elaboración de estudios, mantenimiento y conservación de cauces y del litoral), de protección (restauración hidrológico-forestal, restauración costera, normas de explotación de embalses, mejora del drenaje de las infraestructuras e intervenciones físicas en cauces¹¹⁹⁴), de preparación (sistemas de alerta meteorológica e hidrológica, planes autonómicos y locales de protección civil, protocolos de actuación y conciencias pública) y de recuperación y evaluación (obras de emergencia reparación infraestructuras, asistencia a la población,

¹¹⁹³ Las excepciones, tras la modificación realizada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, se deberán adoptar por el ministerio competente en las cuencas intercomunitarias (tras el informe propuesta del organismo de cuenca) o por la consejería competente en las intracomunitarias, siempre que se justifique que no se comprometen ni los fines ni los logros ambientales del plan hidrológico correspondiente. Para EMBID IRUJO, A. (2015: 55-57), con este cambio legislativo se rebaja significativamente la importancia de la planificación hidrológica en la gestión del agua, al derivarse el establecimiento de las excepciones al ministerio en detrimento de los planes hidrológicos. Esta pérdida de competencia ha sido reconocida por la Dirección General del Agua en la Síntesis de los Planes Hidrológicos Españoles, segundo ciclo de la DMA (2015-2021), al indicar que: «cualquier mención que en este sentido pueda aparecer en los planes hidrológicos, respecto a criterios o propuestas para eximir de la aplicación del principio de recuperación del coste de los servicios del agua en atención a circunstancias motivadas, tiene únicamente carácter de propuesta previa. Para la materialización, en su caso, de la mencionada propuesta, será preciso desarrollar el mecanismo previsto en el artículo 111 bis.3 del TRLA, que requiere de una resolución de la Administración competente tras contar con el informe previo y motivado del organismo de cuenca. En el ámbito de la Administración General del Estado, esta resolución corresponde al MAGRAMA».

¹¹⁹⁴ La Dirección General del Agua comenzó en el año 2018 la redacción de un estudio de viabilidad y priorización de las obras estructurales de defensa frente a inundaciones (encauzamientos, canalizaciones, etc.) con la finalidad de que, en base a su impacto ambiental, coste económico y social, solo se ejecuten aquellas que «esté plenamente justificada su necesidad y haya un consenso generalizado entre todos los sectores implicados, garantizando además el cumplimiento de toda la normativa europea», MITECO (2019B: 29).

promoción de seguros y evaluación y diagnóstico de las inundaciones).

Por lo general, la información suministrada al ministerio por los organismos de cuenca acerca del grado de ejecución de estas medidas era escasa (28% de las medidas carecía de información), por ello el ministerio se planteaba realizar «una reflexión en determinadas demarcaciones, en el sentido de valorar la aceleración de determinadas medidas o considerar otras nuevas que puedan invertir la tendencia»¹¹⁹⁵. Aun así, con la información suministrada se obtiene que en el año 2018 (a mitad del periodo de aplicación) tan solo estaban finalizadas el 7,41% de las medidas previstas (más un 10% de implantación periódica), en ejecución estaban 32,72% y no iniciadas un 16,65%.

Entre las medidas ejecutadas destacan las actuaciones de prevención consistentes en la modificación del RDPH por el Real Decreto 638/2016, la elaboración de metodologías para la consideración de los efectos del cambio climático en la evaluación del riesgo de inundación y de las inundaciones pluviales en la revisión de la EPRI, la elaboración de la cartografía de zonas inundables (SNCZI) y los más de 20 millones de euros dedicados al mantenimiento y conservación de cauces (tramos no urbanos). En materia de protección se han elaborado más de 30 proyectos de infraestructuras verdes y de restauración hidrológico-forestal y se han redactado las normas de explotación de múltiples embalses, de las cuales pocas han comenzado su ejecución. En cuanto a las medidas de preparación se ha continuado con la elaboración de guías de adaptación al riesgo de inundación, protocolos de comunicación entre las Administraciones y la AEMET y la revisión de los planes especiales a nivel autonómico de protección civil¹¹⁹⁶. Y finalmente en materia de recuperación y evaluación destacan las jornadas y simulacros de actuación con los servicios de protección civil y la UME, así como los apoyos a la formalización de seguros.

2. Informe de la Comisión Europea

La Comisión Europea emitió el 26/02/2019, con los datos enviados hasta el año 2017, el informe sobre los «Segundos planes hidrológicos de cuenca – Estado miembro: España». A continuación se exponen los puntos fuertes, mejoras y deficiencias de estos segundos planes señalados por la Comisión Europea.

A. Gobernanza y participación pública

El informe destacaba la participación activa de los grupos de partes interesadas en el proceso

¹¹⁹⁵ El MITECO (2019B: 38) analizó las medidas por ámbito de ejecución, observando como el porcentaje mayor de ejecución (29%) correspondía a las áreas con riesgo potencial significativo de inundaciones (ARPSI), siendo muy inferior el correspondiente al ámbito autonómico y nacional (10%). Ello obligaba a replantearse las medidas previstas en dichos planes de gestión y a acelerar la ejecución de las mismas.

¹¹⁹⁶ Todas las CCAA están trabajando en la revisión de los planes a nivel autonómico y apoyando a las EELL para realizar los planes de actuación local. No obstante, son pocas las CCAA que han aprobado dicha revisión: Canarias, la Rioja, Galicia y Navarra.

de consulta pública realizado en su tramitación y los avances experimentados con la incorporación de más información, el ajuste de medidas específicas, los cambios en la selección de medidas y en la metodología utilizada, así como el compromiso de seguir investigando en el siguiente plan. En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones realizadas en el anterior informe del año 2015, consideraba que se había cumplido (aunque fuera tarde) con la revisión de los planes y con la transposición en las DH intracomunitarias.

Por el contrario, la Comisión Europea criticaba que la elaboración de estos PHDH no se hubiera coordinado con la de las estrategias marinas de la Directiva 2008/56/CE¹¹⁹⁷, tal y como se había hecho con los planes de gestión del riesgo de inundación establecidos en la Directiva 2007/60/CE. Asimismo, aunque se había reforzado la cooperación internacional con Portugal y Francia a través de los órganos de cooperación vigentes, se consideraba que todavía quedaba mucho margen de mejora para coordinar las actuaciones entre los países (que se limitaban al intercambio de información), y para disponer de un único PHC internacional.

B. Caracterización de la demarcación

La mayor parte de los planes no incluían, a juicio de la Comisión Europea, información sobre la metodología utilizada para establecer la tipología, ni presentaban el tipo de intercalibración para las aguas costeras y de transición¹¹⁹⁸. Además había divergencias entre los planes en cuanto al establecimiento de indicadores de calidad biológico para las distintas masas de agua superficial¹¹⁹⁹ y de los indicadores de calidad hidromorfológicos y fisicoquímicos en las aguas costeras y de transición. Ello provocaba que existiera información incoherente en las condiciones de referencia en tipos compartidos entre planes.

¹¹⁹⁷ La Directiva 2008/56/CE dispone que cada Estado miembro debe elaborar una estrategia marina para cada región o subregión marina para alcanzar el buen estado medioambiental en el año 2020. La Decisión de la Comisión Europea 2010/477/UE establece los criterios e indicadores asociados para evaluar el estado ambiental. La transposición se ha realizado mediante la Ley 41/2010, de 29 de diciembre. En España se han establecido cinco demarcaciones marinas (Noratlantica, Sudatlantica, Estrecho y Alboran, Levantino-balear y Canaria), que debían disponer de un plan de acción y programa de medidas antes de fin del 2015. Las estrategias marinas del primer ciclo 2012-2018, aunque estaban elaboradas a finales del año 2015, no fueron aprobadas hasta el año 2018 por el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre. Aun no se han aprobado los programas de seguimiento, a pesar de que el ministerio esperaba tener elaborados los programas de medias para el segundo ciclo (2018-2024) en el año 2021. Aunque los ciclos temporales no coinciden con los hidráulicos, sí que se hacen coincidir sus programas de medidas (que debían estar operativos en el año 2015 y 2021, renovándose cada seis años) con objeto de que se puedan incorporar a los PHDH.

¹¹⁹⁸ En estos planes existía una ligera variación en cuanto a la tipología y al número de masas de agua superficiales, transición y costeras, en especial de las masas de agua muy modificadas (que pasaban de un 16,8% a un 20% del total) debido a una revisión de las presiones hidrológicas e hidromorfológicas. Del mismo modo hubo un ligero aumento del número de masas de agua subterránea debido a eliminaciones y divisiones de las masas.

¹¹⁹⁹ Así el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas tenía condiciones de referencia de calidad biológicos para el tipo lago L-T21, mientras que el del Guadalete-Bárbate no tenía ninguno. Lo mismo ocurre para el tipo de masa de agua fluvial R-T19, que en el PHDH del Guadalquivir se incluían todos los indicadores, y en el Tinto-Odiel-Piedras ninguno.

Tras el análisis más detallado de las presiones existentes en las masas de agua¹²⁰⁰, la Comisión observaba un incremento de las de tipo difuso, puntual e hidromorfológico en las aguas superficiales, y por contaminación difusa, captación de agua para uso agrícola y abastecimiento en las aguas subterráneas. Las presiones provocaban que aproximadamente un 25% de las masas de agua subterránea estuvieran en riesgo de no lograr un buen estado cuantitativo, llegando a alcanzar al 90% de las masas de la DH del Guadalquivir¹²⁰¹.

En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el año 2015, la Comisión Europea consideraba que, aunque se habían dado pasos en el análisis de las presiones y de sus impactos en las masas de agua para su integración en el programa de medidas, aún restaba hacer una evaluación cuantitativa que permitiera imputar los impactos a las fuentes en cada masa de agua.

C. Seguimiento y evaluación del estado masas de agua

Estos PHDH presentaban una alta variabilidad en cuanto a la definición de los programas de control¹²⁰² y de la red de control operativo y de vigilancia. No se podía realizar una comparativa entre ambos por cuanto no eran fiables los datos de los planes del primer ciclo; aun así, se detectaba una bajada importante en el número de puntos de control (39% en los de vigilancia y un 18% en los operativos) y deficiencias significativas en el seguimiento de todos los indicadores de calidad, en especial en los biológicos e hidromorfológicos en aguas costeras y de transición (donde solo estaban establecidos para el 50% y el 10% respectivamente). Sin embargo, reconocía que se había mejorado algo en los indicadores biológicos (en especial en las aguas costeras y de transición), disminuido el porcentaje de masas de agua de estado desconocido (del 19% al 2% en ecológico y del 37% al 6% en químico)¹²⁰³ y aumentado las masas de agua incluidas en el programa de control, que seguía presentando deficiencias importantes.

La mayor parte de las masas de agua subterránea estaban sujetas a seguimiento del estado cuantitativo (88%) a través de la evaluación el equilibrio hídrico, en vez de utilizar la

¹²⁰⁰ El criterio para fijar las presiones en las distintas DH varió entre la opinión de expertos y las herramientas numéricas o modelización. Así en las DH intracomunitarias de Andalucía tan solo utilizaron criterios de expertos para definir las presiones significativas para las aguas superficiales.

¹²⁰¹ La nueva delimitación de las masas de agua realizada en la revisión de los planes y la elaboración de nuevos estudios para evaluar las presiones, hacía que la comparativa entre ambos planes fuera difícil. No obstante, la Comisión Europea consideraba que el aumento de las masas de agua sometidas a presiones se debía a que se disponía de más datos sobre agricultura y ganadería que facilitaban la evaluación de las presiones.

¹²⁰² Frente a la existencia de un único programa de control en las cuencas intracomunitarias de Andalucía, la DH del Ebro recoge más de cuarenta programas. Programas de control que sin embargo han aumentado los puntos de control, así en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se ha pasado de 48 a 130 puntos de control.

¹²⁰³ No obstante, tan solo el 54% de las masas de agua superficial se clasificaron en función del seguimiento y control realizados, siendo el 45% por criterios de expertos y el 1% por agrupación. La Comisión Europea considera que la utilización tan alta del criterio de expertos está vinculado con el reducido nivel de fiabilidad de la evaluación realizada.

información más fiable de los niveles del agua. Por ello, la ligera mejoría del estado cuantitativo de estas masas de agua en los planes de segundo ciclo no era muy fiable, habida cuenta de la falta de información y los errores de notificación. Por su parte, el estado químico empeoraba, a pesar de que muchas masas de agua seguían sin tener ningún punto de control de vigilancia.

En cuanto a las recomendaciones pedidas, la Comisión Europea consideraba que en estos planes no estaban claros los métodos de evaluación de los indicadores de calidad biológicos, ni cómo se habían intercalibrado, ni se aportaba información sobre la selección de los contaminantes específicos, o estaba incompleta o era incoherente y seguían mostrando deficiencias en cuanto a los indicadores de calidad hidromorfológicos.

D. Masas de agua muy modificadas y artificiales

Hubo un ligero aumento del porcentaje de masas muy modificadas asociadas al uso de producción de energía hidroeléctrica, el regadío agrícola, el turismo o uso recreativo en las masas de agua superficiales y a la navegación y a los puertos en las costeras. Asimismo, mejoraron significativamente los métodos empleados para evaluar el potencial ecológico y el análisis de los efectos adversos, aunque no incluyeron los criterios o umbrales para determinar qué efectos eran significativos y cuáles no.

E. Objetivos medioambientales y exenciones

Se han retrasado, por lo general, los plazos para alcanzar el objetivo de buen estado de las masas de agua (existiendo un 2% que se desconoce) y ha aumentado el número de excepciones del art. 4.4 DMA basadas en la viabilidad técnica, los costes desproporcionados y las condiciones naturales. Estas excepciones en las masas de agua superficiales se debían a presiones antrópicas de urbanización, industria, agricultura, minería y a la captación y obras en cauce que daban lugar a cambios en la hidromorfología; mientras que en las masas de agua subterráneas eran debidas a la contaminación puntual y difusa de la industria o agricultura.

La Comisión Europea consideraba que España había cumplido parcialmente con la recomendación de aumentar la transparencia de las exenciones y justificar las modificaciones debidas a nuevas presas o dragados, pero seguía sin aplicarlo a otras modificaciones como la protección frente a inundaciones o la captación de agua. Por ello, recomendaba sustituir el enfoque genérico utilizado para la aplicación de exenciones por criterios específicos y abordar adecuadamente el concepto de «interés público superior» de la DMA, que no es equivalente a «la declaración de interés general» utilizada en los planes.

F. Programa de medidas

El 65% de las medidas previstas eran para la construcción o mejora de las instalaciones de depuración de las aguas residuales, y el 10% para medidas de investigación y mejora del conocimiento. No existiendo medida alguna para cumplir con la Directiva 96/61/CE para la

prevención y control integrado de la contaminación, así como con la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales.

No obstante, al haberse utilizado en algunas DH nuevos Tipos Clave de Medidas (en adelante TCM) nacionales adicionales, los cuales estaban pendientes de analizar y en otras no ser la información muy fiable, no se pudo comparar con la información facilitada en los planes de gestión de inundaciones¹²⁰⁴. Aun así, la Comisión Europea reconocía que se habían producido avances significativos en la elaboración de las listas de presiones, especificando el número de masas de agua que no lograban los objetivos de acuerdo con presiones específicas, y en la asignación de las medidas a los TCM para eliminar las presiones¹²⁰⁵.

En cuanto a las recomendaciones realizadas en el anterior informe de 2015, se constataba que en algunas DH (como la del Ebro) se habían separado las medidas para alcanzar los objetivos medioambientales del resto, considerándose estas últimas como exenciones del art. 4.7 DMA. Sin embargo, no se había aplicado correctamente la recomendación del análisis de las presiones a la hora de seleccionar las medidas adecuadas para su eliminación ya que, por lo general, no explicaban el proceso de selección, la modelización empleada, la evaluación cuantitativa de la rentabilidad, ubicación, clasificación, carácter voluntario o vinculante, el sector y la fuente a la que se dirigen, la presión a la que hacen frente, los efectos concretos previstos o las aplicaciones prácticas de las medidas normativas¹²⁰⁶. Tampoco se habían analizado las medidas adoptadas en el primer ciclo, para saber cómo habían mejorado el estado de las masas de agua.

Por ello, la Comisión consideraba que las medidas propuestas para el control de las captaciones era insuficiente, al no incluir medidas para ampliar y generalizar el uso de caudalímetros, ni la inspección de todos los aprovechamientos existentes para actualizar el registro, y muy pocas DH incluían medidas de fijación de precios del agua para la agricultura (como si lo hacen el Tinto-Odiel-Piedras y el Guadalete-Bárbate). Asimismo, los planes carecían de medidas para las masas de agua subterránea relacionadas con la contaminación industrial, más allá de las

¹²⁰⁴ Así, en algunos planes no se incluía la correlación entre los TCM y los contaminantes específicos, lo cual impedía el logro de los objetivos, y en otros no se abordaba la totalidad de las sustancias prioritarias (así p. ej. faltaban aplicar medidas contra los plaguicidas o hidrocarburos aromáticos policíclicos). La compleja y divergente notificación de los tipos de medidas de los planes informados, así como la posibilidad de que una misma medida individual pueda pertenecer a más de un TCM, llevó a que se definieran veinticinco TCM en el documento *WFD Reporting Guidance 2016*. De acuerdo con este documento y las instrucciones técnicas del Ministerio, se han agrupado las medidas en los PHDH españoles y se han incluido las medidas vinculadas a entornos costeros y marinos de las estrategias marinas. Sin embargo, las medidas de los PHC y de los planes de gestión de inundación no están armonizadas, a pesar de que se realizó la participación de forma conjunta.

¹²⁰⁵ A pesar de los avances realizados, la Comisión Europea consideraba que España seguía sin realizar la revisión de la legislación para incorporar de manera explícita la identificación de las masas de agua que presentaban un riesgo debido a las presiones e impactos analizados.

¹²⁰⁶ Las exenciones por nuevas modificaciones del art. 4.7 DMA se analizaron siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, plasmadas en una instrucción técnica del ministerio. Pero la Comisión Europea echaba en falta un estudio de alternativas a dichas construcciones y el análisis de los efectos en las masas de agua situadas aguas abajo de la afectada directamente.

medidas previstas para reducir la contaminación generada por sustancias prioritarias. Por ello, se recomendaba ser más ambiciosos para luchar contra la contaminación química e implantar medidas adecuadas.

La mayor parte de las medidas contra la contaminación procedente de la agricultura eran de asesoramiento y buenas prácticas, de aplicación voluntaria, de designación de zonas de protección del agua potable y zonas vulnerables, sin medidas específicas que permitieran implantar el principio de quien contamina paga en el sector de la agricultura. Tampoco suministraban información sobre como contribuían las medidas de modernización de regadíos a alcanzar los objetivos medioambientales, ni establecían tasas o cánones (en base al volumen realmente consumido) que cubrieran adecuadamente los costes medioambientales y del recurso, para fomentar un uso eficiente del agua¹²⁰⁷.

En cuanto a los caudales ecológicos, todavía quedaban masas de agua en las que no se habían implantado, sin que se especificara cómo contribuían al logro de los objetivos de la DMA¹²⁰⁸. Lo mismo ocurría con la ejecución de presas para la protección frente a inundaciones, pues no se analizaban alternativas como el uso de infraestructura verde y/o medidas naturales de retención de agua, que ofrecen ventajas ambientales, sociales y económicas frente a la construcción de presas.

Considerando el obstáculo para la ejecución del primer programa de medidas que la falta de financiación había supuesto y teniendo en cuenta que ninguna de las DH había informado de la existencia de compromisos financieros claros para la ejecución del segundo programa de

¹²⁰⁷ HUERTAS GONZÁLEZ, R. (2015: 473-475), a raíz de los resultados del trabajo de auditoria de las medidas de modernización de regadíos del tramo bajo del río Rianza, indicaba que «se ha puesto de manifiesto que las concesiones se encuentra sobredimensionadas – e incluso en cierra medida ya lo estaban antes de producirse la modernización- siendo perfectamente factible acudir a la medida de revisión de concesiones prevista en el artículo 65.2 del TRLA». Este sobredimensionamiento de los recursos concedidos frente a los realmente utilizados, desincentiva la adopción de medidas de modernización de las redes de distribución y el consiguiente ahorro de recursos. Del mismo modo, la Comisión Europea, en su informe del año 2019, indica que «Los PHC evaluados no incluían información sobre un examen sistemático de las concesiones en virtud de los objetivos de la DMA y solo se detectan actuaciones parciales de seguimiento de concesiones de las masas de agua subterráneas en riesgo o que hayan sufrido una modernización de los sistemas de regadío». Asimismo, observa una bajada en las medidas previstas para fomentar un uso eficaz y sostenible del agua, como es la implantación de caudalímetros y equipos de medición del consumo. Por ello, sigue recomendando que se «promulguen las modificaciones necesarias a la legislación para exigir que todas las captaciones sean registradas y reguladas, con independencia del régimen en virtud del cual recibieron el permiso (anterior o posterior a la Ley de 1985)» y se garantice «que todas las captaciones sean objeto de medición y control por parte de las autoridades de las cuencas hidrográficas», en especial las clasificadas como privadas por la Ley de 1879 y que, aún, no están inscritas en el registro.

¹²⁰⁸ La Comisión Europea, a propuesta del Blueprint COM (2012) 673 final, elaboró la Guía núm. 31 *Ecological flows in the implementation of Water Framework Directive*, que ofrece una definición de caudal ecológico y una orientación del modo de cálculo para su aplicación en los planes de segundo ciclo. En base a ello, valoraba positivamente el cambio normativo en materia de caudales ecológicos del RDPH y RPH (realizado por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre), a pesar de que en el año 2019 todavía no era posible evaluar su aplicación práctica en los PHDH.

medidas, la Comisión Europea tenía dudas sobre el posible éxito de los segundos programas de medidas, cuyos costes de inversión habían aumentado de manera significativa.

G. Recuperación de costes

Los planes de segundo ciclo incluyeron un análisis de la recuperación de costes financieros, medioambientales y de recursos, de acuerdo con la metodología facilitada por la Dirección General del Agua, que aportaba información genérica sobre las subvenciones y la no aplicación de la recuperación de costes; no consideraba como coste ambiental la contaminación difusa de la agricultura; y el coste del recurso solo se tenía en cuenta cuando existía escasez de agua a través del mercado del agua. Por el contrario, estos planes sí que incluían un aumento gradual de la fijación de precios volumétrica para usos urbanos, industriales y de regadío que, a juicio de la Comisión Europea, no suponía cambios significativos en el tratamiento de la recuperación de costes.

H. Zonas protegidas

Se introdujeron cambios significativos en el número de algunos tipos (p. ej. aumento del 30% para la protección hábitats de aves) y, en casos aislados, se establecieron objetivos adicionales en las masas de agua afectadas. Por lo general, los planes justificaban que los objetivos de la DMA se bastaban para lograr también los objetivos previstos en estas zonas protegidas, salvo en las zonas protegidas para la captación de agua potable, donde solían establecer limitaciones y prohibiciones a ciertas actividades.

Asimismo, se detectaba que el programa de control no permitía realizar un seguimiento correcto en estas zonas de protección y, así, solo siete DH contaban con un control específico para estas zonas. Por ello, la Comisión Europea consideraba que no se había cumplido plenamente sus recomendaciones para garantizar un enfoque armonizado del programa de control y evaluación de las zonas protegidas¹²⁰⁹, ni se había realizado un estudio integral para determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de los hábitats y de las especies protegidas, que permitiera establecer objetivos específicos para cada zona.

I. Adaptación a la sequía y el cambio climático

La Comisión Europea valoraba la existencia de los PES (que no son obligatorios a nivel comunitario)¹²¹⁰ y la existencia de una estrategia nacional para la adaptación al cambio climático, pero recriminaba que ninguna de las DH hubiera notificado planes concretos para

¹²⁰⁹ El hecho de que las competencias para la evaluación, protección y fijación de objetivos ambientales en estas zonas protegidas correspondan a las CCAA, dificulta realizar un análisis homogéneo a nivel español, y establecer unos objetivos adicionales adecuados basados en el seguimiento de estas masas de agua.

¹²¹⁰ Estos PES, que son exigibles por la LPHN, se regulan a nivel estatal en el RPH y en la IPH y, para las cuencas intracomunitarias de Andalucía, en el art. 63 LADA. Sobre estos planes ya se ha tratado en la parte segunda de esta tesis, a la cual me remito.

hacer frente al cambio climático que justificaran las medidas previstas contra los fenómenos extremos de inundaciones y sequía.

J. Recomendaciones

De acuerdo con todas estas observaciones y deficiencias detectadas en los PHDH de segundo ciclo, la Comisión Europea realizaba diversas recomendaciones al Reino de España para el tercer ciclo de planificación, de las cuales serían aplicables a las DH intracomunitarias andaluzas las siguientes:

- Elaborar los PHC de tercer ciclo (2022-2027) en los plazos previstos en la DMA.
- Seguir trabajando en el establecimiento de las condiciones de referencia, en concreto para los indicadores de calidad hidromorfológicos y fisicoquímicos pertinentes.
- Avanzar en el análisis de todas las presiones y los impactos, que permita asignar las presiones a sectores concretos para poder seleccionar las medidas más adecuadas en los programas de medidas.
- Delimitar todas las masas de agua.
- Mejorar el programa de control para garantizar un seguimiento amplio y consistente de las masas de agua, con una cobertura apropiada de todos los indicadores de calidad pertinentes.
- Diseñar un método claro y transparente para seleccionar los contaminantes específicos, identificar exactamente las sustancias que impiden que las masas de agua logren los objetivos y establecer las normas de calidad ambiental para todos los contaminantes específicos.
- Seguir progresando en la transferencia de los resultados de la intercalibración a todos los TCM nacionales, así como facilitar información clara sobre los métodos de intercalibrado.
- Concluir la elaboración de los métodos de evaluación para los peces en todas las masas de agua, que permita evaluar el buen potencial ecológico en base a los indicadores de calidad biológicos, así como para todos los indicadores de calidad pertinentes en las aguas costeras y de transición.
- Evaluar el estado de las masas de agua pendientes y mejorar la fiabilidad de la evaluación del estado químico del agua superficial para todas las categorías de agua (incluidas las aguas territoriales, cuyo estado debe evaluarse), realizándose un seguimiento espacial y temporal suficiente para lograr una mayor fiabilidad en la

evaluación de todas las masas de agua y, en particular, de todas las sustancias prioritarias vertidas.

- Mejorar la metodología de designación de las masas de agua muy modificadas, con criterios claros y transparentes para los efectos adversos significativos en el uso o el entorno en sentido amplio.
- Distinguir específicamente las exenciones relativas a la prórroga de los plazos (art. 4.4 DMA), de las que aplican objetivos menos rigurosos (art. 4.5), puesto que estos dos tipos de exenciones tienen una naturaleza distinta y unas justificaciones y criterios conexos diferentes. Así como mejorar la aplicación de las exenciones previstas en el art. 4.7 DMA, de acuerdo con una evaluación más específica y detallada para cada caso.
- Activar todos los TCM, relacionando las medidas con las presiones y efectos adversos detectados, de manera que las medidas abarquen todas las presiones significativas, incluidas las sustancias prioritarias individuales y los contaminantes específicos, en especial los procedentes de fuentes no agrícolas.
- Continuar con la implantación del uso de los caudalímetros y el seguimiento del consumo realizado por los usuarios con objeto de adaptar los derechos a los recursos disponibles, especialmente en las DH con una presión de captación significativa y con elevados valores de WEI+.
- Indicar claramente en qué medida contribuirán las medidas básicas o complementarias a lograr los objetivos de la DMA, en términos de superficie cubierta y riesgo de contaminación mitigado. Así como identificar las fuentes de financiación apropiadas para la ejecución de estas medidas, en especial en cuanto al control de las aplicaciones de fósforo¹²¹¹.
- Priorizar las infraestructuras verdes, o medidas de retención natural del agua, sobre la construcción de presas en todas las masas de agua afectadas por presiones hidromorfológicas.
- Establecer e implantar los caudales ecológicos en todas las masas de agua pertinentes.
- Aplicar la recuperación de costes en todas las actividades que utilizan agua y que tienen un impacto significativo sobre las masas de agua, o bien justificar todas las exenciones en virtud del art. 9.4 DMA. A tales efectos, se debe indicar expresa y transparentemente cómo se han calculado los costes financieros, medioambientales y de recursos, así cómo se garantiza una contribución suficiente por parte de los distintos usuarios en las

¹²¹¹ La Comisión Europea viene exigiendo, de acuerdo con el principio de quien contamina paga, que los costes de las medidas para eliminar el fosforo y otros fertilizantes en las masas de agua sean repercutidos a los agricultores que son los que los usan.

necesidades de inversión.

- Definir el estado de todas las zonas protegidas, utilizando un enfoque armonizado para todo el país, que permita calcular las necesidades cuantitativas y cualitativas de los hábitats y las especies protegidos, traducidas en objetivos específicos para cada una de las zonas protegidas a incluir en los PHC, así como un control y unas medidas apropiadas para alcanzar esos objetivos.
- Adoptar nuevos planes de gestión de sequía para minorar la presión significativa de las captaciones en las masas de agua subterránea.

3. Análisis de las sentencias sobre los planes hidrológicos

Al igual que ocurrió con los PHDH del primer ciclo, estos planes también han estado acompañados de una amplia litigiosidad, lo que se pone de manifiesto por el número de recursos (49) presentados por diversos actores contra los reales decretos aprobatorios de los mismos¹²¹². Los recursos han versado tanto sobre cuestiones formales como sobre aspectos sustantivos (especialmente de carácter ambiental). La mayor parte han sido desestimados por cuanto «cumplidas [las exigencias sustantivas y formales del procedimiento de elaboración], queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación» (FJ 2º de la STS 404/2019, de 25 de marzo)¹²¹³.

Del mismo modo que en el capítulo anterior, en el análisis de las sentencias se van a diferenciar entre las dictadas sobre los planes intercomunitarios de las dictadas sobre los planes intracomunitarios de Andalucía, centrándonos solamente en aquellos aspectos más relevantes. Debe tenerse en cuenta que las sentencias del TS sobre los planes intracomunitarios se limitan a los aspectos formales y procedimentales de la elaboración de los planes, de manera que no alcanza al contenido material, que es competencia del Tribunal Superior de Justicia (FJ 1º de la STS 1080/2019, de 16 de julio). En nuestro caso, lógicamente, la referencia ha de entenderse hecha al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Por lo general, las sentencias dictadas se han limitado a anular determinados artículos de la normativa y aspectos concretos del contenido informativo de dichos planes, conservando la vigencia el resto del plan¹²¹⁴. No obstante, no han faltado sentencias que han fallado sobre la

¹²¹² GALLEGO CORCOLES, I. y otros (2019: 4) consideran que estos planes de segundo ciclo han dado lugar a «una importante litigiosidad, plasmada en más de cuarenta sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Y una del Tribunal Constitucional: la Sentencia 216/2016, de 15 de diciembre, que inadmite el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha».

¹²¹³ En este mismo sentido se expresa el TS en las Sentencias 298/2019, de 7 de marzo; 299/2019, de 7 de marzo; 310/2019, de 11 de marzo y 403/2019, de 25 de marzo que se verán en el próximo apartado.

¹²¹⁴ Ello en virtud del art. 71.2 LJCA. Así, en el FJ 21º de la STS 387/2019, de 21 de marzo (recurso 4398/2016)

nulidad completa de un PHDH por defectos formales en su tramitación, como las citadas STS 986/2019 y 990/2019 sobre los planes intracomunitarios andaluces.

A. Recursos sobre los PHDH intracomunitarios

La mayor parte de los recursos presentados sobre el Real Decreto 11/2016, que aprobó los PHDH intracomunitarios, tuvieron por objeto los planes andaluces por cuanto se habían aprobado sin seguir el procedimiento legalmente previsto.

Recurso	Recurrente	PHDH afectado	Motivo	Sentencia	Fecha	Resultado
4.431/2016	Bacardí España, S.A.	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	471/2019	08/04/2019	Nulidad
4.438/2016	NETOBRIL, S.A.	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	509/2019	11/04/2019	Nulidad
4.440/2016	Asociación de Políg. Inds. y Comerciales de Málaga y su provincia	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	519/2019	11/04/2019	Nulidad
4.449/2016	Endesa Generación, S.A.	Galicia costa	caudales ecológicos	388/2019	21/03/2019	Desestima
4.450/2016	Entidad Urbanística CCPI de Guadalhorce	C. Mediterráneas Andaluzas	Ord. territorio, procedimiento	506/2019	11/04/2019	Nulidad
4.478/2016	Gestión de Inmuebles Adquiridos S.L.U.	C. Mediterráneas Andaluzas y Guadalete-Bárbate	procedimiento	994/2019	05/07/2019	Nulidad
4.483/2016	Ayto. de Alhaurín de la Torre(Málaga)	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	654/2019	21/05/2019	Nulidad
4.486/2016	Complejo Agrícola, S.L.	Guadalete-Bárbate	procedimiento	986/2019	04/07/2019	Nulidad
4.487/2016	Netco Investment, S.L.U.	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	1027/2019	10/07/2019	Nulidad
4.489/2016	J. Comp. Sector R2.6 PGOU de Torremolinos	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	395/2019	25/03/2019	Nulidad
4.490/2016	OFATEL, S.L.	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	995/2019	05/07/2019	Nulidad
4.491/2016	General de Galerías Comerciales S.A.	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	1004/2019	08/07/2019	Nulidad
4.493/2016	José Romero Urbano	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	990/2019	04/07/2019	Nulidad
4.495/2016	Com. Propietarios Colonia Cortijo Blanco	C. Mediterráneas Andaluzas	procedimiento	396/2019	25/03/2019	Nulidad

Tabla 5. Recursos presentados sobre los PHDH intercomunitarios de segundo ciclo. Fuente: elaboración propia

se establece que: «Cuando en la actividad discrecional resultan posible varias soluciones todas igualmente lícitas y justas –y por tanto indiferentes para el Derecho- entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial» (así también se expresó en la STS de 19 de noviembre de 2002, recurso de casación 1675/1999). Para el TS, ello «no puede llevarse a cabo sin tomar en consideración el resto de elementos del plan hidrológico y las afecciones que produciría en los usos existentes y sin someterse al procedimiento establecido en nuestro ordenamiento para su revisión».

De todas las sentencias dictadas por la sala de lo contencioso-administrativo del TS en el año 2019, sobresalen las dictadas en los numerosos recursos presentados sobre el PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. En ellos se solicitaba que se declarara «nulo de pleno derecho el Plan Hidrológico impugnado por incompleto, inconsistente y altamente inmotivado, toda vez que se ha aprobado careciendo en su tramitación del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, faltándole un verdadero y real Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)», amén de otras consideraciones competenciales y de la impugnación de varias determinaciones incluidas en el citado plan¹²¹⁵.

El TS analiza la observancia del procedimiento de elaboración establecido en la legislación de aguas y, sobre todo, en el art. 57 LAULA y en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento del citado consejo andaluz¹²¹⁶. De acuerdo con ello, en la Sentencia 941/2019, de 25 de marzo (recurso 4489/2016), el TS declaró nulas, por ser contrarias al ordenamiento jurídico, las disposiciones del PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y la Orden de la CMAyOT de 3 de febrero de 2016, por cuanto no le cabía ninguna duda «de la afectación por los planes impugnados de las competencias locales, no ya solo en relación con la materia de ordenación urbanística, sino con otras muy variadas» y «de la trascendencia¹²¹⁷ de su intervención en cuanto se exige del órgano de la Comunidad

¹²¹⁵ En varios de dichos recursos se cuestionaba la calificación como suelo rural no urbanizable de los terrenos inundables, a pesar de que pudieran estar calificados como urbanos en la planificación urbanística. La anulación de estos PHDH por defecto de forma ha impedido que se juzgara esta cuestión material y se dilucidara la prevalencia de uno u otro plan.

¹²¹⁶ El art. 57 LAULA establece que: «1. Se crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales. Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional. El Consejo adoptará su propio reglamento interno de organización y funcionamiento. 2. Corresponde al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante. [...]6. En el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a lo recogido en el apdo. 2 de este artículo, será conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 7. Reglamentariamente se establecerá su régimen de funcionamiento».

Por su parte, el art. 2 del Decreto 263/2011 establece que: «A los efectos de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se deberá solicitar el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que las mismas pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la Administración local establecidas en los arts. 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial». Y en su art. 5 añade que: «El órgano promotor de la iniciativa realizará un pronunciamiento sobre el informe emitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, donde se incluirá información expresa y detallada caso de no aceptarse las observaciones o reparos formulados».

¹²¹⁷ Como se manifiesta en la STS 396/2019, de 25 de marzo, «la trascendencia se justifica por las razones de su creación, que se desprenden del art. 57 de la Ley 5/2010 y del preámbulo y preceptos del Decreto 263/2011, en

promotor de la correspondiente iniciativa normativa una respuesta expresa y detallada a las observaciones y reparos formulados en el informe, en caso de no aceptarse los mismos» (FJ 3). Del mismo modo, en la STS 986/2019, de 4 de julio (recurso 4486/2016) se declaró nula la disposición normativa que aprueba el PHDH del Guadalete-Bárbate, así como la Orden de la CMAyOT de 3 de febrero de 2016, que aprueba su contenido normativo. A raíz de ello, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia 1676/2019 de 11 de octubre (FJ 2) declara nula la Orden de la CMAyOT de 14 de enero de 2016 que aprobó los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundaciones ya que «Teniendo en cuenta que los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación son instrumentos de prevención del riesgo de inundación, hemos de entender que están incorporados a los Planes Hidrológicos, de manera que la declaración de nulidad del PHCMA ha de afectar necesariamente a los mencionados mapas»¹²¹⁸.

Ante la situación inesperada y novedosa, la Secretaria General del Agua solicitó informe jurídico al Gabinete Jurídico de la CMAyOT. El Gabinete consideró que la nulidad de los citados PHDH no se subsanaría con la inclusión del citado informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, sino que obligaría a retomar la planificación desde casi el principio¹²¹⁹. Por ello, considerando que ya se estaban elaborando los PHDH del tercer ciclo, la consejería decidió mantener la vigencia prorrogada de los PHDH del primer ciclo 2009-2015 de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y del Guadalete-Bárbate, en tanto en cuanto se terminaba de elaborar la planificación del tercer ciclo 2022-2027 (cuya aprobación se debería realizar antes de mediados del año 2022).

Nos encontramos así ante una situación inusual en la naciente experiencia en planificación hidrológica en Andalucía, en la cual simultáneamente en el tiempo conviven el PHDH de segundo ciclo del Tinto-Odiel-Piedras y los PHDH de primer ciclo de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y del Guadalete-Bárbate. Lo paradigmático de la situación es que la elaboración del PHDH del Tinto-Odiel-Piedras peca del mismo defecto formal que los otros dos planes intracomunitarios, ya que no se solicitó el preceptivo informe del Consejo Andaluz

razón de garantizar las competencias locales en el ámbito de autonomía local, con la intervención de un órgano consultivo creado ad hoc y con una composición exclusivamente local, mostrando así el propio legislador autonómico una voluntad concreta de encauzar a través del mismo las relaciones entre ambas administraciones»; ello «impide justificar la omisión de su intervención o informe con la alegación de participación e informes y valoración por otros órganos de distinta composición y funciones, como el Consejo Andaluz del Agua o la Comisión de Autoridades Competentes, en congruencia con lo que ya indicamos en la referida Sentencia de 21 de abril de 2016 en relación con la sustitución del CAGL, en aquel caso por la intervención del Consejo Andaluz de Concertación Social» (FJ 3º). Todo ello determina la declaración de nulidad de las disposiciones impugnadas, sin que el TS entre en la valoración de las demás motivos de impugnación, formales y sustantivos, expuestos en la demanda.

¹²¹⁸ Véase JORDANO FRAGA, J. (2020: 944-946).

¹²¹⁹ Según las estimaciones de la consejería, rehacer los PHDH anulados supondría un tiempo en torno a dos y tres años. Tiempo superior al previsto para la aprobación de los PHDH del tercer ciclo, que debería producirse en el año 2021. Ello habría conllevado que se aprobara el PHDH de segundo ciclo en las cuencas intracomunitarias afectadas fuera de su horizonte temporal de vigencia.

de Gobiernos Locales, pero al no haberse presentado recurso alguno al respecto, su aprobación es firme y sus determinaciones y normativa tienen eficacia jurídica plena.

B. Recursos sobre los PHDH intercomunitarios

Con respecto al Real Decreto 1/2016, que aprobó los PHDH intercomunitarios, se presentaron los siguientes recursos:

Norma que se recurre	Recurso/Requerimiento		Plan afectado
	Clave	Recurrente	
RD 701/2015	1.865/2015	Unibail-Rodamco (Grupo Inmobiliario)	Islas Baleares
	4.092/2016	Plataforma para defensa río Castril Siglo XXI	Guadalquivir
	4.333/2016	Plataforma RyU Cabecera del Segura	Segura
	4.343/2016	CR de Puencaliente (Ciudad Real)	
	4.344/2016	Ayto. de Huescar (Granada)	Guadalquivir
	4.351/2016	Plataforma Tajo y Alberche. Talavera y 5 más	Tajo
	4.375/2016	Ayto. de Albacete	Júcar
	4.376/2016	C. de Regantes Simarroteatinos	
	4.397/2016	Ayto. de Castril de la Peña (Granada)	Guadalquivir
	4.398/2016	Ayto. de Toledo	Tajo
	4.400/2016	Junta de C. de Castilla-La Mancha	Tajo, Júcar, Segura y Guadiana
	4.407/2016	Asoc. Prod. Energía Hidroeléctrica URWATT	Duero
	4.411/2016	Colegio Oficial de Ing. Minas de Levante	Júcar
	4.413/2016	Hidroeléctrica del Cantábrico, SAU	
	4.427/2016	Ayuntamiento de Alcanar y 21 más	Ebro
	4.428/2016	ADELPA	Ebro
	4.429/2016	Gas Natural FENOSA	Miño-Sil
	4.430/2016	Ayto. de Talavera de la Reina	Tajo
	4.432/2016	C. Usuarios de Aguas de San Clemente	Guadiana
	4.434/2016	WWF/ADENA	Guadalquivir
	4.435/2016	Hidroeléctrica del Giesta, S.L.	---
	4.437/2016	JCU Vinalopó, Alacantí y C. Marina Baja	Júcar
	4.439/2016	CR Balazote-La Herrera	Júcar
RD 1/2016	4.441/2016	Asociación Empresas Energías Renovables	
	4.444/2016	Endesa Generación, S.A.	Miño-Sil
	4.445/2016	Ayto. de Fiscal (Huesca)	Ebro
	4.447/2016	Hidro. Cantábrico, S.A.U. y Endesa Generación, S.A.	
	4.448/2016	CR de Alcazar de San Juan y 17 más	
	4.476/2016	CODA - Ecologistas en Acción	Todos
	4.479/2016	Fenosa Wind, S.L.	
	4.482/2016	Ayto. de Aranjuez	Tajo
	4.484/2016	Ayto. de Albalat de la Ribera y 12 más	Júcar
	4.497/2016	Federación Ecologistas en Acción - Andalucía	
	4.710/2016	Diputación Provincial de Huesca y otros	Ebro
	4.711/2016	Generalidad de Cataluña	Ebro
	4.712/2016	Diputación Provincial de Huesca y otros	Ebro

Ilustración 43. Recursos presentados a los PHDH intercomunitarios ciclo 2015-2021. Fuente: MITECO (2018: 38).

De todas ellas, para no alargar en exceso la exposición de este estudio, nos vamos a centrar principalmente en aquellos recursos cuyo ámbito territorial afecta a Andalucía¹²²⁰:

Recurso	Recurrente	PHDH afectado	Motivo	Sentencia	Fecha	Resultado
4.092/2016	Plataforma para defensa río Castril Siglo XXI	Guadalquivir	caudales ecológicos	298/2019	07/03/2019	Desestima
4.333/2016	Plataforma RyU Cabecera del Segura	Segura	procedimiento, aguas subterráneas	319/2019	12/03/2019	En parte
4.344/2016	Ayto. de Huescar (Granada)	Guadalquivir	perímetro protección	432/2019	29/03/2019	Desestima
4.397/2016	Ayto. de Castril de la Peña (Granada)	Guadalquivir	caudales ecológicos	299/2019	07/03/2019	Desestima
4.400/2016	Junta Castilla Mancha	Tajo-Segura-Guadiana	procedimiento, caudales ecológicos, usos	444/2019	02/04/2019	En parte
4.434/2016	WWF/ADENA	Guadalquivir	exenciones	1003/2019	08/07/2019	En parte
4.476/2016	CODA-Ecologistas acción	todos	Publicidad, caudales ecológicos	425/2019	28/03/2019	Desestima

Tabla 6. Recursos presentados a los PHDH intercomunitarios de segundo ciclo. Fuente: elaboración propia

a) Sentencias 298/2019 y 299/2019, de 07/03/2019

Los recursos que dieron lugar a estas sentencias fundan la impugnación en la insuficiencia de los caudales mínimos fijados y las reservas realizadas en el PHDH del Guadalquivir. Al respecto, la STS 298/2019 desestimó el recurso 4092/2016 basándose en que la impugnación de una disposición normativa alcanza a «la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad»; y no a las facultades de decisión, que en el ámbito de sus competencias, corresponde al titular de la potestad reglamentaria (FJ 7º)¹²²¹.

¹²²⁰ No obstante, tiene una especial significación la STS 507/2019, de 11 de abril (recurso 4711/2016), por cuanto considera conforme a derecho la evaluación conjunta de los PHDH y de los planes de gestión del riesgo de inundación en base a los principios de racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental y a lo establecido en el art. 14.3 del Real Decreto 903/2010 (FJ 4º).

¹²²¹ Este argumento fue utilizado también por el TS para desestimar los recursos contra la asignación de recursos en los distintos sistemas de explotación por cuanto «esa consideración [la competencia del titular de la potestad reglamentaria] adquiere singular relevancia en los supuestos en que la disposición impugnada responde al planteamiento de un sector de interés general que por su naturaleza se proyecta sobre una pluralidad de intereses, en el que la decisión plasmada en la norma impugnada viene determinada por la finalidad de conseguir los objetivos establecidos legalmente, siguiendo el procedimiento específicamente previsto, objetivos que condicionan, igualmente, la valoración de los intereses afectados y, por lo tanto, el alcance de las concretas

Asimismo, se desestimó la petición de incluir al río Castril como reserva natural fluvial, por cuanto los planes se deben limitar a incorporar las reservas aprobadas por el Consejo de Ministros (FJ 8º); y la impugnación de la reserva de recursos del embalse de El Portillo para el abastecimiento de Baza y su comarca, por cuanto la misma se hace para garantizar el suministro y calidad en un futuro, con independencia de que actualmente tenga recursos suficientes (FJ 10º).

b) Sentencias 319/2019, de 12/03/2019 y 444/2019, de 02/04/2019

Una buena parte de los recursos presentados contra el Real Decreto 1/2016 se centraban primordialmente en solicitar la nulidad de la normativa por la incompetencia del Consejo de Ministros del Gobierno en funciones para su aprobación. Recurso que se desestima en la STS 319/2019 por cuanto dicha aprobación se puede considerar incluida en el despacho ordinario de asuntos (FJ 2º), tal y como lo reconoce la jurisprudencia establecida en las SSTS de 2 de diciembre de 2005 (recurso 161/2004) y 2078/2017, de 27 de diciembre (recurso 5058/16): «el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya [...] Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por lo que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan»¹²²².

También se impugnaba en estos recursos la definición y características exigidas en el plan para considerar en riesgo de sobreexplotación una masa de agua. La cual es también desestimada en la STS 319/2019 en base a que la definición establecida en el art. 171 RDPH es indirecta y puede ser desarrollada por los planes (FJ 7º). Ello no es óbice para que la previsión del art. 50.1 del PHDH de que «una masa de agua pueda encontrarse en situación de sobreexplotación con independencia de su declaración formal», puede colisionar con la exigencia de seguir un procedimiento que finaliza con una resolución expresa y motivada (apdos. 3, 4 y 5 del art. 171 RDPH).

Por el contrario, en estas SSTS 319/2019 (FJ 11º) y 444/2019 (FJ 5º) se admite la impugnación del art. 40 del plan, que somete a autorización los usos privativos por

pretensiones ejercitadas por los titulares de los mismos» (véase el FJ 4º de la citada STS 319/2019).

¹²²² GALLEGO CORCOLES, I. y otros (2019: 9-12) no comparten la fundamentación realizada por el TS para incluir la aprobación de los PHDH dentro del despacho ordinario de asuntos (el dilatado periodo del Gobierno en funciones, la aprobación no responde a una iniciativa política y la posibilidad del nuevo Gobierno de sustituir la norma aprobada por otras), por cuanto los citados planes tienen una vigencia de seis años y un procedimiento largo que hace inviable que el Gobierno entrante pueda cambiar las determinaciones de dichos planes, lo que limita las facultades de decisión de dicho Gobierno en cuanto a la ordenación de los recursos hídricos y el consiguiente modelo de desarrollo económico.

disposición legal de acuerdo con el Real Decreto-Ley 3/1996, por cuanto el art. 54.2 TRLA no se halla sometido a excepción alguna y deben someterse a las condiciones que reglamentariamente se han establecido en el art. 84.2 RDPH¹²²³.

c) Sentencia 425/2019, de 28/03/2019

Se impugnaba la dispersión de la publicación del contenido de los PHDH en la página web de cada uno de los organismos de cuenca. La cual es desestimada en su FJ 7º por cuanto ninguna indefensión, ni merma de la publicidad de las normas se deriva de su ubicación conjunta o separada en distintos portales.

Asimismo, se impugnaba la invalidez o insuficiencia de los regímenes de caudales ecológicos por no establecerse para la totalidad de las masas y no contemplar el resto de los componentes del caudal ecológico, que también fue desestimado de acuerdo con la STS de 21 de enero de 2015 (recurso 278/2013), que consideraba legal el sistema cuando se procedía a fijarlos para las distintas masas de agua y a concertarlos posteriormente¹²²⁴ (FJ 10º). Ello no impidió al TS reconocer a los recurrentes la posibilidad de impugnar artículos específicos de cada plan (y no de forma general) referentes a los caudales ecológicos, por cuanto «cada Plan contiene unas previsiones específicas tomando como base los estudios técnicos realizados en cada una de las cuencas, lo que ha dado lugar a la fijación de contenidos diferentes, entre otros en la fundamental cuestión de la fijación de los caudales ecológicos, cuestiones que han merecido el tratamiento individualizado en la impugnación de tales planes presentadas ante esta misma Sala. Por ello, no puede acometerse la cuestión que plantea la parte recurrente, en los términos de generalidad que nos propone y que supondría anular la totalidad de la planificación hidrológica, sin consideración ni estudio de sus elementos diferenciales y del tratamiento dado en cada plan a la

¹²²³ La Junta de Castilla-La Mancha, además de impugnar los citados artículos de la normativa del Segura (recurso 4400/2016), también impugnó determinados contenidos referentes a caudales ecológicos y a asignación de recursos del plan del Tajo, así como los trasvases entre las subcuencas del Júcar y el convenio de Alarcón del plan del Júcar (que no voy a entrar a analizar por estar fuera del ámbito del estudio) y varios artículos de la normativa del Guadiana referentes a la asignación de recursos y demandas en la masa de agua subterránea Rus-Valdelobos. Estos últimos se desestiman en base a la misma argumentación expresada en la STS 298/2019 antes comentada: «el control jurisdiccional solo alcanza al procedimiento de elaboración legalmente establecido y a la vulneración de las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria, pero no a la determinación de los recursos y reservas que corresponde a la administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria, frente a la cual no puede imponerse la apreciación de parte en cuanto no se advierte violación de un concreto precepto ni arbitrariedad en la determinación de los mismos» (FJ 7º).

¹²²⁴ GALLEGO CORCOLES, I. y otros (2019: 18) consideran que con ello «se devalúa lo que significa la concertación para diferenciarse muy poco de una simple información pública» y proponen que la Administración hidráulica invite a todos los sectores afectados a la concertación, les proporcione la debida y oportuna información y les de «la posibilidad de exponer y hacer valer de manera suficiente y motivada las pretensiones que resulten de sus respectivos intereses legítimos; pero también exigir que se dé la ocasión de negociar para alcanzar un acuerdo entre los intervinientes sobre los términos de la determinación objetiva y definitiva del interés general».

fijación de tales caudales» (FJ 11º).

d) Sentencia 432/2019, de 29/03/2019

La corporación recurrente pretendía incluir sus fuentes y manantiales dentro del perímetro de protección de las fuentes y manantiales de aguas privadas del PHDH del Guadalquivir. El TS desestimó la petición por cuanto la demanda carecía de argumentos jurídicos que sirvieran de soporte para acreditar la disconformidad a derecho de los arts. 22 y 23 de la normativa del citado plan (FJ 2º).

e) Sentencia 1003/2019, de 08/07/2019

Este recurso de las asociaciones ecologistas iba contra la definición de los objetivos ambientales y las medidas previstas en el estuario del Guadalquivir (especialmente el dragado del río) por las graves afecciones que podían provocar al Parque Nacional de Doñana¹²²⁵. En la Sentencia 1003/2019, el TS vuelve a estimar el recurso y a anular las disposiciones referentes al dragado del Guadalquivir por cuanto, de los propios términos de la contestación de la demanda y de la propia normativa del plan (art. 26.3) que sometía su ejecución a «los pronunciamientos administrativos y judiciales que la condicionen»¹²²⁶, reflejaban una imprecisión de las medidas y la ausencia del necesario contraste con los efectos y riesgos que el dragado representaba para el ecosistema afectado, tal y como exige los arts. 39 RPH y 4.7 DMA (FJ 4º).

Como se ha expuesto anteriormente, la revisión de los planes no ha traído consigo la mejora y el perfeccionamiento del contenido normativo, en todos sus términos, de los PHDH, de acuerdo con los fundamentos jurídicos de la jurisprudencia dictada a raíz de los planes del primer ciclo¹²²⁷. Cabe destacar también que se ha persistido en recurrir aquellos contenidos de los

¹²²⁵ Esta medida estaba prevista también en el PHDH del primer ciclo que, como se ha explicado en el anterior capítulo, fue anulada en la STS de 26 de febrero de 2015 (recurso 323/2013) por falta de justificación de los motivos de las modificaciones propuestas en el río y las afecciones a una reserva de la Biosfera como es el parque de Doñana.

¹²²⁶ Esta referencia fue incluida en la normativa por sugerencia expresa del Dictamen 1151/2015 del Consejo de Estado: «Debe considerarse la conveniencia de incluir en la normativa o en el propio Real Decreto una disposición adicional *ad hoc* (o un simple artículo en la normativa del Guadalquivir) que señale algo igual o similar a que: El anejo núm. 8 a la Memoria (Objetivos medioambientales y exenciones), Apéndice núm. 6 (Exenciones art. 4.7 DMA), Ficha núm. 5 (Dragado de profundización del canal de navegación del puerto de Sevilla en el estuario del Guadalquivir), no puede interpretarse como vinculante en cuanto a su contenido material sino meramente formal, debiendo las actuaciones que describe ajustarse a cuantos pronunciamientos administrativos y judiciales condicionen las mismas conforme a la ley».

¹²²⁷ Así, en materia de determinación e implantación de los caudales ecológicos o ambientales, se han seguido produciendo deficiencias en estos PHDH de segundo ciclo. Las cuales han sido objeto de numerosos recursos, principalmente en las cuencas del Ebro y del Tajo.

planes que, aun siendo lesivos, estaban dentro del margen de discrecionalidad u oportunidad de la administración competente a la hora de gestionar los recursos hídricos¹²²⁸.

V. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SEGUIDO

Los planes de segundo ciclo se pueden considerar continuistas con la planificación prevista en los PHC de 1998 y en los PHDH de primer ciclo¹²²⁹, en cuanto a los objetivos previstos y las medidas de satisfacción de las demandas aprobadas, que han excepcionado o desplazado temporalmente los objetivos ambientales previstos en la DMA. El considerable retraso en los plazos previstos para alcanzar el buen estado de las masas de agua¹²³⁰ fue debido a la falta de medios técnicos y humanos para realizar un correcto seguimiento y control del estado de las masas de agua y una valoración de los efectos de las medidas adoptadas para la corrección de las presiones y afecciones adversas en las masas de agua, así como a la tardanza en el proceso de revisión y actualización de los derechos de agua y de implantación de los caudales ecológicos.

En cuanto a su elaboración, la revisión ha servido para mejorar la evaluación de las masas de agua y, en algún caso, los indicadores biológicos (de peces) e hidromorfológicos, reduciendo las masas de agua sin definición de estado. Pero aún quedan múltiples aspectos por mejorar, en especial, en cuanto a la justificación de las excepciones en los objetivos ambientales, el establecimiento de los caudales ecológicos, la relación entre las presiones-estado-objetivos-medidas previstas, el análisis económico de la recuperación de costes, estudio de alternativas y análisis coste-eficacia de las medidas propuestas, etc. Los déficits pueden deberse a la escasez de especialistas y medios técnicos y a la insuficiente realización de estudios especializados

¹²²⁸ La discrecionalidad de la Administración para elaborar el contenido de los PHDH no puede caer en arbitrariedad por ser el contenido «incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones, o que el sentido de la decisión, como señala la sentencia de 12 de junio de 2006, "no tiene motivación respetable, sino-pura y simplemente- la conocida *sit pro ratione voluntas* o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad (STS 13-7-1984, 21-11-1985, 1-12-1986, 19-5-1987 ...)». Solo en este caso, puede el TS realizar el enjuiciamiento de la norma reglamentaria y proceder a la anulación de la misma, sin que quepa sustituirse por «las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo» (FJ 2º de la STS 404/2019, de 25 de marzo).

¹²²⁹ Continuismo en el contenido que ya intuía EMBID IRUJO, A. (2015: 40) si se cumplían «las premisas con las que se ha[bía] lanzado el proceso de revisión-aprobación de los nuevos planes» de segundo ciclo.

¹²³⁰ El MITECO (2019A: 163) reconoce que, aunque el estado de las masas de agua superficial continúa registrando una cierta mejoría, pasa del 53,8% al 60,4%, aún queda bastante lejos de los objetivos planteados por los planes para el año 2021 (72,6 %). Retraso que, para FANLO LORAS, A. (2021: 1-2), se ha debido principalmente a «la posición extrema mantenida por algunos órganos centrales de la Administración hidráulica estatal, por algunas Comunidades Autónomas y por grupos ambientalistas en relación con los caudales ecológicos, al proponer unos volúmenes ajenos al régimen natural y cuya aplicación, de haberse admitido, hubiera anulado la función de regulación que cumplen nuestros embalses, construidos para corregir la irregularidad espacio temporal del régimen de precipitaciones, dificultando o haciendo inviables la satisfacción de algunas demandas».

sobre las masas de agua, en el contexto de crisis económica existente en España durante su elaboración. Sería loable que, para los planes del tercer ciclo, se dedicaran más medios humanos, económicos y técnicos en la elaboración de la planificación hidrológica. En especial, habría que contar con especialistas jurídicos, dada la mala técnica normativa de los PHDH, que ayuden a evitar la extralimitación de algunos de sus contenidos en sus funciones de desarrollo de la legislación básica estatal y autonómica.

El déficit de medios también puede haber influido en el empeoramiento de los mecanismos de participación pública realizados, ya que se han reducido de forma drástica los eventos de participación y las iniciativas para fomentar la participación pública, así como la participación de asociaciones sociales, ambientales y económicas. Se sigue constatando una falta de transparencia y una complejidad de la información puesta a disposición del público, que originan una desmotivación de las asociaciones y grupos sociales que ven como no se tienen en cuenta sus iniciativas y observaciones realizadas durante la participación pública.

Por otro lado, la falta de una evaluación de las medidas ejecutadas en el primer ciclo de planificación¹²³¹ y del grado de participación para alcanzar los objetivos ambientales fijados, junto con la falta de ejecución de las mismas, ha conllevado que las medidas incluidas en los planes de segundo ciclo sean continuistas con las de los primeros PHDH e incluso herederas de las obras hidráulicas propuestas en los PHC de 1998 para satisfacer las demandas. Las perspectivas de ejecución en este segundo ciclo tampoco son muy halagüeñas y, con porcentajes de ejecución en el año 2018 inferiores al 20%, es complicado que puedan cumplirse los horizontes temporales previstos para alcanzar los objetivos ambientales propuestos para el año 2021.

¹²³¹ GONZÁLEZ ROJAS, D. (2018: 134-135) considera que es necesario realizar un seguimiento de sus programas de medidas, que permita comprobar la adecuación de las actuaciones al logro de los objetivos de la planificación hidrológica, a la par que progresar en la política de aguas española. Para ello, se debería realizar un análisis pormenorizado de los factores políticos, sociales, económicos y administrativos que provocan la falta de gobernanza y el aumento de las presiones e impactos sobre las masas de agua. Estas y otras cuestiones deberían incorporarse al proceso continuo de planificación hidrológica para avanzar hacia el logro de los objetivos fijados en la legislación nacional y comunitaria en el tercer ciclo de planificación. Por su parte, el MITECO (2018: 138) considera que: «Los planes hidrológicos ahora en vigor deben ser objeto de seguimiento, cuestión que no se pudo desarrollar apropiadamente con los planes del primer ciclo debido a su escaso periodo de vigencia. Este seguimiento deberá informar con detalle de cómo se reducen las brechas en relación al logro de los objetivos deseados, tanto en referencia a los objetivos ambientales de buen estado o buen potencial, cuya determinación está normalizada, como respecto al logro de los objetivos socioeconómicos en relación al nivel de garantía con el que las demandas quedan atendidas, en cuya definición y cuantificación numérica ajena a la tutela europea todavía debemos profundizar». Por ello, a pesar de que el ministerio trabaja en la homogeneización de la información a suministrar y en la transparencia de la información con la aplicación PH-web creada en el año 2016, considera que todavía queda mucho camino hacia la implantación de los programas de control operativo que puedan informar «con detalle de cómo se reducen las brechas en relación al logro de los objetivos deseados, tanto en referencia a los objetivos ambientales de buen estado o buen potencial, cuya determinación está normalizada, como respecto al logro de los objetivos socioeconómicos en relación al nivel de garantía con el que las demandas quedan atendidas, en cuya definición y cuantificación numérica ajena a la tutela europea todavía debemos profundizar».

La aprobación del Real Decreto 817/2015 debe mejorar el seguimiento y evaluación del estado de las masas de agua en este segundo ciclo y contribuir a un perfeccionamiento de los planes del tercer ciclo (que actualmente se están elaborando) para alcanzar los objetivos ambientales fijados por la DMA hace más de 20 años¹²³². Con ello, es esperable que se abandonen, o se reduzcan, las políticas históricas de satisfacción de las demandas basadas en la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas, y se acometan medidas más decididas dirigidas a la mejora del estado de las masas de agua y de la gestión hidráulica (con la implantación de la gobernanza)¹²³³.

En cuanto al contenido normativo de los planes, se ha constatado en los apartados anteriores una reducción del contenido normativo y una ampliación, por tanto, de la potestad ordenadora de la Administración competente para adaptar la normativa legal a la casuística de cada masa de agua y sistema de explotación. Ello, no solo ha afectado a aquellas determinaciones que se limitaban a copiar la normativa legal o reglamentaria, sino que también ha afectado al articulado que regulaba materias tan importantes como los vertidos, tramitación de concesiones, o sellado de pozos, entre otras, cuya regulación legal es muy laxa y, por ello, requiere de los PHDH como instrumento ordenador específico de la gestión de la cuenca.

Es deseable que los planes del tercer ciclo, horizonte 2022-2027, se alejen de la parquedad de los planes de segundo ciclo y del elevado desarrollo normativo de los primeros planes, para establecer con una correcta técnica jurídica el desarrollo normativo que, cumpliendo el mandato legal del TRLA y la LADA, ajusten sus determinaciones a las casuísticas y especialidades de cada sistema de explotación y DH. Para ello, deben tener en consideración los fundamentos jurídicos de las sentencias dictadas por el TS al respecto de los anteriores planes, las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea y las guías e instrucciones dictadas para la homogeneización y armonización de contenidos, que faciliten a los usuarios la consulta de los PHDH.

No obstante, no todas las propuestas y recomendaciones apuntadas anteriormente son asumibles por los PHDH, bien sea porque su entidad supera su ámbito de actuación o porque la materia asociada al problema no corresponde que sea tratada a nivel reglamentario¹²³⁴. Entre los

¹²³² FANLO LORAS, A. (2021: 6-7) opina que «la singularidad hidrológica de España (un modelo de gestión del agua “artificializado”, mediante la “regulación” del régimen hidrológico, para garantizar, en el tiempo y en el espacio, la satisfacción de las demandas, imposible de alcanzar en régimen natural), justifica, sin embargo, la complejidad y amplitud de los objetivos de los planes hidrológicos españoles, que desborda la exclusiva perspectiva cualitativa a la que algunos han reducido la DMA, por su base jurídica limitada (ex 192.1 TFUE) y lastrada por ese enfoque no integral, excluyente del “suministro”».

¹²³³ LA ROCA, F. y MARTÍNEZ J. (2020: 1) estiman que la política hidrológica ha sufrido en los últimos años una parálisis administrativa con la excusa de la interinidad gubernamental y que «no se han abordado las cuestiones claves que siguen impidiendo la aplicación plena de la Directiva marco del agua, entre las que destacan la adaptación del régimen económico-financiero de la Ley de aguas para permitir la recuperación de los costes (incluidos los ambientales) según el criterio de quien contamina paga o la plena asunción de los objetivos ambientales como condición previa a la satisfacción de demandas».

¹²³⁴ Véase MITECO (2018: 138-139).

primeros se puede citar la armonización de contenidos y coordinación de los PHDH, los trasvases de recursos intercuenas o la asignación de recursos en los acuíferos compartidos, que de acuerdo con el art. 45 TRLA corresponde al PHN, tanto por ser el máximo instrumento de planificación hidrológica a nivel nacional, como por su rango normativo de ley.

Entre los segundos, están aquellos aspectos de mayor relevancia jurídica que los PHDH no pueden resolver por superar su ámbito material y/o no ser abordables a nivel reglamentario. Como son, entre otros, la mejora de la coordinación de las Administraciones públicas dentro de los comités de autoridades competentes, las políticas de desarrollo agrario y urbanístico, la ordenación de los usos agrarios y ganaderos para evitar la contaminación difusa, la homogeneización en el establecimiento de las zonas protegidas y sus objetivos específicos o la política tarifaria en torno a la utilización del agua. Estas determinaciones escapan del ámbito de los citados PHDH, por cuanto su ordenación corresponde a otros planes sectoriales, a otras Administraciones públicas o deben ser fijados por una norma con rango legal (principio de legalidad tributaria: *nullum tributum sine legem*).

Abogo, al igual que hace el ministerio en su informe del año 2018¹²³⁵, por convocar a todas las Administraciones públicas y a la ciudadanía en general a la revisión del PHN, con objeto de que se defina la política hidráulica a nivel estatal y se armonicen y coordinen las actuaciones de todas las Administraciones hacia la consecución de los objetivos ambientales de la DMA. Ello, sin perjuicio de las peculiaridades territoriales, sociales, económicas o ambientales que existen en cada una de las distintas DH y que, como tales, deberán ser tratadas en los correspondientes PHDH del tercer ciclo (2022-2027) dentro del marco general que se establezca en la citada revisión del PHN.

¹²³⁵ Véase MITECO (2018: 139)

CAPITULO 9

CUARTA ETAPA. PLANES HIDROLÓGICOS DE DEMARCACIÓN (2022 - 2027)

En este capítulo se va a hacer un análisis sintético de los trabajos de revisión de los PHDH de segundo ciclo que se están acometiendo desde el año 2017, dentro del proceso adaptativo continuo establecido por la DMA para la planificación hidrológica. La revisión, sin perjuicio de los posibles retrasos que ha provocado la pandemia sanitaria de la COVID 2019, tenía como horizonte su culminación a finales del año 2021, con objeto de alcanzar en el año 2027 el objetivo ambiental de buen estado para todas las masas de agua, previsto en la DMA¹²³⁶.

A tales efectos, en primer lugar se va a analizar, aunque sea con carácter somero, los cambios normativos y nuevos criterios técnicos elaborados a nivel europeo, estatal y autonómico que afectan al contenido de los PHDH. A continuación, se expondrán los trabajos de elaboración de estos planes y los cambios más importantes realizados en los documentos previos, EpTI y proyectos de plan, que a comienzos del año 2022 están en tramitación¹²³⁷. Finalmente, se incluirá una breve referencia a la coordinación obligada de estos PHDH con los planes específicos de gestión de los fenómenos extremos.

I. MODIFICACIONES NORMATIVAS. NUEVOS CRITERIOS Y GUÍAS TÉCNICAS

La necesidad de proceder a modificar y mejorar la normativa en materia de planificación hidrológica, para avanzar en la implementación de las directrices de la DMA y conseguir alcanzar el buen estado de las aguas en el año 2027, era palpable tanto en los informes de seguimiento realizados por el ministerio, como en los realizados por la Comisión Europea. Por ello, tanto la UE como el Gobierno de la Nación, han aprobado cambios normativos y elaborados documentos guías e instrucciones técnicas para su aplicación en la revisión de los planes de segundo ciclo. De la misma manera, el Parlamento andaluz ha legislado en aspectos tales como el cambio climático o la participación ciudadana y ha aprobado el Pacto Andaluz por el Agua en el año 2020, con incidencia directa en el contenido y en el proceso de elaboración de los PHDH de tercer ciclo. Se trata de cambios de especial relevancia, cuya aplicación

¹²³⁶ El año 2027 supone el límite temporal máximo, incluidas las posibles prorrogas temporales admitidas en el art. 4, que fija la DMA para alcanzar los objetivos ambientales de la totalidad de las masas de agua. Sin perjuicio de que se admitan algunas excepciones respecto de dicho plazo, vinculadas a causas naturales o a problemas asociados con sustancias contaminantes que se hayan incorporado más tarde a las listas de evaluación previstas en el Real Decreto 817/2015.

¹²³⁷ En el momento en que se escriben estas páginas, diciembre de 2021, los proyectos de PHDH se encuentran en fase de exposición pública (en los intercomunitarios finaliza el 22/12/2021 y los intracomunitarios más tarde, por cuanto se ha retrasado la publicación de los planes del Tinto-Odiel-Piedras y del Guadalete-Bárbate).

completa en dicho proceso es dudosa, por cuanto el mismo ya estaba muy avanzado cuando se han aprobado las citadas normas, entre otras la Ley estatal 7/2021 y el Real Decreto 1159/2021; y las Leyes autonómicas 7/2017 y 8/2018¹²³⁸, salvo que exista una revisión anticipada de estos planes, cosa que no ha sucedido hasta ahora¹²³⁹. Por ello, habrá que esperar a la revisión de estos planes en el año 2027 para contrastar en su plenitud los cambios en el contenido y en el proceso participativo que introducen las citadas normas, por cuanto su aplicación en la elaboración de estos planes de tercer ciclo ha sido bastante limitada¹²⁴⁰, como se expone en los epígrafes siguientes.

1. Integración de la adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación

A. Evaluación del impacto en los recursos hídricos

En el año 2017 el CEDEX finalizó el trabajo, encargado por la oficina española del cambio climático, de «Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España», en el que se hizo una evaluación del impacto en doce proyecciones climáticas regionalizadas y en tres periodos futuros (2040, 2070 y 2100). Del estudio se desprende que la escorrentía anual estimada tenía una tendencia ligeramente decreciente para todas las proyecciones: entre el 3 y 7% para el año 2040; entre el 11 y 14% para el 2070; y entre el 13 y 24% para el 2100. Las reducciones eran más acusadas en el suroeste peninsular y menores en las zonas del este. Así, de media, en Andalucía se estimaba una reducción entre el 2 y el 11% para el año 2040, entre el 10 y el 20% para el 2070 y entre el 19 y el 32% en el 2100; y que las sequías tenderían a ser más frecuentes. Estos porcentajes de reducción confirmaban la tendencia establecida en la IPH de reducción entre el 2% y 11% para el año 2027 y la propuesta del ministerio en el año 2021 de una disminución media de la utilización del agua del orden del

¹²³⁸ Amén de numerosas modificaciones en el articulado de la LADA realizadas en la última legislatura, que no afectan directamente a la regulación de la planificación hidrológica, pero sí a los planes de gestión del riesgo de inundación, así como a la ordenación y gestión de las aguas. Estos cambios han sido comentados a lo largo de esta tesis, estando recogidos en la Ley 3/2019, el Decreto-Ley 2/2020, el Decreto-Ley 26/2021 y en la Ley 7/2021.

¹²³⁹ Así lo consideraba EMBID IRUJO, A. con referencia a la citada Ley 7/2021, en la brillante exposición sobre «Seguridad hídrica. Concepto y funcionalidad» realizada en las *Jornadas de Derecho de Aguas 2021* en Zaragoza (27 y 28 de octubre).

¹²⁴⁰ Tal y como indica la propia exposición de motivos del citado Real Decreto 1159/2021, «lo que ahora se plantea es meramente la inclusión con relativa urgencia de mejoras concretas y necesarias, dejando para una próxima actualización vinculada a la pendiente reforma del texto refundido de la Ley de Aguas, adoptado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, su modificación más profunda. Es por ello que se ha planteado este real decreto modificativo, aun siendo conscientes de que este tipo de modificaciones deben aplicarse con carácter restrictivo». No obstante, va a ser difícil que se cumpla su intención de que se aplique a «la configuración de los terceros planes hidrológicos, que deberán ser aprobados en las primeras semanas de 2022, y la revisión de los planes especiales de sequía, que deberá abordarse entre 2022 y 2024», por cuanto no se están cumpliendo los plazos previstos para su tramitación. Como se verá en los próximos apartados, en todos los PHDH se han analizado los efectos del cambio climático (sin llegar a la extensión exigida en la citada Ley 8/2018), pero ante la incertidumbre de los datos analizados se han tomado con cautela en estos PHDH del tercer ciclo las diferentes proyecciones de los estudios realizados por el CEDEX.

15% para el año 2050¹²⁴¹.

Por su parte, Andalucía realizó su propia estimación en el año 2010, resultando una disminución de la escorrentía de un 8,4% en el año 2027 y un 14,9% en el 2050. Ello supondría una reducción de recursos de un 3,4 y 6,3% respectivamente y, como consecuencia, una reducción del 12 y 23% respectivamente de la superficie de riego y un aumento entre un 7 y 40% respectivamente de los años con sequía grave¹²⁴². Son variaciones muy importantes, que se han tomado en consideración en los planes de tercer ciclo intracomunitarios, adoptando una reducción del 8% de los recursos hídricos en la DH del Tinto-Odiel-Piedras, un 4,3% en el Guadalete-Bárbate y un 0,35% en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas¹²⁴³; e incorporando medidas para evitar daños ante el incremento de los episodios de inundación previstos.

La reducción de la precipitación se ve acompañada de un aumento de la temperatura y de la consiguiente demanda de agua para riego y abastecimiento urbano, que en el trabajo realizado por el CEDEX en el año 2012, «Efectos potenciales del cambio climático en las demandas de agua y estrategias de adaptación», se estimaba para las cuencas internas de Andalucía (en el periodo 2011-2040) del 2% para la demanda urbana y del 5% para el regadío (que sería del 6% con adaptación de la fecha de siembra)¹²⁴⁴.

B. Nueva normativa estatal y autonómica

En sintonía con los objetivos establecidos por la DMA, el Pacto Verde Europeo, aprobado por la Comisión Europea en el año 2019, busca un crecimiento realmente sostenible, neutro en emisiones y adaptado a los efectos del cambio climático e incluye entre sus líneas estratégicas

¹²⁴¹ Véase MITECO (2021: 21). Esta disminución obligaría a un ahorro de tres puntos porcentuales en cada ciclo sexenal de planificación hasta el año 2050, teniendo en cuenta que actualmente se cifra el uso consuntivo de agua en 30.000 hm³/año.

¹²⁴² Véase COROMINAS MASIP, J. (2013: 11). Por su parte, MARCOS-GARCÍA, P. y PULIDO-VELÁZQUEZ, M. en su estudio: «Cambio climático y planificación hidrológica: ¿Es adecuado asumir un porcentaje único de reducción de aportaciones para toda la demarcación?», *Revista Ingeniería del Agua* 21.1, año 2017, pp. 35-52, estiman una reducción de la aportación en la Cuenca del Júcar en torno al 29% a medio plazo y del 36% a largo plazo. Los autores consideran que estas estimaciones tienen una alta incertidumbre derivada de los modelos climáticos y, en menor medida, de los modelos hidrológicos. Estos valores son mayores que los estimados en Andalucía y reflejan la alta variabilidad de la reducción de la aportación según el método utilizado de cálculo.

¹²⁴³ En esta DH los recursos hídricos (aguas superficiales y subterráneas) han ido progresivamente adaptándose desde los 997 hm³ previstos en el PHC de 1998, pasando por 1042 hm³ en los PHDH del 2012 y 1036 hm³ en los PHDH del 2015, hasta los 1032,4 hm³ de los PHDH del 2021. Ello, sin perjuicio del aumento progresivo de los recursos no convencionales (reutilización y desalación) y de las variaciones de los recursos externos (trasvases).

¹²⁴⁴ Las variaciones de la demanda presentan múltiples incertidumbres por los cambios en los usos del suelo, mejores técnicas disponibles, acortamiento de ciclos vegetativos o época de siembra. No obstante, en el trabajo realizado por la Comisión Europea «*Impact of a changing climate, land use, and water usage on Europe's water resources*» en el año 2018, se alertaba de los riesgos de escasez de agua en España en el escenario de calentamiento de 2° C y se recomendaban estrategias de adaptación como el ahorro de agua y medidas de eficiencia (la contribución del uso del suelo y los cambios en la demanda son del orden del 10-20% en los impactos del cambio climático).

de actuación: «la contaminación cero en un entorno sin sustancias tóxicas y la preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad». Esta estrategia se ha recogido en la Ley estatal 7/2021 y sus postulados debían ser tenidos en cuenta en la elaboración de estos planes de tercer ciclo (art. 19). A tales efectos, como se expondrá en un próximo apartado, el ministerio está elaborando la modificación del RPH para, entre otras cuestiones, adecuar la planificación hidrológica al cambio climático.

Con carácter previo y a nivel autonómico, se aprobó la Ley 8/2018, que contiene las medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. En sus siete títulos se regulan los nuevos órganos creados para la adaptación al cambio climático (Comisión Interdepartamental de Cambio Climático y la Oficina Andaluza del Cambio Climático), el Plan Andaluz de Acción por el Clima y los instrumentos de referencia para la planificación (escenarios climáticos de Andalucía y el Inventario Andaluz de emisiones de gases de efecto invernadero), el contenido y la evaluación de los planes con incidencia en materia de cambio climático (huella hídrica), la mejora del conocimiento y participación pública (Red de Observatorios de cambio climático de Andalucía y el Consejo Andaluz del Clima), la contratación pública verde y la perspectiva climática de los presupuestos¹²⁴⁵, la mitigación de emisiones y los Sistemas Andaluces de Emisiones Registradas y de Compensación de Emisiones, el régimen sancionador y las medidas de ejecución forzosa¹²⁴⁶. En materia de planificación hidrológica, nos vamos a centrar en el análisis del contenido del título III, arts. 19 y 20, de la Ley 8/2018 autonómica.

Asimismo, en un próximo apartado se van a enumerar aquellas otras exigencias impuestas por el cambio climático en la gestión y planificación hidrológica, como la prevención de sus efectos a medio y largo plazo, la coherencia de dicha planificación con los postulados del Plan Andaluz de Acción por el Clima, el análisis del potencial impacto sobre el consumo energético y los gases de efecto invernadero y la implantación de indicadores que permitan evaluar las medidas adoptadas.

C. Cambios en los objetivos y contenidos de la planificación hidrológica

¹²⁴⁵ A estos efectos, en el BOE de 4 de febrero 2019 aparece publicada la Orden de Presidencia PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministro de 7 de diciembre de 2018 que aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. Este plan responde a la necesidad de incorporar criterios ecológicos en la contratación pública de las administraciones para fomentar y contribuir a los objetivos de sostenibilidad económica y medioambiental. No obstante, como indica JORDANO FRAGA, J. (2018: 2668) «El derecho de acceso a las renovables no debe ser incentivado solo desde la remoción de obstáculos normativos a la implantación sino configurándolo como un auténtico derecho público subjetivo a imagen del derecho de acceso a la vivienda o a la renta mínima de inserción, fusionándose en el haz de derechos sociales en un Estado Social hipocarbónico».

¹²⁴⁶ Para profundizar en el contenido de esta Ley 8/2018 se puede consultar a JORDANO FRAGA, J. (2019: 299-308).

Tanto en la citada Ley autonómica 8/2018¹²⁴⁷, como en la Ley estatal 7/2021, se plantea un cambio importante en cuanto a los objetivos y contenido de los PHDH, cuyo desarrollo reglamentario está actualmente en elaboración por el ministerio para su plena incorporación en la revisión de los citados planes en el año 2027¹²⁴⁸. Así, se plantea:

a) La implantación de un nuevo objetivo en la planificación hidrológica

El art. 19.1 de la Ley 7/2021 establece que «La planificación y la gestión hidrológica, a efectos de su adaptación al cambio climático, tendrán como objetivos conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia»¹²⁴⁹. Para indicar en su apartado segundo que dicha planificación deberá «adecuarse a las directrices y medidas que se desarrollen en la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas».

A tales efectos, la planificación debe analizar los riesgos derivados de los impactos previsibles del cambio climático sobre los regímenes de caudales hidrológicos, los recursos disponibles de los acuíferos, relacionados a su vez con cambios en factores como las temperaturas, las precipitaciones, la acumulación de la nieve o riesgos derivados de los previsibles cambios de

¹²⁴⁷ El art. 19.2 de la Ley 8/2018 fija los contenidos a incluir en los planes y programas con incidencia en materia de cambio climático, como son los PHDH que afectan a los recursos hídricos, cuya valoración se llevará a cabo en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica; mientras que el art. 20 establece que los PHDH deberán analizar la vulnerabilidad de la gestión de los recursos hídricos al cambio climático atendiendo a una serie de impactos: «Inundaciones por lluvias torrenciales y daños debidos a eventos climatológicos extremos, inundación de zonas litorales y daños por la subida del nivel del mar, pérdida de biodiversidad y alteración del patrimonio natural o de los servicios ecosistémicos, cambios en la frecuencia, intensidad y magnitud de los incendios forestales, pérdida de calidad del aire, cambios de la disponibilidad del recurso agua y pérdida de calidad, incremento de la sequía, procesos de degradación de suelo, erosión y desertificación, alteración del balance sedimentario en cuencas hidrográficas y litoral, frecuencia, duración e intensidad de las olas de calor y frío y su incidencia en la pobreza energética, cambios en la demanda y en la oferta turística, modificación estacional de la demanda energética, modificaciones en el sistema eléctrico: generación, transporte, distribución, comercialización, adquisición y utilización de la energía eléctrica, migración poblacional debida al cambio climático. Particularmente su incidencia demográfica en el medio rural, incidencia en la salud humana, incremento en la frecuencia e intensidad de plagas y enfermedades en el medio natural y situación en el empleo ligado a las áreas estratégicas afectadas».

¹²⁴⁸ Como se va a exponer a continuación, actualmente el ministerio está tramitando una modificación del RPH, que añade un nuevo art. 4.bis (de carácter básico) en el que se especifica el contenido mínimo del análisis y estudio específico de adaptación a los efectos del cambio climático.

¹²⁴⁹ EMBID IRUJO, A. (2021) se preguntaba si «¿han cambiado, matizadamente, los objetivos de la Planificación Hidrológica del art. 40.1 TRLA? », a lo que respondía que dicho artículo no podía ser «inane» a lo expresado en la citada Ley 7/2021, aventurando que en no más de un par de años se produciría la consiguiente modificación del TRLA. Ante lo cual proponía cambios en varios artículos de la misma. Asimismo, dudaba que los PHDH de tercer ciclo que se están elaborando actualmente puedan acometer este cambio por cuanto está pendiente de que se apruebe la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica (antes de mayo de 2022), lo que nos llevaría al cuarto ciclo de planificación hidrológica (2027-2032).

vegetación de la cuenca; la frecuencia e intensidad de fenómenos extremos asociados al cambio climático en relación con la ocurrencia de episodios de avenidas y sequías; incremento de la temperatura del agua y sus impactos sobre el régimen hidrológico y los requerimientos de agua por parte de las actividades económicas; y el ascenso del nivel del mar sobre las masas de agua subterránea, las zonas húmedas y los sistemas costeros.

Asimismo, la planificación debe anticiparse a los impactos previsibles analizados sobre las masas de agua y las necesidades hídricas e incluir aquellas actuaciones necesarias para mejorar la seguridad hídrica, entre las que destacan la movilización de los sedimentos retenidos en los embalses hacia las playas y deltas, así como las actuaciones de corrección hidrológico-forestal y prevención de la erosión (estas dos últimas medidas en el seno de los planes de gestión del riesgo de inundación).

b) El análisis de los riesgos y la vulnerabilidad de los usos y ecosistemas al cambio climático, desde la perspectiva ambiental, económica y social

Ambas normas pretenden anticiparse a los impactos previsibles del cambio climático en la gestión del agua, identificando y analizando los riesgos derivados en los recursos disponibles, demanda de agua, ocurrencia de episodios de avenidas y sequías y ascenso del mar, estimando la vulnerabilidad de los usos y masas de agua a dichas variaciones y estableciendo las medidas adecuadas para disminuir tal exposición y vulnerabilidad. El análisis de muchos de estos impactos ya estaba previsto tanto en la normativa estatal como en la autonómica en materia de aguas, como son los efectos de las inundaciones, sequía, erosión y pérdida de suelo, variaciones en las demandas de agua para los distintos usos y la pérdida de biodiversidad del ecosistema acuático. Otros, previstos en el art. 20 de la Ley 8/2018, como las modificaciones en la generación eléctrica, migración poblacional, salud humana y empleo son más novedosos y deberán incorporarse en el estudio de la DH en la revisión de los PHDH en el año 2027¹²⁵⁰.

Estas determinaciones son especialmente relevantes a la hora de fijar en Andalucía los escenarios climáticos para el estudio de las variaciones futuras de los recursos hídricos en cada cuenca y para el establecimiento de las zonas de inundabilidad en los planes de gestión del riesgo de inundación. Por ello, en el Pacto Andalúz por el Agua se propone la revisión y actualización de los indicadores de clima (episodios extremos) a la luz de los recientes episodios de DANA y otros eventos¹²⁵¹.

c) Actuaciones y medidas necesarias para prevenir los efectos del cambio climático a medio y largo plazo

¹²⁵⁰ En todos los EpTI de los PHDH se ha hecho un análisis de la problemática de la adaptación al cambio climático, pero el escaso rigor del mismo y la premura de su elaboración me hacen dudar del acierto de sus datos y de las medidas previstas para su mitigación. Por lo que, previsiblemente, no será hasta los próximos planes del ciclo 2027-2033 cuando se pueda integrar este análisis en todas sus dimensiones.

¹²⁵¹ Véase CAGPyDS (2020:87).

Los PHDH deben justificar la coherencia de sus contenidos con el Plan Andaluz de Acción por el Clima, de manera que en el caso de que se diagnostiquen casos de incoherencia o desviación entre los instrumentos de planificación y los resultados obtenidos, se tiene que proceder a su ajuste, de manera que los primeros sean coherentes con la finalidad perseguida. El Plan Andaluz que ha sido publicado en el Decreto 234/2021, de 13 de octubre¹²⁵², lo que va a imposibilitar que se puedan coordinar sus determinaciones con los PHDH de tercer ciclo que se están elaborando actualmente.

Asimismo, el art. 19.4.e) Ley 7/2021 exige «Considerar los principios de la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica para la adaptación y mejora de la resiliencia del recurso y de los usos frente al cambio climático en la identificación, evaluación y selección de actuaciones en los planes hidrológicos y en la gestión del agua». Esta estrategia aún no se ha aprobado, pero deberá tener en cuenta lo establecido en la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 (aprobada en el Consejo de Ministros del 3 de noviembre de 2020), que complementa al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y las Estrategias Española de Cambio Climático y Energía Limpia y de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española¹²⁵³.

Dentro de las medidas a incluir para prevenir y paliar los impactos, se citan expresamente en la Ley 7/2021 las «actuaciones cuya finalidad expresa consista en mejorar la seguridad hídrica mediante la reducción de la exposición y la vulnerabilidad y la mejora de la resiliencia de las masas de agua, dentro de las que se incluyen las medidas basadas en la naturaleza», las soluciones para la movilización de los sedimentos de los embalses, «con el doble objetivo de mantener la capacidad de regulación de los propios embalses y de restaurar el transporte de sedimentos a los sistemas costeros para frenar la regresión de las playas y la subsidencia de los deltas» y las medidas «de control de avenidas mediante actuaciones de corrección hidrológico

¹²⁵² La disposición adicional primera de la citada Ley 8/2018 exigía que el mencionado plan fuera aprobado antes de un año desde la entrada en vigor de la ley (plazo que fue ampliado por la Ley 6/2019, de 19 de diciembre). El Acuerdo de 9 de enero de 2020 estableció la formulación de dicho plan, que fue aprobado el 13 de octubre de 2021 por el Consejo de Gobierno y publicado en el Decreto 234/2021. El objeto del Plan Andaluz de Acción por el Clima es integrar el cambio climático en la planificación regional y local, alineándose con los planes del Gobierno estatal, el Pacto Verde Europeo y el Acuerdo de París, para así alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible marcados por la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

¹²⁵³ En abril de 2013 se aprobó la Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático, con un horizonte hasta el año 2020, que incluye un conjunto de directrices para el desarrollo de estrategias de adaptación y su integración en los programas e inversiones de la política de cohesión y fondos de desarrollo rural. Por su parte, en España se ha aprobado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2006-2020, y recientemente se ha aprobado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030. Por su parte, en Andalucía se aprobó la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3/09/2002, el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012 por el Acuerdo de 5/06/2007, el Programa Andaluz de Adaptación al Cambio Climático por Acuerdo del 3/08/2010, el Programa de Comunicación por el Acuerdo de 31/01/2012 y, finalmente, el citado Plan Andaluz de Acción por el Clima 2021-2030 por el Decreto 234/2021. Aunque, como indica la exposición de motivos de la citada Ley 8/2018, «los datos reflejados anteriormente dejan claro que las medidas adoptadas hasta ahora respecto a la mitigación del cambio climático han resultado insuficientes».

forestal y prevención de la erosión». La ejecución de estas medidas debe garantizarse a través de un plan de financiación que la asegure.

Por su parte, la Ley 8/2018 exige incluir «las disposiciones necesarias para fomentar la baja emisión de gases de efectos invernadero» en todas las actuaciones, incluidos los servicios del agua¹²⁵⁴, así como minorar el consumo de agua en la producción, para lo que crea el registro público de la huella hídrica, cuyo funcionamiento, organización y metodología de cálculo se deberá establecer en un futuro reglamento. Además, el art. 20.8 exige a la consejería competente en materia de medioambiente elaborar la huella hídrica de Andalucía cada dos años.

d) Los indicadores que permitan evaluar las medidas adoptadas, para ajustar las actuaciones en función del avance de dichos impactos y las mejoras en el conocimiento.

Las medidas adoptadas para el cambio climático, al igual que el resto de las medidas previstas en los PHDH (art. 42 TRLA), deben ser objeto de seguimiento y control por la Administración hidráulica. Para ello, tal y como indica la Comisión Europea en sus informes de seguimiento, debe mejorarse el diseño de las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las masas de agua, así como el método para la selección y evaluación de las medidas adoptadas en los PHDH. A tales efectos, se aprobaron los Reales Decretos 817/2015 y 1075/2015, que regulan los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas, para su aplicación progresiva en el seguimiento de los citados planes de segundo ciclo (disposición transitoria primera del Real Decreto 1/2016). Sobre este aspecto se volverá en un próximo apartado.

Para los planes intracomunitarios, el Pacto Andaluz por el Agua propone utilizar los sistemas de ayuda a la decisión, la inteligencia artificial y el *big data* para gestionar las situaciones de riesgo-inundación o estrés hídrico-sequías, mejorar la evaluación y seguimiento del estado de las masas de agua y, con ello, la toma de decisiones con menor incertidumbre.

2. Implantación de la participación deliberativa en la consulta pública

En los últimos años la sociedad viene reivindicando la profundización democrática en el desarrollo de las políticas públicas y de la acción de gobierno, más allá de la elección de los parlamentarios cada cuatro años. Obedece a esta reclamación, la aprobación de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía. En esta ley se «concreta y materializa el derecho a la participación ciudadana, con mecanismos que abran los centros de decisión política y administrativa, para convertir verdaderamente la participación de la ciudadanía en un presupuesto básico de cualquier iniciativa pública en el ámbito de las

¹²⁵⁴ A tales efectos, la CAGPyDS (2020: 11) propone descarbonizar los servicios del agua y llegar a la huella cero de CO₂, tanto por la captura de carbono por biomasa (forestal y arbolado) como por el uso de renovables. Para ello, se insta a desarrollar un programa de ahorro y diversificación energética en el ciclo del agua, que establezca las medidas adecuadas para el ahorro de agua como la renovación de redes urbanas del agua o del uso agrario, y el ahorro energético mediante el uso de las energías renovables.

competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus entidades locales»¹²⁵⁵. En su título III se regulan los procesos de participación ciudadana y en su capítulo II los procesos de deliberación participativa.

Este proceso de participación en ningún caso deroga o anula el que se establece en la disposición adicional duodécima del TRLA, sino que viene a complementar a dichas normas sectoriales, «las cuales deberán aplicarse con el alcance y efectos establecidos en cada caso» (art. 16.3 de la Ley 7/2017). El proceso no se ha sido aplicado en la participación pública de los PHDH de tercer ciclo, por cuanto la aprobación y entrada en vigor de la citada ley se ha realizado cuando ya estaban muy avanzados los procesos de participación pública de dichos planes. Por ello, posiblemente habrá que esperar a la próxima revisión de los PHDH para comprobar la aplicación de las determinaciones incluidas en la citada Ley 7/2017¹²⁵⁶.

El proceso de deliberación participativa, contemplado en esta ley, debe aprobarse por el centro directivo y comenzará en un plazo máximo de 30 días desde la fecha de la citada aprobación. El acuerdo de aprobación debe incluir el tipo de proceso de participación, los asuntos objeto de deliberación, el órgano responsable de la coordinación del proceso, la duración máxima del periodo de deliberación y las vías o medios de información del proceso (art. 21.2). Tras su realización, se debe elaborar un informe final sobre el proceso, que contenga las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación efectuada. Finalmente, el informe debe publicarse en el portal o página web y en el BOJA, si se considera oportuno¹²⁵⁷.

Con esta Ley 7/2017, por tanto, la CA pretende implantar en general, y en particular en la planificación hidrológica, el proceso deliberativo en la participación pública con los ciudadanos, entidades, organizaciones y Administraciones, hasta ahora cuestionada por las organizaciones y entidades sociales y ambientales por cuanto no se facilita el acceso a la información completa, se ignoran las aportaciones y observaciones realizadas con respecto a

¹²⁵⁵ Véase la exposición de motivos de la citada Ley 7/2017.

¹²⁵⁶ Ello sin perjuicio de que, de forma excepcional, se pueda aplicar el proceso de deliberación participativa en la fase de consulta pública de los ejemplares del proyecto de PHDH, que se debe realizar durante el año 2021 y 2022, si se considera que la política pública ha adquirido durante su tramitación una trascendencia imprevista en el momento inicial o cuando las características de la misma se hayan transformado de forma sustancial (art. 19.2 Ley 7/2017) o si los ciudadanos lo solicitan mediante la presentación de un mínimo de 20.000 firmas válidas de personas físicas con derecho a participación ciudadana (art. 6).

¹²⁵⁷ En la consulta pública realizada sobre los documentos iniciales de la revisión de los PHDH del tercer ciclo se publicó inicialmente el calendario de participación pública junto con los documentos iniciales y, posteriormente, el informe de alegaciones en la página web. En dicho informe se incluye el alegante, la fecha, temática, resumen de la misma y respuesta a la misma, pero por lo general carece de una justificación precisa de los motivos de su no consideración. Por tanto, son dos las diferencias destacables con el proceso de participación deliberativa de la Ley 7/2017: uno, la imposibilidad de los ciudadanos para plantear nuevos temas importantes y soluciones al respecto en la consulta pública, debiendo solamente opinar sobre los temas y soluciones dadas por los redactores de los planes; y dos, la falta de justificación y valoración de las alegaciones presentadas en el proceso de participación pública.

las planteadas por los usuarios y se limitan los temas a tratar en los EpTI¹²⁵⁸. Por todo ello, en el Pacto Andalúz por el Agua se propone realizar una participación efectiva en la elaboración de las políticas de agua mediante el reforzamiento de los procesos de información y participación pública y la reformulación de los distintos órganos de participación.

3. Evaluación y seguimiento del estado de las masas de agua

Uno de los problemas principales detectados por la Comisión Europea en los planes anteriores era la carencia o mala evaluación del estado de las masas de agua por falta de unos criterios químicos y biológicos claros y precisos para realizar dicha evaluación¹²⁵⁹, que tuvieran en cuenta la protección de las aguas frente a sustancias prioritarias. A tales efectos, se han dictado las Directivas 2008/105/CE y 2009/90/CE (traspuestas al ordenamiento interno por el Real Decreto 60/2011) que establecen las normas de calidad del agua y las especificaciones técnicas para el análisis químico y el seguimiento del estado de dichas masas de agua. A las que han seguido múltiples normas y propuestas, como la Decisión 2013/480/UE, de 20 de septiembre, para fijar los valores de las clasificaciones de los sistemas de seguimiento, la Directiva 2014/101/UE, de 30 de octubre, que modifica la DMA, la Directiva 2014/80/UE, de 11 de julio, de protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y la Decisión 2015/495/UE, de 20 de marzo, que establece una lista de sustancias a seguir en la evaluación de las aguas.

Estos criterios fueron recogidos, para las aguas superficiales, en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, que ha modificado el RDPH y el RPH y derogado los anexos del RAPAPH y las órdenes ministeriales relacionadas con los mismos¹²⁶⁰. De igual forma, para la evaluación del estado de las aguas subterráneas se dicta el Real Decreto 1075/2015, de 27 de noviembre,

¹²⁵⁸ Así, entre las propuestas realizadas por entidades como AEOPAS o CCOO, en materia de participación, se incluye: «asumir y promover un modelo de participación activa, justa, diversa, comprometida y equilibrada, en el que puedan intervenir todos los actores socioeconómicos en igualdad de condiciones. Es necesario modificar la composición de los distintos órganos colegiados para permitir una mayor presencia de la sociedad civil y superar la situación actual de aplastante presencia de representantes de las Administraciones Públicas».

¹²⁵⁹ La IPH estatal no define los límites precisos para establecer el estado de las masas de agua respecto a todos los elementos de calidad, las categorías y los tipos de aguas. Por lo que en ausencia de estudios de detalle para cada masa de agua, hay que recurrir a los criterios generales de la IPH. Ello provocaba un vacío legal y técnico en cuanto a los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las masas de aguas superficiales y subterráneas. Para evitar este vacío, la disposición adicional primera del Real Decreto 817/2015, que aprobó los PHDH intercomunitarios de segundo ciclo, establece que para la aplicación de los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las masas de aguas previstos en dicha norma se deberán tener en cuenta las orientaciones técnicas (documentos guías) que vaya estableciendo la Comisión Europea.

¹²⁶⁰ Así, se modificó el art.1 RDPH para efectuar una remisión al citado Real Decreto 817/2015 en cuanto a los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental. Del mismo modo, se modificaron los arts. 3, 4, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 43, 51, 81, 89 y se incluyeron los arts. 39.bis y 45.bis en el RPH para completar la transposición de los arts. 4, 7, 8, 10, y 16 DMA y así cumplir la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de octubre de 2013 (asimismo se aprovechó para modificar la disposición final primera y otorgar carácter básico a varios artículos del citado RPH). Por lo que no ha sido necesario adaptar la normativa autonómica de aguas, ya que la CA no ha dictado un reglamento de planificación propio y aplica supletoriamente el RPH estatal.

que ha modificado el anexo II del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, que regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, así como la IPH (apdo. 2.3.2).

Los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas se debían aplicar a partir del 22/12/2015 en los programas de control de vigilancia y seguimiento de las medidas de los planes de segundo ciclo (disposición transitoria única del Real Decreto 817/2015)¹²⁶¹. Mientras que la clasificación del estado químico de las aguas como «bueno o no alcanza el buen estado», de acuerdo con las Normas de Calidad Ambiental (anexo IV), será aplicable a partir del 22/12/2018, con objeto de que sea tenido en cuenta en la caracterización de las masas de agua y en el programa de medidas de los planes del tercer ciclo.

4. Establecimiento de objetivos ambientales

Uno de los aspectos que más observaciones ha recibido de la Comisión Europea ha sido la mala aplicación de las exenciones a los objetivos ambientales establecidos en el art. 4 (apdos. 4 a 7) DMA¹²⁶². Las exenciones pueden ser temporales, para alargar el plazo para la consecución del buen estado de las masas de agua más allá del año 2021 (y como máximo hasta el 2027); o para establecer unos objetivos medioambientales menos rigurosos. Para ambas se exigen en la citada DMA unas condiciones estrictas, que no han tenido el debido desarrollo reglamentario a nivel estatal ni su debida aplicación en los PHDH¹²⁶³.

Para mejorar su implementación, y en desarrollo del Documento guía núm. 20 del año 2009, el CIS elaboró algunos documentos técnicos o guías de orientaciones de cara al tercer ciclo de planificación¹²⁶⁴:

- Documento guía núm. 36. *Article 4(7) Exemptions to the Environmental Objectives*. En el cual se describen las posibilidades de aplicación de exenciones al cumplimiento de los objetivos ambientales bajo la hipótesis de nuevas modificaciones.

¹²⁶¹ Por ello, la disposición transitoria primera del Real Decreto 1/2016, que aprueba los citados PHDH de segundo ciclo, exige que se apliquen los referidos criterios en dichos planes. Los resultados de los seguimientos de la primera lista de observación efectuados en virtud del art. 25 del Real Decreto 817/2015 se debían remitir a la Unión Europea antes de diciembre de 2016 (disposición final tercera) y, para cada sustancia que se incluya posteriormente, se debía informar en el plazo de veintidós meses a partir de dicha inclusión.

¹²⁶² El MITECO (2019A: 92-93) plantea la necesidad de revisar las exenciones establecidas en el art. 4.5 DMA «a fin de clarificar cuando han de aplicarse objetivos menos rigurosos en algún parámetro o elemento de calidad, o cuando el problema está más relacionado con una asignación no adecuada de la tipología de la masa».

¹²⁶³ En los PHDH de segundo ciclo se han propuesto objetivos menos rigurosos en un 3,4% de las masas de agua (p. ej. las 66 masas en el Duero por la calidad hidromorfológicas o las 23 masas en el Guadalquivir por elementos físico-químicos) y demorado temporalmente la consecución de los objetivos ambientales más allá del año 2021 respecto de un 27,4% de las masas de agua (p. ej. las 51 masas de agua de las cuencas internas catalanas).

¹²⁶⁴ Estos documentos se pueden consultar, sin restricciones de acceso, en el portal web de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm.

- *Clarification on the application of WFD Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline.* Donde se analizan las condiciones de uso de la exención que posibilita justificar un retraso temporal al cumplimiento de los objetivos ambientales.
- *Natural Conditions in relation to WFD Exemptions.* Estrechamente relacionado con el anterior, en este documento se analiza el alcance de lo que, en el contexto del art. 4 DMA, debe entenderse por condiciones naturales, incluyendo ejemplos de aplicación.

5. Caudales ecológicos. Reservas naturales fluviales

Otro aspecto sumamente conflictivo judicialmente, y que ha sido objeto también de observaciones por parte de la Comisión Europea, es el establecimiento de los caudales ecológicos o ambientales necesarios para mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados y mejorar el estado o potencial ecológico de las masas de agua. A tales efectos, el Gobierno de la Nación modificó, por medio del Real Decreto 638/2016, el articulado del RDPH¹²⁶⁵ para regular los caudales ecológicos. Este régimen jurídico será aplicable plenamente para los caudales ecológicos que se determinen e implanten en los planes de tercer ciclo que se están elaborando actualmente, así como en las condiciones que se impongan en las nuevas concesiones que se otorguen y en la revisión de las existentes. Asimismo, el ministerio ha impulsado, en colaboración con los organismos de cuenca, los «trabajos de seguimiento adaptativo respecto a los regímenes ecológicos» que permitan conocer el efecto real que los caudales tienen sobre el medio fluvial y los ecosistemas acuáticos, y trabaja actualmente en «la mejora de una normativa general que permita un tratamiento homogéneo de los caudales ecológicos en todas las demarcaciones»¹²⁶⁶.

Muy relacionada con dichos caudales y el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos está la designación de las reservas naturales fluviales, que en los distintos PHDH se ha realizado de acuerdo con estudios técnicos y ambientales dispares que, por lo común, no atienden a los indicadores biológicos y ecológicos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Por ello, mediante el citado Real Decreto 638/2016 se modificó también la regulación del RPH acerca de las características para declarar las reservas hidrológicas, el régimen de protección y el conjunto de medidas para la gestión de las mismas y se creó el Catalogo Nacional de Reservas Hidrológicas. Estas prescripciones serán

¹²⁶⁵ Sin perjuicio de que la STS 3353/2018, de 3 de octubre (recurso 145/2017) haya declarado nulo el apdo. 2 del art. 49.quinquies RDPH, que establecía algunas consideraciones para valorar el incumplimiento del régimen de caudales ecológicos, basándose en que «lo que se establece en el párrafo segundo del precepto son unos márgenes de tolerancia, en virtud de los cuales el incumplimiento de las exigencias de los planes respecto de los caudales ecológico, no comporta incumplimiento del régimen de estos caudales» (FJ 5º). Declarando conforme a derecho el resto de los preceptos impugnados: apdos. 3, 4, 5 y 6 del art. 49.querter, apdos. 2, 5 y 6 del art. 49.quinquies, letras n) e i) de los arts. 315 y 316, disposición transitoria quinta, y las modificaciones realizadas al respecto en el RPH.

¹²⁶⁶ Véase MITECO (2021: 31)

aplicables a las reservas que se propongan en los planes del tercer ciclo, pero no a las zonas protegidas incluidas en los planes de segundo ciclo, que de acuerdo con su disposición transitoria única «mantendrán su consideración durante toda la vigencia de los respectivos planes sin perjuicio de su declaración como reservas hidrológicas».

En las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía tan solo serían aplicables los cambios incluidos en el RDPH respecto a los caudales ecológicos, por cuanto se han dictado como normativa básica en base al art. 149.1.23 CE, pero no la regulación de las reservas naturales fluviales, que solo serán aplicables a la cuencas intercomunitarias al dictarse de acuerdo con el art. 149.1.22 CE.

6. Zonas inundables

Los PHDH aprobados hasta la fecha, siguiendo las determinaciones establecidas en el Real Decreto 903/2010, han incluido limitaciones y condicionantes diversos a las actuaciones en el DPH y sus zonas de protección, con objeto de minorar el riesgo de inundación. La heterogeneidad de los postulados y criterios técnicos utilizados para establecer esas limitaciones a los usos y autorizaciones ha hecho necesario que el citado Real Decreto 638/2016 haya modificado la regulación prevista en el RDPH, con objeto de resolver «determinadas lagunas existentes en la normativa vigente, mejorando su regulación y garantizando la adecuada implantación y coordinación de los PHC y los Planes de gestión del riesgo de inundación»¹²⁶⁷. Así, se ha regulado en dicho RDPH el procedimiento para determinar la máxima crecida ordinaria en aquellos cauces en los que no pueda aplicarse la definición existente, la identificación de los usos y actividades vulnerables frente avenidas no autorizables y las limitaciones al uso de las zonas inundables, la gestión de los embalses durante las avenidas, las autorizaciones de obras en DPH (puentes, terraplenes, etc.), así como la obligación de los titulares de presas de redactar las normas de explotación y los planes de emergencia de acuerdo con la normativa técnica específica.

Del mismo modo, el citado Real Decreto 638/2016 ha modificado la regulación del Real Decreto 903/2010 para unificar la definición de la zona de flujo preferente y exigir que la ordenación de los usos del suelo que establezcan los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no puedan incluir determinaciones que no sean compatibles, entre otras, con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación. La regulación será aplicable tanto a las cuencas intercomunitarias como a las intracomunitarias, por cuanto se ha dictado al amparo del art. 149.1.29 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre seguridad pública. Debe aplicarse a la revisión de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas intracomunitarias de Andalucía que se están tramitando actualmente.

¹²⁶⁷ Véase la exposición de motivos del citado Real Decreto 903/2010.

7. Intercambio de información

Para el correcto seguimiento del estado de las masas de agua por parte de la Comisión Europea, la DMA estableció unos plazos y medios concretos para la remisión de la información por el ministerio, a partir de la que le suministran los organismos de cuenca y las Administraciones autonómicas competentes, así como para su exposición al público en general (art. 15 TRLA). A tales efectos, el CIS elaboró el Documento guía núm. 35: *WFD Reporting Guidance*, donde se describe con mucho detalle los contenidos de los PHDH aprobados y que debe incluir el *reporting* a la UE.

A su vez el ministerio, por mandato del art. 30 del Real Decreto 817/2015, ha creado el sistema de intercambio de información NABIA¹²⁶⁸, que se alimenta con los datos procedentes de los programas de seguimiento anuales. Esta información se gestiona a través de la aplicación PH-Web¹²⁶⁹, que mantiene la Dirección General del Agua desde su creación en el año 2016 y que la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar coordinará con la información sobre el estado y calidad de las masas de aguas de transición y costeras.

8. Ámbito territorial

La delimitación textual del ámbito territorial de los PHC realizada inicialmente en el Real Decreto 650/1987, modificada posteriormente por el Real Decreto 125/2007 para ampliarla al ámbito de las DH exigido en la DMA, provocaba problemas a la hora de cruzar la información entre los citados PHDH, ya que había zonas de solapamiento entre las DH, así como zonas que no pertenecían a ninguna DH. Este problema, que se venía arrastrando desde los primeros PHC, se hizo más palpable a partir de que fuera necesario enviar la documentación georreferenciada a la UE.

En un primer momento, se intentó solucionarlo con acuerdos entre los organismos de cuenca implicados, previa delimitación cartográfica de la divisoria mediante una orden, en aras de la seguridad jurídica (p. ej. la divisoria entre las DH del Guadiana y del Júcar por la ARM/3797/2008, de 16 de diciembre). Pero ante el retraso en la delimitación, se encargó al CEDEX que delimitara con detalle los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca estatales mediante la traza cartográfica de las líneas divisorias principales. La delimitación no afecta a la normativa antes referida, puesto que se limita a precisar cartográficamente dichos límites; sin embargo, para dotarla de carácter normativo y evitar cualquier conflicto que pudiera suscitarse, ha sido publicada en la Orden TEC/921/2018, de 30 de agosto, del MITECO. De

¹²⁶⁸ Ello por cuanto la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, así como las obligaciones y compromisos internacionales (en especial con la UE), obligan a disponer de un sistema de información nacional sobre el estado y calidad de las aguas, que gestiona el ministerio. Véase la exposición de motivos del citado Real Decreto 817/2015.

¹²⁶⁹ Link al PH-web (11/11/2020): <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/>

acuerdo con la disposición adicional segunda de dicha orden, los organismos de cuenca están obligados a adaptar su cartografía al contenido de dicha delimitación a partir del día 12/09/2018, lo que afecta a los PHDH de tercer ciclo que comenzaron a elaborarse en el año 2017.

Esta delimitación no afecta a las divisorias entre las cuencas intracomunitarias andaluzas, cuya competencia es autonómica, pero sí a la divisoria de dichas cuencas con las cuencas intercomunitarias gestionadas por la CH del Guadiana, Guadalquivir y Segura. Esta divisoria entre las cuencas andaluzas fue fijada geográficamente en el año 2009 y cargada en la REDIAM, una vez aprobado el Decreto 357/2009 que fijaba su ámbito territorial.

9. Actualización del RPH

La exposición de motivos del Real Decreto 1159/2021, que modifica el RPH, indica que «Tras catorce años de aplicación algunos de los contenidos de este Reglamento requieren ser actualizados, acomodando los requisitos y procedimientos que regula a las nuevas necesidades e interpretaciones, técnicas y jurisprudenciales, de los conceptos que maneja»¹²⁷⁰. La actualización tiene un carácter global, afectando tanto a los procedimientos de elaboración, tramitación, aprobación, seguimiento y revisión, como a su contenido (incorporación de la variable del cambio climático, exenciones a los objetivos ambientales, indicadores de sequía, armonización de la normativa y organización de los programas de medidas) y a los requisitos de publicación y notificación a la UE. Estos cambios debían aplicarse ya para los planes del tercer ciclo, pero la tardanza en su aprobación va a conllevar su posposición a la elaboración de los PHDH de cuarto ciclo (2027-2033).

Dejando a un lado los cambios en el contenido de los PES, que se abordarán en un apartado posterior, las modificaciones realizadas en el RPH¹²⁷¹ relativas a los PHDH son las siguientes:

- Se amplían los contenidos exigibles para la revisión de los planes.
- Se establecen los requisitos para incluir la adaptación al cambio climático en la planificación hidrológica.
- La definición de las tipologías y caracterización de las masas de agua y el sistema de evaluación conforme al Real Decreto 817/2015.
- Elaboración por el ministerio de un inventario nacional de recursos hídricos y de la evolución de las demandas.
- Identificación sistemática y análisis de los impactos.

¹²⁷⁰ Véase <https://www.miteco.gob.es/es/agua/participacion-publica/PP-RD-Planificacion-Hidrologica-sept-2021.aspx>.

¹²⁷¹ Asimismo, se modifica la disposición final primera para establecer el carácter básico o no de las nuevas disposiciones y la cuarta para habilitar a la ministra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para adaptar este RPH a las rápidas adaptaciones técnicas que se implanten por la UE; y se incluye una disposición transitoria para dar de plazo hasta el año 2024 para la adaptación de las infraestructuras informáticas del registro de zonas protegidas y una disposición adicional que fija las condiciones para autorizar la realización de actuaciones que supongan la modificación física de las masas de agua.

- Nuevas disposiciones sobre las concesiones, priorización y compatibilidad de los usos y, en su caso, declaración de utilidad pública.
- Registro de zonas protegidas.
- Refuerzo de los requisitos para aplicar las exenciones al logro de los objetivos ambientales.
- Contenido de los análisis económicos de la recuperación de costes.
- Organización y documentación de los programas de las medidas.
- Regulación de los informes de seguimiento.
- Actualización de los requisitos de publicación y notificación a la UE y demás información asociada, así como la acotación y armonización del contenido normativo de dichos planes¹²⁷².

Los aspectos más destacables de la propuesta de reforma son los siguientes¹²⁷³:

- Se especifica el contenido a incluir en los PHDH para la adaptación al cambio climático en base al citado art. 19 de la Ley 7/2021. En Andalucía este contenido, como anteriormente se ha comentado, deberá tener en cuenta la Ley 8/2018 y las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como los instrumentos de referencia para la planificación.
- Se establece expresamente la supremacía del uso de abastecimiento, incluyendo la dotación necesaria para «industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal», disipando cualquier duda al respecto que pudiera existir en base al art. 23.2 LADA. Asimismo, se equiparan los caudales

¹²⁷² Salvo la regulación de la publicación de los PHDH, estos aspectos solo son aplicables a los planes intercomunitarios. Sin perjuicio de la conveniencia de que también los planes intracomunitarios apliquen la estructura prevista en el nuevo art. 81 RPH para una mayor homogeneidad de los contenidos y una más fácil comprensión del texto por parte de los ciudadanos. Muy significativa me parece la incorporación expresa en dicho artículo de la previsión de que «La normativa de los planes hidrológicos de cuenca no incorporará contenidos para los que el plan no esté expresamente habilitado mediante una norma legal o reglamentaria», prohibiendo cualquier extralimitación normativa por parte de los redactores de dichos planes.

¹²⁷³ Véase la Fundación Nueva Cultura del Agua (2021: 2-4). En este apartado, solo se recogen aquellos cambios que, por tener carácter básico, afectan también a los PHDH intracomunitarios de Andalucía. Sin perjuicio de otros cambios incluidos en el RPH que, aunque solo tienen aplicación en los planes intercomunitarios, son muy cuestionables, como la justificación de las exenciones en el siguiente ciclo de planificación y no con carácter previo, como exige el art. 233.bis RDPH; así como la obligación de incluir en la revisión «para todas las masas de agua que todavía no hayan alcanzado el buen estado, una justificación de la aplicabilidad de las exenciones al logro de los objetivos ambientales conforme a los artículos 36 y 37», en vez de adoptar todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos y alcanzar el buen estado de las masas de agua. La falta de consideración por el ministerio a las propuestas realizadas por dicha fundación en la consulta pública, les lleva a quejarse de que «se sigue otorgando a los procedimientos de consulta y participación públicas un valor marginal y de mero trámite dentro del procedimiento. Esta desatención a la participación pública [de la modificación del RPH] contrasta y deslegitima las frecuentes declaraciones de intenciones y enunciados generales en distintos documentos acerca de la importancia de la participación pública y la contribución de las partes interesadas para una buena gobernanza del agua».

ecológicos (a pesar de no ser un uso) con el uso de abastecimiento en cuanto a la regla de supremacía del uso del art. 60.3 TRLA y se priorizan las concesiones destinadas a la producción eléctrica con tecnologías renovables (aunque no se establecen los requisitos de su aplicación).

- Se establecen los criterios a tener en cuenta en los PHDH para fijar las condiciones para la declaración de utilidad pública a efectos de la expropiación forzosa de las concesiones y se exige informe preceptivo del organismo de cuenca para la declaración de utilidad pública de una actividad por la autoridad competente.
- Se establece el contenido mínimo del registro de zonas protegidas y la exigencia de mantenerlo en permanente revisión, sin indicar cómo afecta esto al contenido de los PHDH. No obstante, el establecimiento en dicho registro de perímetros de protección en las áreas protegidas por captación de agua para consumo humano es discrecional, cuando debería ser obligatorio en base a la Directiva 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.
- La elaboración por el ministerio de una caracterización económica general del uso del agua por DH, sin abordar la propuesta de Jimened Compaired para la modificación de la regulación de la recuperación de costes¹²⁷⁴.
- El carácter potestativo de las medidas para evitar o controlar la entrada de contaminantes de fuentes difusas en las masas de agua (autorización previa de actividades, límites máximos de contenido de nitratos o limitaciones a las concesiones) y la obligación de las CCAA de tener en cuenta dichos límites máximos en sus programas de actuación sobre zonas vulnerables. Asimismo, se incluye la obligación de informar en los planes de las autorizaciones de vertido a las masas de agua subterránea y de realizar inspecciones anuales de dichos vertidos.
- Se incorpora la obligación de ratificar los informes de compatibilidad en los expedientes en trámite en el momento de publicarse un nuevo PHDH, prevista en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1/2016, que aprobó los planes de segundo ciclo.

¹²⁷⁴ Véase el Informe sobre la reforma de la fiscalidad del agua en España elaborado por I. JIMÉNEZ COMPAIRED para el Libro verde de la gobernanza del agua en España en el año 2020. La propuesta de modificación del marco normativo de la recuperación de costes ha sido recomendada por la Comisión Europea y sumamente reclamada por la sociedad en general. Fundación Nueva Cultura del Agua (2021: 3) critica que no se incluyan «criterios que garanticen el rigor técnico en las metodologías de análisis económico, especialmente deficientes en la integración de los costes ambientales y [siga] sin abordar la exclusión de la aplicación del principio Quien contamina Paga a los usuarios agrarios, en el ámbito de la contaminación difusa agraria, lo que supone un agravio comparativo con el resto de usuarios».

II. PRIMERA FASE. DOCUMENTOS INICIALES

1. Elaboración y consulta pública

Siguiendo los nuevos criterios técnicos y jurídicos para la caracterización de las masas de agua anteriormente comentados y cumpliendo los plazos establecidos en la DMA, en el año 2017 comenzaron los trabajos de revisión de los PHDH para el tercer ciclo de planificación (2022-2027). El proceso seguido ha sido análogo al desarrollado para los dos ciclos anteriores, realizándose en tres fases principales: documentos iniciales, EpTI y proyecto de PHDH. En este apartado nos centraremos en la primera fase, para en los siguientes analizar las otras fases.

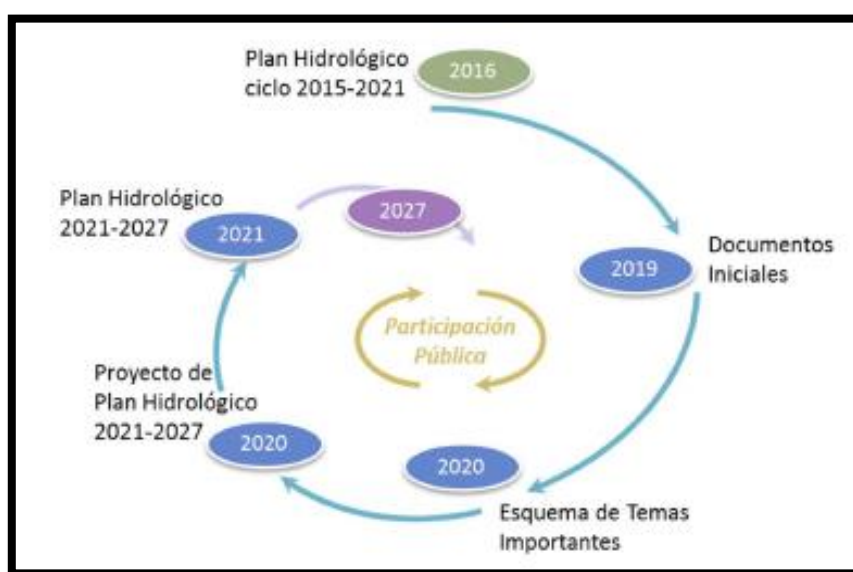


Ilustración 44. Esquema del proceso de revisión de los planes del tercer ciclo. Fuente: MITECO (2019A: 19)

Durante los años 2017 y 2018, los organismos de cuenca y las Administraciones autonómicas competentes elaboraron los documentos iniciales del tercer ciclo (art. 41.2 y 5 TRLA), acerca de las principales tareas y actividades a realizar, el calendario previsto, el estudio general de la DH y las fórmulas de consulta y participación pública previstas. Estos documentos previos fueron publicados para las cuencas hidrográficas intercomunitarios en el BOE núm. 253 de 19 de octubre de 2018 y, para las cuencas intracomunitarias de Andalucía, en el BOJA núm. 222 de 16 de noviembre de 2018 (Acuerdo de 8 de noviembre de 2018 de la Dirección General de Planificación y Gestión del DPH). Se abrió un plazo de seis meses para la consulta pública y la presentación de aportaciones y cuantas observaciones y sugerencias se estimaran convenientes realizar¹²⁷⁵.

¹²⁷⁵ El MITECO (2019A: 20) incluye una tabla con los enlaces a los documentos iniciales del tercer ciclo de

2. Observaciones realizadas a los documentos iniciales

El Observatorio de las Políticas del Agua, en su informe del año 2020, hizo una serie de observaciones a dichos documentos iniciales con objeto de que pudieran ser de interés para la fase posterior del EpTI¹²⁷⁶. A continuación se van a extraer los aspectos más relevantes de dicho informe.

a) *Transparencia y acceso a la información*

Propone facilitar la trazabilidad de los datos y de la información utilizada para elaborar los citados documentos iniciales, aportar las referencias de los modelos utilizados para los cálculos y, en el caso de haber recurrido a expertos, identificarlos. Pero sobretodo, se destaca la necesidad de que los datos numéricos indiquen la fecha de su obtención, ya que los planes suelen utilizar en su elaboración estudios anteriores en el tiempo que pueden presentar grandes diferencias con la situación real a la fecha de aprobación de dichos planes (p. ej. el análisis económico de los PHDH de segundo ciclo aprobados en el año 2016 se realizó con datos del año 2008).

b) *Efectos del cambio climático*

Considera conveniente realizar una cuantificación, con el máximo rigor, de los recursos disponibles a la luz del cambio climático, justificando los cambios adoptados con respecto a los valores anteriormente aceptados (p. ej. en el PHDH del Guadalquivir se ha pasado de 7.043 hm³/año en el primer ciclo a 8.259,93 hm³/año en el tercer ciclo). Y del mismo modo, especificar y evaluar las medidas adoptadas en relación con el cambio climático, con objeto de evitar la adopción de medidas que puedan conducir a una mayor vulnerabilidad al cambio climático o a una merma de los objetivos ambientales.

c) *Coherencia entre los instrumentos de planificación*

Critica que los PES no formen parte explícita y nítida de los PHDH, para que así puedan someterse al procedimiento de la planificación hidrológica y evitar la disparidad de determinaciones entre ambos planes¹²⁷⁷. A mi juicio, hubiera sido más

planificación, donde se puede observar como la práctica totalidad de las DH intracomunitarias han procedido a someter a consulta pública los documentos iniciales, incluida las Islas Canarias cuyos PHDH de segundo ciclo fueron aprobados posteriormente entre septiembre del 2018 y enero 2019. Se muestra así a la Comisión Europea la voluntad de cumplir con los plazos de elaboración en esta revisión, aun cuando ello limite el horizonte temporal de los planes aprobados para el segundo ciclo. Por el contrario la DH de Islas Baleares, que aprobó una segunda versión del PHDH del segundo ciclo el 8 de febrero de 2019, retrasó consecuentemente la consulta pública de los documentos iniciales del tercer ciclo a octubre de 2019 para no mezclar los procedimientos.

¹²⁷⁶ Véase Observatorio de las Políticas del Agua (2020: 4-12).

¹²⁷⁷ Esta disparidad de criterios fue detectada en los PHDH de segundo ciclo, por lo que en la disposición final primera del Real Decreto 1/2016 que los aprobó, se exigía que se revisaran dichos planes de gestión de las sequías

conveniente que estos planes se integraran en el procedimiento de revisión de los PHDH, al igual que ocurre con los planes de gestión del riesgo de inundación, de manera que se redactaran simultáneamente y se sometieran a la vez al proceso de información pública. Ello facilitaría su consulta y debate, a la par que mejoraría la coordinación de sus contenidos.

d) Análisis presión-impacto

Propone avanzar en el análisis de las masas de agua siguiendo el esquema DPSIR, exigido por la Comisión Europea, que permite relacionar las presiones con los efectos adversos o impactos existentes en las masas de agua y así poder dirigir las medidas adecuadas a la actividad origen de la fuente de las presiones. Ello exige que en estos planes prevalezcan los objetivos medioambientales sobre el incremento de recursos y usos previstos, de manera que la mayor parte de las medidas previstas se encaminen a la consecución de dichos objetivos medioambientales con la eliminación de los impactos y presiones detectadas.

e) Garantía del abastecimiento

Recomienda ampliar la garantía cuantitativa y cualitativa del abastecimiento urbano de agua, siguiendo las recomendaciones de la OMS. A mi juicio, estas garantías deberían ceñirse a los consumos actuales y no a los futuribles previstos en los planeamientos generales de los diferentes municipios, por cuanto las demandas futuras están condicionadas por el crecimiento natural de la población y el desarrollo urbanístico municipal previamente informado por los organismos de cuenca¹²⁷⁸.

f) Programa de medidas

Consideraba que seguía faltando una valoración de la eficacia de las medidas del plan anterior que permitiera reformular las medidas en la revisión del plan para reducir las presiones y alcanzar los objetivos previstos. En cuanto a las medidas concretas a incluir en los planes, destacaba la necesidad de buscar la reconversión del sector agrario hacia modelos de menor consumo de caudales, fertilizantes y agrotóxicos, restaurar la continuidad fluvial y, en general, tener en cuenta los efectos del cambio climático en usos como el eléctrico o el turístico.

g) Caudales ecológicos

Remitía a las observaciones realizadas por la Comisión Europea en su informe de febrero de 2018, en el que se instaba a fijar un régimen de caudales ecológicos

antes del 31 de diciembre de 2017. Me remito a lo ya comentado en el anterior capítulo.

¹²⁷⁸ Véase la STS 924/2015, de 6 de marzo (recurso 321/2013).

adecuado en todas las masas fluviales, que incluyera los caudales mínimos, máximos, variabilidad estacional, crecidas y tasas de cambio. Ello, por cuanto la práctica totalidad de los planes de segundo ciclo, como se ha expuesto en el anterior capítulo, solo incluían la determinación de los caudales mínimos y no en todas las masas de agua superficiales.

h) Zonas protegidas

Proponía especificar, para cada una de las zonas protegidas, los requerimientos hídricos necesarios para su mantenimiento y conservación. Por ello, de no haber sido establecidos por las Administraciones autonómicas competentes, deberían ser fijados por los redactores del plan¹²⁷⁹.

i) Análisis económico

Abogaba por mejorar la definición y la metodología de cálculo de los costes, en especial del grado de aplicación del principio quien contamina paga en los usos agrícolas y ganaderos para minorar la contaminación difusa por nutrientes y plaguicidas de las masas de agua. Así como por la actualización de los estudios económicos de los costes por usos realizados en el año 2008, que sirvieron de base para los análisis del plan de segundo ciclo.

j) Consulta y participación pública

El proceso de participación previsto en los documentos iniciales seguía siendo básicamente continuista y poco ambicioso, por lo que estimaba poco probable que se fuera a recuperar la ilusión de los participantes del primer plan tras la decepción del proceso realizado en el plan de segundo ciclo. Las carencias detectadas en el proceso realizado eran la pobreza del marco conceptual y metodológico (se confundía la participación activa con una consulta pública y carecía de espacios de deliberación entre partes¹²⁸⁰), una participación poco estructurada y desconectada de los órganos

¹²⁷⁹ La complejidad jurídica y competencial en la determinación de estas zonas y la insuficiente coordinación entre las Administraciones competentes en la gestión del agua y la conservación de la naturaleza ha sido tratada en el anterior capítulo, al cual me remito.

¹²⁸⁰ DEL MORAL ITUARTE, L. (2017: 182-186), de acuerdo con los resultados del proyecto de investigación «Democracia deliberativa y política de aguas: experiencias de participación en el contexto de la Directiva Marco del Agua» de PARTDMA, considera que «aunque se ha dado un paso importante en la participación en la planificación hidrológica tras la DMA con un notable proceso de aprendizaje social y una consolidación de redes de actores, el proceso no se puede situar en el marco de las teorías deliberativas por cuanto los procesos se organizan de manera que no se tienen en cuenta las desiguales capacidades de los participantes, de manera que siguen primando las propuestas de los usuarios y actores tradicionales de la hidro-política y, por tanto, en las decisiones finales no se refleja necesariamente el resultado de las discusiones y deliberaciones». Destaca como características del proceso seguido hasta la fecha: la ausencia del público en general, falta de un plan de participación (y la consiguiente improvisación), desigualdad de capacidades y recursos entre los participantes,

de participación formal y la falta de apoyo institucional a la participación de las partes interesadas con menores capacidades económicas, técnicas y humanas¹²⁸¹.

En general, en el citado informe no se vislumbraban perspectivas de grandes cambios en la elaboración de estos planes de tercer ciclo, que al igual que los planes anteriores eran continuistas tanto en los datos y estudios técnicos que sirven de base para la evaluación y seguimiento del estado de las masas de agua, como en los objetivos previstos y medidas propuestas para alcanzar los mismos. No obstante, se observaba una lenta pero progresiva orientación de los PHDH, de la mano de las propuestas de asociaciones y grupos ecologistas, hacia medidas medioambientalistas y de protección del DPH y sus ecosistemas asociados, que se habían visto ignoradas en los últimos años por la utilización del agua como motor de desarrollo económico y social para salir de la crisis económica de la primera década del 2000¹²⁸².

III. SEGUNDA FASE. ESQUEMA DE TEMAS IMPORTANTES

Finalizada esta primera fase, a comienzos del año 2020 se inició la segunda fase con la elaboración de los EpTI de cada DH y su posterior trámite de consulta pública por un plazo de seis meses, junto con el documento de inicio de la evaluación ambiental estratégica. Así, respecto de las cuencas hidrográficas intercomunitarias se publicó en el BOE núm. 21, de 24 de enero de 2020; y respecto de las cuencas intracomunitarias andaluzas, en el BOJA núm. 15, de 23 de enero de 2020 (Resolución de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos de 20 de enero). El plazo que debía haber terminado el 24 de julio del 2020, pero que se amplió hasta mediados de octubre del 2020 por el confinamiento decretado por la crisis sanitaria del COVID-19 mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y sus sucesivas

eliminación del debate de los temas claves, falta de liderazgo y voluntad política, ausencia de devolución y de proceso deliberativo en general. Las dudas expuestas en el proyecto PARTDMA, de que «resultaría preocupante que los actuales procesos sentaran un precedente sobre cómo hacer las cosas. Es decir, que desde las instituciones se tomara lo ahora hecho como aquello normal, o como lo único factible a hacer», se están haciendo una realidad en gran parte de las DH, por cuanto mantienen planes de participación continuistas con los realizados en los ciclos anteriores. Como recalca el autor, es necesario que «las instituciones encargadas de promover y dirigir el proceso (Consejos del Agua, organismos de cuenca, etc.) perciban una presión ciudadana en este sentido», ya que solo a través de los movimientos sociales se conseguirá que las aportaciones y observaciones realizadas en los procesos de participación se tengan en cuenta en el documento final, y de que el proceso camine hacia la implantación de una auténtica gobernanza en la gestión del agua.

¹²⁸¹ En la consulta pública de los documentos iniciales de la DH Tinto-Odiel-Piedras la falta de participación se evidencio por la presentación de solo siete alegaciones, correspondientes a la Administración estatal y a usuarios o actores tradicionales de la política hidráulica: Autoridad Portuaria de Huelva, Endesa, AREDA, ASARE, UPA, IGME y CR Andévalo Minero.

¹²⁸² Crítica que contrasta con la postura mantenida por FANLO LORAS, A. (2021: 7), que defiende un enfoque equilibrado de los objetivos socio-económicos (desarrollo económico y necesidades humanas) con los ambientales (protección de la calidad del agua y ecosistemas asociados), que «evite resultados absolutamente disparatados y alejados del sentido común y de la pública utilidad en el transcendental asunto de los caudales ecológicos».

prórrogas¹²⁸³.

A continuación se expone un somero análisis de los contenidos incluidos en dichos EpTI, tanto de las cuencas hidrográficas intracomunitarias como intercomunitarias, con objeto de valorar los cambios incluidos con respecto a los planes de segundo ciclo.

1. Demarcaciones intracomunitarias

En los EpTI se identifican y valoran los principales problemas de la DH y se plantean posibles alternativas de actuación para su solución. De los resultados de su debate en el proceso de participación realizado deben salir las directrices y criterios para la elaboración posterior del proyecto de revisión del PHDH. Ya se ha comentado anteriormente que el hecho de que los aspectos a debatir en los EpTI sean fijados por la propia administración redactora del plan constriñe y limita sobremanera el alcance del debate, tanto de los temas a tratar como de las alternativas a evaluar¹²⁸⁴.

Así, los EpTI debían haberse elaborado a partir del seguimiento y evaluación de las actuaciones realizadas en el anterior plan de segundo ciclo y de los objetivos conseguidos en las masas de agua afectadas. De acuerdo con estos resultados y con los estudios técnicos y ambientales realizados para la caracterización de la DH en los documentos iniciales redactados en el año 2018, se debían extraer los principales problemas y temas importantes a dar solución en el nuevo plan revisado. La falta, como se ha comentado anteriormente, de un verdadero control y seguimiento del estado de las masas de agua y del estudio DPSIR para fijar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos, así como el carácter continuista de la política hídrica seguida en los planes, hizo que los temas importantes a debatir a propuesta de la Administración siguieran siendo prácticamente los mismos, sin atender a los requerimientos realizados por los participantes en los foros y grupos de trabajo.

A continuación se exponen los principales temas tratados en los EpTI en cada DH intracomunitaria.

¹²⁸³ La Dirección General de Participación y Recurso Hídricos resolvió que el periodo de consulta pública del EpTI de las DH intracomunitarias de Andalucía se prolongara hasta el día 8 de octubre de 2020 inclusive. Mientras que la Dirección General del Agua determinó que el periodo de consultas para las DH intercomunitarias finalizara el 30 de octubre.

¹²⁸⁴ La memoria del EpTI de la DH del Tinto-Odiel-Piedras del tercer ciclo indicaba que: «Sin duda, en el ámbito de la demarcación existirán muchos otros problemas, que pueden ser muy relevantes para quien los padece, pero que por su naturaleza deben afrontarse trabajando con las medidas de ordenación y gestión que ofrece el marco jurídico vigente. Son problemas que, salvo que por su reiteración y dimensión requieran el estudio de nuevas posibilidades de actuación, no son objeto del plan hidrológico». Se fijó estrictamente el contenido material del debate y se limitó cualquier posible observación que se apartara de las propuestas por la propia Administración, observaciones que normalmente son rechazadas de plano. Se constituía, así, la participación como un plebiscito de las distintas alternativas propuestas por la Administración hidráulica para cada problema considerado.

A. Tinto-Odiel-Piedras

Los temas importantes tratados en los PHDH del tercer ciclo en comparación con los planes del segundo ciclo eran los siguientes:

Grupo	Relación de T.I. del ETI del segundo ciclo	Propuesta de T.I. del ETI del tercer ciclo	Observaciones
Cumplimiento de objetivos medioambientales	Contaminación puntual	Contaminación puntual de origen urbano y otros	
	Contaminación difusa	Contaminación difusa de origen agrario y otros	
	Contaminación por drenaje ácido de mina	Contaminación difusa por drenaje ácido de mina	
	Contaminación en la ría de Huelva		Desaparece como TI
		Otras alteraciones en las masas de agua superficial	Tema nuevo
		Zonas protegidas.	Tema nuevo
Atención a las demandas y racionalidad del uso	Satisfacción de demandas	Disponibilidad de recursos hídricos	
Seguridad frente a fenómenos meteorológicos extremos	Inundaciones	Riegos de avenidas e inundaciones	
	Gestión de las sequías	Vulnerabilidad ante sequías	
Conocimiento y gobernanza	Conocimiento y gobernanza	Conocimiento y gobernanza	
		Conocimiento y gestión de las masas litorales	Tema nuevo
		Aspectos económicos y recuperación de costes	Tema nuevo
		Adaptación al cambio climático	Tema nuevo

Ilustración 45. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Tinto-Odiel-Piedras 2020

Como se puede observar, los principales cambios realizados eran la eliminación del tema de la contaminación de la ría de Huelva y la incorporación de cinco nuevos temas: otras alternaciones en las masas de agua superficial, zonas protegidas, cambio climático, mejora del conocimiento y gestión de las masas litorales, y recuperación de costes. Se desconocen los motivos de dichas variaciones, por cuanto no se ofrecía información clara y precisa en dicho documento de los motivos de la eliminación de unos temas y la incorporación de otros. Personalmente, no entiendo los motivos de la eliminación del tema de la contaminación de la ría de Huelva del debate, por cuanto sigue estando sometida dicha masa de agua de transición a las mismas

presiones de contaminación que en los anteriores ciclos de planificación y, de hecho, aparece en los documentos iniciales como «masa presionada significativamente» por vertidos de contaminación química y con estado «peor que bueno». En cuanto a los temas nuevos tratados, la lectura de las fichas anexas a la memoria permite considerar que se deben a exigencias de la Comisión Europea o del ministerio, por cuanto no responden a impactos o presiones nuevas ni a masas de agua concretas que hayan empeorado su estado.

A mi juicio, no se han afrontado los temas verdaderamente importantes de la DH para los ciudadanos en general (y los usuarios en particular) y se han imitado a enunciar grandes temas genéricos, faltos de concreción y de posibilidad de debate entre los participantes. Así, se eliminó uno de los problemas más demandados por asociaciones como la Mesa de la Ría, como es la contaminación de la ría de Huelva.

B. Guadalete-Bárbate

Por su parte, en esta demarcación teníamos los siguientes temas importantes:

Grupo	Relación de T.I. del ETI del segundo ciclo	Propuesta de T.I. del ETI del tercer ciclo	Observaciones
Cumplimiento de objetivos medioambientales	Contaminación puntual	Contaminación puntual de origen urbano y otros	
	Contaminación difusa	Contaminación difusa de origen agrario y otros	
	Calidad de riberas	---	Desaparece como TI
		Otras alteraciones en las masas de agua superficial	Tema nuevo
		Zonas protegidas.	Tema nuevo ...
Atención a las demandas y racionalidad del uso	Satisfacción de demandas en la Sierra de Cádiz	Disponibilidad de recursos hídricos	
	Satisfacción de demandas en la zona Media-baja del sistema Guadalete y el sistema Barbate		
Seguridad frente a fenómenos meteorológicos extremos	Inundaciones	Riegos de avenidas e inundaciones	
	Gestión de las sequías	Vulnerabilidad frente a sequías	
Conocimiento y gobernanza	Conocimiento y gobernanza	Conocimiento y gobernanza	
		Conocimiento y gestión de las masas litorales	Tema nuevo
		Aspectos económicos y recuperación de costes	Tema nuevo
		Adaptación al cambio climático	Tema nuevo

Ilustración 46. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Guadalete-Bárbate 2020

Del mismo modo, en esta DH se eliminó como tema importante la «calidad de riberas» y se incorporaron los mismos cinco temas importantes que en la DH del Tinto-Odiel-Piedras¹²⁸⁵. No comparto la eliminación de este tema, injustificada en la memoria, ya que no me consta que se hayan eliminado totalmente las presiones e impactos en las riberas de dicha DH.

C. Cuencas Mediterráneas Andaluzas

Grupo	Relación de T.I. del ETI del segundo ciclo	Propuesta de T.I. del ETI del tercer ciclo	Observaciones
Cumplimiento de objetivos medioambientales	4. Contaminación por vertidos de aguas residuales urbanas	1. Contaminación puntual de origen urbano y otros	Agrupados. Mayor peso en la contaminación por aguas residuales urbanas.
	5. Contaminación de origen industrial		
	2. Contaminación por nitratos de origen agrario	2. Contaminación difusa de origen agrario y otros	Agrupados
	3. Contaminación por productos fitosanitarios		
	1. Insuficiencia de caudales fluyentes	3. Extracción de agua superficial y subterránea	Agrupados
	9. Sobreexplotación de acuíferos, intrusión marina y otros procesos de salinización		
	6. Degradación del medio biótico	4. Otras alteraciones en las masas de agua superficial	Agrupados
	7. Alteraciones morfológicas e inestabilidad de cauces y del frente litoral		
	8. Erosión y aporte de sólidos a la red fluvial		
	10. Afecciones a hábitats y especies de interés	5. Zonas protegidas	Cambio de nombre
	11. Problemática de la Bahía de Algeciras	-	Eliminado. Ya no se considera tema importante, ya que los problemas de la Bahía de Algeciras no son exclusivos de este ámbito y se tratan en otras fichas.
Atención a las demandas y racionalidad del uso	12. Problemas de satisfacción de las demandas: aspectos cuantitativos	6. Disponibilidad de recursos hídricos	Agrupados
	13. Problemas de satisfacción de las demandas: aspectos cualitativos		
	14. Insostenibilidad hídrica de los subsistemas I-4 y I-5		
Seguridad frente a fenómenos meteorológicos extremos	15. Riesgo de avenidas e inundaciones	7. Riesgo de avenidas e inundaciones	Se mantiene
	16. Vulnerabilidad frente a sequías	8. Vulnerabilidad frente a sequías	Se mantiene
Conocimiento y gobernanza	17. Conocimiento y gobernanza	9. Conocimiento y gobernanza	Se mantiene
	-	10. Conocimiento y gobernanza en aguas litorales	Tema nuevo
	-	11. Aspectos económicos y recuperación de costes	Tema nuevo
	-	12. Cambio climático	Tema nuevo

Ilustración 47. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2020

¹²⁸⁵ La enorme homogeneidad que existe entre los EpTI del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate obedece a que la unidad de planificación responsable de su elaboración es la misma. Siendo diferente de la unidad de planificación de la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, que además se ubica en Málaga.

En las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se agruparon los dieciséis temas importantes del segundo ciclo en doce temas, se eliminó «la problemática de la Bahía de Algeciras» y se incluyeron tres nuevos temas en materia de conocimiento y gobernanza. Del mismo modo que los anteriores planes, tampoco se especificaron los motivos de la eliminación de la Bahía de Algeciras del debate, pero sí que se justificó la incorporación de los tres temas nuevos basándose en el «análisis de los procesos de consulta y participación pública, los documentos de evaluación ambiental estratégica del ciclo anterior, el documento de evaluación de la Comisión Europea referido a los planes hidrológicos españoles del segundo ciclo y los documentos iniciales del presente ciclo de revisión».

2. Demarcaciones intercomunitarias

A. Guadalquivir

Al igual que en los PHDH intracomunitarios, también aquí se fusionaron temas importantes para no extender la consulta y el debate¹²⁸⁶ y se eliminaron algunos de ellos: procesos erosivos, sequía, campañas para la concienciación de los usuarios y avances en el registro de zonas protegidas¹²⁸⁷. A su vez, se incorporaron los temas de recuperación de costes y financiación y Doñana. Este último tema es recurrente en las observaciones y alegaciones realizadas en los procesos de consulta y participación pública llevados a cabo hasta la fecha, así como en los procesos judiciales, por lo que era coherente que se incorporara al debate público en los EpTI.

A este respecto, en la memoria se solicitaba un planteamiento armonizado de la Dirección General del Agua sobre varios temas importantes que eran comunes a todas las DH y que podrían demandar modificaciones normativas de rango superior al reglamentario de los PHDH. Entre ellos estaban la implantación efectiva de los caudales ecológicos, la restauración hidromorfológico del espacio fluvial, la explotación sostenible de las masas de agua subterránea en mal estado, la medición de extracciones de agua superficial y subterránea y la ordenación de las asignaciones de recursos y los bajos niveles de recuperación de los costes de los servicios del agua. Estos aspectos, en base a lo establecido en el art. 45.1.a) TRLA, bien podrían regularse

¹²⁸⁶En la memoria del EpTI del Guadalquivir se justifica la agrupación o fusión de temas importantes en que no es coherente ni práctico que exista un número muy elevado de temas importantes, por lo que se agrupan según temáticas principales para someterlos a consulta y debate. Me sorprende el comentario que realizan a que se mantienen los temas importantes del segundo ciclo «con independencia de que los problemas planteados en esos temas continúen o no vigentes», por cuanto los temas importantes se deben establecer en cada ciclo de planificación en función del análisis DPSIR realizado en el estudio general de la DH incluido en los documentos iniciales.

¹²⁸⁷ Las divergencias de los temas tratados en las DH puede deberse a los diferentes problemas y especialidades que existen en cada DH, pero no está justificado que se hayan eliminado temas generales como son las zonas protegidas o las sequías, cuando son algunas de las materias en las que hay que mejorar a juicio tanto de la Comisión Europea como del propio ministerio. Igualmente, considero injustificable la no incorporación del cambio climático como un tema importante en el tercer ciclo en la DH del Guadalquivir, que según el estudio realizado por el CEDEX se va a ver muy afectada por la reducción de recursos y es una fuente de preocupaciones tanto para los usuarios como para los ciudadanos en general.

vía PHN para su aplicación general en todas las DH.

Así, durante el año 2020 se expusieron a consulta pública los EpTI de la DH del Guadalquivir los siguientes temas importantes:

Grupo	Relación de T.I. del ETI del segundo ciclo	Propuesta de T.I. del ETI del tercer ciclo	Observaciones
Cumplimiento de objetivos medioambientales	T.I.1. Contaminación de origen urbano.	T.I.1. Contaminación de origen urbano e industrial.	Se agrupan al considerarse incluidos en un mismo problema: vertidos insuficientemente depurados.
	T.I.2. Contaminación de origen industrial. Sustancias peligrosas.		
	T.I.3. Contaminación de origen agropecuario.	T.I.2. Contaminación difusa.	Se mantiene como TI.
	T.I.4. Procesos erosivos	-	Se elimina.
	T.I.5. Implantación de caudales ecológicos.	T.I.4. Implantación del régimen de caudales ecológicos.	Se mantiene como TI.
	T.I.7. Explotación intensiva y ordenación de extracciones de aguas subterráneas.	T.I.7. Gestión sostenible de las aguas subterráneas.	Se mantiene como TI.
	T.I.8. Gestión del agua en el estuario.	-	Desaparece como al considerarse integrada en los demás temas importantes.
	-	T.I.10. Doñana	Tema nuevo que abarca aspectos relacionados tanto con al cumplimiento de los objetivos medioambientales como a la atención a las demandas y racionalidad del uso en Doñana
	-	T.I.3. Alteraciones Hidromorfológicas	Nuevo Tema
	T.I.15. Especies exóticas invasoras.	T.I.8. Especies alóctonas invasoras.	Se mantiene como TI.
Atención a las demandas y racionalidad del uso	T.I.6. Mejora de la garantía: contención de la demanda y nuevos recursos.	T.I.6. Mantenimiento de la garantía en un contexto de incertidumbre climática.	Se mantiene como TI y se amplía incluyendo la incertidumbre climática.
Seguridad frente a fenómenos meteorológicos extremos	T.I.9. Avenidas e inundaciones.	T.I.12. Gestión del Riesgo de inundación	Se mantiene como TI.
	T.I.10. Sequías	-	Desaparece como TI al considerarse que este tema se rige por su plan específico.
Conocimiento y Gobernanza	T.I.11. Redes de control para la evaluación del estado de las masas de agua.	T.I.9. Redes de control y mejora del conocimiento.	Se mantiene como TI.
	T.I.12. Revisión concesional.	T.I.5. Ordenación y control del dominio público hidráulico	Se mantiene y amplía el contenido.
	T.I.13. Campañas para la concienciación de los usuarios.	-	Se elimina.
	T.I.14. Avances en el registro de zonas protegidas.	-	Se elimina.
	-	T.I.11. Recuperación de costes y financiación	Nueva Ficha

Ilustración 48. Relación entre los Temas Importantes del EpTI segundo ciclo y la propuesta para el tercer ciclo. Fuente: Memoria EpTI Guadalquivir 2020

B. Guadiana

Por su parte, la CH del Guadiana estableció como temas importantes en su EpTI los siguientes:

- T.I.01 Contaminación urbana e industrial.
- T.I.02 Contaminación difusa
- T.I.03 Gestión sostenible de las aguas subterráneas.
- T.I.04 Especies alóctonas invasoras.
- T.I.05 Alteraciones hidromorfológicas de las masas de agua superficial.
- T.I.06 Dificultades en la definición, implantación y seguimiento de los caudales ecológicos.
- T.I.07 Recuperación de costes y financiación de los programas de medidas y del organismo de cuenca
- T.I.08 Adaptación al cambio climático.
- T.I.09 Medición de extracciones y asignación de recursos.
- T.I.10 Coordinación entre administraciones.
- T.I.11 Gestión del riesgo de inundación

Del mismo modo que en los anteriores EpTI, se procedió a fusionar y reordenar los temas importantes, eliminándose los relacionados con la mejora y actualización del conocimiento para el logro de objetivos medioambientales y la necesidad de propuesta de medidas adicionales; e incluyéndose dos temas nuevos: la recuperación de costes y financiación de los programas de medidas y la adaptación al cambio climático.

Al igual que el EpTI del Guadalquivir, reclamaba tratar varios temas a nivel nacional que, además de los anteriormente expuestos, eran la reducción de las aportaciones de nitrógeno y productos fitosanitarios a las masas de agua y la adaptación de los escenarios de aprovechamiento a las previsiones del cambio climático.

C. Segura

Finalmente en los EpTI del Segura se incluyeron como temas importantes:

- T.I.01 Explotación sostenible de masas de agua subterráneas.
- T.I.02 Contaminación difusa por nitratos y otros
- T.I.03 Sostenibilidad de los regadíos del trasvase Tajo-Segura.
- T.I.04 Mejora del estado del Mar Menor y gestión de su cuenca vertiente intracomunitaria de la Región de Murcia
- T.I.05 Implantación efectiva de los regímenes de caudales ecológicos
- T.I.06 Recuperación de los costes de los servicios del agua
- T.I.07 Control de extracciones y superficies de riego
- T.I.08 Importancia socioeconómica del regadío
- T.I.09 Sobreexplotación de acuíferos del Sureste de Albacete y Altiplano, y Noroeste de la Región de Murcia
- T.I.10 Adaptación al cambio climático
- T.I.11 Gestión del riesgo de inundación
- T.I.12 Restauración hidromorfológico del espacio fluvial

- T.I.13 Asignación y régimen económico-financiero de los recurso de desalinización
- T.I.14 Contaminación por vertidos puntuales
- T.I.15 Regadíos sociales de interés general
- T.I.16 Regeneración ambiental de la Bahía de Portman

Aquí también se produjo una fusión y reagrupación de los temas importantes del segundo ciclo y se eliminaron los temas referentes a la eutrofización de las lagunas de La Mata y Torrevieja, la contaminación en las Dársenas de Escombreras y Cartagena, la garantía insuficiente de los recursos propios para el regadío de las Vegas, la satisfacción de las demandas urbanas no mancomunadas en la provincia de Albacete y la escasez de control foronómico del sistema Segura. Por su parte, se incluyeron como temas nuevos: la adaptación al cambio climático, la recuperación de costes de los servicios y la sostenibilidad del modelo de gestión y el control de las extracciones y de las superficies de riego.

Además de varios de los temas antes apuntados en las DH del Guadiana y del Guadalquivir, se solicitaba un tratamiento armónico a nivel nacional de la gestión del riesgo de inundación. Esta materia es sumamente importante en esta DH, por las graves consecuencias que las inundaciones han tenido históricamente en las poblaciones ribereñas tras las periódicas y recurrentes lluvias torrenciales, pero cuya armonización debe realizarse a nivel de la Dirección General del Agua para todas las DH.

3. Resultados de la participación pública

A pesar de la experiencia de los dos últimos procesos participativos llevados a cabo en los PHDH de primer y segundo ciclo, sigue constatándose una falta de criterios claros de la metodología y objetivos de la participación, así como de implicación de la propia Administración pública en el proceso¹²⁸⁸. Ello trae consigo una pérdida paulatina de credibilidad en el proceso participativo y un descenso de la participación en los mismos de asociaciones y ciudadanos en general, al mantener los usuarios sus canales paralelos de participación y negociación para influir en la toma de decisiones de dicha Administración.

Con estos precedentes y con las debidas restricciones impuestas por la crisis sanitaria, los organismos de cuenca estatales y la Administración autonómica han desarrollado varios talleres, algunos presenciales y otros online, para la información y debate de los EpTI, así como jornadas informativas webinar en las cuencas intercomunitarias para dar respuesta a las preguntas de los ciudadanos. La participación y resultados obtenidos en la participación pública se pueden consultar en la página web de cada Administración hidráulica.

¹²⁸⁸ Existen múltiples estudios realizados al respecto, en los cuales se exponen las principales carencias y se proponen mejoras al proceso participativo. Entre ellos se pueden citar: Observatorio de seguimiento de la implementación de la DMA en España (2009), ESPLUGA TRENC, J. y otros. (2011), FERRER, G. y LA ROCA, F. (2011), BALLESTER CIURO, A. (2014) y DEL MORAL ITUARTE, L. (2017).

A su vez, el ministerio realizó una encuesta online dirigida a todos los ciudadanos para conocer el grado de sintonía de los ciudadanos con cada uno de los temas importantes analizados en cada DH y con las alternativas o medidas elegidas para su solución. La encuesta tuvo un relativo éxito, por cuanto la visitaron más personas que asistentes a los talleres propuestos, siendo contestada principalmente por ciudadanos no usuarios del agua¹²⁸⁹, que realizaron observaciones y alegaciones a contenidos concretos de los PHDH ajenos a los EpTI, reflejando la discordancia existente entre los temas importantes tratados y las preocupaciones de la sociedad en general. Así, en cuanto a las medidas a implantar para solucionar los temas importantes, los encuestados se decantaron, mayoritariamente, por la alternativa maximalista en casi todos los temas importantes¹²⁹⁰, es decir, el cumplimiento íntegro de todo el programa de medidas, excepto en la implantación de los caudales ecológicos y en la gestión del riesgo de inundaciones, que votaron a la alternativa tendencial de solo continuar con las medidas ya puestas en marcha. Se muestra así, que la ciudadanía en general demanda a las Administraciones públicas la ejecución plena de las medidas programadas para dar respuesta a los temas importantes detectados y, así, cumplir los objetivos propuestos en los PHDH.

Por tanto, el proceso participativo seguido en el tercer ciclo no ha variado la tónica general de los anteriores, con una participación en los talleres de los ciudadanos baja en comparación con los usuarios, asociaciones y Administraciones públicas. Personalmente, me adhiero a las propuestas realizadas por diversos autores para mejorar el proceso de participación pública actual, basado en una participación institucional y orgánica con afán puramente de consulta: introducir cambios normativos en el proceso de participación con objeto de otorgar una mayor implicación a los actores más representativos de los territorios y una delimitación nítida de los roles de los participantes, así como adoptar una metodología flexible adaptada a cada contexto social, claridad en los objetivos y un plazo mayor de participación¹²⁹¹.

¹²⁸⁹ Frente a las 69 personas que asistieron a los cuatro talleres realizados por la CH del Guadalquivir, la encuesta online la visitaron 117 personas, de las cuales solo 52 personas contestaron la encuesta parcialmente. Los temas importantes más votados en los EpTI del Guadalquivir fueron la contaminación de origen urbano e industrial, la gestión sostenible de las aguas subterráneas y las especies alóctonas invasoras. Ello contrasta con las observaciones recogidas en los talleres realizados con las Administraciones, asociaciones y usuarios que mayoritariamente (152 de las 190 recibidas) se centraron en el mantenimiento de la garantía en un contexto de incertidumbre climática y en la ordenación y control del DPH.

¹²⁹⁰ Las alternativas propuestas en la encuesta eran: la tendencial (solo las medidas ya en marcha), la maximalista (cumplimiento de todo el programa de medidas) y la posibilista (selección de medidas y uso de excepciones).

¹²⁹¹ Véase ESPLUGA TRENC, J. y otros (2011: 21). El Observatorio de seguimiento de la implementación de la DMA en España (2007: 6) planteaba que «El nuevo enfoque participativo de la DMA debería suponer reformas institucionales serias en la Administración general del Estado y en las administraciones autonómicas con competencias en política del agua». Cambios que, como se ha analizado en esta tesis, no se han producido en toda su extensión. A tales efectos, PARES, M. y otros. (2014: 116) proponen 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). Por su parte, el Observatorio de las políticas del agua (2020: 10-11) incluye como propuestas de mejoras: la normalización de los

IV. TERCERA FASE. PROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO

La pandemia sanitaria ha provocado el retraso en la publicación, con respecto a los plazos previstos en la DMA, del proyecto de los PHDH intercomunitarios, la propuesta de proyecto de plan de gestión del riesgo de inundación y del estudio ambiental estratégico conjunto, que se ha realizado en el BOE núm. 148 de 22 de junio de 2021. Se ha otorgado un plazo de participación pública de seis meses para el proyecto de PHDH y el estudio ambiental; y de tres meses para el proyecto del plan de gestión. El plazo finalizó el día 22 de diciembre de 2021, recibándose más de 6000 propuestas, observaciones y sugerencias. De conformidad con el art. 26.6 de la Ley 50/1997, desde el día 3 de febrero hasta el 4 de marzo del año 2022 está puesto a disposición de los interesados y el público en general el proyecto de real decreto que aprueba la revisión de estos planes intercomunitarios, así como su memoria del análisis de impacto normativo, para que se realicen las observaciones que se consideren oportunas.

Por su parte, el proyecto de PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se ha publicado el 3 de septiembre de 2021 (BOJA núm. 170) y el de las DH del Guadalete-Bárbate y Tinto-Odiel-Piedras el 7 de diciembre de 2021 (BOJA núm. 234), a punto de finalizar el plazo de seis meses otorgado el 4 de marzo y 8 de junio de 2022 respectivamente¹²⁹². El contenido normativo de estos planes no se analiza por no haberse publicado el mismo a la finalización de este estudio.

Del análisis realizado por el ministerio en junio de 2021 se pueden extraer las principales características de los PHDH intercomunitarios¹²⁹³:

1. Propuestas planteadas para la solución de los problemas analizados en los EpTI

Los principales problemas analizados en los EpTI a nivel global de las DH han sido: la adaptación al cambio climático, la depuración de vertidos urbanos, la lucha contra la contaminación difusa, la recuperación ambiental del espacio fluvial y de la zona inundación, la gestión sostenible de las aguas subterráneas y la protección de los hábitats y especies de la Red

procesos de participación (alcance, objetivos, procedimientos, resultados); la coordinación y encaje entre los procesos de participación y los órganos de participación; la implantación de mesas temáticas de carácter intersectorial; dotarse de medios económicos para facilitar la participación de los ciudadanos y de personal técnico cualificado en participación pública; y distribuir adecuadamente en el territorio de la DH los actos públicos para llegar a todo el tejido social.

¹²⁹² Con la excepción del proyecto del PHDH de Fuerteventura, el resto de las DH intercomunitarias e intracomunitarias han publicado los citados proyectos mucho antes que las DH intracomunitarias andaluzas (entre mayo y septiembre del 2021). Por lo que, previsiblemente, los PHDH intracomunitarias de Andalucía serán los últimos planes que se aprueben en España a mediados del año 2022. Para más información se puede consultar: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/PPHH_tercer_ciclo.aspx

¹²⁹³ En el informe del ministerio no se analizan los PHDH intracomunitarios por no tener información de los mismos, ante el retraso de la publicación de los citados proyectos.

Natura 2000. Ante estos problemas, los PHDH han propuesto las siguientes medidas¹²⁹⁴:

- La elaboración de un plan de adaptación al cambio climático en cada DH, que proporcione información actualizada sobre la vulnerabilidad de los distintos elementos naturales y factores socioeconómicos y defina las medidas concretas que disminuyan dicha vulnerabilidad.
- Implantación del plan de saneamiento y depuración para aglomeraciones menores de 5.000 heq impulsado por el ministerio en coordinación con el resto de Administraciones competentes.
- Coordinación entre las Administraciones públicas en la definición de las redes de control, declaración de zonas vulnerables y programa de actuación contra la contaminación difusa. Así como la declaración de masas de agua subterránea en riesgo en las DH del Guadiana, Guadalquivir y Segura.
- Medidas de recuperación y restauración hidromorfológica, así como el propósito de estimar el resto de componentes de los caudales ecológicos y contribuir a su implementación efectiva en todas las masas de agua.
- Plan de acción sobre las aguas subterráneas, que abarca medidas de control de extracciones, potenciación del capital humano de los organismos de cuenca y una modificación normativa y reglamentaria¹²⁹⁵.
- Coordinación administrativa para la conservación de hábitats y especies, y la lucha contra las especies invasoras¹²⁹⁶.
- Avances en la identificación y caracterización de las masas de agua, los programas de seguimiento y evaluación del estado, el inventario de recursos y en la implementación del sistema de información y documentación.

¹²⁹⁴ Véase MITECO (2021: 19-39). Algunas de las medidas se limitan a cumplir lo establecido en la normativa de cambio climático, depuración o aguas subterráneas; y otras son simples intenciones carentes, a mi juicio, de aplicación o ejecución real.

¹²⁹⁵ El MITECO (2021: 35) considera que existen «múltiples cuestiones susceptibles de mejoras [...] control de las extracciones, de la potenciación de diversos instrumentos de gestión a disposición de los organismos de cuenca, la simplificación de procedimientos, o la modificación del régimen sancionador, entre otras modificaciones del régimen jurídico».

¹²⁹⁶ A tales efectos, se ha elaborado una Instrucción del Secretario de Estado de fecha 24/02/2021 para el desarrollo de actuaciones en materia de especies exóticas invasoras y gestión del DPH. https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas/instruccion-sema-24-2-21-especies-exoticasinvasoras-acuaticas_tcm30-523335.pdf

2. Estado general de las masas de agua

El ministerio considera que se ha avanzado en la identificación y caracterización de las masas de agua superficiales (301 masas y 1.500 km más que en los planes de segundo ciclo) y subterráneas (35 masas y 7.000 km² mas). No obstante, no se observan mejoras significativas en el estado de estas masas por «la falta de ejecución de los programas de medidas», más allá de la reducción del número de exenciones previstas por actuaciones públicas¹²⁹⁷. Así, prácticamente no se prevé ninguna excepción por objetivos menos rigurosos o nuevas modificaciones en las DH del Guadiana y del Segura; y en la del Guadalquivir se reducen al recrecimiento del embalse del Agrio y a la puesta en explotación de tres proyectos mineros.

Entre las medidas prioritarias para alcanzar el buen estado de las masas de agua superficiales están el control de las extracciones, la restauración y recuperación hidromorfológica y ambiental de dichas masas y la eliminación de los vertidos puntuales y difusos. Por su parte, en las masas de agua subterránea sigue siendo prioritario el control efectivo de las extracciones para la recuperación del nivel piezométrico, así como el control de la contaminación por nitratos y otros productos fertilizantes y fitosanitarios de la agricultura¹²⁹⁸.

3. Ajuste de las demandas y recursos

Dentro del ajuste, iniciado en los anteriores planes, de la demanda prevista a los recursos existentes y a raíz del estudio sobre el impacto del cambio climático en dichos recursos, en estos planes se han limitado las reservas a las demandas que actualmente están en desarrollo, procediéndose a su vez a revisar las dotaciones de las concesiones otorgadas para ajustarlas a

¹²⁹⁷ Recurrentemente la Comisión Europea, en sus informes de evaluación, indicaba que existían múltiples masas de agua en las que no estaban suficientemente justificadas las excepciones previstas en el art. 4.7 DMA, por lo que los objetivos para alcanzar el buen estado se demoraban a horizontes más allá del 2021; y que en otras, la justificación de las nuevas obras no incluían otras mejores opciones ambientales, ni estaba debidamente aplicado el concepto de «interés público superior». Con lo que se «socava[ba] el proceso de planificación en su conjunto y compromet[ía] la determinación de las medidas necesarias y el logro de los objetivos ambientales». Y por ello recomendaba al Reino de España establecer objetivos ambientales para todas las masas de agua, incluidas las masas de agua muy modificadas y artificiales, y evaluar el estado de todas las masas de agua de conformidad con la DMA antes de plantearse otras infraestructuras que podrían causar un deterioro del estado de las masas de agua o impedir la consecución del buen estado. Estas recomendaciones han sido tenidas en cuenta en la elaboración de estos PHDH de tercer ciclo a juicio del MITECO (2021: 40-43), por cuanto se ha producido una «reducción del número de actuaciones con respecto a los planes de segundo ciclo, producto de la mayor racionalidad de los nuevos programas de medidas y de la priorización de las medidas enfocadas al cumplimiento de los objetivos ambientales». Es lo que se ha venido a denominar como la eliminación de los «embalses zombis»: embalses que estando previstos en los planes no son viables o no está previsto que comience su ejecución durante los próximos seis años.

¹²⁹⁸ Así, se estima entorno a un 35% las masas de agua superficial impactadas por cambios hidrológicos y morfológicos en las DH del Guadiana, Guadalquivir y Segura; y en un 50% las masas de agua subterránea impactada por descenso piezométrico derivado de extracciones abusivas.

las recomendadas en los planes¹²⁹⁹.

4. Otros contenidos relevantes

Además de las cuestiones antes indicadas, en los PHDH de tercer ciclo se han incluido otros aspectos propios de cada DH. Así, en el Guadiana se da un tratamiento específico a las masas de agua subterránea del Alto Guadiana, en el Guadalquivir se prevé la sustitución de las aguas subterráneas por superficiales en Doñana¹³⁰⁰ y en el Segura la sostenibilidad de los regadíos del trasvase Tajo-Segura.

5. Programa de medidas

En los doce planes intercomunitarios se cifra una inversión total de veinte mil millones, de los cuales aproximadamente nueve mil corresponden a las CCAA (mil doscientos millones a Andalucía para las tres demarcaciones intercomunitarias). De esta inversión un 51% corresponde a actuaciones directas sobre objetivos ambientales (restauración y conservación de ríos, recuperación de acuíferos y depuración de vertidos) y un 27% para la atención de la demanda e infraestructuras de regulación¹³⁰¹.

V. COORDINACIÓN CON OTROS PLANES ESPECÍFICOS

En la revisión de los PHDH que actualmente se está elaborando, además de las modificaciones normativas e instrucciones técnicas y de las observaciones y propuestas realizadas durante el proceso de participación y consulta pública de los EpTI y de la evaluación ambiental estratégica (analizadas en los anteriores apartados), se deben tener en consideración también las determinaciones y propuestas establecidas en los planes sectoriales en materia de agricultura,

¹²⁹⁹ A tales efectos, en el Guadiana se prevé reducir la demanda actual en un 6% para el año 2027 y en el Guadalquivir un 11% de reducción. Por su parte, en el Segura se intenta garantizar la superficie existente de riego con la aportación de la desalinización de agua.

¹³⁰⁰ A raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de junio de 2021, asunto C-559/19, el borrador del PHDH del Guadalquivir ha incluido la declaración de tres masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado y la sustitución del abastecimiento con aguas subterráneas de Matalascañas con aguas superficiales de la ETAP de Palos. No obstante, a juicio de J. Carmona, coordinador de WWF España, «el borrador del Plan no responde a las necesidades de Doñana, ni cumple con las recomendaciones que la UNESCO ha realizado para este espacio natural en julio de 2021, ni tampoco plantea todas las medidas necesarias para cumplir con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El borrador no plantea las medidas necesarias para eliminar las presiones que amenazan la salud de las marismas y los ecosistemas asociados a estas». Se puede consultar la noticia en: https://www.huelvainformacion.es/provincia/WWF-Hidrologico-Guadalquivir-donana-acuiferos_0_1600940246.html.

¹³⁰¹ La escasa ejecución de las medidas de atención a la demanda de los PHDH aprobados y la continua posposición de algunas grandes obras hidráulicas por falta de recursos económicos y financieros nos obliga a reformar el modelo de financiación del agua existente. Para ello, el profesor DEL VILLAR, A. ha elaborado un informe en el año 2020 para el libro verde de la gobernanza del agua sobre la «Reforma del modelo de financiación de las actuaciones del agua en España». <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/Libro-Verde-de-la-Gobernanza-del-Agua.aspx>.

medio ambiente, pesca, ciclo urbano del agua (abastecimiento y depuración), ordenación del territorio y urbanismo aprobados por las CCAA y EELL, con los que debe coordinarse.

Asimismo, el art. 42.1.h) TRLA exige que los PHDH incluyan un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados, acompañado de un resumen de sus contenidos; y en su apartado g.n'), que se incluyan también los estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones y otros fenómenos hidráulicos¹³⁰². Por tanto, el contenido y las medidas de los programas y planes específicos deben ser incorporados al contenido de los PHDH de tercer ciclo.

Para facilitar dicha integración o coordinación entre los citados planes, la Directiva 2007/60/CE y el Real Decreto 903/2010 que la traspone, exigen que se revisen los planes de gestión del riesgo de inundación de segundo ciclo a la par que se revisan los PHDH (tanto de las cuencas intercomunitarias como intracomunitarias)¹³⁰³. De manera que están sometidos a la misma evaluación ambiental estratégica¹³⁰⁴ y al mismo plazo para su aprobación: antes del final del año 2021. Estos planes de gestión prescinden prácticamente de las medidas históricas realizadas por los organismos de cuenca, e incluidas en la mayor parte de los planes de gestión de primer ciclo, consistentes en la realización de encauzamientos, canalizaciones y obras de retención de avenidas; e implantan medidas de recuperación ambiental del espacio fluvial y restauración hidromorfológica de las masas de agua como serían la recuperación del bosque y la vegetación de ribera, la red de drenaje natural y la cubierta verde de los cultivos agrícolas, el drenaje sostenible en los sistemas urbanos y la eliminación de instalaciones e infraestructuras situadas en el DPH y en las zonas inundables¹³⁰⁵. Para implantar estas actuaciones de adaptación al riesgo de inundación y de recuperación ambiental de los ríos, el ministerio ha realizado una

¹³⁰² SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J. (2021) indica como principales cambios propuestos en los contenidos de la planificación frente a los riesgos hidrológicos: nuevo estudio del cambio climático e inundaciones, mejor coordinación con los PHDH, puesta en marcha de estudios de coste-beneficio y selección de nuevas actuaciones, mejor identificación de los bienes afectados por las inundaciones y una mejor coordinación con las autoridades de protección civil. Asimismo, destacaba la imperiosa necesidad de mejorar la coordinación de los planes de gestión con los PHDH, en especial en cuanto a la consideración de los aspectos hidromorfológicos para la caracterización de las masas de aguas y la selección de las actuaciones necesarias para alcanzar el buen estado de las mismas.

¹³⁰³ La Directiva 2007/60/CE establece como finalidad la gestión del riesgo para reducir los daños provocados por las inundaciones y no la eliminación de las inundaciones que van a seguir produciéndose cíclicamente, en especial en el arco mediterráneo. MARTÍNEZ, J. (2020: 22-26) indica que «El problema es que esa visión adaptativa se ha ido olvidando y sustituyendo por la falsa percepción –promovida en muchos casos desde las propias Administraciones públicas– de sequías e inundaciones como anomalías que es posible erradicar o superar, en lugar de como fenómenos naturales a los que nos tenemos que adaptar de forma inteligente».

¹³⁰⁴ En el año 2019, durante un plazo de tres meses, los documentos borradores de la evaluación preliminar del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía de segundo ciclo han estado sometidos a consulta pública. Véase el BOJA núm. 249, de 27 de diciembre de 2018.

¹³⁰⁵ Estas y otras medidas naturales son propuestas en la guía «*Natural water retention measures in Europe*» editada por la Comisión Europea en el año 2014. Las medidas de retención natural de agua son medidas multifuncionales que tienen como objetivo proteger los recursos hídricos y abordar los desafíos relacionados con el agua mediante la restauración o el mantenimiento de los ecosistemas, así como las características naturales y las características de los cuerpos de agua utilizando medios y procesos naturales.

apuesta por la tecnología y digitalización para mejorar los sistemas de información hidrológica de las cuencas, la consideración de la gestión de los sedimentos y actualizar el inventario de obras de defensa longitudinales y de las obras de drenaje insuficientes o con alto riesgo de inundación¹³⁰⁶.

A falta de una exigencia legal para elaborar conjuntamente los PES con los PHDH que coordinara sus contenidos¹³⁰⁷, durante el proceso de revisión correspondiente al segundo ciclo se constató la necesidad de revisar y adaptar los PES de las DH intercomunitarias, aprobados por la Orden MAM/698/2007, de forma que fueran coherentes con el nuevo marco de la planificación hidrológica, en especial con los nuevos inventarios de recursos, la actualización de las demandas o los caudales ecológicos establecidos. Por ello, la disposición final primera del Real Decreto 1/2016 exigió que se revisaran dichos planes antes del 31 de diciembre de 2017 siguiendo las instrucciones técnicas que al respecto iba a preparar el ministerio¹³⁰⁸. Estas instrucciones se han utilizado para la revisión de los PES intercomunitarios. Su aplicación también a las DH intracomunitarias vendrá amparado por el nuevo art. 66.bis.2 RPH: «El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico desarrollará reglamentariamente las instrucciones técnicas que estime procedentes para la homogeneización y sistematización de los trabajos de actualización y revisión de los planes especiales de sequía, explicando el alcance de los contenidos enumerados».

Con casi un año de retraso y tras el informe del respectivo consejo del agua de cada DH y del Consejo Nacional del Agua en su sesión del día 16 de octubre de 2018, fueron definitivamente

¹³⁰⁶ Así se indicaba en la ponencia realizada por el Subdirector General de protección de las aguas y gestión de riesgos SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J. realizada en la *Jornada LAHR-Spain wáter* «Gestión de riesgos catastróficos en el medio hídrico: continental y marino» (17 de marzo de 2021), a la cual asistí virtualmente.

¹³⁰⁷ En la modificación del RPH, que actualmente se está elaborando, se propone incluir un nuevo art. 83. quater en el que se exige que los PES se elaboren en «coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios», pero no se exige que se redacten a la vez que los PHDH, como sería lo adecuado para garantizar la necesaria coordinación de contenidos. En cualquier caso, este artículo solo es aplicable a las DH intercomunitarias por no tener carácter básico.

¹³⁰⁸ Aunque las instrucciones técnicas no han llegado a ser formalmente aprobadas hasta la fecha, fueron sometidas a información pública desde el 26/11/2017 al 28/02/2018 y han sido utilizadas para la redacción de los PES de las DH intercomunitarias. En estas instrucciones se exige la incorporación de un sistema global de indicadores hidrológicos que permitan adoptar medidas en situaciones de sequía prolongada y «escasez coyuntural», ampliando el mandato establecido en el art. 27.2 LPHN y las excepciones establecidas en el art. 4.6 DMA. Esta extralimitación del ministerio a la hora de regular las situaciones de escasez coyuntural (donde las demandas de agua superan los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles), como si fueran situaciones de sequía (ya sea ordinaria o prolongada), a juicio de la Fundación Nueva Cultura del Agua (2018A: 6-7), puede ser ilegal y contraria al Derecho de la UE. Por ello, proponían diferenciar las situaciones de sequía excepcionales, que no pueden preverse razonablemente y que deben ser abordadas en los citados PES, de las situaciones de escasez coyuntural, que deben ser tratadas en los PHDH para cada uno de los sistemas de explotación definidos en el art. 19 RPH. Sin perjuicio de que ambos planes se debieran tramitar de forma conjunta por su evidente relación y para cumplir lo establecido en el art. 13.5 DMA. Estas alegaciones, y otras realizadas, a la citada instrucción pueden ser la causa de que aún no haya sido formalmente aprobada por el ministerio.

aprobados los PES de las DH intercomunitarias mediante la Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, publicada en el BOE del 26 de diciembre de 2018. Esta orden posiblemente sea recurrida por distintas instituciones ecologistas y CCAA (como Castilla-La Mancha) por infracción de la LPHN y de la DMA¹³⁰⁹.

Por su parte, en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y con más de doce años de retraso, mediante el Acuerdo de 11/06/2019 el Consejo de Gobierno aprobó la formulación y elaboración de la revisión de los PES aprobados en enero del 2008. Ni la DMA ni la LPHN (el art. 27.4 solo tiene carácter potestativo en las cuencas intracomunitarias) exigen la redacción de estos planes en las cuencas intracomunitarias, pero en Andalucía sí que lo es de acuerdo con el art. 63 LADA. Ello no ha impedido que en el nuevo articulado del RPH se armonice el contenido de los PES, así como su elaboración y la de los planes de emergencia para abastecimiento (aspectos estos últimos que solo son aplicables a las DH intercomunitarias).

El nuevo articulado del RPH asume la instrucción dictada por el ministerio y mantiene, a juicio de la Fundación Nueva Cultura del Agua, «unas directrices enormemente preocupantes relativas a la definición de los distintos conceptos de sequía y de escasez, la definición de los indicadores aplicables, las medidas a aplicar en cada escenario, la compatibilidad de los PES con la planificación hidrológica ordinaria y con el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua y en relación con los impactos ambientales previsibles sobre las masas de agua y respecto al uso sostenible del agua tanto en situación ordinaria como en situación de sequía»¹³¹⁰. Por ello, es factible que en los PES intracomunitarios se cometan los mismos errores que en los intercomunitarios en cuanto a la regulación de las situaciones de escasez y no se circunscriban, como sería procedente, a definir los indicadores para detectar las situaciones de sequía prolongada¹³¹¹ (registros pluviométricos, aportaciones hídricas medidas en estaciones de aforo,

¹³⁰⁹ El día 19 de febrero de 2019, el Consejo de Gobierno de Castilla La Mancha autoriza al Gabinete Jurídico para la interposición de un recurso contencioso administrativo contra la citada orden. Asimismo, diversas asociaciones ecologistas, junto con la Fundación Nueva Cultura del Agua (2018B), realizaron en marzo del 2018 una serie de alegaciones al borrador del PES del Guadalquivir que no han sido aceptadas, de manera que es previsible la interposición de un recurso contencioso administrativo contra el mismo. En este escrito se indicaba que en este PES se atribuye a «la sequía excepcional lo que es consecuencia de una mala gestión de los recursos hídricos que disponemos», y por ello «se convierte la mala gestión de los recursos hídricos disponibles en una consecuencia imprevisible de nuestro clima mediterráneo». Ello permite a los organismos de cuenca adoptar medidas excepcionales, como son el deterioro temporal de las masas de agua o la sobreexplotación temporal de los recursos subterráneos, que solo deberían aplicarse de acuerdo con el citado art. 4.6 DMA en casos excepcionales e imprevisibles.

¹³¹⁰ La Fundación Nueva Cultura del Agua (2021: 3-4) remite al conjunto amplio de observaciones realizadas en marzo del 2018 a dicha instrucción, entre las que destacan: la indefinición de la sequía prolongada, la posibilidad de declarar la sequía extraordinaria sin que exista sequía (simplemente por la existencia de una emergencia por escasez de recursos) y la posibilidad de exportar espacialmente la declaración de sequía extraordinaria a la cuenca receptora de un trasvase, si se declara en la cuenca cedente dicha sequía.

¹³¹¹ El art. 62 IPH define la sequía como «un fenómeno natural no predecible que se produce principalmente por una falta de precipitación que da lugar a un descenso temporal significativo en los recursos hídricos disponibles»; y la sequía prolongada como «la sequía producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente». Estas definiciones se han incorporado al art. 3 RPH mediante el Real Decreto 1159/2021, junto

volúmenes embalsados, reservas de nieve, niveles piezométricos u otros) y a adoptar las medidas apropiadas al respecto con objeto de minorar los efectos adversos sobre las masas de agua y la demanda de agua asociada: el deterioro temporal del estado de las masas de agua (art. 4.6 DMA), el establecimiento de caudales ecológicos mínimos menos exigentes (art. 18.4 RPH) y todas aquellas medidas precisas en relación con la utilización del DPH (art. 58 TRLA).

Por tanto, queda mucho trabajo pendiente en la elaboración de los PHDH de tercer ciclo antes de su futura aprobación, teóricamente antes de fin del año 2021; y en su posterior implementación para garantizar el cumplimiento en el año 2027 del objetivo del buen estado de la totalidad de las masas de agua, ya que a pesar de que se van dando «pasitos» hacia una implantación real y efectiva de los objetivos medioambientales en la gestión del agua, sigue pesando considerablemente en la elaboración de dichos planes los criterios y directrices técnicas incorporados al ADN de los organismos de cuenca desde su creación en el año 1926 como CH: «la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas [...] a los efectos de su mejor aprovechamiento». En el cual prima, sobre cualquier otro objetivo, la satisfacción de las demandas existentes y la búsqueda de recursos hídricos para nuevos desarrollos sociales y económicos (preferentemente agrícolas y turísticos). Solo será por medio de cambios normativos o instrucciones/guías técnicas promovidas por la Comisión Europea y el ministerio, forzadas normalmente por las presiones sociales de las asociaciones y grupos ecologistas, que se pueda seguir avanzando hacia el objetivo final fijado en la DMA del buen estado de la totalidad de las masas de agua y sus ecosistemas asociados. Habrá que esperar a la finalización del programa de medidas en el año 2027 para comprobar la bondad de las mismas y el alcance real de los objetivos ambientales previstos en los PHDH de tercer ciclo.

con las definiciones de escasez estructural y coyuntural:

«k ter) Escasez estructural: situación de escasez continuada que imposibilita el cumplimiento de los criterios de garantía en la atención de las demandas reconocidas en el correspondiente plan hidrológico.

k quáter) Escasez coyuntural: situación de escasez no continuada que aun permitiendo el cumplimiento de los criterios de garantía en la atención de las demandas reconocidas en el correspondiente plan hidrológico, limita temporalmente el suministro de manera significativa».

Los indicadores para la identificación de estas circunstancias serán «definidos, para cada ámbito de planificación, por los planes especiales de sequía», dejando una enorme discrecionalidad a la Administración hidráulica para amparar déficit de recursos y establecer medidas restrictivas de las sequías en algunas masas de agua basándose en situaciones de escasez por sobreexplotación de los recursos existentes.

CONCLUSIONES:
LUCES Y SOMBRAS DE LA
PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE
LAS CUENCAS ANDALUZAS

I. RECAPITULACIÓN

A estas alturas de la exposición, no puede caber duda de que la gestión actual de un recurso escaso como el agua debe estar supeditada al marco normativo y cognitivo definido por la planificación hidrológica a nivel de DH, o como mínimo cuenca hidrográfica. La planificación, por su importancia vital para el desarrollo social, económico y ambiental de las regiones, debe ser ampliamente conocida y debatida por toda la ciudadanía en general, así como consensuada entre todas las Administraciones públicas con competencias en la materia. Asimismo, para ajustarse a las circunstancias cambiantes, tanto climáticas (recursos hídricos) como en el uso del agua, y a las singularidades propias de cada cuenca hidrográfica o sistema de explotación, debe realizarse dentro de un proceso cíclico y específico para cada cuenca o sistema.

A lo largo de estas páginas se ha realizado un recorrido por la normativa y el proceso planificador en materia de aguas en Andalucía desde la LAg hasta la actualidad. Así, en la parte primera se ha analizado el origen y la evolución del marco normativo que regula el procedimiento y el contenido de la planificación hidrológica a nivel europeo y estatal; las competencias y funciones que en la citada materia ostenta la CA de Andalucía; y la progresiva asunción de los servicios y funciones en las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

La parte segunda, ha comenzado con una breve introducción a los orígenes y fundamentos de la LADA, para después desarrollar los principios, objetivos, procedimiento y contenido de los planes intracomunitarios establecidos en la citada ley, así como los distintos tipos de planes hidrológicos regulados en la misma. Igualmente, se realiza una mención a la evolución de la administración hidráulica y la participación pública en Andalucía, por cuanto ello ha influido en el desarrollo de la planificación hidrológica. Estos cambios, como era esperable, no han variado sustancialmente la ordenación y gestión del agua en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía que habían venido desarrollando los organismos de cuenca estatales, desaprovechando, a mi juicio, la ocasión de haber instaurado una administración hidráulica moderna y especializada, así como la gobernanza en la gestión del agua solicitada en el Acuerdo Andaluz por el Agua en el año 2009 y, en la actualidad, por el Pacto Andaluz por el Agua del año 2020.

Por su parte, en la parte tercera se ha analizado el contenido de los planes hidrológicos elaborados hasta la fecha en Andalucía, desde los primeros PHC de 1998, elaborados por los organismos de cuenca estatales, a los planes de tercer ciclo 2021-2027, actualmente en tramitación. A tales efectos se han comparado los planes intracomunitarios elaborados por la Administración hidráulica andaluza con los planes intercomunitarios elaborados por la Administración estatal en Andalucía y se han analizado la jurisprudencia y los informes de seguimiento realizados al respecto.

Por lo que llegados a este punto, es el momento de exponer las conclusiones o aspectos más relevantes del presente trabajo, dejando constancia de las luces y sombras de la regulación y del proceso planificador realizado hasta la fecha en las cuencas hidrográficas intracomunitarias

de Andalucía.

II. LUCES Y SOMBRAS DE LA PLANIFICACIÓN EN ANDALUCÍA

En este apartado se van a exponer las principales luces y sombras de la planificación hidrológica en Andalucía siguiendo el orden de exposición realizado en la tesis y tomando en consideración las propuestas de mejora realizadas en los informes de seguimiento y, por supuesto, en el Pacto Andaluz por el Agua del año 2020.

1. La planificación durante el siglo XX estuvo basada principalmente en la ejecución de obras hidráulicas para la satisfacción de las demandas de agua

El régimen hídrico en España se caracteriza por una gran irregularidad en el tiempo y en el espacio, lo que ha venido provocando históricamente grandes problemas de suministro de agua, tanto para el abastecimiento humano como para la puesta en riego de los cultivos agrícolas. Para hacer frente a estas adversidades, desde épocas remotas, se han venido realizando grandes obras hidráulicas de regulación y distribución de agua que han permitido el desarrollo económico y social de amplias zonas de España a lo largo de su historia y que, tras la pérdida de las colonias americanas en el siglo XIX, se intensificaron buscando el desarrollo de la agricultura de regadío y, con ello, de la economía española. Ejemplo de ello son los numerosos planes nacionales, provinciales, de tramos de ríos y de aprovechamientos (para la puesta en regadío o construcción de centrales hidroeléctricas) en España en el siglo XX, como se ha comentado en el capítulo primero.

No obstante, el verdadero nacimiento de la planificación hidrológica, entendida como documento ordenador de la gestión del agua a nivel de cuenca hidrográfica, fue con la LAg de 1985 y sus reglamentos de desarrollo posteriores: RDPH y RAPAPH. Cuyo resultado serían los PHC aprobados en el año 1998 y el PHN aprobado en el año 2001. Así, la LAg primero y después el TRLA instauraron en España la planificación hidrológica de una forma general y sistemática, enfocada principalmente a la obtención de recursos hídricos para la satisfacción de las demandas y de manera secundaria la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ello, la mayor parte de las medidas previstas en los primeros PHC se centraron generalmente en la ejecución de nuevas infraestructuras hidráulicas y en la puesta en riego de grandes superficies agrícolas, dando continuidad a los planes nacionales de obras hidráulicas aprobados con anterioridad. Aun así, estos PHC «no son meros instrumentos (técnicos) de programación de obras (como lo fueron los primeros, caso del Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos, de 1902). Son, sobre todo, instrumentos normativos que, a partir del análisis y diagnóstico de las características de la cuenca, ordenan la gestión y protección del agua como recurso natural y establece el programa de actuaciones necesarias para alcanzar ese objetivo»¹³¹².

¹³¹² Véase FANLO LORAS, A. (2006B: 269).

Con la aprobación de la DMA en el año 2000 se establecieron objetivos medioambientales precisos temporal y materialmente para la planificación hidrológica, amén de otros cambios comentados en el capítulo segundo, que provocaron una reestructuración de contenidos cognitivos, normativos y técnico-operativos en los PHDH aprobados de primer y segundo ciclo. No obstante, en dichos planes siguen predominando las medidas vinculadas a la satisfacción de las demandas basadas en la construcción de nuevas obras hidráulicas, así como a la depuración de las aguas residuales y a paliar las inundaciones. Tampoco en los planes de tercer ciclo se observa un cambio drástico en los objetivos predominantes, pero se observa que las medidas medioambientales vinculadas a la mejora, protección y conservación del agua y de los ecosistemas van ganando progresivamente un peso mayor (con una amplia disparidad según DH).

En Andalucía, la reivindicación de un uso sostenible y una gestión comprometida con las generaciones futuras del Acuerdo Andaluz por el Agua del 2009 llevó a que se incluyeran los principios y objetivos medioambientales de la DMA en la LADA. Ello no ha sido óbice para que su aplicación práctica haya sido escasa en los PHDH intracomunitarios aprobados hasta la fecha, siendo continuista con la planificación realizada por los organismos de cuenca estatales con anterioridad al traspaso de funciones a la CA. No obstante, en el recientemente aprobado Pacto Andaluz por el Agua se priorizan los siguientes objetivos medioambientales: la depuración del 100% de las aguas residuales, la mejora del conocimiento y la gobernanza de los acuíferos, el control y seguimiento de las masas de agua, la instalación de tanques de tormenta para reducción de contaminación urbana, el control, prevención y erradicación de especies invasoras, la implementación y respeto de los caudales ecológicos, el fomento del agua regenerada, de la economía circular en el sector del agua y su descarbonización, la reducción de la contaminación difusa y el control continuo de los parámetros físicoquímicos de los vertidos.

Habrà que esperar a que se desarrolle dicho pacto por el agua, tanto en su aspecto normativo como planificador, para comprobar si se produce un verdadero cambio en la política del agua en Andalucía hacia objetivos medioambientales o se siguen manteniendo las políticas clásicas de satisfacción de la demanda con las modificaciones parciales y esporádicas que continuamente se realizan en la legislación básica estatal para su acomodo a la DMA.

2. El reparto competencial establecido en la CE entre las distintas Administraciones públicas complica la elaboración de la planificación hidrológica a nivel de cuenca o demarcación

El bloque de constitucionalidad ha perfilado un reparto competencial complejo en materia de aguas entre la Administración estatal y autonómica, que ha requerido de la interpretación del TC para delimitar el alcance preciso de las funciones y servicios de cada administración. Este aspecto ha sido sumamente tratado en el capítulo segundo, donde se ha delimitado el alcance concreto de las funciones y servicios que dentro del ámbito territorial de Andalucía competen al Estado, a la CA y a las EELL en materia de aguas.

El Estatuto de autonomía de Andalucía del año 2007, siguiendo el modelo del Estatuto catalán, atribuye a la CA competencias exclusivas en las cuencas hidrográficas intracomunitarias y en parte de la Cuenca Hidrográfica intercomunitaria del Guadalquivir (competencia declarada inconstitucional por la STC 30/2011), así como competencias compartidas y de participación en las cuencas intercomunitarias gestionadas por el Estado en Andalucía. Ello, sin perjuicio de las competencias exclusivas y compartidas que en materias conexas con las aguas ostenta la CA en agricultura, pesca, protección del medio ambiente, ordenación del territorio, obras de interés de la comunidad, etc. Asimismo, en su art. 92 define las competencias propias de los municipios, que serían desarrolladas posteriormente en la LAULA y, en materia de agua, en la LADA.

La complejidad de los títulos competenciales de las distintas Administraciones públicas que se solapan dentro del ámbito territorial de las cuencas hidrográficas, así como la importancia que tiene el agua (como recurso escaso que es) para el desarrollo de múltiples actividades económicas y sociales, obligan a la cooperación y coordinación de todas las Administraciones competentes en la elaboración de la planificación hidrológica. El principio de coordinación, fijado en el TRLA y en la DMA y avalado por la STC 227/1988 y la doctrina jurídica, dista mucho en la actualidad de alcanzar los niveles mínimos exigibles para evitar disparidades entre los planes sectoriales elaborados por las distintas administraciones.

Así, la falta de consenso que suele existir entre las Administraciones públicas a la hora de aprobar en el comité de autoridades competentes los correspondientes PHDH intercomunitarios, hace que sean frecuentes los recursos contencioso-administrativos contra dichos planes por parte de las CCAA y EELL que ven minoradas sus expectativas de desarrollo o políticas sectoriales en los susodichos planes. Como es lógico, en las cuencas intercomunitarias el conflicto administrativo se suele producir con las CCAA que defienden sus competencias y políticas sectoriales; sin embargo en las cuencas intracomunitarias son con las EELL, que ven limitadas sus expectativas urbanísticas por falta de disponibilidad de recursos hídricos.

Este conflicto de atribución con los EELL en las cuencas intracomunitarias andaluzas ha conllevado que el TS haya procedido a anular en su totalidad los PHDH del segundo ciclo de las Cuencas mediterráneas andaluzas y del Guadalete-Bárbate por no haberse solicitado el preceptivo informe al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en su tramitación. Por ello, estas DH están aplicando hoy en día el plan del primer ciclo, en espera de que se apruebe el plan del tercer ciclo que se está tramitando actualmente.

La falta de coordinación en los PHDH también se traslada al ámbito supranacional, donde la Comisión Europea viene apuntando la falta de coordinación y de integración que se observa con los planes de las DH internacionales de Francia, Portugal y Marruecos, a pesar de los acuerdos de colaboración firmados con los respectivos reinos. Ello imposibilita la disposición conjunta de medidas que favorezcan alcanzar los objetivos ambientales previstos en la DMA

en las cuencas compartidas.

3. La carencia de medios de las Administraciones hidráulicas para elaborar los PHDH y la insuficiencia financiera para ejecutar las medidas previstas en los mismos

Hasta el año 2005 la totalidad de las cuencas hidrográficas en Andalucía eran gestionadas por los organismos de cuenca estatales. A partir del traspaso de funciones y servicios de la CH del Sur en el año 2004 y de las cuencas intracomunitarias del Tinto-Odiel-Piedras y Guadalete-Bárbate en el año 2005, la CA se dota de una administración especializada (como era la AAA) para la gestión de dichas cuencas. En el capítulo tercero se ha expuesto la evolución de la Administración andaluza del agua hasta nuestros días y la necesidad de reconfigurarse en una entidad especializada con autonomía funcional y suficiencia financiera, que permita implantar la gobernanza en la gestión del agua y ejecutar la totalidad de las medidas previstas en los PHDH intracomunitarios.

La situación no es más favorable en los organismos de cuenca que gestionan las cuencas hidrográficas intercomunitarias, que aun manteniendo constante su estructura administrativa en estos años han sufrido una pérdida continua de personal técnico debido a la falta de reposición de las jubilaciones (en especial durante la época de crisis iniciada en el año 2007) y cuyos efectos aún perduran. Estos organismos estatales gozan de ingresos propios derivados de las tasas, cánones, tarifas y sanciones pecuniarias, pero no llegan ni a cubrir los costes de la gestión del DPH. Por ello, anualmente reciben transferencias por parte del ministerio para la ejecución de las medidas previstas en los PHDH, así como para el resto de los costes del servicio del agua.

En ambos casos el resultado ha sido el mismo, una insuficiencia de medios humanos, materiales y económicos para una correcta gestión de las aguas y, especialmente, para la elaboración de la planificación hidrológica y posterior seguimiento de las medidas aprobadas. Estas carencias de medios multidisciplinares ya fueron reconocidas por el MMA en el año 2000¹³¹³, que llevaron a dilatar en nueve años la redacción de los primeros PHC, no ha sido subsanada aún por el Estado en los organismos de cuenca. Tampoco la CA de Andalucía ha provisto de medios suficientes a su administración del agua, que en su doble faceta de servicios centrales y direcciones provinciales, carece de los medios necesarios para una correcta gestión de las aguas.

Por ello, el análisis del estado de las masas de agua, el inventario de recursos y demandas, el establecimiento de caudales ecológicos y zona de protección, el análisis económico del principio de recuperación de costes, la selección de las medidas y su seguimiento posterior (entre otros aspectos apuntados por la Comisión Europea en sus informes sobre los PHDH de España) siguen presentando deficiencias importantes que impiden alcanzar la totalidad de los objetivos ambientales en los plazos exigidos en la DMA.

¹³¹³ Véase MMA (2000: 586).

La solución para no defraudar las altas expectativas de la DMA debe pasar, como indica la propia Comisión Europea en su informe, por la aplicación en todos sus términos del principio de recuperación de costes en los servicios del agua, que permita por un lado dotar de medios económicos suficientes a las Administraciones hidráulicas y, por otro, incentivar la eficiencia en el uso del agua, el ahorro de recursos y la mejora del estado de las masas de agua.

Esta falta de medios y estructura de la Administración andaluza del agua se reconoce expresamente en el eje 2 del Pacto Andaluz por el Agua, que tiene como objeto implantar una «administración hidráulica moderna y eficiente»¹³¹⁴. A tales efectos, propone reorganizar la estructura de la JA con la incorporación de técnicos con las competencias y conocimientos adecuados para la función que van a ejercer desde su puesto de trabajo e incrementar sus recursos económicos para un mejor seguimiento y control del DPH y del DPMT. Esto último, se articulará en la revisión del actual régimen económico financiero de la LADA, de manera que todos los usuarios contribuyan a la financiación de los gastos de gestión del agua de forma equitativa y proporcional a los servicios recibidos. Sobre todo en los regadíos cuya financiación de las obras de regulación de acuerdo con un modelo anticuado de recuperación de costes impide la financiación total de las mismas.

4. La necesidad de mejorar la participación activa y la consulta pública en la elaboración de los PH mediante la implantación del proceso de deliberación participativa

La participación de los usuarios en materia de aguas ya estaba presente en la legislación decimonónica española a través de las comunidades de regantes y los jurados del agua. No obstante, sería a partir de la constitución de las CH en el año 1926 cuando se diera una participación a los usuarios en la gestión del agua a través de las asambleas de usuarios y la junta de gobierno. Estos órganos, tras sucesivos cambios en su composición y funciones, serían completados en la LAg con la comisión de desembalse, las juntas de explotación, las juntas de obras y el consejo del agua de la cuenca.

De todos estos órganos de participación de los usuarios, el consejo del agua es el órgano que tiene atribuida las competencias en materia de planificación hidrológica (art. 35 TRLA). Sin perjuicio, de las funciones atribuidas a la junta de gobierno para proponer al consejo la revisión del PH (art. 28 TRLA) y la competencia atribuida al comité de autoridades competentes para dar la conformidad al proyecto del plan con carácter previo a su elevación al Gobierno para su aprobación.

¹³¹⁴ Así, la CAGPyDS (2020: 16) indica que «la administración andaluza cuenta con capacidad insuficiente para hacer frente al reto que suponen las tareas de gestión del agua. Debe contarse con directrices claras en criterios de diseño, ya que cada caso tiende a convertirse en único». Para la mejora dicha administración habrá que tomar en consideración la experiencia de los últimos quince años en Andalucía y la avalada en otras CCAA con competencias similares.

Por su parte, la participación en las cuencas hidrográficas intracomunitarias se regula en el art. 18 LADA y en el Decreto 477/2015 que, con variaciones en cuanto a la denominación respecto al TRLA, regula los órganos colegiados con unas funciones y composición similares, aunque más restringidas en cuanto a la participación de la Administración del Estado. Destacan por su carácter novedoso la creación de un observatorio del agua con funciones de carácter consultivo y participación social, así como la representación de los usuarios en los comités de gestión a nivel provincial y no de cuenca, lo que provoca problemas de encaje a la hora de designar los vocales de los usuarios en el consejo del agua de la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

Con independencia de la participación a través de estos órganos, el art. 14.1 DMA otorgó un papel predominante a la participación activa de los ciudadanos en general en la elaboración, revisión y actualización de los PHC. Para ello amplía, tanto el contenido y plazo de exposición pública, como el *target* de la misma con respecto a la LAg. A tales efectos, la Comisión Europea ha elaborado la Guía núm. 8 «*Public participation in relation to the water framework directive*» y la núm. 11 «*Planning process*» en el año 2003, que la Dirección General del Agua ha plasmado en una serie de pautas para el desarrollo de los proyectos de consulta pública y participación de los planes del primer ciclo.

La experiencia de los dos últimos procesos participativos, llevados a cabo en los PHDH de primer y segundo ciclo, muestra una falta de criterios claros en la metodología y objetivos de la participación, así como de implicación de la propia Administración pública en el proceso. Ello ha derivado en una pérdida paulatina de credibilidad en el proceso participativo y un descenso en la participación de asociaciones y ciudadanos en general, al mantener los usuarios sus canales paralelos de participación y negociación para influir en la toma de decisiones de dicha administración.

A pesar de las múltiples propuestas de mejora realizadas al proceso participativo, tanto por diversos autores como por los informes de seguimiento de la UE, en la tramitación de los PHDH del tercer ciclo no se ha variado y ha seguido la tónica general de los anteriores, con una participación de los ciudadanos más baja y monopolizada por los usuarios, asociaciones y Administraciones públicas. Personalmente me adhiero a las propuestas realizadas por diferentes autores para mejorar el proceso de participación pública actual (basado en una participación institucional y orgánica con afán puramente de consulta) mediante cambios normativos en el proceso de participación, con objeto de otorgar una mayor implicación a los actores más representativos de cada territorio y dotarse de una metodología flexible (adaptada a cada contexto social) con objetivos claros, un mayor margen de actuación temporal y una delimitación nítida de los roles de los participantes.

La propuesta de modificación normativa del Decreto 477/2015 ha sido recogida en el eje 2 del Pacto Andaluz por el Agua, con objeto de simplificar y actualizar la composición de los órganos y la reformulación del consejo andaluz del agua para garantizar la participación del conjunto de

agentes sociales y económicos de Andalucía, hacerlos más operativos y adecuarlos al contexto actual de planificación.

A mi juicio, se debería aprovechar el actual contexto político de impulso de la participación ciudadana en Andalucía instaurado en la Ley 7/2017, para implantar el proceso deliberativo en la revisión de la planificación hidrológica que se está realizando actualmente. De forma que se debatan los problemas y se discutan las soluciones que cada cual considere adecuada hasta que se alcance un consenso o una decisión mayoritaria y, en base a ello, la administración competente justifique convenientemente los motivos fundados por los que se tienen o no en cuenta las propuestas realizadas, así como los cambios que al respecto se van a realizar en el texto final.

5. Las carencias y deficiencias observadas en la LADA requieren de una revisión y reforma a la luz de la experiencia de los últimos años

En el capítulo tercero se ha comentado el contexto social y político en el que se redactó la LADA en el año 2009 y las prisas con que se elaboró el texto legislativo para dotarse de una ley de aguas una vez culminado el traspaso de parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir a Andalucía. La premura en su elaboración, reconocida en la propia exposición de motivos de la ley, así como la falta de experiencia en la ordenación de los recursos hídricos de los redactores, hicieron que el texto jurídico adoleciera de una depurada técnica normativa.

A pesar de que en esta tesis no se han analizado cada uno de los artículos del texto de la LADA, sí que se ha justificado la necesidad de modificarla para:

- Eliminar todo aquel texto que constituye una copia literal o casi-literal de la normativa estatal y remitir a dicha regulación de forma expresa y concisa (p. ej. la regulación incluida en el capítulo I del título VII de prevención del riesgo de inundación)¹³¹⁵. Del mismo modo, al no constituir la LADA un texto normativo completo, en aras de una mayor seguridad jurídica debería indicarse expresamente que artículos derivan del desarrollo de la legislación básica estatal y cuáles de las competencias exclusivas establecidas en el estatuto de autonomía.
- Adaptarla a la STC 30/2011, eliminando las referencias a la gestión de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir y a los distritos hidrográficos creados para dar acomodo a la parte de la cuenca gestionada por la CA. Asimismo, para concretar el ámbito de aplicación, se debería indicar expresamente que artículos de esta ley se aplican exclusivamente a las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y, en su

¹³¹⁵ Así se ha hecho parcialmente en el Decreto-Ley 26/2021, como indica su preámbulo, «para, como medida regulatoria enfocada a la seguridad jurídica, acomodar su contenido a lo dispuesto en el citado Texto Refundido de la Ley de Aguas, y a la doctrina constitucional derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011». Para lo cual, se han modificado los arts. 41, 58 y 60 LADA.

caso, a las cuencas hidrográficas intercomunitarias encomendadas (como es el caso del Chanza); y cuales se aplican a todo el ámbito territorial de Andalucía.

- Establecer una estructura administrativa especializada y autónoma financieramente para la gestión del agua a nivel de cuenca, a similitud de las agencias y organismos públicos existentes en las CCAA con cuencas intracomunitarias y de los organismos de cuenca estatales¹³¹⁶. Manteniendo únicamente las funciones administrativas de tramitación y propuesta en las direcciones provinciales y reinstaurando un órgano de gobierno único para la totalidad de la cuenca o DH.
- Ampliar y tipificar la regulación de los distintos órganos colegiados previstos en la LADA, para distinguir los que tienen funciones puramente participativas y consultivas de aquellos que tienen funciones de gestión, cooperación o gobierno, así como regular específicamente los medios y fórmulas de cooperación y coordinación con el resto de las Administraciones públicas para la mejor gestión del agua¹³¹⁷.
- Dar una mejor redacción al articulado referente al ciclo urbano del agua y a las competencias de los EELL para su gestión, con objeto de respetar su autonomía local y financiera, así como las competencias propias establecidas en la LAULA. Y, así, dotar al uso urbano de un marco regulatorio estable adaptado al nuevo contexto social, legal y técnico.
- Mejorar la redacción de varios artículos del título III de la planificación hidrológica para evitar cualquier contradicción con la normativa básica estatal y no reiterar las disposiciones normativas de la legislación básica, así como regular expresamente el procedimiento administrativo de su elaboración y la participación pública.
- Aplicar en todos sus términos el principio de recuperación de costes en los cánones y tarifas establecidos en el título VIII con objeto de fomentar la eficiencia en el uso y el ahorro de recursos previsto en la DMA¹³¹⁸.

¹³¹⁶ A tales efectos, la CAGPyDS (2020: 16) propone crear una adecuada estructura organizativa de la Administración hidráulica andaluza que cuente con autonomía financiera, recursos humanos suficientes y tecnificados, medios técnicos avanzados y con gabinetes de interpretación para la emisión de instrucciones interpretativas.

¹³¹⁷ La CAGPyDS (2020: 25) indica que «de la buena coordinación entre las administraciones depende la eficacia de la planificación hidrológica». Por ello propone el «Establecimiento de mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones públicas con responsabilidades en infraestructuras hidráulicas de manera que se asegure de forma integral, tanto la construcción de la infraestructura como su puesta en funcionamiento y mantenimiento, de forma que se asegure la utilización final del recurso hídrico. Creación de mecanismos de coordinación en la gestión de cuencas intercomunitarias e intracomunitarias».

¹³¹⁸ El eje 9 del Pacto Andaluz por el Agua (pp. 95-105) propone una serie de medidas para la implementación real del principio de recuperación de costes, entre las que están el desarrollo normativo de los regímenes tarifarios para incluir los costes ambientales y del recurso, así como la aplicación del canon de servicios generales creado en la LADA y que, hasta la fecha, sigue sin aplicarse por falta de regulación específica.

- Incorporar una disposición transitoria que establezca la aplicación supletoria de los reglamentos e instrucciones técnicas estatales en tanto en cuanto no se dicte un reglamento por el Consejo de Gobierno o una orden por el titular de la consejería competente en materia de aguas al respecto y, siempre y cuando, no contradigan las disposiciones normativas de la citada LADA¹³¹⁹.

A mi juicio, en el año 2009 la CA desaprovechó la ocasión para dotarse de un texto normativo completo y específico para las cuencas intracomunitarias de Andalucía que, con respeto a la legislación básica estatal, integrara los vectores establecidos en el Acuerdo Andaluz por el Agua y los principios de la DMA, así como implantara la gobernanza en el agua. En su lugar se ha añadido más confusión y dudas a los usuarios y ciudadanos sobre la normativa aplicable en cada caso.

Tampoco contribuye a una buena técnica normativa, por mucho que se justifique en la urgencia de su modificación para mejorar y simplificar la regulación para el fomento de la actividad productiva o cumplir con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹³²⁰, utilizar la figura del decreto-ley para modificar el articulado de la LADA por cuanto se impide su debate político en el Parlamento andaluz¹³²¹. Por ello, procede iniciar cuanto antes, con carácter previo a la promulgación de cualquier reglamento de desarrollo de la LADA, la revisión y reforma en profundidad de la misma donde se tenga en cuenta la experiencia de los diez años transcurridos desde su promulgación. El Pacto Andaluz por el Agua propone esta reforma, sin condicionamientos previos y «a la luz de la experiencia derivada de su aplicación», para, entre otras cuestiones, regular el mínimo vital, el ciclo urbano del agua, la reducción de trabas administrativas, la unificación de criterios en la aplicación de las disposiciones legales referidas al agua y al medioambiente, la concesión de aguas desaladas y regeneradas y el uso de fuentes mixtas de suministro.

6. La LADA es continuista de la legislación básica estatal y no incorpora plenamente los principios y objetivos de la DMA en la planificación y gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía

La incorporación a la LADA de los objetivos y principios medioambientales, con el consiguiente cambio de paradigma en la gestión de las aguas (del agotamiento del recurso hídrico a la conservación y mejora del agua y del ecosistema acuático), siguiendo los mejores

¹³¹⁹ La incapacidad de la CA para desarrollar reglamentariamente la LADA, reconocida expresamente en la exposición de motivos del Decreto-Ley 26/2021, hace que los gestores administrativos se vean obligados a utilizar supletoriamente los reglamentos estatales, interpretándolos conforme a la LADA. De hecho, las últimas modificaciones normativas de la LADA han sustituido los futuros desarrollos reglamentarios por una remisión a la normativa estatal en materias como la constitución de las CUMAS, la revisión de concesiones, el registro de aguas, la transformación de derechos sobre aguas privadas, las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado y la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación.

¹³²⁰ Véase el Decreto-Ley 2/2020 y el Decreto-ley 26/2021.

¹³²¹ Véase ARANA GARCÍA. E. (2013: 365).

contenidos ambientalistas de la legislación estatal y los principios sustentadores de la DMA (como pregona el primer párrafo del expositivo II de la citada LADA), no se han traducido en una regulación innovadora en la planificación y gestión del agua.

En cuanto a la incorporación en la LADA de los objetivos medioambientales, ninguno de los previstos en los arts. 6 y 22 son novedosos o añaden nada nuevo a la regulación básica establecida en los arts. 40.1, 92 y 92 bis TRLA, salvo la apuesta decidida del legislador autonómico por la conservación y mejora del agua y del ecosistema acuático. La regulación básica se limita, a su vez, a copiar los objetivos establecidos en el art. 4 DMA sin modificar el resto de los objetivos tradicionales de la LAg, en lo que constituye una mala o inadecuada trasposición de la citada DMA. Ello supone, que en la mayor parte de los PHDH se apliquen incorrectamente las exenciones previstas en el citado art. 4 para amparar la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas.

Lo mismo ocurre con otros de los principios inspiradores de la DMA, como son la participación pública y la recuperación de costes, si bien se incluyen como tales en el art. 5 LADA, no tienen un desarrollo normativo adecuado en la ley, copiando prácticamente la incompleta trasposición estatal. Las únicas salvedades son los cánones de mejora de infraestructuras de depuración creados en el capítulo II y el canon de servicios generales del capítulo III del título VIII. Aun así, estos cánones son insuficientes para garantizar la recuperación completa de los costes de los servicios del agua.

A mi juicio, se desaprovechó la oportunidad de implantar en la LADA una regulación en materia de aguas completa y acorde con los principios y objetivos de la DMA, para «cimentar un sólido y sostenible desarrollo económico y social» en Andalucía¹³²². Este error se ha vuelto a cometer en la promulgación de la IPH autonómica en el año 2015, al copiar prácticamente la instrucción estatal sin incorporar las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea en los informes emitidos con respecto a los PHDH españoles ni los criterios establecidos en las guías del CIS, como la «*Identification and designation of heavily modified and artificial water bodies*» del año 2003.

Por tanto, habrá que esperar a que el Parlamento autonómico modifique la LADA o a que el Estado modifique el TRLA, para que los principios y objetivos medioambientales de la DMA se implanten real y efectivamente en la planificación y gestión del agua en Andalucía. Así, el Pacto Andaluz por el Agua considera prioritario la consecución de los objetivos medioambientales que, como tales, es esperable que sean tenidos en cuenta en la elaboración de los planes de tercer ciclo de Andalucía. Sin perjuicio que en la normativa de los PHDH se siga desarrollando los preceptos legales para adaptarlos a las especiales circunstancias de la gestión de cada DH, supliendo la carencia del reglamento previsto en la disposición final quinta de la LADA.

¹³²² Véase el punto II de la exposición de motivos de la citada LADA.

7. La ausencia de un plan regional armonizador de los PHDH de las cuencas intracomunitarias, que se sustituye por el POTA

El art. 40.3 TRLA (y anteriormente el art. 38.2 LAg) prevé la posibilidad de aprobar un PHN para, entre otras cuestiones, coordinar a los diferentes PHC y regular las transferencias de recursos entre los mismos. En el año 2001 se aprobó la LPHN (modificada en el año 2005) para regular los trasvases intercuenas, así como establecer medidas de homogeneización y armonización de los PHC. Posteriormente, por falta de consenso social y político, no se ha procedido a revisar dicho PHN, a pesar de que diversos PHDH (como el del Segura) remiten al mismo para solventar su déficit hídrico.

Por su parte, el art. 26 LADA solo contempla la realización de planes de ámbito regional específicos para ordenar las actividades en el DPH que complementen a los PHDH. En su lugar en Andalucía, la ordenación a nivel regional en materia de aguas vendrá definida por las determinaciones incluidas en el POTA, que de acuerdo con lo establecido en los arts. 28.1 LADA y 55 de la Ley autonómica 7/2021 vincularán a los planes con incidencia en la ordenación del territorio (como son los PHDH intracomunitarios) y al planeamiento urbanístico general: «sus normas prevalecerán, desde su entrada en vigor, sobre las determinaciones de estos últimos». El POTA se constituye, así, en el único plan regional armonizador de los PHDH intracomunitarios, que está pendiente de una actualización para acomodarlo a los contenidos del art. 40 de la Ley 7/2021, así como a los demás aspectos que el Consejo de Gobierno incluya en el acuerdo de formulación, y del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

No obstante, las determinaciones del POTA no vinculan a los PHDH intercomunitarios por cuanto, según indica la STS de 6 de marzo de 2015 (FJ 4º), las determinaciones del POTA en materia de crecimientos de población y necesidades de recursos hídricos no son «una demanda de recursos hídricos, sino meras conjeturas», salvo que hayan sido previamente validadas por el informe de compatibilidad hidrológica previsto en el art. 25.4 TRLA. Por ello, la relación entre el POTA y los PHDH intercomunitarios no está exenta de conflictos judiciales.

Aunque la doctrina jurídica ha venido admitiendo la primacía de las determinaciones de los PHDH sobre los planes de ordenación del territorio y urbanísticos, de acuerdo con lo establecido en el art. 43.3 TRLA y en el FJ 20.eº de la STC 227/1988, la inclusión del apdo. 4 en el art. 41 TRLA por la Ley 62/2003 en la que exige que la elaboración de estos planes se realice en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, debe hacernos considerar que la voluntad del legislador estatal no es tanto la supremacía de un plan sobre el otro, sino la coordinación de sus contenidos de manera que sean compatibles sus determinaciones entre sí. Así se establece taxativamente en el art. 128.1 TRLA, aunque en su apdo. 3 exige que los instrumentos de ordenación del territorio que afecten directamente a los terrenos de los proyectos de obras e infraestructuras hidráulicas de interés general se sometan a informe vinculante del ministerio.

La relación o vinculación entre los PHDH (y planes específicos como los de gestión del riesgo de inundación y de sequía) y los de ordenación del territorio es intensa en las DH intracomunitarias, donde se somete dichos planes a informe del órgano competente en ordenación del territorio respecto a sus aspectos territoriales (art. 18.3 LOTA) y más débil o nula en los planes intercomunitarios, dependiendo de las relaciones interpersonales que existan entre los vocales de las distintas administraciones y, sobre todo, de las decisiones políticas de los respectivos gobiernos.

En caso de conflicto entre ambos planes se deberá atender a la titularidad de las competencias objeto de litigio, de forma que prevalecerán aquellas determinaciones del plan competente para su desarrollo. Por ello, los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico deben recoger la clasificación y calificación de los terrenos reservados en los PHDH para la realización de las obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, así como las determinaciones en las zonas inundables establecidas por los planes de gestión del riesgo de inundación; sin embargo, como indica Navarro Ortega, «En la medida en que no se haga, se estarán produciendo incumplimientos, pero siguen siendo los planes de ordenación territorial y urbanística los competentes para introducir esta cuestión»¹³²³.

El resto de determinaciones incluidas en estos planes que excedan de dicho contenido, pueden no ser tenidas en cuenta por los planes de ordenación del territorio y urbanismo (así se expresaba en el FJ 20.e de la STC 227/1988). Debe ser durante la elaboración de los PHDH intercomunitarios cuando se produzca la necesaria comunicación y coordinación entre las Administraciones públicas competentes a través de los comités de autoridades competentes.

8. La carencia de un procedimiento de elaboración propio para las PHDH intracomunitarias de Andalucía

El FJ 20 de la STC 227/1988 otorga a las CCAA la competencia para establecer los medios y el procedimiento concreto de elaboración de los PHDH intracomunitarios, con la salvedad de la obligada participación de los departamentos ministeriales y de los plazos de elaboración. Por lo que el procedimiento de elaboración establecido para las DH intercomunitarias en los apdos. 2 a 6 del art. 41 TRLA (y desarrollado en los arts. 76 a 82 RPH) solo será de aplicación supletoria en defecto de regulación autonómica.

La LADA no establece un procedimiento propio y se limita en su art. 20 a expresar la competencia del Consejo de Gobierno para la aprobación inicial de los planes intercomunitarios y del Estado para su aprobación final por real decreto, garantizar la participación activa en su elaboración y la coordinación con «las políticas de ordenación territorial y ambiental, así como políticas sectoriales de ordenación de actividades específicas que tengan o puedan tener incidencia en el DPH». Asimismo, recoge en su apdo. 1 la participación de la CA en la

¹³²³ Véase NAVARRO ORTEGA, A. (2020: 954).

elaboración de los PHDH intercomunitarios del Guadiana, Guadalquivir, y Segura de acuerdo con el art. 50 del Estatuto. Por ello, en los procedimientos de elaboración y revisión de los PHDH realizados hasta la fecha se ha seguido el procedimiento establecido en el RPH estatal, siguiendo de una manera bastante fidedigna los criterios y recomendaciones expresados por la Dirección General del Agua.

Las carencias indicadas anteriormente del procedimiento estatal en materia de participación activa, de regulación de la toma de decisiones por los órganos colegiados de participación y en la elaboración de los contenidos justifican que la CA de Andalucía se dote de una regulación propia que garantice la participación activa del público en general y establezca unos criterios claros y precisos sobre el análisis de las masas de agua, la fijación de objetivos, la implantación de caudales ecológicos, la recuperación de costes y la evaluación de las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea en sus informes de evaluación de los PHDH de primer y segundo ciclo¹³²⁴. Esta carencia de procedimiento propio no fue subsanada con la aprobación de la IPH autonómica en el año 2015, por cuanto copia casi literalmente la IPH estatal.

No obstante, en materia de participación activa se ha dado un paso importante con la regulación novedosa de la participación deliberativa en la Ley 7/2017. Pero aun quedaría pendiente otorgar una mayor participación al resto de Administraciones públicas competentes (es decir, al Estado y a los EELL) en los órganos del consejo del agua de la DH y la comisión de autoridades competentes, que actualmente cuentan con una representación minoritaria con respecto a los vocales de la CA y de los propios usuarios, para garantizar una mayor cooperación y colaboración con dichas administraciones en la elaboración de los PHDH intracomunitarios.

A tales efectos, el Pacto Andaluz por el Agua, dentro de su eje de gobernanza propone la actualización y desarrollo de los órganos de participación, así como la realización de un pacto de estado sobre el agua que «defina y clarifique el papel de las diferentes administraciones implicadas en el ciclo del agua para acabar, entre otras cosas, con la descoordinación y la “desinversión” pública y/o la ausencia de planificación»¹³²⁵.

¹³²⁴ Esta necesidad es reconocida por la CAGPyDS (2020: 55): «Durante muchos años, en la Junta de Andalucía no se ha realizado una Planificación Hidrológica real, con estudio real de las demandas y su crecimiento, participación de los Operadores de Abastecimiento, participación en los POTA e incluso en los PGOU, donde se planifican crecimientos urbanos sin tener en cuenta la planificación hidrológica».

¹³²⁵ Véase CAGPyDS (2020: 25).

9. La LADA no introduce cambios significativos en cuanto al contenido de los PHDH intracomunitarios, salvo la incorporación de criterios generales para su elaboración con una redacción confusa (que en algún caso pudiera contravenir la legislación básica estatal) y de completa implantación

El art. 24 LADA, como se ha analizado en el capítulo cuarto, reafirma la aplicación del contenido obligatorio del art. 42 TRLA, para acto seguido establecer unos criterios generales que se deben tener en cuenta a la hora de la elaboración de los PHDH intracomunitarios. Estos criterios presentan, en general, una redacción muy genérica y en ocasiones confusa, difícil de entender sin una norma de desarrollo que concrete dichos criterios y establezca determinaciones o mandatos claros y concisos a los redactores de los citados PHDH. Este desarrollo se realizó en el año 2015 con la IPH autonómica, sin incluir cambios sustanciales con respecto a la estatal y sin concretar los criterios vagos y genéricos previstos en la LADA.

La redacción de los criterios en algún caso confusa, como es el caso del criterio establecido en el citado art. 24.4.a) LADA, puede llevarnos a contravenir la legislación básica si equiparamos a las necesidades ambientales con el uso doméstico, cuando realmente no son un uso sino una restricción que se impone con carácter general a los usos del agua con la excepción del abastecimiento a la población (arts. 59.7 TRLA y 26.2 LPHN). Asimismo, al haberse diferenciado en el art. 23.2 LADA el uso urbano no doméstico, del consumo doméstico, se podría entender que se está privando a dichos usos urbanos no domésticos de la preferencia establecida en el art. 60.3 TRLA. Como era esperable, este criterio confuso ha sido aclarado en los PHDH intracomunitarios del ciclo 2015-2021, al incluir en su normativa la regla de supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones del citado art. 60.3 TRLA. Ello supone que al uso urbano se le aplica la regla de supremacía sobre el resto de usos y los caudales ambientales, pero en caso de necesidad por sequía se priorizará el consumo doméstico sobre el de las industrias y comercios de bajo consumo.

Además, algunos de los criterios establecidos en el citado art. 24.4 LADA son de complicada implantación en los PHDH por la carencia de los necesarios estudios técnicos especializados y la complejidad de su valoración. Entre ellos estaría el establecimiento de las disponibilidades actuales y futuras teniendo en cuenta la previsión de reservas necesarias para superar eventuales situaciones de sequía, la relación entre las distintas masas de aguas superficiales y subterráneas o la evaluación económica de los costes incluyendo los costes ambientales y de financiación.

Este hecho me lleva a plantear, una vez más, la necesidad de acometer una modificación sustancial de la normativa autonómica para ajustarla a la normativa básica, eliminando todas aquellas determinaciones ya incluidas en la misma (en especial aquellas que pueden suponer una contradicción con lo regulado en la normativa básica como es la supremacía del uso urbano) y mejorando la redacción del resto de las determinaciones específicas para las cuencas intracomunitarias de Andalucía. Esta propuesta está contemplada en el Pacto Andaluz por el

Agua, dentro del eje de gobernanza, con objeto de «evitar contradicciones y solapes con la legislación básica estatal»¹³²⁶.

10. Los planes intercomunitarios e intracomunitarios de Andalucía presentan un contenido normativo dispar (que impide disponer a nivel comunitario de una normativa clara y homogénea en la gestión del agua) y relativamente extenso en relación con los mandatos de la legislación estatal y autonómica

El contenido dispar en su contenido normativo que presentan los planes intracomunitarios con respecto a los intercomunitarios (y estos a su vez entre sí), no se puede justificar en el diferente tratamiento que requiere «la realidad propia de cada cuenca hidrográfica y a las sensibilidades, experiencia y expectativas de cada una de ellas»¹³²⁷, por cuanto en el ámbito territorial de Andalucía la sensibilidad social y política es la misma y, así, se viene demandando tanto en el Acuerdo Andaluz por el Agua del año 2009 como en el Pacto Andaluza por el Agua del año 2020. Tampoco se justifica jurídicamente (entre otros, el FJ 7 de la STS de 11 de junio de 2015, FJ 11 de la STS 319/2019 y FJ 5 de la STS 444/2019) que la normativa de estos planes se extralimite en su ámbito material, llegando a modificar la regulación establecida en la legislación de aguas estatal y autonómica.

El ámbito material de las normas de los PHDH se debe ceñir a las remisiones de la legislación estatal y autonómica, para no convertirse en una especie de reglamento específico para cada DH, regulando en base a la experiencia y demandas realizadas por los gestores administrativos del agua en cada DH, otros aspectos normativos no exigidos por la ley. No obstante, los PHDH constituyen, de facto, un reglamento que desarrolla normativamente aquellas cuestiones más conflictivas o que producen más afecciones al DPH y que en la mayor parte de los casos (como se ha expuesto en los capítulos anteriores) presentan una mala técnica normativa por parte de los redactores de estos planes. Ello, conlleva una amplia conflictividad jurídica y la anulación recurrente por el TS de todos aquellos artículos que van *contra legem* o cuya justificación técnica es cuestionable al dejar entrever una cierta discrecionalidad de la administración en su determinación, provocando perjuicios en los derechos y expectativas de los usuarios y en el medio ambiente.

La remisión normativa, que la LADA hace a los PHDH, es mucho menos numerosa que la realizada en el TRLA y, aun así, se han producido carencias destacadas en los textos aprobados. Entre las carencias de los PHDH aprobados hasta la fecha está la priorización de usos dentro del nivel c de la escala de preferencia del art. 23.2 LADA. Ello, deja una amplia discrecionalidad a la Administración hidráulica a la hora de priorizar los usos dentro de dicho nivel c: «usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo».

¹³²⁶ Véase la CAGPyDS (2020: 17).

¹³²⁷ Véase la exposición de motivos del Real Decreto 1664/1998, que aprobaba los primeros PHC.

En cuanto a la disparidad de contenidos entre los PHDH intracomunitarios e intercomunitarios dentro del ámbito territorial de Andalucía, en la parte tercera de esta tesis se ha hecho un análisis jurídico de los planes indicando las discrepancias en la regulación del uso del DPH y de los recursos hídricos. Esta disparidad, a mi juicio, excede la potestad de los redactores para fijar los criterios para la gestión del agua en cada DH, por cuanto es difícilmente justificable que en masas de agua conexas (que incluso pueden estar relacionadas como es el caso de los acuíferos compartidos) se establezcan dotaciones diferentes o limitaciones distintas en cuanto al uso de los recursos o del DPH.

A tales efectos, el Pacto Andaluz por el Agua en el año 2020 ha incluido la necesidad de una mejora en la coordinación entre la Administración estatal y la autonómica en materia de planificación hidrológica, para afrontar una política de aguas homogénea en todo el territorio andaluz (incluidas las cuencas intercomunitarias) que permita lograr los objetivos fijados en la DMA. Ello, por cuanto la coordinación por parte del Estado se ha mostrado hasta la fecha ineficaz para establecer unos criterios uniformes y homogéneos a nivel nacional, al tener las instrucciones y guías preparadas por el ministerio carácter de recomendación y no haberse revisado el PHN aprobado en el año 2001 y modificado en el año 2005.

11. El amplísimo margen de discrecionalidad de la Administración autonómica a la hora de fijar la preferencia en caso de incompatibilidad de usos dentro del nivel correspondiente a la letra c) y, en su caso, la expropiación forzosa de los aprovechamientos de menor rango

Entre los aspectos jurídicos a desarrollar normativamente en los PHDH intracomunitarios por mandato de la LADA destaca el orden de preferencia de usos del art. 23 LADA. En dicho artículo, a diferencia del art. 60.3 TRLA, se establece una equiparación en el tercer nivel de preferencia de los usos agrarios, industriales, turísticos y del resto de usos. Esta equiparación no incumple la normativa básica estatal, pero sí que otorga una amplia discrecionalidad a la administración hidráulica a la hora de dar la preferencia en caso de incompatibilidad de usos, al poder escoger entre el uso agrario, industrial, turístico u otros usos. Esta discrecionalidad se verá limitada cuando se desarrolle reglamentariamente el procedimiento para priorizar los usos dentro de este nivel.

No obstante, a fecha de hoy no se ha promulgado dicho reglamento y los PHDH actuales tan solo otorgan una preferencia a las iniciativas o solicitudes que sustituyan aguas procedentes de masas subterráneas con problemas cuantitativos por otras aguas que no afecten al buen estado y a aquellas solicitudes que contemplen la explotación conjunta y coordinada de todos los recursos disponibles. Pero no han fijado los criterios indicados en el art. 23.2 LADA para la priorización de usos dentro del nivel correspondiente a la letra c en la escala de preferencia, que incluye a todos los usos no urbanos.

Por otro lado, el art. 23 LADA permite que la priorización de usos se realice para cada masa de agua, cuando el art. 17 RPH lo establece a nivel de sistema de explotación por ser la unidad

mínima de gestión del agua. No obstante, los PHDH intracomunitarios aprobados hasta la fecha lo establecen solamente a nivel de DH, sin variar el orden establecido en el art. 23 LADA. A mi juicio, no parece adecuado establecer un mismo orden para toda la DH por su excesivo ámbito, como tampoco para cada masa de agua por cuanto mantienen una relación con el resto de las masas de agua pertenecientes al mismo sistema de explotación

Asimismo, el art. 23.3 LADA contempla la posibilidad de variar el orden de preferencia establecido, al permitir la expropiación de aprovechamientos de menor rango si se declaran de utilidad pública o interés social de acuerdo con las condiciones y requisitos fijados en los PHDH. Así, los planes intracomunitarios de segundo ciclo fijan estas condiciones en el empleo directo e indirecto creado, la sostenibilidad ambiental de la actividad, la conformidad con los planes de ordenación del territorio y directrices agrarias, las mejoras técnicas que redunden en un menor consumo y que tengan un interés artístico, arqueológico o histórico.

A diferencia de lo establecido en el art. 60.2 TRLA que solo admite la expropiación forzosa a favor de un aprovechamiento que le preceda en el orden de preferencia, el último párrafo del citado art. 23.3 LADA admite «el otorgamiento de derechos de concesión y autorización de cesión de derechos para usos de menor rango en el orden de prioridad» que sean declarados de utilidad pública o interés social. Con ello, se habilita a la consejería en fraude de ley, al contravenir la normativa básica, a otorgar derechos de concesiones y autorización de cesión de derechos a usos que tengan una mayor utilidad pública, aunque ello suponga no cumplir el orden de preferencia establecido en el art. 23.2 o en el PHDH correspondiente.

El art. 45.1 LADA recoge esta misma posibilidad en la modificación de derechos concesionales, siempre que no se alteren los derechos de otros concesionarios ni se perjudique el régimen de explotación o el DPH, así como para la cesión excepcional de derechos en el art. 47.c) LADA si se declara de interés general. Esta potestad no está vetada por la normativa básica para las modificaciones de las características de las concesiones (art. 64 TRLA), ni para la cesión de derechos (art. 67.2 TRLA), aunque se limita temporalmente en este último caso.

Para evitar que la amplia discrecionalidad de la consejería competente se convierta en arbitrariedad a la hora de otorgar o modificar los derechos concesionales sería conveniente, cuanto antes, que la CA procediera a regular las condiciones y requisitos para dicha expropiación, así como la forma de cálculo para cuantificar el coste de dicha expropiación y, en su caso, las indemnizaciones oportunas. Esta regulación no es materia propia de los PHDH, pues debe tener un alcance más general que el propio de cada plan y perdurar en el tiempo, más allá del horizonte temporal de seis años de los planes.

12. La falta de armonización entre los distintos planes existentes en Andalucía de las dotaciones máximas permitidas para cada uso

Al igual que ocurre con la ordenación o clasificación de los usos, que cada DH e incluso sistema

de explotación tiene el suyo específico, los PHDH intercomunitarios presentan variaciones importantes dentro del rango establecido en la IPH estatal en cuanto a las dotaciones máximas permitidas para cada uso, sobre todo en abastecimiento y regadío. Sin embargo los PHDH intracomunitarios presentan una homogeneización total de dichas dotaciones máximas entre sí, pero diferentes a las establecidas en los indicados planes intercomunitarios. Del mismo modo, las eficiencias máximas exigidas a las redes de distribución del agua para los regadíos y los usos urbanos varían entre los planes inter e intracomunitarios.

Estas variaciones, que podrían considerarse justificadas por las diferentes singularidades de cada territorio y climatología a nivel estatal, no parecen adecuadas en un ámbito territorial más reducido como es la CA de Andalucía. Así, un regante de la zona del Condado de Huelva que tenga parcelas tanto en la DH Tinto-Odiel-Piedras como en la del Guadalquivir, dispondrá de diferentes dotaciones máximas de riego permitidas en cada DH a pesar de que el cultivo sea el mismo e incluso la masa de agua subterránea de la que se abastezca este compartida por ambas DH. Ello, es incongruente con la búsqueda de una gestión integral y homogénea en el entorno del Parque Nacional de Doñana, así como con el principio de eficiencia en la gestión del agua exigido por la DMA.

Tampoco propicia una homogeneidad en las dotaciones de las concesiones, el criterio seguido en algunos planes, como el del Guadiana o los intracomunitarios del segundo ciclo, de determinar las dotaciones a partir de los datos reales que el solicitante justifique para su cultivo teniendo en cuenta las mejores técnicas existentes y, solo en el caso de que no se justifique, aplicarle las dotaciones máximas establecidas en el plan para cada uso y tipo de cultivo. Ello, por cuanto los gestores administrativos tendrán una amplia discrecionalidad a la hora de dar validez a las propuestas de dotaciones presentadas por los solicitantes, al no disponer de unos estudios técnicos adecuados que les permitan contrastar las justificaciones recibidas.

Abogo por la necesidad de realizar periódicamente unos estudios agronómicos específicos en Andalucía, que permita el establecimiento a nivel regional de unas dotaciones máximas por uso y tipología según el tipo de suelo, clima, altitud, hidrología y tecnologías disponibles. Estas dotaciones, recogidas en los planes inter e intracomunitarios, evitarían la discrecionalidad de la administración hidráulica en el otorgamiento o modificación de las concesiones de agua y la consiguiente divergencia en cuanto a las condiciones impuestas a cada usuario. Con ello se favorecería asimismo la implantación de las mejores técnicas de utilización del recurso (como exige el art. 45.5 LADA) o de las buenas prácticas agrícolas; sin perjuicio, de que en dichos PHDH se pudieran permitir pequeñas variaciones (menores del 20%) en algunas zonas concretas de las cuencas hidrográficas por sus condiciones específicas.

Estas dotaciones máximas deberían servir, además, de referencia para la revisión y actualización de los derechos de aguas inscritos, por cuanto no tiene sentido limitar sobremanera las dotaciones de las pocas concesiones que actualmente se tramitan en Andalucía y, sin embargo, mantener las altas dotaciones de los aprovechamientos inscritos en el registro y en el catálogo de aguas, algunos con más de cincuenta años de antigüedad. Ello facilitaría el

arduo trabajo de los programas de inspección y control de los aprovechamientos y derechos al uso privativo inscritos, exigido en el art. 49.2 y 3 LADA.

Los programas de inspección y control, por falta de medios técnicos y humanos, no terminan de arrancar, impidiendo conocer exactamente las dotaciones y caudales utilizados y, por ende, el uso real de los recursos otorgados. A tales efectos, en el Pacto Andalúz por el Agua se propone la creación de un sistema de control sobre las masas de agua superficiales y subterráneas, incluyendo inspecciones periódicas por teledetección de las campañas de riego¹³²⁸. Este control debería permitir ajustar la demanda al recurso, actualizar la superficie de riego y la armonización de las dotaciones de los aprovechamientos.

13. Una asignatura pendiente: la concertación e implantación del régimen de caudales ambientales o ecológicos en todas las masas de agua

La preocupación en la LAg por la protección del medio ambiente y la conservación de la calidad de las aguas, aunque fuera para garantizar posteriores usos, tuvo su continuación natural con la regulación de los caudales ecológicos o demandas ambientales en la Ley 46/1999, como restricciones de recursos para todos los usos excepto el abastecimiento, aunque previamente se había incluido en los PHC por el Real Decreto 1664/1998. Sería con la trasposición de la DMA al derecho interno por la Ley 62/2003, aunque en la citada directiva no se mencione expresamente, cuando se afianzó el concepto de caudal ecológico como medida imprescindible para alcanzar el buen estado ecológico de las masas de agua superficiales.

No obstante, la falta de estudios específicos para determinar el régimen de los caudales ecológicos, la dificultad del proceso de concertación y la posterior necesidad de revisar las concesiones otorgadas en la mayor parte de los sistemas de explotación para garantizar los caudales ecológicos, con su correspondiente indemnización de acuerdo con el art. 65.3 TRLA, han complicado el proceso de implantación de los caudales ecológicos previsto en el art. 26 LPHN. Así, se ha producido un retraso generalizado en la implantación de estos caudales ambientales que, a pesar de que no estén contemplados en la DMA, ha llevado a la Comisión Europea en su último informe del año 2019 a recomendar que «España debe seguir trabajando en el establecimiento de caudales ecológicos para todas las masas de agua pertinentes, así como para garantizar su aplicación a la mayor brevedad posible», por cuanto los planes vigentes de segundo ciclo proponen los caudales ecológicos mínimos antes del 2021 en prácticamente todas las masas de agua tipo río, tanto para situaciones hidrológicas normales como de sequía. Pero actualmente falta por determinar el resto de componentes del régimen de caudales ecológicos (caudales máximos, caudales generadores y tasas de cambio) de la práctica totalidad de las masas de agua superficiales, así como la aplicación de caudales ecológicos en zonas protegidas y masas del tipo lago. A tales efectos, el Real Decreto 638/2016 ha modificado e incorporado

¹³²⁸ La CAGPyDS (2020: 55) propone revisar los aprovechamientos en todas las cuencas con el objeto de adaptarlos a las dotaciones establecidas en los PHDH.

nuevos artículos al título II del RDPH para regular los caudales ecológicos, en especial en materia de mantenimiento, control y seguimiento de los mismos por los organismos de cuenca.

Para ello es necesario seguir adoptando medidas de control y revisión de los derechos de aguas, realizar cambios estructurales en la gestión de los embalses para poder derivar los caudales ecológicos, construir nuevas estaciones de aforo para controlar dichos caudales e iniciar estudios adicionales para establecer el resto de los componentes del régimen de caudales ecológicos. No obstante, el déficit más importante es determinar cuánto han contribuido los caudales ecológicos al logro de los objetivos de buen estado de las masas de agua, así como armonizar su régimen jurídico en todas las DH de España.

Solo con la revisión y, en su caso, modificación de las características de los derechos privativos de agua inscritos, así como la posterior reserva de los recursos ahorrados a nombre de la administración hidráulica para el mantenimiento de dichos caudales, se podrá finalizar la implantación de los caudales ecológicos. Este es el motivo por el cual se ha producido un retraso de más de veinte años en la implantación de estos caudales ecológicos y, con ello, seguir avanzando en la consecución del buen estado ecológico de las masas de agua.

14. La mitigación de los efectos y la adaptación al cambio climático de los recursos previstos en los planes hidrológicos y de las medidas de los planes de gestión de los riesgos de inundación

Los efectos del cambio climático en la variación volumétrica y temporal de los caudales de los ríos son inciertos, por ello se han venido realizando estudios climatológicos e hidrológicos para intentar prever sus consecuencias tanto a nivel de las disponibilidades futuras de recursos como en las posibles inundaciones que se produzcan en las zonas bajas de las cuencas. En este sentido, se elaboró un primer «Estudio de los Impactos del Cambio Climático en los Recursos Hídricos y las Masas de Agua» por el CEDEX en el año 2012, donde se estimaba en un 8 % el porcentaje de reducción de los recursos naturales de media en Andalucía para el año 2033 (confirmando los valores de reducción establecidos en la IPH de entre el 2% y 11% para el año 2027); mientras que la «Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España», realizada en el año 2017, estimaba para Andalucía una reducción entre el 2 y el 11% para el 2040, entre el 10 y el 20% para el 2070 y entre el 19 y el 32% para el año 2100. Los porcentajes de reducción superaban el 3,4% para el año 2027 y el 6,3% para el año 2050 estimado por la CA de Andalucía en el año 2010. Ello supondría, según el estudio autonómico, una reducción de entre el 12 y 23% respectivamente de la superficie de riego, un aumento de entre un 7 y 40% respectivamente de los años con sequía grave, una mayor irregularidad de las precipitaciones y una mayor frecuencia de fenómenos de fuertes lluvias, con las correspondientes inundaciones de las márgenes de los ríos.

A pesar de que para la elaboración de los PHDH de segundo ciclo se ha tenido en cuenta el cambio climático para fijar los objetivos, seleccionar medidas de adaptación sólidas para gestionar el riesgo de inundación y las sequías y evaluar las presiones climáticas directas e

indirectas en las masas de agua, no se han realizado subplanes concretos ni se han previsto medidas de adaptación al cambio climático para hacer frente a las presiones significativas. Así, las medidas adoptadas en dichos planes de segundo ciclo se han centrado principalmente en paliar los efectos de los fenómenos extremos (sequías e inundaciones), con una inversión prevista del 5% del total (aproximadamente 2.500 millones de euros); aunque también se han incluido algunas otras medidas dentro del capítulo de satisfacción de las demandas, para garantizar las demandas actuales y los usos futuros previstos ante la hiperirregularidad del régimen de lluvias asociada al cambio climático.

El cambio climático es una realidad presente, que supera continuamente las previsiones de los estudios realizados y que requiere de una actuación global e inmediata que palie los efectos catastróficos que ocasiona sobre los recursos hídricos y la naturaleza en global. Las medidas adoptadas hasta la fecha se han mostrado insuficientes y, por lo general, llegan tarde para paliar los efectos de los fenómenos extremos, por lo que es urgente incorporarlo a la mayor brevedad a los PHDH que se están redactando en estos momentos, así como al resto de planes sectoriales, coordinando sus actuaciones a nivel nacional o incluso europeo. Por ello, estos valores deben tenerse en cuenta para la elaboración de los PHDH de tercer ciclo y los planes específicos de gestión del riesgo de inundación que actualmente se están elaborando en base a los arts. 11 RPH y 24.4.b) LADA, que exigen que los planes evalúen el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación para estimar el balance o balances entre los recursos previsiblemente disponibles y las demandas previsibles para los diferentes usos.

Para ello en Andalucía se ha aprobado la Ley 8/2018, que crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático y la Oficina Andaluza de Cambio Climático y regula el Plan Andaluz de Acción por el Clima y los planes municipales contra el cambio climático. En su título III recoge la integración de la adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación, indicando en su art. 19 el contenido específico que se debe incluir y en su art. 20 el procedimiento de evaluación. Como se ha explicado en el capítulo nueve, este contenido deberá ser incluido en los PHDH intracomunitarios que actualmente se están tramitando ya que, de acuerdo con el art. 11.2.a), los recursos hídricos se consideran una área estratégica para la adaptación al cambio climático.

Todavía queda mucho camino por recorrer en cuanto a la adaptación del cambio climático en la gestión del agua, como indica la propia Comisión Europea en su último informe de seguimiento del año 2019. De ahí, la necesidad de continuar avanzando en la ejecución a nivel nacional del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 y de desarrollar a nivel comunitario el Plan Andaluz de Acción por el Clima y las propuestas del eje 7 del Pacto Andaluz por el Agua: la descarbonización del ciclo urbano del agua; la elaboración de una planificación hidrológica y urbanística con perspectiva de cambio climático; la implantación de incentivos a la optimización de recursos hídricos; el fomento de la energía renovable en el riego y de la simbiosis agua y energía renovable; la realización de un inventario de emisiones; el establecimiento de la dotación para riego en función de los recursos disponibles; la

reforestación y captura de carbono en los ecosistemas; el fomento de la economía circular y la recuperación del dominio público; y la aprobación de los reglamentos de desarrollo del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas y del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones¹³²⁹.

Asimismo, en dicho pacto se propone pasar página a los estudios meteorológicos, que especulan sobre posibles variaciones de intensidad y frecuencia de episodios extremos, incluyendo los mecanismos de adaptación al cambio climático en la planificación hidrológica y «evitando la existencia de numerosas planificaciones superpuestas, con frecuencia reiterativas, y que aumentan la complejidad burocrática sin necesariamente aportar valor añadido al proceso».

15. Las medidas para prevenir los efectos de los fenómenos extremos deben coordinarse con los planes específicos para la gestión de la sequía y de gestión del riesgo de inundación

Aunque la DMA establece como uno de sus objetivos la protección de las aguas superficiales para paliar los efectos de las inundaciones y la sequía, en su texto no se incluye ninguna determinación para prevenir dichos fenómenos extremos, más allá de que en su art. 13.5 prevea la posibilidad de que se redacten planes específicos con objeto de tratar aspectos especiales de la gestión hidrológica, como es el caso de los fenómenos extremos. Estos aspectos sí que fueron tratados por la LPHN, que exige en sus arts. 27 y 28 que los PHC aborden la gestión de la sequía y la protección del DPH y de las zonas inundables.

La falta de regulación en materia de inundaciones a nivel europeo fue suplida por la Directiva 2007/60/CE, traspuesta al derecho interno por el Real Decreto 903/2010, que exige reducir, a criterio del estado miembro, las consecuencias negativas asociadas a las inundaciones para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural, la actividad económica e infraestructuras a través de la ejecución de medidas estructurales y no estructurales. No obstante, se recomiendan las medidas no estructurales, naturales o verdes que eviten la realización de canalizaciones y entubamientos en los cauces.

A nivel autonómico, la LADA regula en su título VII la prevención de efectos por fenómenos extremos, tanto con motivo de sequía como de inundaciones, cuyo contenido ha sido analizado en el capítulo seis. En materia de inundaciones la citada ley no incluía grandes cambios con respecto a lo establecido en el Real Decreto 903/2010 y los existentes han sido eliminados por el Decreto-Ley 26/2021; sin embargo sí que amplía la regulación en materia de gestión de la sequía con respecto a la LPHN, al exigir la elaboración de planes de emergencia de sequía a los municipios de más de diez mil habitantes (el art. 27.3 LPHN solo lo exige para aquellos que tengan una población igual o superior a veinte mil habitantes) y a los PES establecer criterios de modulación de las dotaciones de agua para garantizar una superficie mínima a regar y la supervivencia de la arboleda y cultivos permanentes. Ello, sin perjuicio de que a lo largo de su articulado la LADA incluya otras disposiciones al respecto de los fenómenos extremos, como

¹³²⁹ Véase la CAGPyDS (2020: 75).

el art. 24.4.b) que exige que las disponibilidades actuales y futuras de agua tengan en cuenta las reservas necesarias para superar eventuales situaciones de sequía.

Es reseñable la eliminación de los art. 25.6 y 42.6 LADA mediante el Decreto-Ley 2/2020 y la Ley 7/2021 respectivamente, que prohibían incluir en el programa de medidas actuaciones de canalización superficial o subterráneas de cursos fluviales, salvo por razones de interés público e imposibilidad de mantener el cauce natural, así como las instalaciones o construcciones en las vías de intenso desagüe y los obstáculos que alteren el régimen de corrientes. Esta medida da continuidad a lo regulado en el Decreto-Ley 3/2019 para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que permite regularizar las viviendas que existan en zonas inundables si se realizan actuaciones para evitar la vulnerabilidad y garantizar la autoprotección y las personas propietarias suscriben una declaración responsable en la que expresen claramente que conocen y asumen los riesgos existentes y las medidas aplicables.

Aun así, estas medidas estructurales deben ser las mínimas y estar debidamente justificadas, como excepciones que son a la aplicación de los objetivos ambientales de la DMA, no pudiéndose aplicar de forma sistemática y generalizada en el territorio andaluz a criterio de cada propietario. Espero que esta vuelta atrás en la política urbanística en Andalucía, que incide en los principios de la Directiva 2007/60/CE de prevención y reducción de los riesgos (entre los que está el mantenimiento o restablecimiento de llanuras aluviales), se vea limitada en la revisión de los planes de gestión del riesgo de inundación, en la normativa de los PHDH intracomunitarios que se están tramitando actualmente o en la futura revisión del plan de prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos (el Decreto 189/2002 ha sido derogado por el Decreto-Ley 26/2021), propuesta en el Pacto Andaluz por el Agua.

La exigencia impuesta por el Real Decreto 903/2010 y la propia LADA en su título VII, de que los planes de gestión del riesgo de inundación se redacten y tramiten a la par que los PHDH, no ha logrado que sus determinaciones y medidas estén totalmente armonizados entre sí. Así, la Comisión Europea indica en su informe del 2019 que no están debidamente justificadas las medidas estructurales de protección frente a inundaciones incluidas en los PHC de segundo ciclo por cuanto no se examinan otras mejores opciones ambientales posibles y no se incluye ninguna medida de retención natural de las aguas. Por ello, recomienda que en la revisión de los mencionados planes se mejore la aplicación de la Directiva 2007/60/CE y su armonización con las medidas y determinaciones de los PHC. Habrá que esperar a la aprobación de los PHDH de tercer ciclo y de la revisión de los planes de gestión del riesgo de inundación, que están actualmente en tramitación, para comprobar el grado de armonización y coordinación de las medidas establecidas en ambos planes.

Con respecto a las sequías, a pesar del amparo legal otorgado en el art. 63 LADA a estos planes específicos y de ser Andalucía una región con recurrentes episodios de sequía, la falta de una regulación precisa en cuanto al procedimiento y contenido de elaboración de los planes de

actuación en situaciones de alerta y eventual sequía (como la que se ha dictado para los instrumentos de prevención del riesgo de inundación en el capítulo I del título VII), ha provocado un retraso en la revisión de los primeros planes aprobados en el año 2008, cuya aprobación se ha realizado en el Acuerdo de 4 de mayo de 2021 del Consejo de Gobierno de Andalucía.

La importancia de las sequías en toda España y la necesidad de armonizar la regulación entre las distintas DH justifican la aprobación de una regulación a nivel estatal de estos PES, que recoja los aspectos básicos de su contenido, medidas apropiadas para aminorar los efectos adversos e indicadores de seguimiento para detectar las situaciones de sequía prolongada. Estos planes, al igual que los planes de gestión de inundaciones, se deberían tramitar de forma conjunta con los PHDH por su evidente relación y la necesidad de coordinar sus actuaciones y medidas previstas, tal y como se ha propuesto en el Pacto Andaluz por el Agua: «Elaboración y redacción de Planes Especiales de Sequía (PES) a partir de la normativa a nivel nacional y con criterios objetivos conocidos por anticipado [...] se debe integrar su gestión y prevención como parte de la planificación hidrológica ordinaria (Planes hidrológicos), tal y como requiere la Directiva Marco del Agua»¹³³⁰.

En el citado pacto se incluye en su eje 8 una serie de propuestas para minorar los riesgos de avenidas e inundaciones, como son la mejora de las infraestructuras de prevención de avenidas, los planes de emergencias de presas, la revisión de indicadores, la gestión del suelo para reducir la erosión, la recuperación de cauces, los sistemas de drenaje urbano sostenibles, la mejora de sistemas de defensa contra avenidas e inundaciones, los planes de gestión del riesgo de inundación, la gestión de zonas urbanas inundables, así como la educación y los sistemas de alerta. Estas propuestas deberán tener en cuenta la normativa europea y estatal, así como la recomendación efectuada por la Comisión Europea de implantar medidas de retención natural de las aguas en vez de la construcción de grandes obras hidráulicas. Y, del mismo modo, en el eje 6 recoge varias propuestas de resiliencia frente a las sequías: el fomento de la interconexión de sistemas, el fomento y la mejora de infraestructuras, el fomento de la recarga de acuíferos, la elaboración y registro de los planes de emergencia de abastecimientos, elaboración de los PES, la elaboración de un plan para eliminar y minimizar las barreras hidromorfológicas, la gestión preventiva de la sequía y la escasez, la creación de una comisión específica y permanente de sequía en las DH, la restitución de ecosistemas y el aumento de la resiliencia, formación, participación y apoyo a I+D+i.

16. La preponderancia de las medidas de satisfacción de las demandas, con una progresiva incorporación de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua

La planificación hidrológica del siglo XX en España ha estado caracterizada por el estudio de los recursos existentes en las cuencas y subcuencas hidrográficas para la ejecución de obras

¹³³⁰ Véase la CAGPyDS (2020: 67).

hidráulicas de regulación y captación, que permitieran el mantenimiento de las demandas existentes y el desarrollo de nuevas demandas (en especial agrícolas). Con ese objetivo principal se redactaron los PHC aprobados en el año 1998 y el PHN del año 2001. Además de las infraestructuras de regulación y distribución del agua, se incluían en dichos planes múltiples infraestructuras de saneamiento y depuración para cumplir con la Directiva 91/271/CEE. Todas estas obras, tras la promulgación de la DMA, se han seguido incorporando a los PHDH justificándolas primeramente en la satisfacción de la demanda existente y, posteriormente, en la prevención de los efectos adversos de las inundaciones.

Las medidas para la satisfacción de la demanda, que llegaron a copar aproximadamente el 50% de la inversión total en los PHDH de primer ciclo (aunque en algunos planes representaban casi el 75%), suponen en los planes de segundo ciclo un 21% de la inversión total prevista, a la que habría que sumar un 5% de las medidas para paliar los efectos de los fenómenos extremos. Tanto unas como las otras medidas, por lo general, carecen de una justificación basada en un análisis DPSIR de cómo contribuyen a alcanzar los objetivos previstos. Es más, muchas de las infraestructuras hidráulicas construidas implican una afección hidromorfológica en las masas de agua que, en ocasiones, obliga a establecer en los PHDH una excepción a los objetivos ambientales.

Por su parte, la inversión dedicada a los objetivos ambientales ha pasado del 30% en los planes del primer ciclo, a un 46% en los planes de segundo ciclo, destacando las medidas para la reducción de la contaminación puntual o, lo que es lo mismo, la construcción, el mantenimiento y la mejora de las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, que son las que representan un mayor porcentaje de la inversión prevista. Siendo escasa la inversión destinada a las medidas para eliminar la contaminación procedente del sector industrial y la contaminación difusa de la agricultura (limitada generalmente a la aplicación de los códigos de buenas prácticas de la directiva sobre nitratos). No obstante, la falta de una modelización de los efectos de las medidas sobre las masas de agua y de indicadores sobre el alcance y el progreso de dichas medidas, han dificultado a la Comisión Europea hacer un análisis más exhaustivo de las medidas aprobadas en los planes del segundo ciclo y valorar la eficacia de las medidas propuestas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos.

Desde un punto de vista exclusivo de los datos económicos de la inversión prevista en los citados PHDH, se ha producido una evolución desde la política clásica de construcción de infraestructuras hidráulicas para la satisfacción de la demanda hacia medidas para alcanzar los objetivos ambientales¹³³¹. Aun así, se puede observar un predominio de la inversión pública en construcción de infraestructuras hidráulicas, bien sea para la realización de obras de regulación y captación para la satisfacción de la demanda, como de obras de depuración para la mejora ambiental de las masas de agua al evitar la contaminación puntual de las mismas, o de infraestructuras de retención de las aguas para evitar las inundaciones. De hecho en el Pacto

¹³³¹ Véase la CAGPyDS (2020: 50 y 107).

Andaluz por el agua se ha incluido como un objetivo: «Promover, un plan de aumento de la regulación en las cuencas andaluzas (regulación de ríos, recarga gestionada de acuíferos y balsas en zonas regables) con viabilidad ambiental y económica», que contribuya tanto a la seguridad hídrica de los usos existentes como a la laminación y regulación del régimen de los ríos para evitar inundaciones. A tales efectos se propone aprobar un plan regional de sostenibilidad de infraestructuras hidráulicas en alta, que priorice la inversión en las mismas y coadyuve a cumplir con las metas de los objetivos de desarrollo sostenible. De forma que «La priorización de las inversiones debe estar dirigida a la consecución de los objetivos ambientales y satisfacer las demandas insuficientemente servidas, empezando por las obras aprobadas y no ejecutadas, y que puedan atender las necesidades ambientales, el desarrollo económico y la equidad territorial».

La inversión no está garantizada presupuestariamente y, por ello, la Comisión Europea en su informe del año 2019 duda del cumplimiento en los plazos establecidos. La incapacidad manifiesta de la administración hidráulica para finalizar las obras en tiempo y forma, ha inducido que en la planificación hidrológica se hayan pospuesto recurrentemente la ejecución de las obras hidráulicas previstas una y otra vez. A tales efectos, el Pacto Andaluz por el Agua ha establecido que «El agua debe financiar al agua y solo al agua», por lo que «se necesita la implicación real de todas las partes y disponer de los recursos económicos necesarios» para cumplir los programas de medidas¹³³². Así, se han incluido diversas propuestas para implantar el principio de recuperación de costes, entre ellas la actualización y mejora de los cánones para recuperar los costes del servicio y su aplicación a los fines para los que se ha creado.

Para garantizar que el programa de medidas aprobado alcance los objetivos ambientales de la DMA en los plazos previstos, la CA de Andalucía debería cumplir con las recomendaciones establecidas en las guías editadas por el CIS para la implantación del citado método DPSIR en la selección de las medidas, así como modificar la normativa autonómica para garantizar la aplicación del principio de «quien contamina paga», de manera que se garantice la inversión privada necesaria para la financiación de las medidas previstas para reducir la contaminación puntual y difusa. Ello, por cuanto actualmente tan solo se aplica en Andalucía el canon de mejora de las infraestructuras de depuración de las aguas residuales urbanas (regulado en la LADA) y el canon de vertidos puntuales (definido en el Decreto 109/2015), estando exentos de tributación los vertidos difusos de la agricultura y ganadería, al igual que ocurre en la legislación estatal.

17. La aplicación plena de la planificación en la gestión del agua requiere de la revisión de los derechos inscritos y el establecimiento de sistemas de control y seguimiento de los recursos utilizados

A pesar de las numerosas medidas previstas en los PHDH de segundo ciclo vigentes en materia de gobernanza para la reducción de la presión sobre las masas de agua por extracción de agua,

¹³³² Véase la CAGPyDS (2020: 98-107).

la Comisión Europea en su informe del 2019 sigue apuntando la carencia de un registro de aguas actualizado que permita controlar las captaciones y recomienda la implantación generalizada de caudalímetros para todas las captaciones y todos los usos del agua. La falta de un conocimiento y control de las captaciones impide una adecuada planificación y, por ende, una gestión del agua que nos permita alcanzar el buen estado de las masas de agua. No se puede caminar hacia el buen estado de las masas de agua si aún no tenemos registrados, revisados y adaptados a las mejores técnicas la totalidad de los aprovechamientos existentes. La planificación debe elaborarse a partir de datos fiables de los derechos de aguas inscritos y utilizados realmente para, a su vez, establecer su ordenación futura de cara a alcanzar los objetivos medioambientales fijados en el plan para cada masa de agua.

El art. 45 LADA habilita a la consejería para revisar los derechos concesionales en los términos previstos en la normativa básica y, por su parte, el art. 49 exige la realización de programas anuales de inspección y control de los aprovechamientos. A pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación, todavía la CA no ha revisado todos los aprovechamientos inscritos en las DH intracomunitarias, faltando mucho trabajo por realizar; y por ello, el Pacto Andaluz por el Agua propone «Revisar los aprovechamientos en todas las cuencas con el objeto de adaptarlos a las dotaciones establecidas en los Planes Hidrológicos (ej. revisión de concesiones, extinción de concesiones)»¹³³³. Lo mismo ocurre en las intercomunitarias, cuyo proceso «alberca» iniciado a finales del siglo XX permanece en *standby* desde la crisis del año 2007, estando pendientes de revisar una buena parte de los derechos inscritos de aguas superficiales, sobre todo de las zonas regables.

A la falta de medios para realizar esta revisión, se une la posibilidad recogida en el art. 45 LADA de reutilizar por el usuario una parte de los recursos ahorrados en la modernización de regadíos (no se dice cuanto) en los sistemas que no exista déficit. Esta medida, a mi juicio, no contribuye a la implantación de una adecuada política agraria a nivel comunitario, que busque el ahorro de recursos hídricos mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles en materia de regadío y, con ello, la eliminación de las presiones sobre las masas de agua y la consecución de los objetivos ambientales. Por ello, considero que hace falta una regulación a nivel estatal que armonice los criterios y procedimientos de revisión de los aprovechamientos existentes, en especial de las zonas de riego que son las que más agua utilizan.

A tales efectos, el Pacto Andaluz por el Agua propone limitar la superficie de regadío en los sistemas de explotación deficitarios y especialmente en masas de agua subterráneas en mal estado o en riesgo de no cumplir los objetivos medioambientales, «promover la reducción de la demanda y no se permitirán nuevas transformaciones de usos del suelo que supongan aumento de la demanda de agua sin la adopción por parte de los interesados de medidas de incremento de recursos alternativos, mejora de la eficiencia, concentración parcelaria, etc., que garanticen

¹³³³ Véase la CAGPyDS (2020: 55).

la mejora del estado de las masas de agua»¹³³⁴; actualizar el Inventario Andaluz de Regadíos, donde se evalúen las políticas de modernización mediante una auditoria de los resultados obtenidos y la contribución al cumplimiento de los objetivos ambientales; la armonización de las dotaciones de riego, revisando los aprovechamientos existentes para adaptarlos a las dotaciones establecidas en los PHDH; crear un registro de usos del agua actualizado y mantenido de manera continua, que «se debe interconectar con información sobre las masas de agua superficiales y subterráneas incluyendo inspecciones periódicas por teledetección en campañas de riego»¹³³⁵; y el control de extracciones en tiempo real de las campañas de riego mediante inspecciones periódicas por teledetección, con objeto de ajustar la demanda al recurso.

La bondad de las medidas propuestas (entre las que se encuentran la revisión de los aprovechamientos existentes) para alcanzar los objetivos previstos en los PHDH no es posible valorarla si no se dispone de una red de control y seguimiento del estado de las masas de agua adecuada. La carencia de puntos de control adecuados en todas las masas de agua (en especial en las zonas protegidas) impide hacer una evaluación exhaustiva del estado de las mismas y de cómo han incidido en su mejora las medidas adoptadas, mediante el modelo DPSIR propuesto por la Comisión Europea.

Nuevamente la falta de medios económicos y técnicos de las administraciones hidráulicas impide establecer los puntos de control necesarios y realizar el seguimiento adecuado de los parámetros químicos y ecológicos para calificar el estado de las masas de agua. Así, en su informe del 2019 la Comisión Europea reitera su recomendación de «colmar urgentemente las lagunas en materia de seguimiento de las aguas superficiales y garantizar un control coherente, con una cobertura apropiada. Asegurarse de que el seguimiento cuenta con los recursos y el mantenimiento adecuados de manera que aporte información adecuada a los PHC y sea de utilidad para la toma decisiones sobre los programas de medidas»¹³³⁶.

Esta recomendación se ha incluido en el Pacto Andaluz por el Agua, que propone una revisión de las redes de control de las masas de agua para incluir nuevos puntos o redistribuir los existentes de modo que permitan un diagnóstico más real del estado de dichas masas y el correcto seguimiento de las medidas propuestas en los PHDH de tercer ciclo conforme a los Reales Decretos 817/2015 y 1075/2015 y, así, disponer de datos fiables para la elaboración de los planes del cuarto ciclo que comenzarán en unos años. A ello se añade la propuesta de la recuperación de los ecosistemas a través del control de la contaminación difusa derivada del uso de abonos y pesticidas. Todo ello a través de la implantación de la agricultura ecológica y la intensificación de los controles del uso de fertilizantes, herbicidas, plaguicidas e insecticidas en la agricultura convencional, así como el establecimiento de las zonas saturadas de contaminantes.

¹³³⁴ Véase la CAGPyDS (2020: 53).

¹³³⁵ Véase la CAGPyDS (2020: 54).

¹³³⁶ Véase la COMISIÓN EUROPEA (2019: 95).

18. La implementación del principio de recuperación de costes como mecanismo para incentivar el ahorro de recursos y la mejora del estado cuantitativo de las masas de agua

El agua es un bien natural, «no es un bien comercial como los demás», sometido a una presión creciente cuantitativa como cualitativamente, que «hay que proteger, defender y tratar como tal»¹³³⁷ para garantizar el buen estado de las masas de agua. En base a ello, el art. 9 DMA establece el «principio de recuperación de costes» como uno de los principios ineludibles en la gestión del agua para incentivar el ahorro de recursos por parte de los usuarios y, con ello, contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua.

Este principio, como viene criticando la Comisión Europea en sus informes de seguimiento, no ha sido debidamente traspuesto al derecho interno de España. Como tampoco ha sido implantado en sus justos términos en las cuencas intracomunitarias de Andalucía por medio de la LADA, por mucho que se haya creado el canon de mejora autonómico y local y se haya modificado la forma de cálculo del canon de regulación y la tarifa de utilización para distinguir el canon de servicios generales. El régimen económico-financiero, al igual que ha pasado con otros aspectos de la LADA, no ha tenido su correspondiente desarrollo reglamentario, lo que ha impedido que el canon de servicios generales se haya implantado y ha provocado que se sigan aplicando actualmente los cánones calculados en el año 2011 prorrogados.

Así, en Andalucía se estima en los PHDH de tercer ciclo que el índice de recuperación de costes está entorno al 78% (variando entre el 64% del Guadiana y el 86% del Guadalete-Barbate), que subiría hasta el 90% si solo tuviéramos en cuenta los costes financieros. Estos datos, como indicaba Corominas Masip, «no son muy fiables»¹³³⁸ puesto que, si bien se han tenido en cuenta los costes de la inversión y las desgravaciones por laminación de avenidas, no tienen en cuenta el valor del agua como recurso ni la totalidad de los costes medioambientales.

¹³³⁷ Véase los considerandos de la DMA donde se justifica la intervención de la UE en la planificación y gestión del agua como mecanismo para proteger el medio ambiente.

¹³³⁸ Véase COROMINAS MASIP, J. (2013: 17-18).

Demarcación Hidrográfica				Tinto- Odiel- Piedras	Guadalete- Bárbate	Cuencas Mediterráneas Andaluzas
uso	Guadalquivir	Guadiana	Segura			
urbano	73	54	81	81	92	83
agrario	86	69	59	88	71	75
industrial	77	95	59	56	66	88
Generación hidroeléctrica	70	100	sd	sd	sd	78
total usos	78	64	67	74	86	80

Ilustración 49. Índice de recuperación de costes totales de los PHDH en Andalucía. Elaboración propia

Aunque, como reconoce el Tribunal de Justicia de la UE en su Sentencia de 11 de septiembre de 2014 (C-525/12), la recuperación de costes no es el único medio posible para alcanzar los objetivos ambientales, sí que es un instrumento muy eficaz del programa de medidas que permite minorar la sobreexplotación de los recursos hídricos y alcanzar el buen estado cuantitativo de las masas de agua. Por ello, tanto a nivel estatal como autonómico no faltan las propuestas para acometer a la mayor brevedad posible una reforma de los actuales instrumentos tributarios que permita la recuperación integral de los costes de los servicios relacionados con el agua.

Como ya expuse en mi artículo publicado en el año 2021¹³³⁹, habrá que esperar a que se desarrollen estas propuestas a nivel autonómico o estatal para comprobar el alcance de las reformas en la recuperación de costes y, con ello, la consecución del buen estado de la totalidad de las masas de agua en Andalucía. Ello por cuanto, como indica Jiménez Compaired, «romper amarras con el pasado no es tan fácil» ya que «el peso de una tradición que vuela mucho más lejos que sobre los usos y costumbres de los operadores y de los usuarios [...] hace complicado modificar el *statuo quo* a mitad de ciclo»¹³⁴⁰.

19. El elevado nivel de litigiosidad del contenido de los PHDH y su procedimiento de elaboración. La necesidad de mejorar el procedimiento de participación y la formación de los redactores

El fallo adoptado por el TC en su Sentencia 227/1988 ha garantizado el principio de unidad de gestión a nivel de cuenca hidrográfica, pero ha elevado la conflictividad política y los recursos judiciales al no amparar el fraccionamiento de su gestión para hacerla coincidir con las divisiones territoriales de las CCAA, que son las que ostentan las competencias en la ordenación del territorio y de los usos asociados a las aguas (agricultura, pesca, turismo, etc). Ello, unido a la distribución irregular de los recursos hídricos en España, donde las zonas con más recursos

¹³³⁹ Véase MARTIN MARTIN, J.E. (2021: 103-144).

¹³⁴⁰ Véase JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2020: 3).

hídricos no suele coincidir con las zonas con mejores condiciones para la puesta en riego, hace que sean recurrentes las disputas políticas y sociales por el agua entre las regiones.

Con este caldo de cultivo era esperable que los PHC, cuyas determinaciones y previsiones condicionan el desarrollo económico y social por ser el agua un recurso escaso y vital, sufrieran un gran número de recursos en defensa de los derechos e intereses de cada CA. No obstante, el hecho de que se redactaran antes los PHC que el PHN, derivó hacia este último el debate sobre los trasvases intercuencas y la conflictividad derivada de los mismos. La conflictividad debería haberse resuelto por medio de los órganos de participación y gestión interadministrativos previstos en el TRLA, así como los mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativos. No obstante, como se ha expuesto en la parte tercera de esta tesis, son frecuentes las discrepancias entre las Administraciones públicas en cuanto a las medidas y determinaciones establecidas en los PHDH inter e intracomunitarios. Amén de los recursos interpuestos por los usuarios y asociaciones diversas en defensa de los derechos y expectativas personales o del medio ambiente.

Con la promulgación de la DMA y la implantación del proceso de participación abierto a toda la sociedad en general, se esperaba que se produjera un proceso de concertación social en las determinaciones de los PHDH que mejorara la gestión del agua y evitara los conflictos asociados a la misma. Pero lo que realmente ocurrió, fue que aumentaron los recursos de las asociaciones ecologistas, de propietarios y usuarios reclamando que se tuvieran en cuenta sus observaciones y demandas en el contenido de dichos planes. Así, a los recursos de las CCAA y EELL reclamando la defensa de sus derechos en materia de agua, se unieron los recursos de las mencionadas asociaciones reclamando el cumplimiento de los principios inspiradores de la DMA y un proceso de elaboración con más participación y consenso, alejado de los grupos de presión vinculados a los grandes usuarios del agua (agrícola, urbano, industrial, turístico o hidroeléctrico).

La experiencia de los dos últimos ciclos de la planificación hidrológica ha mostrado que el número de recursos ha aumentado con respecto a los PHC de 1998, pero tiende a mantenerse o a reducirse ligeramente al irse estableciendo una doctrina consolidada al respecto de la elaboración y del contenido de dichos planes, en cuestiones como la asignación de recursos, dotaciones, caudales ecológicos o programa de medidas. Así, la jurisprudencia del TS ha venido perfilando los límites de los redactores a la hora de fijar el contenido de los planes y los márgenes de discrecionalidad con los que cuentan, así como la defensa del procedimiento formalmente establecido y de la emisión de los informes preceptivos. En este sentido, se reconoce el derecho a la participación de todos los ciudadanos y la emisión de los informes preceptivos de los órganos de consulta previstos en la normativa, sin que ello suponga que se deban aceptar todas las peticiones y observaciones realizadas. Serán las Administraciones competentes las que decidirán en última instancia el contenido final a incluir en dichos planes entre las múltiples opciones posibles planteadas, de acuerdo con los estudios técnicos disponibles y con la normativa vigente.

El margen de discrecionalidad importante que ostentan las Administraciones competentes a la hora de establecer el contenido de los PHDH, no las exime de respetar la normativa aprobada y de seguir los criterios técnicos establecidos en la IPH estatal y autonómica. Así, el TS ha anulado determinados artículos de los planes cuando su contenido vulneraba la regulación básica estatal y se extralimitaban en sus funciones a la hora de regular aspectos ajenos a la planificación, como p. ej. las condiciones esenciales de las concesiones en la (STS de 11 de junio de 2015, recurso 583/2012).

Mayor relevancia jurídica ha otorgado el TS al procedimiento de elaboración formalmente establecido, en especial a la solicitud de los informes preceptivos. Así, la falta de emisión del informe de la Comisión Jurídica Asesora en Cataluña supuso la anulación del plan de gestión del primer ciclo (STS de 4 de abril de 2014, recurso 2229/2013) y del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en Andalucía la anulación del PHDH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas (STS 395/2019, de 25 de marzo) y del Guadalete-Bárbate (STS 986/2019, de 4 de julio) del segundo ciclo. Bien pudieran haberse evitado estos defectos procedimentales si los redactores de estos planes contaran con profesionales experimentados en materia hidráulica, ambiental, geológica, administrativa, presupuestaria y, por supuesto, jurídica.

Una mejora de los medios destinados para la redacción de estos planes, unida a una modificación de la regulación de los órganos de participación para mejorar la coordinación y colaboración entre las Administraciones competentes y favorecer el consenso en el establecimiento de las determinaciones del PHDH y del programa de medidas, debería eliminar o reducir en buena parte los procedimientos judiciales.

A tales efectos, el Pacto Andaluz del agua propone una reforma de la estructura y medios de la Administración hidráulica andaluza para una mejor gestión del agua, que sea autónoma, eficiente y tecnificada, disponga de una adecuada estructura organizativa, autonomía financiera, recursos humanos suficientes y medios técnicos avanzados. Para ello, la reorganización de la estructura administrativa debe incorporar a técnicos con competencias y conocimientos adecuados para la función que van a ejercer de elaboración y seguimiento de la planificación hidrológica. Asimismo, en dicho pacto se propone crear a la mayor brevedad posible distintos órganos de participación, así como simplificar y actualizar la composición de otros existentes para garantizar la participación del conjunto de agentes sociales y económicos de Andalucía en «la revisión de la planificación hidrológica del tercer ciclo»¹³⁴¹.

20. Avanzando hacia un cambio en el modelo de gestión del agua: la gobernanza

Como se ha comentado anteriormente, es necesario implantar la deliberación dentro del procedimiento de consulta y participación pública de la revisión de los PHDH, con objeto de avanzar hacia una participación real y activa en la que los distintos participantes puedan

¹³⁴¹ Véase la CAGPyDS (2020: 17).

formular propuestas y soluciones propias, sin restringirse a las definidas en los EpTI por parte de la administración competente, dentro de un debate abierto para la formulación de las políticas públicas en materia de aguas. Esta participación activa en la planificación hidrológica debería trasladarse también a la gestión integrada de los recursos hídricos a través de la implementación de la gobernanza en el agua.

Durante la elaboración de la DMA, la Comisión Europea estaba trabajando en el año 2001 en el Libro Blanco «La gobernanza europea», que definía las virtudes de la implantación de la gobernanza en los procesos de decisión de la formulación de las políticas públicas. No obstante, hubo que esperar hasta el año 2015 para que la OCDE estableciera los principios básicos de la gobernanza en el agua. Actualmente, «parece estar asentándose la idea de que la elección de nuestros representantes, a través de la emisión del voto una vez cada cuatro años, es un elemento necesario pero insuficiente. El impulso de formas directas de participación ciudadana que complementen las instituciones representativas se ha convertido en una demanda social de primera magnitud como se viene poniendo de manifiesto en los últimos tiempos [...] avanzar en la conformación de un modelo de gobierno que promueva el diálogo de calidad con la ciudadanía, facilitando su participación en el diseño y evaluación de las políticas públicas, garantizando la información y la transparencia de su actuación, y diseñando sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel»¹³⁴². Esta idea también ha calado en el ministerio que, desde el año 2016, viene trabajando en el libro verde de la gobernanza del agua.

La sociedad española y la andaluza, en particular, están capacitadas y tienen la suficiente experiencia en la participación en la planificación y gestión del agua (a través de las asambleas de usuarios, juntas de gobierno, consejo del agua, comités de gestión, etc.) para avanzar hacia la implantación de un modelo de gobierno participativo. En el cual, todos seamos parte tanto de la elaboración de las políticas hidráulicas, como de su debida ejecución, haciendo un seguimiento continuo y directo de las actuaciones realizadas por las Administraciones hidráulicas.

Ello exige mirar hacia adelante, sin perder el faro de la experiencia participativa realizada hasta la fecha, pero sin que nos ciegue su luz y no nos deje ver el camino del necesario cambio de los órganos de participación y gestión de la Administración hidráulica. A tales efectos, el libro verde de la gobernanza del ministerio ha planteado mejoras en la participación y gestión del agua a través de la articulación efectiva en la toma de decisiones de los distintos valores, intereses y principios presentes en la sociedad. Del mismo modo, el Pacto Andaluz por el Agua plantea una actualización y desarrollo reglamentario de la LADA y la tramitación de una nueva ley, que permita realizar una reforma de la Administración andaluza del agua y la simplificación y actualización de los órganos de carácter participativo y consultivo regulados en el Decreto

¹³⁴² Véase la exposición de motivos de la Ley 7/2017. Esta ley ha sido analizada en el capítulo nueve de esta tesis.

477/2015¹³⁴³.

Todavía queda mucho camino por recorrer en el proceso 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 de sus ecosistemas asociados y se creen los cauces adecuados de participación real en la planificación y en los órganos de gobierno de dicha Administración hidráulica. Este gobierno multinivel no solo integraría en la gestión del agua a los ciudadanos en general, sino que contribuiría a eliminar los litigios con el resto de las Administraciones públicas al integrarlas también dentro de las nuevas formas de gobierno previstas. Ello requiere de una fuerte voluntad política del Estado y de las CCAA con cuencas intracomunitarias para compartir la gestión del agua con la sociedad en su conjunto, de manera que se tengan en cuenta sus propuestas para diseñar las nuevas políticas hidráulicas y se realice una gestión transparente, donde la información este abierta al público en general y se someta a evaluación continua las actuaciones y medidas realizadas de acuerdo con el plan aprobado.

Los problemas del mal estado de las masas de agua, tanto en cantidad como en calidad, nos afectan a todos los ciudadanos. Por ello, todos debemos ser parte de la solución, participando en la planificación y gestión del agua, así como en el seguimiento y control de las medidas adoptadas en los PHDH. Esta propuesta, realizada en el año 1991 por autores como González Pérez¹³⁴⁴ y defendida por gestores administrativos como Serrano Aguilar en el XIII Seminario Nacional de planificación hidrológica del año 2013, sigue siendo tan vigente hoy como lo era en su momento por falta de aplicación real:

«Entendemos que todo este proceso nos ha dejado una experiencia extraordinaria y un análisis de lo que tenemos que mejorar. A lo largo de estas fechas sería preciso ponernos manos a la obra para abordar los mismos. Uno de los elementos indispensable para ello sería una redefinición del peso de las autoridades competentes dentro de los órganos de participación y planificación de las Demarcaciones, concretamente las CCAA. [...] Mejorar los canales formales e informales de comunicación, globales y bilaterales, en los trabajos de planificación. Abordar el logro de una participación activa de la ciudadanía. Así como un marco jurídico y reglamentario donde todos podamos desarrollar la revisión de los planes y lograr nuestros objetivos de forma eficiente como corresponde a una administración del siglo XXI»¹³⁴⁵.

III. REFLEXIÓN FINAL

Han pasado quince años desde la asunción de funciones y servicios de las cuencas intracomunitarias por parte de la CA de Andalucía y más de diez años de la aprobación de la LADA, en los cuales la CA ha modificado varias veces su administración hidráulica, establecido su propia normativa en materia de aguas, elaborado los PHDH de las cuencas

¹³⁴³ Véase la CAGPyDS (2020: 17).

¹³⁴⁴ Véase GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1991: 61).

¹³⁴⁵ Véase SERRANO AGUILAR, J. (2013: 8).

intracomunitarias de los ciclos 2009-2015 y 2015-2021 y gestionado conforme a dichos planes las aguas de dichas cuencas. Cuestiones todas ellas abordadas en esta tesis. En base a ello, en este apartado vamos a responder a la pregunta que nos hacíamos al comienzo de este proyecto de investigación: ¿El derecho propio de Andalucía ha contribuido a una mejora de la planificación hidrológica con respecto a lo establecido en la legislación básica estatal que permita una completa implantación de los directrices de la DMA y con ello mejorar la gestión del agua en las cuencas hidrográficas intracomunitarias?

En el año 2009, cuando se aprobaron los vectores de la nueva política andaluza del agua en el Acuerdo Andaluz por el Agua, la sociedad demandaba, entre otras reclamaciones, garantizar la disponibilidad del agua en cantidad y calidad para los distintos usos, la participación activa de la sociedad andaluza a través de una administración del agua moderna y eficaz y la financiación de los programas de medidas con un nuevo régimen económico-financiero. Estas reclamaciones fueron parcialmente recogidas en la LADA, con escasas novedades con respecto a la legislación estatal en materia de planificación hidrológica y participación pública, como se ha explicado a lo largo del presente estudio.

La carencia de un desarrollo reglamentario de la mencionada ley, así como la tardanza en la aprobación y la escasa innovación de la IPH autonómica con respecto a la estatal, ha hecho que los PHDH redactados hasta la fecha en las cuencas intracomunitarias de Andalucía hayan seguido la regulación estatal establecida en el RPH y mantenido las políticas de satisfacción de la demanda y construcción de infraestructuras planteadas por los organismos de cuenca estatales en los PHC de 1998. Sin que se puedan considerar significativos los cambios incluidos en el contenido de los susodichos planes intracomunitarios con respecto a lo recogido en los intercomunitarios, como se ha justificado a lo largo de la parte tercera de esta tesis. Tampoco ha mejorado el procedimiento de elaboración de los PHDH intracomunitarios con respecto a lo realizado en los planes intercomunitarios, en especial en cuanto a la participación de la sociedad andaluza.

De igual modo, tampoco la Administración del agua de Andalucía ha mejorado con respecto a la estructura administrativa de los organismos de cuenca estatales, en especial desde la desaparición en el año 2011 de la AAA como administración especializada y la integración de las funciones y los medios en la CMA. Así, sigue presentando una carencia de medios humanos y técnicos especializados para la redacción de los PHDH y la gestión de los recursos hídricos. La única novedad reseñable es la gestión provincial de las cuencas hidrográficas, beneficiada por tener estas un ámbito inferior a la provincia, sometida a los criterios y directrices de las direcciones generales centralizadas en Sevilla.

A mi juicio, esta falta de implementación de la nueva política del agua en Andalucía puede deberse a la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto y la consiguiente devolución al Estado en el año 2011 de las funciones y servicios traspasados de parte de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. La frustración política por este revés judicial provocó

un abandono de las propuestas de mejora fijadas en el citado Acuerdo Andaluz por el Agua, en especial en cuanto a la implantación de una nueva administración del agua y al desarrollo reglamentario previsto en la LADA.

Así hasta la fecha, la planificación hidrológica en las cuencas intracomunitarias de Andalucía ha sido continuista con la anteriormente realizada por los organismos de cuenca estatales y similar a la que vienen desempeñando estos organismos en las cuencas intercomunitarias de Andalucía, en especial en la CH del Guadalquivir. Como se ha justificado en este estudio no son significativos las variaciones existentes en los planes intracomunitarios con respecto a los planes intercomunitarios de Andalucía, en especial en cuanto a la implementación de los principios de la DMA (recuperación de costes, quien contamina paga, protección y mejora de la calidad del medio ambiente y el uso sostenible del agua). En base a ello, se puede contestar a la pregunta que nos hacíamos que el derecho propio en materia de aguas en Andalucía, hasta la fecha, no ha contribuido a una mejora de la planificación hidrológica con respecto a lo establecido en la legislación básica estatal, así como tampoco a una mejor gestión del agua en las cuencas intracomunitarias.

Ha habido que esperar al año 2019, con el cambio de gobierno ocurrido en Andalucía, para que se volviera a replantear la política hidráulica en Andalucía y en el año 2020 se aprobara por el Parlamento andaluz el Pacto Andaluz del Agua. Este Pacto Andaluz del Agua, con sus numerosas propuestas de mejora, debería suponer un punto de inflexión en la trayectoria seguida en la planificación y gestión del agua en las cuencas intracomunitarias hacia la implantación de la gobernanza del agua en Andalucía mediante la reestructuración de la Administración hidráulica para hacerla moderna y eficiente y la actualización y desarrollo de la legislación de aguas y de los órganos de participación.

Habrà que esperar varios años y, posiblemente un ciclo de planificación completo (2022-2027), para comprobar los resultados del proceso iniciado con este pacto andaluz en la mejora de la planificación y la gestión del agua en las cuencas intracomunitarias; y ver si se mantiene un continuismo en la política hidráulica en Andalucía o, realmente, se implantan las mejoras propuestas para alcanzar los objetivos medioambientales, la gobernanza en el agua, la participación y transparencia en la gestión, el desarrollo normativo del ciclo urbano y el mínimo vital, la gestión sostenible de las demandas y los déficits estructurales de recursos, la elaboración de los PES y el desarrollo de sus medidas, la mitigación y adaptación al cambio climático, la actualización del plan de prevención contra avenidas y de los planes de gestión del riesgo de inundación, la recuperación de costes y la mejora en la financiación de las infraestructuras y otras medidas prioritarias, entre las que destaca la revisión y el desarrollo reglamentario de la LADA. De hecho, varias de dichas propuestas ya se habían solicitado en el año 2009, tanto en el Acuerdo Andaluz por el Agua como por los gestores administrativos que intervinieron en la redacción de la LADA, sin que hasta la fecha se hayan implementado.

BIBLIOGRAFÍA

Por orden alfabético de apellido, los autores consultados para la redacción de esta Tesis son los siguientes:

ALBERTI ROVIRA, E.:

- I. «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 14, Mayo-agosto 1985, pp. 135-177.
- II. «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 78, septiembre-diciembre 2006, pp. 9-42

ÁLVAREZ CARREÑO, S.: «La calidad ambiental de las aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria» en ECOIURIS (editor): *Aplicación en España de la Directiva europea, marco de aguas*, año 2003, pp. 95-126.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M.: «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materias de agua», *Revista de la Administración Pública* núm. 173, año 2007, pp. 317-353.

ARANA GARCÍA, E.:

- I. «La administración consultiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coord.): *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, año 2011, pp. 279-320.
- II. «Uso y abuso del decreto-ley», *Revista de Administración Pública* num.191, año 2013, pp. 337-365.
- III. A. «Los servicios urbanos del agua en el Derecho Español: situación actual y perspectivas de futuro», en *Diritto dell'economia* núm. 3, año 2018, pp. 675-696.
B. «Régimen jurídico de las sequías: planificación y prevención de sus efectos», en CONDE ANTEQUERA, J., GARRIDO MANRIQUE, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (coord.): *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, año 2018, pp. 299-332.
- IV. «La contribución de las entidades locales al principio de seguridad hídrica en la gestión de las sequías: los planes de emergencia» en MELGAREJO MORENO, J., LÓPEZ ORTIZ, I. y FERNÁNDEZ ARACIL, P. (coord.): *Inundaciones y sequías: Análisis multidisciplinar para mitigar el impacto de los fenómenos climáticos extremos*, año 2021, pp. 961-976.

ARIÑO ORTIZ, G., LLAMAS MADURGA, M.R. y CUSTODIO GIMENA, E.: *El proyecto de Ley de Aguas*, Instituto de Estudios Económicos, año 1985.

ARIÑO ORTIZ, G. Y SASTRE BECEIRO, M.: *Leyes de aguas y política hidráulica en España*, Comares, año 1999.

ARROJO AGUDO, P.:

- I. «Más claro, agua. Una visita guiada a los principios de la Directiva Marco del Agua», *Seminario sobre el Voluntariado para la Conservación de Ríos y Riberas*, CENEAM, Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, año 2007.
- II. «Costes de los servicios de agua y nivel de recuperación de costes» en FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *Evaluación del primer ciclo de planificación hidrológica en España en aplicación de la Directiva Marco del Agua*, octubre de 2014, pp. 344-352.

BAEZA, D.: «Los caudales ecológicos en los informes de seguimiento de los planes hidrológicos» en LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J. (coords.): *Informe del observatorio de políticas del agua 2017 «Retos de la planificación y gestión del agua en España»*, Fundación Nueva Cultura del Agua, marzo 2018, pp. 6-14.

BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Las últimas reformas estatutarias» en el *Código de Derecho constitucional*, tomo I, Tecnos 2ª Edición, año 2008, pp. 364-409.

BALLBE, M.: «Las reservas demaniales (principios)», *Revista de Administración Pública* núm. 4, año 1951, pp. 75-91.

BALLESTER CIURO, A.: «Participación pública» en Fundación Nueva Cultura del Agua: *Evaluación del primer ciclo de planificación hidrológica en España en aplicación de la Directiva Marco del Agua*, octubre de 2014, pp. 339-343.

BARRIOBERO MARTÍNEZ, I.:

- I. «La sobreexplotación grave de los acuíferos (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero y de 14 de mayo de 1996)», *Revista de Administración Pública* núm. 144 del año 1997, pp. 219-230.
- II. «Aguas minerales y termales» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Diccionario de Derecho de aguas*, Iustel, año 2007, pp. 192-208.

BAYONA ROCAMORA, A.: «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas», *Revista Catalana de Dret Public especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña de 2006*, año 2010, pp. 258-261.

BERBEL VECINO, J.: «Impacto para la agricultura española del documento Blueprint to safeguard Europe's water resources», *Working paper 13/1*, año 2013.

BERGA CASAFONT, L.: «La gobernanza del agua en España», *Revista de Obras Públicas* núm. 3507, año 2010, página 7-20.

BERNANDI GIL, X.: «La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)», *Revista Catalana de Dret Public especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña de 2006*, año 2010, pp. 262-270.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Instituciones de derecho ambiental*, La Ley, año 2001.

BIGLINO CAMPOS, P.: «Un complejo modelo de distribución de competencias que necesita otras garantías», *Revista de Administración Pública* núm. 187, enero-abril del 2012, pp. 11-29.

CALVO MIRANDA, J.L.: «Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 36, año 2010, pp. 295-312.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T.: «El reparto competencial en materia de aguas» en S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.): *Nuevo derecho de aguas*, Thomson Reuters Aranzadi, año 2007, pp. 273-300.

CARO-PATÓN CARMONA, I.:

- I. *El derecho a regar: entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, año 1997.
- II. «La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 9 del año 2006, pp. 37-57.
- III. «Caudales ecológicos y planificación», en NAVARRO CABALLERO, T.M.: *Desafíos del Derecho de aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*, año 2016, pp. 321-332.

CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, 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.

CASTELLANOS PRATS, J.L.: «Integración europea de la política del agua. Su repercusión en la gestión de los regadíos y en la planificación hidrológica» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, año 2015, pp. 425-458.

CAUCES CONSULTORES: *Documentación y análisis técnico y jurídico relativos a la consideración de la competencia en la gestión de recursos hídricos en la Cuenca Hidrográfica del río Chanza y tramo internacional del río Guadiana (Huelva)*, Agencia Andaluza del Agua, abril 2007.

CHERNICHERO DÍAZ, C.A.: «La comarca en Andalucía: Hacia una nueva configuración del régimen local», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 58, año 2005, pp. 261-296.

COLAS TENAS, J.: «Encomiendas de gestión, encargos y convenios en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», *Cuadernos de Derecho Local*, junio 2016, pp. 150-183.

COMISIÓN EUROPEA:

- I. *Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos*, Comunicación del año 2000.
- II. *Blueprint: Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europea*, Bruselas, 14/11/2012.
- III. *Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua Estado miembro: ESPAÑA*, Comunicación año 2015. Bruselas, 9/03/2015.
- IV. *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: España*. Bruselas, 17/2/2018¹³⁴⁶.
- V. *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Segundos planes hidrológicos de cuenca – Estado miembro: España*. Bruselas, 26/2/2019.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE (CAGPyDS): *Síntesis del Pacto Andaluz por el Agua, presentada en la Jornada online del 9/9/2020*. Se puede consultar: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/servicios_generales/agenda/eventos_2020/Pacto_agua/Propuesta_sintesis.pdf

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

COROMINAS MASIP, J., HERNÁNDEZ-MORA, N., LA CALLE, A. y LA ROCA, F.: *Recuperación de costes del agua. Diagnóstico de los segundos planes hidrológicos y propuestas de mejora*, WWF/Adena (Madrid, España), año 2017.

DELGADO PIQUERAS, F.:

- I. «La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de

¹³⁴⁶ Este documento corrige al emitido con fecha 9/3/2015, tras haber recibido la UE la documentación completa de los PHDH de las siete demarcaciones insulares canarias: «*This document corrects document SWD (2015) 56 final of 09.03.2015. [Document updated with River Basin Districts ES120, ES122, ES123, ES124, ES125, ES126, ES127, corresponding to the Canary Islands in Spain]*».

- aguas», *Revista de Administración Pública* núm. 118, año 1988, pp. 271-294.
- II. *Derecho de aguas y medio ambiente: el paradigma de la protección de los humedales*, Tecnos, año 1992.
 - III. «Planificación hidrológica y planificación agraria» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Planificación hidrológica y política hidráulica (El libro blanco del agua)*, Civitas ediciones SL, año 1999, pp. 145-201.
 - IV. «La trasposición de la Directiva Marco de Aguas en España», *Revista de Administración Pública* núm. 165, septiembre-diciembre 2004, pp. 181-214.
- DE MIGUEL GARCÍA, P.: «Régimen jurídico para la protección de las aguas subterráneas», *Documentación Administrativa* núm. 187, año 1980, pp. 5-44.
- DE STEFANO, L. y GARRIDO, A.: «Síntesis y conclusiones del Seminario», *XIII Seminario Nacional de la Planificación Hidrológica*, Observatorio del Agua- Fundación Botín, año 2013.
- DEL MORAL ITUARTE, L.: «Participación: balance de aplicación en la Directiva marco del agua y demandas actuales de los agentes sociales» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El futuro de los organismos de cuenca, Aranzadi*, año 2017, pp. 175-196.
- DE VICENTE DOMINGO, R. (1988):
- A. «Los perímetros de protección de los acuíferos subterráneos con incidencia en la ordenación urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 108, mayo-junio, pp. 95 a 114.
 - B. «Perímetros para la adecuada gestión y protección de las aguas subterráneas», *Actualidad Administrativa* núm. 37, pp. 2141-2150.
- DÍAZ LEMA, J.M.:
- I. «Derecho comparado» en GALLEGU ANABITARTE, A. - MENÉNDEZ REXACH, A. - DÍAZ LEMA, J.M. (coaut.): *El Derecho de aguas en España*, Centro de publicaciones del MOPU, año 1986, pp. 685-736.
 - II. «Bases para la construcción de un Derecho de aguas europeo», *Revista de la Administración Pública* núm. 169, año 2006, pp. 251-264.
- ELIZALDE JALIL, M.A.: «La supletoriedad del derecho estatal en el marco actual del estado autonómico español», *Anuario de la Facultad de Derecho da Universidad Da Coruña* núm. 13, año 2009, pp. 115-144.
- EMBID IRUJO, A.:
- I. *La planificación hidrológica. Régimen Jurídico*, Tecnos, año 1991.

- II. A) «Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 37 del año 1993, pp. 37-79.
B) «El Plan hidrológico Nacional como norma» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El Plan Hidrológico Nacional*, Civitas, año 1993, pp. 23-61.
- III. «Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *La calidad de las aguas*, Civitas, año 1994, pp. 23-46.
- IV. «Las obras hidráulicas de interés general», *Revista de Administración Pública* núm. 138 del año 1995, pp. 69-106.
- V. «Condicionamientos jurídicos de una política de precios del agua» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Precios y mercados del agua*, Civitas, año 1996, pp. 23-116.
- VI. A) «Precios y mercados del agua», *Ingeniería del Agua volumen 4* núm. 1, marzo de 1997, pp. 13-16.
B) «Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas», *Revista de Administración Pública* núm. 149, mayo-agosto de 1997, pp. 29-74.
- VII. «La planificación hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica», en EMBID IRUJO (dir.): *Planificación hidrológica y política hidráulica (El libro blanco del agua)*, Civitas ediciones S.L., año 1999, pp. 69-108.
- VIII. «Consideraciones jurídicas generales sobre la directiva marco de aguas con atención especial a las aguas subterráneas», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental* núm. 49, año 2003, pp. 3 a 16.
- IX. A) «A vueltas con la propiedad de las aguas. La situación de las aguas subterráneas a veinte años de la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985. Algunas propuestas de modificación normativa», *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo* número extra 1, año 2006, pp. 183-206.
B) «El derecho de aguas de la Unión Europea contemplado desde la perspectiva española. Consideración especial de la Directiva Marco Comunitaria 2000/60/CE» en CUADRAT PRATS, J.M. (coord.): *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación*, Institución Fernando el Católico (CSIC), pp. 57 a 82.
- X. 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), año 2007, pp. 20-27.
B) «Competencias del Estado y de las comunidades autónomas» y «Planificación hidrológica» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Diccionario de Derecho de aguas*, Iustel, año 2007, pp. 331-356 y 767-789 respectivamente.
C) «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en EMBID IRUJO, A. (coord.): *Agua y territorio (consideración especial de la reforma de los estatutos de autonomía)*, Civitas, año 2007.
- XI. «Ciudadanos y usuarios: participación e información en el Derecho español de aguas.

- Historia, presente y futuro» en EMBID IRUJO, A. (coord.): *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, año 2008, pp. 13-70.
- XII. «Valoración global del nuevo ciclo de la planificación hidrológica, con atención especial al Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, año 2015, pp. 33-120.
- XIII. «Los organismos de cuenca tienen futuro» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El futuro de los organismos de cuenca*, Aranzadi, año 2017, pp. 23-66.
- XIV. Ponencia «Seguridad hídrica. Concepto y funcionalidad» impartida en las *Jornadas de Derecho de Aguas 2021* en Zaragoza (27 y 28 de octubre), Universidad de Zaragoza.

ESPINOSA GAITÁN, J.: «La Junta de Andalucía en la política de agua de nuestra comunidad» en A. PULIDO BOSCH, P.A. PULIDO LEBOEUFy J.M. CALAFORRA CHORDI (coord.): *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. – 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.:

- I. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Civitas, año 1996.
- II. «La Directiva marco del agua: base jurídica medioambiental y principales contenidos», *Revista Jurídica de Medio Ambiente Aranzadi* núm. 2, año 2002, pp. 57-76.
- III. A. «Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco de Aguas. Su confusa transposición al Derecho español», *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja*, año 2006.
B. «Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer», *Revista de Administración Pública* núm. 169, año 2006, pp. 265-299.
- IV. A. *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, año 2007.
B. «Confederaciones Hidrográficas» y «Cuencas Hidrográficas» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Diccionario de Derecho de aguas*, Ed. Iustel, año 2007, pp. 426-448 y 480-484 respectivamente.
- V. 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, año 2010, pp. 309-334.
B. «A propósito de la planificación hidrológica: consideraciones jurídicas sobre el documento “Esquema provisional de temas importantes” de la Demarcación Hidrográfica del Ebro», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 36, año

2010, pp. 247-268.

- VI. «La singularidad hidrológica de España: un sistema de aguas artificializado» en CREPALDI, G. (coord.): *Perfiles de la ordenación jurídica del agua en Italia, España y América Latina*, año 2017, pp. 21-44.
- VII. «Los caudales ecológicos como herramientas para armonizar los objetivos ambientales y socioeconómicos de la planificación hidrológica», *Revista Aranzadi de Derecho del Medioambiente*, año 2021, pp. 1-10 (versión antes de publicación de fecha 22/06/2021).

FERNÁNDEZ DÍAZ, A.: *Introducción a la teoría de la planificación*, Ediciones Euramérica, año 1969.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomico? (comentario a la STC 247/2007 de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de autonomía de la Comunidad valenciana)*, Civitas, año 2008.

FERRER, G. y LA ROCA, F.: «La experiencia participativa en la implementación de la Directiva marco del agua en la Demarcación hidrográfica del Júcar», comunicación presentada en el *VII Congreso ibérico sobre gestión y planificación del agua*, Talavera de la Reina, año 2011.

FRANQUET BERNIS, J.M.: *Agua que no has de beber... 60 respuestas al Plan Hidrológico Nacional*, Biblioteca virtual Eumed.net, año 2005.

FRIEDMAN, J.: *Planificación en el ámbito público*, Edición en español del INAP (trad. GODÉ PUYUELO, S.), Ministerio para las Administraciones Públicas, año 1991.

FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA (<http://www.fnca.eu>):

- I. *Evaluación del primer ciclo de planificación hidrológica en España en aplicación de la Directiva Marco del Agua*, octubre de 2014.
- II. *Segundo ciclo de planificación hidrológica. Valoración de los borradores de Planes hidrológicos de las Demarcaciones españolas*, marzo de 2015.
- III. A) *Observaciones a la Propuesta de Instrucción Técnica para la Elaboración de los Planes Especiales de Sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez*, febrero 2018.
B) *Observaciones y sugerencias al Proyecto de revisión del Plan Especial de Sequía y Documento ambiental estratégico asociado de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir; de acuerdo a Resolución de la Dirección General del Agua de 18 de diciembre de 2017*. Presentado junto con AEOPAS, CCOO, COAG, EeA, FACUA, FUNDACIÓN SAVIA, SEO/BirdLife, UGT, UPA y WWF-ESPAÑA. Marzo de 2018.
- IV. *Consideraciones de la Fundación Nueva Cultura del Agua en relación con el proyecto de real decreto por el que se modifica el Real Decreto 907/2007*, septiembre de 2021.

GALLEGO ANABITARTE, A.:

- I. «El derecho español de aguas en la Historia y ante el derecho comparado» en GALLEGU ANABITARTE, A. - MENÉNDEZ REXACH, A. - DÍAZ LEMA, J.M. (coaut.): *El Derecho de aguas en España*, Centro de publicaciones del MOPU, año 1986, pp. 1-422.
- II. «Concepto de dominio público hidráulico. El concepto de dominio público y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988» en SALVADOR SANCHO, A. (coord.): *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, INAP, año 1990, pp. 17-38.

GALLEGO CORCOLES, I. – GARRIDO CUENCA, N. – GONZÁLEZ VICENTE, E. – DELGADO PIQUERAS, F.: «Caudales ecológicos y otros conflictos ambientales en la jurisprudencia derivada del segundo ciclo de la planificación hidrológica en España», Sesión núm. 2 Clima en el *Congreso Internacional sobre seguridad del agua: para una gestión innovadora y participativa de cuencas*, RIOCI, Marrakech, año 2019. Publicado posteriormente en la Revista Vasca de Administración Pública núm. 117, mayo-agosto 2020, pp. 341-386.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.:

- I. «La Constitución y las autonomías territoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 25, enero-abril 1989, pp. 17-34.
- II. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, año 1999.

GARCÍA LÓPEZ, M., MONTAÑO SANZ, B. y MELGAREJO MORENO, J.: «La recuperación de costes de la depuración y reutilización de aguas en España», en el *Congreso Nacional del Agua 2019: innovación y sostenibilidad. Temática: economía del agua*, año 2019, pp. 469-480.

GARCÍA MORILLO, J.: «La versatilidad de lo básico», *Revista de Administración Pública* núm. 139, enero-abril 1996, pp. 125-151.

GARRIDO CUENCA, N.: «La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha» en MARTÍN DELGADO, I. y ORTEGA ÁLVAREZ, L.I (coord.): *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, año 2005, pp. 149-214.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: *Comentarios a la Ley de Aguas*, El consultor, año 1985.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.: «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública* núm. 158, año 2002, pp. 51-76.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A.: *Planificación y aguas públicas: el Plan Hidrológico Nacional*, Atelier administrativo, año 2004.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El Plan Hidrológico Nacional», *Revista de Administración Pública* núm. 126 del año 1991, pp. 27-62.

GONZÁLEZ ROJAS, D.: «La gestión de las cuencas hidrográficas en España: avances y carencias del segundo ciclo de planificación», *Revista Agua y Territorio* núm. 11, año 2018, pp. 123-136.

HERNÁNDEZ-MORA, N. - FERRER, G. - LA CALLE, A. - LA ROCA, F. - DEL MORAL, L. – PRAT, N.: «La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España: Estado de la Cuestión» del *Ciclo de Seminarios Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del Agua*, Observatorio del Agua de la Fundación Marcelino Botín, año 2010.

HERRERA GAO, T.: «Reservas naturales fluviales» en LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J. (coord.): *Informe del observatorio de políticas del agua 2017. Retos de la planificación y gestión del agua en España*, Fundación Nueva Cultura del Agua, marzo 2018, pp. 17-21.

HORGUE BAENA, C.: «Administración hidráulica de Andalucía» en EMBID IRUJO, A. (coord.): *Diccionario de derecho de aguas, Iustel*, año 2007, pp. 55-65.

HUERTAS GONZÁLEZ, R.: «Planificación y gestión del agua: una retroalimentación imprescindible» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, año 2015, pp. 459-476.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I.:

- I. «La recuperación de coste en la planificación hidrológica en España y el régimen económico-financiero: consideración especial del Plan Hidrológico del Ebro» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, año 2015, pp. 121-168.
- II. «Informe sobre la reforma de la fiscalidad del agua en España» para el *Libro verde la Gobernanza del Agua en España*, MITECO, noviembre de 2020.

JORDANO FRAGA, J.:

- I. «Medio ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Una visión preliminar», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 65, año 2007, pp. 35-55.
- II. «Artículo 50. Agua y Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir» en PARDO FALCÓN, J. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía II*, Parlamento de Andalucía, año 2012, pp. 817-848.

- III. «Renovables USA/States: ideas para una sociedad hipocarbónica y ambientalmente más justa para las personas vulnerables» en VAQUER CABALLERÍA M., MORENO MOLINA A.M y DESCALZO GONZÁLEZ A. (coord.): *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, año 2018, pp. 2645-2672.
- IV. «Política normativa ambiental de Andalucía 2018: la lucha contra el cambio climático como prioridad y flash back organizativo con vuelta a Agricultura», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 103, enero-abril 2019, pp. 299-319.
- V. «Valoración general y síntesis de la política normativa en CCAA 2019» y «Política normativa ambiental de Andalucía 2019: declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales» en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coord.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, pp. 916-952.

LA ROCA, F. y LA CALLE, A.: «La recuperación de costes en el segundo ciclo de planificación» en LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J. (coord.): *Informe del observatorio de políticas del agua 2017. Retos de la planificación y gestión del agua en España*, Fundación Nueva Cultura del Agua, marzo 2018, pp. 60-68.

LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J.: «Presentación» en LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J. (coord.): *Retos de la planificación y gestión del agua en España. Informe 2019*, Fundación Nueva Cultura del Agua, febrero 2020, pp. 1-3.

LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», *Cuaderno de Derecho Público* núm. 2, año 1997, pp. 9-24

LÓPEZ MENUDO, F.:

- I. «Los organismos de cuenca en la nueva Ley de aguas», *Revista Española Derecho Administrativo* núm. 49, año 1986, pp. 45-64.
- II. «Clasificación, principios y competencias generales sobre las competencias» y «Competencias en materias de aguas en especial, la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (comentarios a los arts. 50 y 51)» en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía. Aranzadi*, año 2008, pp. 335-374 y 457-482 respectivamente.
- III. «Las Aguas», *Revista de Administración Pública* núm. 200, año 2016, pp. 251-276.

LÓPEZ PIÑERO, S.J.: «Política y aprovechamiento del agua en España: El Plan Hidrológico Nacional» en Cuadra Prats, J. M. (coord.): *El agua en el siglo XXI: gestión y planificación*, Institución Fernando el Católico (CSIC), mayo-agosto 2006, pp. 47 a 56.

MARTIN MARTIN, J.E.:

- I. «Hacia una nueva Administración del agua en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 108, septiembre-diciembre del año 2020, pp. 153-207.
- II. «El principio de recuperación de costes en la Ley de Aguas de Andalucía: Estado de la cuestión», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 111, septiembre-diciembre del año 2021, pp. 103-144.

MARTIN MATEO, R. – BRU RONDA, C. – JUÁREZ SÁNCHEZ-RUBIO, C: *El reto del agua*, Alicante: Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», año 1989.

MARTIN RETORTILLO, C.: «Las Confederaciones Hidrográficas», *separata de la Revista «Universidad»*, enero-febrero-marzo del año 1940. Citado por Martín Retortillo Baquer, S. (1958: 93).

MARTIN RETORTILLO BAQUER, L: «Aguas subterráneas y aguas que discurren íntegramente dentro del territorio. (Dictamen acerca de la posible incidencia de la nueva Ley de aguas sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón)», *Revista de Administración Pública* núm. 113, año 1987, pp. 401-424.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S.:

- I. «Trayectoria y significación de las Confederaciones hidrográficas», *Revista de Administración Pública* núm. 25, año 1958, pp. 85-126.
- II. «Problemas de organización en materia de aguas públicas», *Revista de Administración Pública* núm. 33, año 1960, pp. 47-78.
- III. A) «Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX», *Revista de Administración Pública* núm. 49, año 1966, pp. 39 a 48.
B) «Presupuesto políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública* núm. 50, año 1966, pp. 111 a 146.
C) *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos S.A., año 1966.
- IV. «Ordenación jurídica de los trasvases entre cuencas», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 8, año 1976, pp. 5-16.
- V. *Derecho administrativo económico*, tomo I, Editorial La Ley, año 1988.
- VI. «Reflexiones sobre la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 65, año 1990, pp. 5 a 15.
- VII. «Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», *Revista de Administración Pública* núm. 153, año 2000, pp. 27-40.

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.

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

MARTÍNEZ, J.: «Principales causas y acciones clave para reducir los daños por inundaciones» en LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J. (coord.): *Retos de la planificación y gestión del agua en España. Informe 2019*, febrero 2020, pp. 19-26.

MARTÍNEZ, J. y GARCÍA BAUTISTA, A.: «Demarcación del Segura» en el informe: *Segundo ciclo de planificación hidrológica. Valoración de los borradores de Planes hidrológicos de las Demarcaciones españolas*, Fundación Nueva Cultura del Agua, marzo de 2015, pp. 8-13.

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.:

- I. «El sistema competencial sobre las aguas continentales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo estatuto catalán», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 38, año 2011, pp. 365 a 411.
- II. «Jurisprudencia ambiental en Andalucía», *Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. IV* núm. 2, año 2013, pp. 1 a 18.

MENÉNDEZ PRIETO, M.: «Prologo» en el informe del MITECO: *Síntesis de los planes hidrológicos españoles. Segundo ciclo de la DMA (2015-2021)*, año 2018, p. 7.

MENÉNDEZ REXACH, A.:

- I. «Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente» en SALVADOR SANCHO, A. (coord.): *Ley de aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional*, año 1990, pp. 95-118.
- II. Ponencia 2.4 en el «Seminario problemas actuales del derecho y la gestión del agua en España: unidad de cuenca y planificación». Universidad de La Rioja, 21 y 22 de junio de 2012.

MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M.: «La Ley de aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional» en GALLEGU 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.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (MAGRAMA): *Memoria de análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la Parte española de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro*, enero de 2016.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (MMA):

- I. *Síntesis del Libro blanco del agua*, diciembre de 1998.
- II. *Libro blanco del agua en España*, año 2000.
- III. *Inventario de presas*, año 2006.
- IV. *Informe sobre precios y costes de los servicios del agua en España*, año 2007.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (MITECO):

- I. *Síntesis de los planes hidrológicos españoles. Segundo ciclo de la DMA (2015-2021)*, año 2018.
- II. A) *Informe de seguimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los recursos hídricos en España*, año 2018. Avance diciembre de 2019.
B) *Informe de seguimiento de los planes de gestión del riesgo de inundación de las Demarcaciones Hidrográficas Intercomunitarias*, años 2016, 2017 y 2018. Noviembre de 2019.
- III. *Síntesis de los borradores de planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (revisión para el tercer ciclo: 2022-2027)*, año 2021.

MONTILLA MARTOS, J.A.:

- I. «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 78, año 2006, pp. 105-150.
- II. «Comentarios al artículo 42» en PARDO FALCÓN, J. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía II*, Parlamento de Andalucía, año 2012, pp. 679-701.

MOREAU BALLONGA, J.L.: *Aguas públicas y aguas privadas*. Editorial Bosch, año 1996.

MOREAU BALLONGA, J.L y MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.: *El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Universidad de Zaragoza, año 1990.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, Civitas, año 1982.

MUÑOZ MACHADO, S. Y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *El Planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, año 2009.

NADAL REIMAT, E. y LACASA MARQUINA, M.: *Introducción al análisis de la planificación hidrológica*, 2ª edición, MMA, año 1997.

NARANJO DE LA CRUZ, R: «Comentarios al artículo 43» en PARDO FALCÓN, J. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía II*, Parlamento de Andalucía, año 2012, pp. 702-718.

NAVARRO ATIENZA, M. A.: «La Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 sobre el art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: sus efectos, desde el punto de vista competencial, sobre los actos dictados por la Comunidad Autónoma», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81 del año 2011, pp. 363-408.

NAVARRO ORTEGA, A.:

- I. «Los sistemas de explotación como clave de bóveda del moderno derecho de aguas en España: un análisis de estos sistemas a la luz de las restricciones generales que se imponen a los mismos» en el *Congreso Nacional del Agua 2019: innovación y sostenibilidad. Temática: economía del agua*, año 2019, pp. 774-790.
- II. «Planificación sectorial y gestión del riesgo de inundaciones: avances en la estrategia de integración técnico-jurídica» en LÓPEZ ORTIZ, M.I: y MELGAREJO MORENO, J. (coord.): *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes*, año 2020, pp. 933-956.

OBSERVATORIO DE LAS POLÍTICAS DEL AGUA: «Planes del tercer ciclo. Una valoración de los documentos iniciales» en LA ROCA, F. y MARTÍNEZ, J. (coord.): *Retos de la planificación y gestión del agua en España. Informe 2019*, Fundación Nueva Cultura del Agua, febrero 2020, pp. 4-12.

OBSERVATORIO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DMA EN ESPAÑA:

- I. *Resultados del Observatorio de Implementación de la Directiva Marco del Agua en España. Fundación Nueva Cultura del Agua, Informe de junio de 2007*. Fundación Nueva Cultura del Agua, año 2007.
- II. «La Nueva Política Europea de Aguas: claves para la participación ciudadana efectiva en la implementación de la Directiva Marco del Agua en España», *III Jornadas de Seguimiento de la DMA de la Fundación Nueva Cultura del Agua*, octubre de 2009.

OCDE: *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*, año 2015

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I.:

- I. «La protección de las aguas subterráneas» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *La calidad de*

las aguas, Civitas, año 1994, pp. 47-72.

- II. «El régimen local y Estatutos de Autonomía», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 300-301, año 2006, pp. 35-50.

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

ORTIZ DÍAZ, J.:

- I. «Planificación estatal y planificación local», *Revista de Administración Pública* núm. 77, año 1975, pp. 29 a 80.
- II. «Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico», *Revista de Administración Pública* núm. 99, Septiembre-diciembre 1982, pp. 37 a 76.
- III. «Las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarias de Aguas ante las modificaciones de nuestro Ordenamiento jurídico», *Revista de Administración Pública* núm. 100-102, año 1983, pp. 2339-2377.

PALLARES SERRANO, A.: «La coordinación de los planes que ordenan el medio físico: el papel de la Planificación Hidrológica» en EMBID IRUJO, A. (dir.): *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Aranzadi, año 2015, pp. 477-510.

PANEQUE, P. y VARGAS, J.: «Evaluación del primer ciclo de planificación. Demarcación Hidrográfica Guadalete-Bárbate», en *Evaluación del primer ciclo de planificación hidrológica en España en aplicación de la Directiva Marco del Agua*, Fundación Nueva Cultura del Agua, año 2014, pp. 261-274.

PAREJO ALFONSO, L.- JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A.- ORTEGA ÁLVAREZ, L.I.: *Manual de Derecho Administrativo*, tomo I, Ariel, año 1998.

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, año 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*, Iustel, Estudios Doctrinales, año 2011.

PÉREZ-MARÍN BENÍTEZ, J.L. y CASTELLANO BRAVO, C.: «Intentos de ejecución de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la cuenca del Guadalquivir», *La Toga* núm. 184, noviembre 2011/marzo 2012, en su versión digital consultada en fecha 11/11/2020: <https://www.revistalatoga.es/intentos-de-ejecucion-de-la-sentencia-del-tc-sobre-la-cuenca-del-guadalquivir/>

PÉREZ PÉREZ, E.: «Disposiciones decimonónicas sobre aguas. Ley de 1879» en GIL OLCINA, A. y MORALES GIL, A. (coord.): *Hitos históricos de los regadíos españoles*, MAGRAMA, año 1992, pp. 183-202.

PORRAS NADALES, A.J.: «Derechos sociales y políticas públicas» en AGUDO ZAMORA, M.J. (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, año 2008, pp. 105-123.

POVEDA GÓMEZ, P. y LOZANO CUTANDA, B.: *Medidas urgentes en materia de medio ambiente*, Diariolaley.es, año 2012.

RIVERO YSERN, J.L.:

- I. «La cooperación interadministrativa local», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 46, año 2002, pp. 57-94.
- II. «El Régimen local en el nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias» en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Aranzadi, año 2008, pp. 839-866.

ROIG MOLES, E.: «La competencia para establecer los puntos de conexión» en el libro: *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas: Seminario, Barcelona, 3 de octubre de 2005*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomicos, año 2006, pp. 23-34.

RUIZ-RICO RUIZ, G.J.:

- I. «La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía» en M. J. AGUDO ZAMORA (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, año 2008, pp. 177-196.
- II. «Título III. La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en M. TEROL BECERRA (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, año 2009, pp. 265-286.

SAINZ MORENO, F.: *Constitución Española, trabajos parlamentarios*, publicaciones de las Cortes Generales, año 1980.

SALAZAR BENÍTEZ, O.: «Comentarios a los artículos 91-98» en PARDO FALCÓN, J. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, tomo II, Parlamento de Andalucía, año 2012, pp. 1459-1591.

SÁNCHEZ BLANCO, A.: «Recursos y aprovechamientos hidráulicos» en el *Primer Congreso*

Nacional de Derecho de Aguas: la reforma de la Ley de Aguas celebrado en Murcia en 1982, Gobierno de la Región de Murcia, año 1984, pp. 609-619.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J.: Ponencia sobre los «Desafíos en la gestión de los riesgos hidrológicos en España» en la *Jornada IAHR-Spain wáter «Gestión de riesgos catastróficos en el medio hídrico: continental y marítimo»*, 17 de marzo de 2021.

SÁNCHEZ MORÓN, M.:

- I. «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública* núm. 123, año 1990, pp. 83-114.
- II. «Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional», *Revista de Administración Pública* núm. 131, año 1993, pp. 35-60.

SERENO ROSADO, A.:

- I. «La territorialización de la Política nacional de aguas. Efectos a nivel internacional», *Actualidad Jurídica Ambiental* núm. 15, julio 2012, pp. 8-24.
- II. «La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 24, año 2013, pp. 129-170.

SERRANO AGUILAR, J.:

- I. Comentarios sobre la futura Ley de aguas de Andalucía, Expediente administrativo de la CMA, año 2009.
- II. «Reflexiones sobre el primer proceso de planificación hidrológica de la DMA en España. Cuencas Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía» en el *XIII Seminario Nacional de planificación hidrológica de 30 de enero 2013*, Observatorio del Agua – Fundación Botín, año 2013.

SETUAIN MENDÍA, B.:

- I. «La Directiva-Marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo», *Revista de Derecho Administrativo* núm. 11, año 2001, pp. 5-32.
- II. «La tarificación de los servicios relacionados con el agua: condiciones, alcance y eficacia a la luz de la reciente jurisprudencia comunitaria», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 30, año 2015, pp. 133-161.

TOMAS Y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, año 1988.

TORRES COBAS, F.: «El gobierno local en la reforma de los Estatutos: estudio comparativo

de las reformas de los gobiernos locales contenidos en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los Estatutos de Autonomía», *Anuario del Gobierno Local* núm. 1, año 2005, pp. 93-120.

VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, año 2009.

ZAFRA VÍCTOR, M.:

- I. «Garantía estatutaria de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local* núm. 1, año 2008, pp. 35-66.
- II. «Ley de Autonomía Local de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales* núm. 88, año 2010, pp. 253-258.

ZAMBONINO PULITO, M.:

- I. «La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 271-272, año 1996, pp. 609-638.
- II. «¿Hacia nuevas formas de descentralización territorial? Entes instrumentales estatales gobernados por las comunidades autónomas para gestionar los puertos de interés general» en MARTIN MATEO, R. (coord.): *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, año 2000, pp. 489-526.
- III. «La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia. El caso de las infraestructuras de transporte», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 35, año 2009, pp. 225-264.
- IV. «Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 23, año 2010.
- V. «La articulación de la Gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 52, año 2018, pp. 230-263.

ZAMBRANO, M.P.: «Aproximación avalorativa al Derecho y derechos constitucionales», *Diakion: Revista de Actualidad Jurídica* núm. 10, año 2001, pp. 37-51.