

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DEL AGUA EN PAÍSES FEDERALES Y SEMEJANTES A LOS FEDERALES

INFORME DE ESPAÑA

ANTONIO EMBID IRUJO
CATEDRÁTICO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA. ESPAÑA

INTRODUCCION (1)

-Situación actual de fuerte debate en España en temas de agua y territorio:

- a) **En gobierno sobre el agua.** Reformas de Estatutos de Autonomía (2005-2007). Cesión de la cuenca del Guadalquivir andaluza a Andalucía y de la cuenca del Duero castellano-leonesa a Castilla-León.
- a) **En transferencia de recursos hídricos entre cuencas.** Derogación (2004) de la transferencia desde la cuenca del Ebro a las cuencas mediterráneas prevista en la Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional.

Otros temas adicionales: reserva estratégica en Estatuto de Aragón (2007), derecho a aguas no utilizadas de cuencas excedentarias en el Estatuto de la Comunidad Valenciana (2005), derecho a informar las CCAA en decisiones del Estado....

Situación de tensión:

- a) Estado-CCAA
- b) CCAA entre sí.

INTRODUCCION (2)

Conflictividad ante el Tribunal Constitucional de bastantes nuevos EEAA (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León).

Nada de esto es una novedad. Ya sucedió desde la promulgación de la Constitución Española y desde los primeros Estatutos de Autonomía (1979-1983).

La STC 227/1988, por ejemplo, solucionó recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Y, en buena parte, debieron solucionarse problemas competenciales.

CONSTITUCIÓN Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (1)

España país descentralizado políticamente. “Estado de las Autonomías”.

-Art. 149.1.22 CE (1978):

El Estado tiene competencia exclusiva sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos **cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...**”.

-Art. 72.1 Estatuto Autonomía Aragón (1982, 2007):

“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón **la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio...**”.

CONSTITUCIÓN Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (2)

Otros títulos competenciales a tener en cuenta:
obras hidráulicas, agricultura, sanidad, industria,
medio ambiente.

Estos títulos pueden tener otros criterios de atribución que los de las aguas. Disfunciones.

(Por ejemplo, las CCAA tienen competencias exclusivas sobre agricultura, pero el agua para la agricultura de regadío es de competencia del Estado).

CONSTITUCIÓN Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (3)

-Aguas que discurren...Distintas posibilidades interpretativas:

- a) Ríos aislados que desembocan en el mar.
- b) Afluentes de ríos.
- c) Ríos que vierten al mar y su superficie vinculada: Cuencas hidrográficas.

Distintas consecuencias “cuantitativas” de cada una de esas interpretaciones.

- a) Más amplias posibilidades de competencias del Estado con el concepto de cuenca hidrográfica (por el tamaño).
- b) Más amplias posibilidades de competencias de las CCAA con el concepto referido a ríos y, por supuesto, afluentes.

LA CUENCA HIDROGRÁFICA (1)

La Ley de Aguas de 1985 realiza una interpretación legal del concepto de “aguas que discurren” haciendo esa expresión equivalente a la de “cuenca hidrográfica”.

-Tener en cuenta la definición de la Ley de 1985 de cuenca: aguas que desembocan en el mar:

Consecuencia de la Ley de 1985: **ninguna Comunidad Autónoma de interior (Aragón) podría tener competencias en materia de aguas.**

LA CUENCA HIDROGRÁFICA (2)

CONCEPTO DE CUENCA HIDROGRÁFICA:

“A los efectos de esta ley, se entiende por cuenca hidrográfica 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**. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible”.

(Art. 16 TRLA 2001 y muy semejante **Directiva marco de aguas de 2000, definición común a 27 países europeos**).

LA CUENCA HIDROGRÁFICA (3)

- Podría haber otros **conceptos de cuenca**. No es éste el que se maneja en todos los países y circunstancias. Cuestión muy importante.
- Con otros conceptos, otras consecuencias.
- Cuencas, subcuencas, prescindir desemboque en el mar.
- No siempre se vincula la gestión a la cuenca hidrográfica.
- Razones de las diferencias en cuanto a la gestión**: el tamaño de las cuencas.
- Realidad de las aguas transfronterizas...
- Tratados Internacionales**, en algún caso evolución hacia creación de organismos de cuenca. **Derecho europeo**.

LA CUENCA HIDROGRÁFICA (4)

CONSECUENCIAS DEL CONCEPTO DE CUENCA EN ESPAÑA:

- A) **Base de la Administración hídrica estatal:** Organismos de cuenca con el nombre de Confederaciones Hidrográficas. **Igual en CCAA con cuencas propias.**
- B) **Base territorial de la Planificación hidrológica** (de cuenca).
- C) Necesidad de **apoyo jurídico extraordinario para la decisión sobre movimiento del agua** que supere los límites de la cuenca: Las transferencias de agua entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca deben ser incluidas en el Plan Hidrológico Nacional que se aprueba por Ley.
- D) **Distinción conceptual entre gestión ordinaria del agua** (la que se hace en la cuenca) y **gestión extraordinaria** (la que se hace trascendiendo la cuenca).

LA CUENCA HIDROGRÁFICA (5)

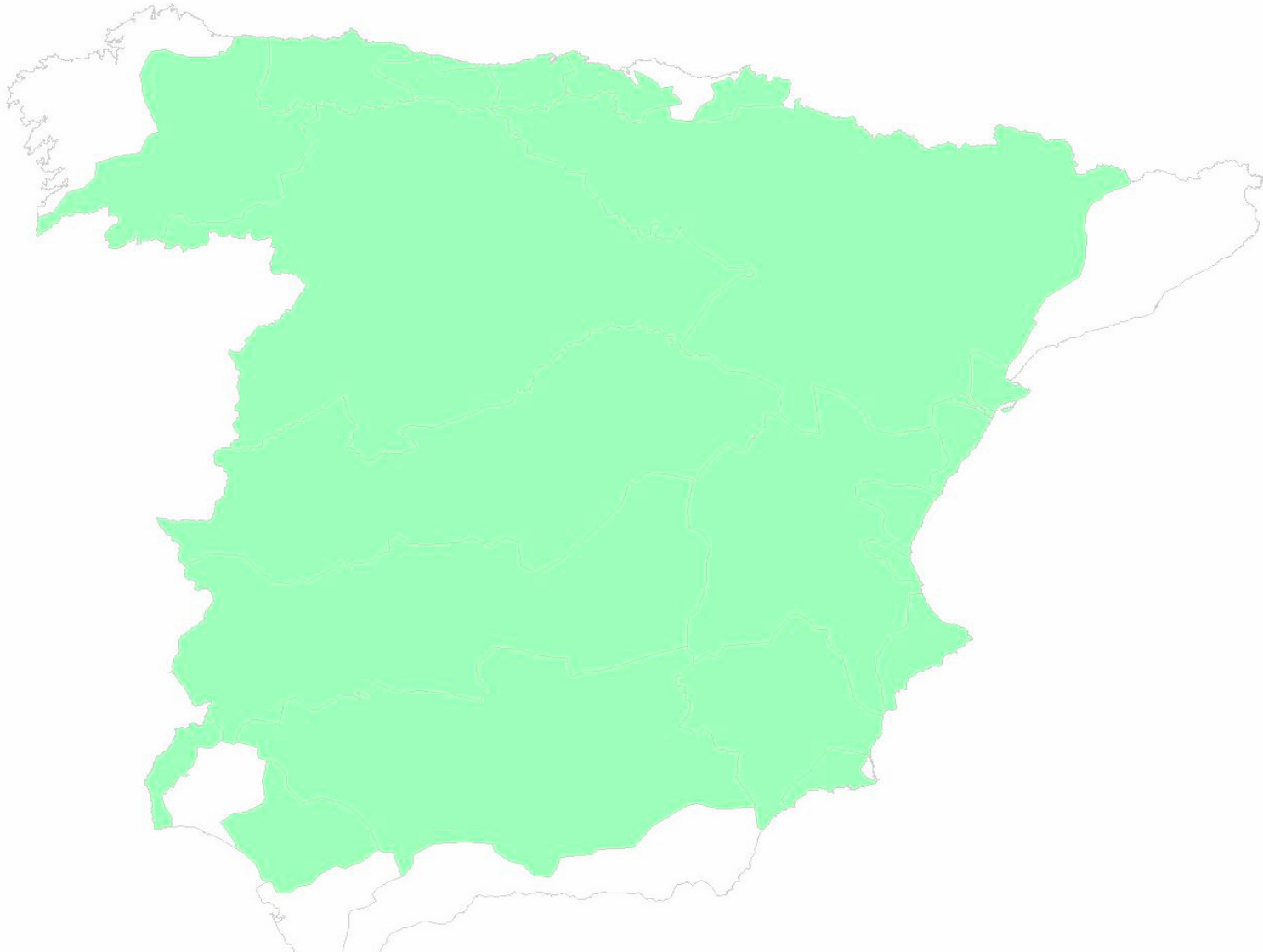
- Tradición española del concepto de cuenca hidrográfica.
- Surge a efectos de planificación y realización de obras hidráulicas en 1926: Real Decreto-Ley de creación de Confederaciones Hidrográficas.
- Luego se extenderá a la gestión del agua. Competencias de las "Comisariás" de aguas que finalmente se integran en las Confederaciones Hidrográficas.
- STC 227/1988, de 26 de noviembre, considera adecuado a la CE el criterio de la cuenca hidrográfica instaurado por la Ley de 1985. "Criterios lógicos, técnicos y de experiencia".
- Demarcaciones hidrográficas Ley 2003, Directiva marco de aguas de 2000.

Demarcaciones hidrográficas





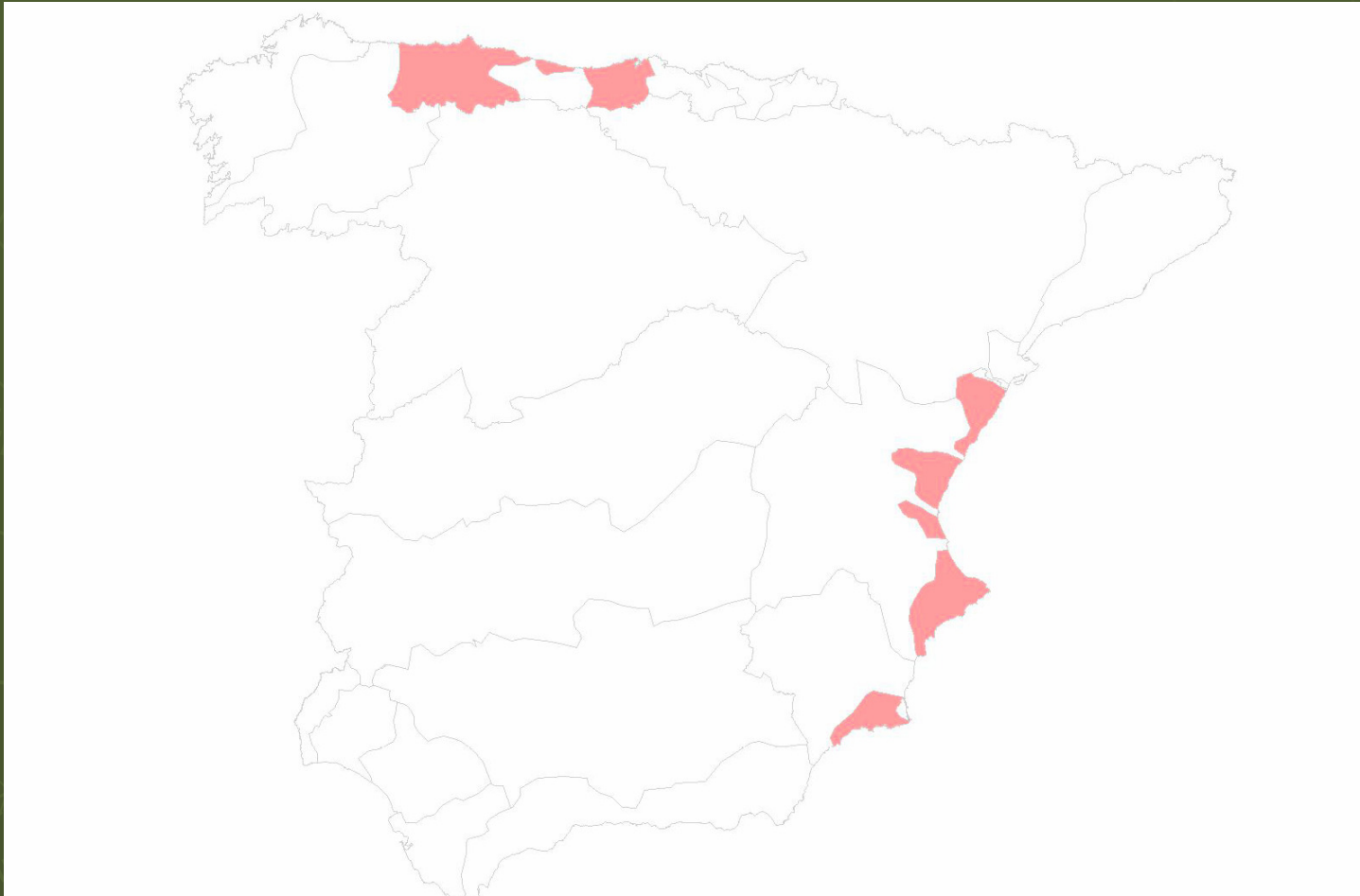
Las actuales cuencas intercomunitarias



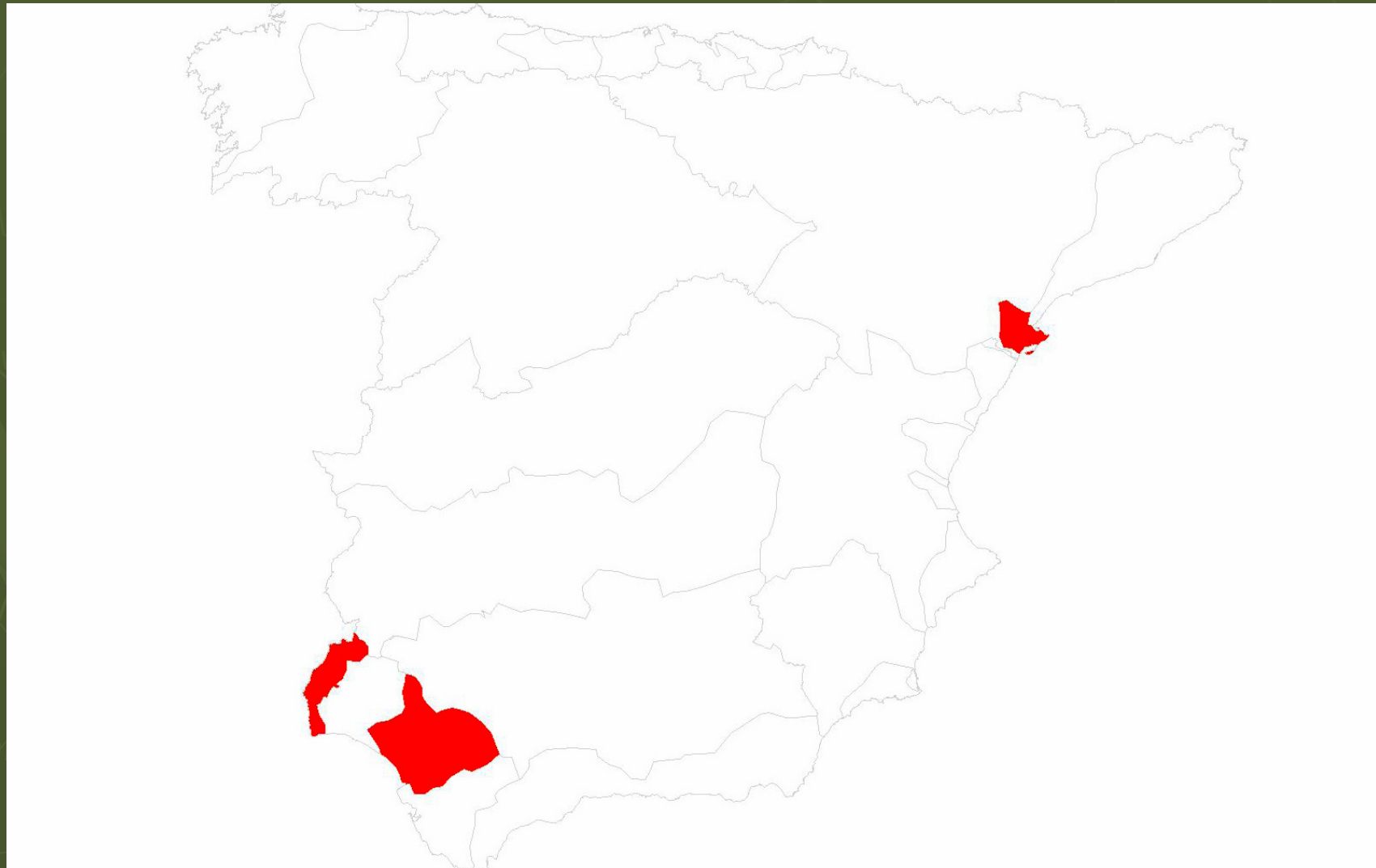
Las actuales cuencas intracomunitarias



Las nuevas cuencas intracomunitarias según la interpretación del TS en la sentencia de 20 de octubre de 2004 del Plan Hidrológico del Júcar



Cuencas intracomunitarias por verter a aguas de transición según interpretación DMA



Cuencas intracomunitarias según interpretación conjunta TS/DMA



PROBLEMAS QUE SE DEBATEN ACTUALMENTE (1)

1) Cesión de la parte andaluza de la cuenca del Guadalquivir a Andalucía y de la parte andaluza de la cuenca del Duero a Castilla-León. Ante el TC. ¿Sólo es constitucional el concepto de cuenca y sus consecuencias?

- Cuidado con los maximalismos: el argumento del metro cuadrado.
- Sería la primera Constitución del mundo el incorporar el criterio de cuenca como único criterio de gestión posible de las aguas.
- Pero es el mejor criterio de gestión.

Solución (si lo permite el TC):

- a) Unidad de cuenca y pluralidad de gestor.
- b) Coordinado todo por la planificación hidrológica.

PROBLEMAS QUE SE DEBATEN ACTUALMENTE (2)

- 2) Emisión por las CCAA de informes (no vinculantes) en procedimientos administrativos en los que debe decidir el Estado. Por ejemplo, en transferencias de agua entre cuencas.
 - a) Unos reprochan inconstitucionalidad. Sería una inmisión en las competencias del Estado.
 - b) Para mí es símbolo de salud constitucional.

TRANSFERENCIAS DE AGUAS ENTRE ÁMBITOS DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA (1)

- 1) El **Derecho español los permite**. Inserción en el PHN (que se aprueba por Ley) o aprobación por Ley. Siempre decide el Estado. Garantía. Pero las CCAA cedentes, se oponen (Aragón paradigmáticamente). Es un conflicto territorial, político, propio de un Estado descentralizado políticamente.
- 2) El **Derecho comunitario no los prohíbe**. Aunque hay una preferencia por la gestión por cuencas.

TRANSFERENCIAS DE AGUAS ENTRE ÁMBITOS DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA (2)

Condiciones:

- a) **Transferencias sostenibles medio ambientalmente.** Serían, si no, contrarias al art. 45 CE (derecho a un medio ambiente adecuado).
- b) **Tema de la viabilidad económica.** Valor del principio de recuperación de costes. ¿Subvenciones para trasvasar?.
- c) **y del consenso social.** Dificultades. País de fuertes contrastes demográficos y económicos.
“El agua siempre va cuesta arriba, hacia el dinero” (la primera Ley de Moisés).

EL PAPEL DE LA CLÁUSULA AMBIENTAL

- Otra posibilidad de incidir el Estado: título medioambiental. El Estado establece la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23).
- Las CCAA establecen la legislación de desarrollo y ejecutan esa legislación.

CONCLUSIONES (1)

PARADOJA: el avance en la descentralización política en España (últimas reformas de los EEAA 2005-2007) plantea problemas en relación al gobierno del agua.

Dos cuestiones:

a) **Pérdida del valor de la cuenca hidrográfica.**

-Ej.: Estatutos de Reforma para Andalucía y Castilla-León: cesión a las CCAA de Andalucía de la cuenca del Guadalquivir, y en Castilla-León de la cuenca del Duero, **en lo que no afecte a otras CCAA**. Recursos de inconstitucionalidad de Extremadura en ambos casos.

-Es un planteamiento distinto del de la Ley de Aguas de 1985. ¿Y de la Directiva marco de aguas?. **¿Problema de inconstitucionalidad? ¿Problema de juego del ordenamiento jurídico ordinario por falta de acatamiento al ordenamiento comunitario?.** ¿No problema? Cuestión abierta.

CONCLUSIONES (2)

b) **Derecho al agua y territorio.** Un planteamiento equivocado.

- Algunos nuevos EEAA utilizan la expresión “derecho al agua” para la afirmación de **pretensiones sobre agua de los habitantes de la respectiva CA para realizar actividades económicas.**

- Error: **derecho al agua vinculado a derechos humanos (salud), relacionado solo con agua potable (50l/día) y saneamiento básico (alcantarillado).** Nunca actividades económicas. (No derechos sobre el dominio público).

TC: rechaza (Sentencia 12-12-2007) que los EEAA puedan crear derechos. Consecuencia: desvalorización de los nuevos Estatutos.