

COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGUAS DE ANDALUCÍA

Leandro del Moral
25/5/2009

Estos comentarios no son un escrito formal de alegaciones al Anteproyecto de Ley de Agua de Andalucía (cuyo plazo ya concluyó el pasado día 11), sino una valoración basada en la experiencia del seguimiento de la política del agua de los últimos años en España y Andalucía.

Se dirigen a los sectores sociales, sindicales, profesionales, ciudadanos y políticos que sintonizan con las ideas de la Nueva Cultura del Agua, con el objetivo de contribuir a la interpretación crítica del Anteproyecto y promover el debate sobre él.

El texto no pretende sólo poner de manifiesto las carencias y debilidades que observo en el Anteproyecto, sino algunas de sus potencialidades que considero conveniente apoyar y desarrollar.

He partido del conocimiento previo de las alegaciones al Anteproyecto presentadas por Ecologistas en Acción, CCOO (“Comentarios y propuestas sobre el Anteproyecto...”) y EMASESA (“Nota informativa ante el Anteproyecto...”), algunos de cuyos contenidos comparto y han influido en la redacción de este texto.

VALORACIÓN GENERAL

- El Anteproyecto es desigual en el contenido: tiene **aspectos novedosos, innovadores y avanzados**, y aspectos **problemáticos**, de los que se podría derivar algún retroceso respecto de la situación de la normativa básica actual.
- El texto presentado también es **desigual formalmente**: hay capítulos bien desarrollados y matizados y otros que están redactados con falta de precisión y problemas de coherencia.
- El Anteproyecto responde de una manera directa al intenso debate político de los últimos años en el que se han definido los temas claves del sistema de gestión del agua que hay que cambiar. Las conclusiones de este debate se reflejan en la **claridad y concreción** con que se desarrollan algunos temas. Por el contrario, otros temas o se formulan con ambigüedad o reflejan acuerdos con grupos de presión y sectores opuestos al cambio de política de agua que condicionan las propuestas.
- El texto abre amplios márgenes de **discusión**, y posibilidades de **aproximación y acuerdo** en muchos de sus contenidos entre los agentes sociales y organizaciones sin ánimo de lucro identificadas con los objetivos fundamentales de la nueva política del agua: recuperación del buen estado ecológico, racionalidad económica, responsabilidad de los usuarios, transparencia y participación pública en las decisiones.

ESTRUCTURA DE TEMAS TRATADOS

1. Principios y Objetivos
2. Información y participación
3. Flexibilización de concesiones: Bancos de agua y mercados.
4. Régimen económico-financiero
5. Caudales ecológicos y plan de restauración
6. Infraestructuras hidráulicas e interconexiones de cuencas
7. Entidades supramunicipales
8. Demarcaciones. Concesiones. Transferencias
9. Ordenación del territorio
10. Aguas subterráneas
11. Discrecionalidad
12. Medidas contra el descontrol. Disciplina y policía de agua

1. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

En la presentación articulada de principios y objetivos se produce una alteración del orden que estable taxativamente la Directiva Marco del Agua, alteración que se puede entender como una resistencia a comprender y aceptar la prioridad normativa de los valores ambientales.

Así, en el artículo 5, que define los Principios, se enumeran los siguientes:

1. Protección de la salud, en todos aquellos usos destinados al consumo humano, que implica priorizar para dichos usos el agua de mejor calidad disponible, así como las infraestructuras para dicha finalidad.
2. Prevención, conservación y restauración del estado de los ecosistemas...;
3. Uso sostenible, 4. Unidad de gestión..., etc.

En este caso, siendo la protección de la salud humana un principio incuestionable, no corresponde a una norma general sobre el agua como ésta. Desde la política del agua el mayor servicio a la salud y al bienestar social que se puede prestar es garantizar la “**Prevención, conservación y restauración del estado de los ecosistemas...**”, principio marco que debe ocupar el primer lugar.

Artículo 23. Objetivos

- a) Garantizar la suficiencia y el uso sostenible del recurso.
- b) Prevenir el deterioro adicional de las masas de agua.

Como ocurrió con la transposición incompleta e insatisfactoria de la Directiva Marco del Agua que realizó el Gobierno central en diciembre de 2003, el Anteproyecto no acaba de asumir que la prioridad de los objetivos ambientales, establecida taxativamente en esta Directiva, no es un capricho de los legisladores europeos sino la condición básica para garantizar la continuidad de los usos sostenibles del agua en Europa. De la misma manera, hoy en Andalucía no se puede garantizar la suficiencia futura del recurso sin **frenar ya el proceso de deterioro**. No tiene sentido transmitir el mensaje de que, en las condiciones reales del sistema hidrológico andaluz, existe un conflicto que en

algunos casos obligaría a anteponer uso sostenible a la prevención del deterioro. Hoy, en términos generales, cualquier “uso sostenible” que implique incrementar deterioro ni es sostenible, ni es racional económicamente ni equitativo socialmente.

Por consiguiente, se debe pasar “**Prevenir el deterioro adicional de las masas de agua**” a primer lugar.

2. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

La presentación de este tema se caracteriza por la imprecisión y falta de concreción. Se deja pendiente de desarrollo en el futuro Estatuto de la AAA. Algunos conceptos fundamentales se emplean de manera poco clara o contradictoria. Se aprecia que hay conciencia de la necesidad de avance en esta materia, pero el texto refleja los compromisos con grupos de presión agrario, lo que repercute en la falta de claridad.

Más en concreto, se define el concepto de “usuario” en un sentido que va más allá del que habitualmente se le da en la normativa actual (o en la interpretación más frecuente de la misma). Hasta ahora “usuario” se viene equiparando a “concesionario” (así se está entendiendo en el debate sobre participación en el actual proceso de implementación DMA, por eso se insiste en añadir “partes interesadas” y “público en general”). Por el contrario, en el anteproyecto se incluye en el concepto de usuario a los “titulares de contratos” con entidades de abastecimiento, es decir a *consumidores urbanos*. Esto podría tener consecuencias en un tema importante: la reserva del tercio, como mínimo, de los puestos de los órganos de representación para los “usuarios” (art. 13.4), que ya no serían sólo concesionarios (regantes, hidroeléctricas, industriales y empresas de abastecimiento, como se ha entendido habitualmente), sino también usuarios de agua urbana.

En el art. 7 “Derechos y obligaciones de los usuarios del agua” se les atribuye a los usuarios el derecho a: (a) “Disfrutar de un medio hídrico de calidad”, (e) “A acceder a toda la información disponible en materia de agua...”, y (f) “Participar, de forma activa y real, en la planificación y gestión del agua, directamente, o a través de los organismos y asociaciones reconocidos por la ley que los agrupen o representen, integrándose en los órganos colegiados de participación y decisión de la Administración del Agua”. Pero estos son derechos de todos los ciudadanos, aunque no sean “usuarios” (ya sea entendidos en el sentido habitual de titulares de concesión de agua o incluyendo a “titulares de contratos”).

Por consiguiente, primero se extiende el concepto de usuario más allá de su acepción habitual en España (incluyendo en la definición a titulares de contratos con empresas, es decir abonados, clientes) (art. 4.22); luego, (art. 7) se entiende el concepto como prácticamente equivalente a “público en general”.

Más adelante (art. 13. Órganos de la AAA) se establece en términos generales que: “En los órganos de participación social se integrarán, atendiendo a su representatividad e incidencia en la gestión, las organizaciones que representen intereses de usuarios domésticos, de defensa del medio ambiente y de los distintos sectores económicos vinculados al uso del agua” (art. 13.2).

El art. 20 se dedica a la “Participación de los interesados en la gestión del agua”. No se define quiénes son estos “interesados”. Todo este art. queda reducido a un párrafo muy breve, tres líneas, en las que se identifica la participación con los “órganos colegiados”, dejándolo pendiente de concreción en los futuros Estatutos de la AAA.

El tratamiento inconcreto del tema de la participación se agrava al referirse a la participación en la planificación hidrológica (art. 22 4.). Allí se establece que “la participación de los usuarios, sectores económicos y agentes sociales se garantizará a través de los órganos colegiados de participación de la AAA”. Por su parte “La participación pública general quedará garantizada en la planificación de las demarcaciones internas, mediante la exposición pública para alegaciones de los interesados sobre los proyectos de planes hidrológicos antes de su aprobación inicial por el Consejo de Gobierno”. Esta concepción de la participación pública supone un retroceso respecto de la concepción y requisitos actuales de la participación, retro trayéndola a épocas en las que se consideraba suficiente cumplir formalidades de exposición pública y alegaciones a documentos ya elaborados.

Sin embargo, en relación con las obligaciones de los entes supramunicipales de agua, el Anteproyecto establece que estos creen órganos de participación “para hacer efectiva la **participación activa** de los usuarios en la gestión integral del agua de usos urbano” (art. 16.7).

La expresión “participación activa” vuelve a aparecer también en el art. 62 en relación con la “elaboración, revisión y actualización de los planes de gestión de riesgo de inundación”. Además, en este mismo artículo se dice que “Dicha participación se coordinará con la participación activa de los interesados en el proceso de planificación hidrológica de la demarcación”. Como se ha comentado, en el art. correspondiente a participación en la planificación (art. 22.4), nada se planteaba sobre “participación activa”.

En conclusión, existen **problemas de redacción y de coherencia**. Pero, lo más importante es que en el tema de la participación se echa en falta el **enfoque intencionado y potente** que se ve en otros temas. El Anteproyecto transmite que la AAA no ha captado que uno de los grandes déficits de la nueva política del agua en Andalucía es el **fracaso de los procesos de construcción de unos nuevos sujetos sociales, unos nuevos interlocutores para la definición de esa nueva política de agua**. Que los **procesos de información y participación que se están desarrollando son muy insuficientes** y en algunos casos fracasados o agotados. Este problema requiere un tratamiento más preciso y comprometido que el tratamiento inconcreto y hasta contradictorio que recibe en el texto.

3. FLEXIBILIZACIÓN DE CONCESIONES: BANCOS DE AGUA Y MERCADOS

En el art. 48 del Capítulo III. *Derechos de usos y control* se regulan los Bancos públicos del Agua, que se vienen considerando desde hace más de 10 años instrumentos adecuados para la redistribución de los recursos disponibles, coherentemente con la idea de que la reasignación es más adecuada económica y ambientalmente que la generación de nuevos recursos.

El Anteproyecto establece que la AAA podrá realizar ofertas públicas de adquisición de derechos de uso de agua (“contratos de enajenación y adquisición de la titularidad de los derechos”, que deberán respetar la normativa de contratos del sector público, de acuerdo con el art. 48.4); las dotaciones podrán proceder también de las “expropiaciones y de la revisión o extinción por cualquier causa de derechos concesionales” (art. 48.2). Las finalidades de la reasignación serán ambientales, reservas previstas en planes hidrológicos, entidades supramunicipales para atender “fines concretos de interés autonómico”, y “cesión a otros usuarios por el precio que en cada caso se acuerde”.

Dos condiciones básicas de funcionamiento de los Bancos deberían de quedar reflejadas con mayor claridad en la Ley:

1. Es imprescindible garantizar que los intercambios se realicen con recursos que estén en uso efectivo, de manera que al hacerse signifiquen una reducción real de usos en origen; por ello, la revisión de concesiones constituye un requisito de entrada al sistema. El Anteproyecto incluye nuevos instrumentos para hacer esto factible: incremento de las competencias de la AAA para ajustar derechos concesionales (arts. 46 y 47, sobre asignación de recursos y régimen de cesión de derechos y concesiones de uso de agua, respectivamente). Especialmente, los artículos 47.7 y 8, sobre revisión de concesiones en sistemas de riego en los que haya tenido lugar una modernización de regadíos “para adecuarlas a la nueva situación existente, destinando los recursos obtenidos a las dotaciones del Banco Público del Agua”; en caso de no producirse una modernización efectiva “La revisión, que no conllevará indemnización alguna para su titular, se producirá en atención al cálculo de ahorro que hubiera supuesto la modernización en caso de haberse realizado”.

2. El orden de prioridad para la asignación de caudales liberados es un segundo tema fundamental: es necesario situar en primer lugar la recuperación del medio natural (restauración de equilibrios básicos), seguida de reservas estratégicas bajo gestión y vigilancia públicas y usos actuales mal dotados, especialmente los de interés social. El texto del Anteproyecto da pautas para ello. Así, el art. 24, que introduce un nuevo orden de preferencia de usos, elimina la tradicional posición privilegiada del regadío; también, el art. 26, que define los contenidos de los programas de medidas, establece que en “los sistemas con sobredemanda de agua la disponibilidad futura de recursos, obtenida por nuevas obras o por ahorros se destinará a la recuperación del

buen estado de las masas de agua y a mejorar la garantía de los usos concedidos, prioritariamente el abastecimiento urbano (art. 26.7).

La objeción aparece con el artículo siguiente, art. 49, en el que se regulan los “contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas”. En este artículo se establecen **condiciones que refuerzan el mecanismo de mercado** respecto de su tratamiento en la normativa básica: destino a usos inferiores en el orden de prioridad (en casos de utilidad pública o interés social), no requerir condición previa de usuario y, sobre todo, el **carácter definitivo** que puede tener la cesión.

Los nuevos instrumentos (bancos, mercados) requieren estricto control público, en un marco de información y transparencia. Si no se controla, el “mercado” puede ser la justificación para una nueva oleada de apropiaciones del recurso. En este contexto, la recomendación es eliminar el artículo 49 (contratos de cesión de derechos).

4. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

Uno de los contenidos fundamentales del Anteproyecto, como lo fue en la versión de la legislatura autonómica anterior, se refiere a la adecuación del régimen económico del agua a los principios y objetivos definidos en la Directiva Marco del Agua, concretamente en este caso al principio de la recuperación de costes de los servicios del agua incluyendo los costes ambientales y del recurso. En este sentido el Anteproyecto prevé dos nuevas figuras tributarias: el **canon de mejora** y el **canon de servicios generales**:

CANON DE MEJORA (arts. 72-87).

Su formulación incluye la definición de naturaleza (tributaria), ámbito, objeto y finalidad (“utilización de agua de uso urbano con el fin de posibilitar la financiación de las infraestructuras de depuración de interés de la Comunidad”), afectación (infraestructuras de depuración), hecho imponible (“la disponibilidad y el uso del agua urbano de cualquier procedencia”), obligados tributarios (personas físicas o jurídicas y entidades suministradoras), base imponible (volumen de agua facturado), estimación directa o indirecta de la base imponible, cuota íntegra (cuota fija más cuota variable), repercusión, periodo impositivo y devengo.

CANON DE SERVICIOS GENERALES (arts. 90-91).

Objetivos: “cubrir los gastos de administración de la Agencia Andaluza del Agua destinados a garantizar el buen uso y conservación del agua, eliminando este concepto de la determinación de la cuantía del canon de regulación y tarifa de utilización del agua” (art. 90. 1).

Sujetos pasivos: “los beneficiarios de las **obras de regulación** a que hace referencia el artículo 114.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, así como los usuarios de **aguas subterráneas** del mismo ámbito territorial” (art. 90. 3).

Determinación de la cuantía: “cada ejercicio presupuestario en función de los costes indirectos ocasionados por los servicios mencionados en el artículo

anterior y del volumen de agua inscrito, autorizado o, en su caso, captado. En este caso, la forma de determinar la cuantía será la establecida en el artículo 114 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y en sus normas de desarrollo, teniendo carácter anual, liquidándose en su caso al tiempo del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua” (art. 91.1.b).

Los aspectos más polémicos de este planteamiento son los siguientes:

1. El nuevo canon de mejora, que es la figura fundamental, jurídicamente mejor formulada y concretada, **sólo grava el uso urbano del agua**.
2. Se ha excluido al regadío de la contribución a los costes de recuperación de la calidad, habiéndose renunciado a la aplicación general de un **canon de disponibilidad o uso de agua**.
3. El nuevo concepto tributario que introduce el canon de servicios generales carece de la precisión jurídica que tiene el canon de mejora.
4. Una novedad importante es la inclusión de los **usuarios de aguas subterráneas**. No se mencionan a los usuarios de aguas no reguladas: invernales, nuevas regulaciones por balsas, etc.
5. Un aspecto polémico, más específico, del canon de mejora es la autoliquidación que tienen que presentar las entidades suministradoras (art. 86.2. y disposición transitoria séptima). Es necesario garantizar la compatibilidad de los cánones establecidos en el Anteproyecto con los vigentes en entidades suministradoras. Evitar doble imposición, la alteración de las garantías establecidas en los préstamos actualmente formalizados y costes financieros para las entidades con cánones ya implantados.

5. CAUDALES AMBIENTALES. PLAN DE RESTAURACIÓN

Los caudales ambientales, que son una de las claves concretas de la reorientación de la política de aguas y un tema crucial en el actual ciclo de planificación, son los grandes ausentes del Anteproyecto de Ley.

En la exposición de motivos se señala que “... 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 marco de aguas de 2000 (...) El acento, como primera parte de lo relativo al contenido, en los **caudales ecológicos** es una buena muestra de ello...” (Exposición de motivos, II).

Pero en realidad en el texto solo hay dos referencias a los caudales ambientales. Una en la Definición 8 y otra en el artículo 19, al establecer las funciones del Observatorio del Agua: “Las funciones del Observatorio del Agua estarán referidas, entre otras materias, a: a) La realización de estudios e informes sobre la planificación, la gestión del uso del agua y del dominio público hidráulico; demandas de agua para las distintas actividades económicas y técnicas para el uso eficiente de este recurso; recuperación de costes asociados a la gestión del agua e incidencia sobre la economía doméstica y las actividades económicas; objetivos ambientales y **caudales ecológicos**.” (art. 19.1.).

En sentido contrario, es de destacar la inclusión de la figura de Plan de restauración, entre los **Planes y programas específicos que prevé el art. 27**: “Se aprobará un plan andaluz de restauración de ríos que contemplará las inversiones tendentes a su restauración con las siguientes prioridades: a) Restauración de ríos con alta potencialidad ecológica. b) Restauración de ríos con alta demanda de usos por la población. c) Eliminación de elementos físicos que tengan una incidencia negativa en sus características ecológicas, hidráulicas o geomorfológicas. d) Restauración de tramos que aseguren la continuidad ecológica” (art. 27.4).

Este Plan específico, siendo positivo, no puede constituir una compensación por la falta de energía y concreción en relación con el cumplimiento de objetivos generales en lo que respecta a **caudales ambientales**.

6. INFRAESTRUCTURAS E INTERCONEXIONES DE CUENCAS

En contraste con la ausencia de atención a caudales ambientales, las infraestructuras tienen una presencia acusada:

En este sentido, es de destacar el énfasis en las infraestructuras de interconexión. Como se establece en el artículo 26 dedicado a definir los contenidos de los programas de medidas: “Sin perjuicio del contenido obligatorio conforme a la legislación básica (...), el programa de medidas contemplará, al menos, los siguientes aspectos: c) Actuaciones de interconexión de sistemas de explotación, para la movilización de los recursos disponibles dentro de la misma demarcación.” (art. 26.5.c).

Todo el TÍTULO IV está dedicado a Infraestructuras hidráulicas. Comenzando por el artículo 30. Obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuyo apartado 1 se establece que “Tienen la consideración de obras de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía: a) Las obras que sean necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, al objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua.” (art. 30.1.a)

Por su parte la Disposición adicional tercera establece un Plan de infraestructuras para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas establecidos en la Directiva Marco del Agua: “En el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, el Consejo de Gobierno aprobará un plan de infraestructuras para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas, establecidos en la Directiva 2000/60/CE de aguas.”

Para resaltar el contraste entre la debilidad del tratamiento sobre caudales ambientales e la alta atención a las infraestructuras, es de destacar que la Directiva Marco del Agua no incluye ni una sola referencia a “infraestructuras” en su articulado.

7. ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES

Un contenido destacado del Anteproyecto es lo relacionado con las competencias y escala de la gestión del ciclo urbano del agua. Las propuestas en este sentido responden a una larga experiencia de necesidad de cooperación y fomento de las formas asociativas supramunicipales para hacer frente a los requisitos técnicos, administrativos y económicos de los abastecimientos, saneamiento y depuración urbana. El Anteproyecto potencia los sistemas de gestión supramunicipal, subrayando reiteradamente la presencia y competencias de las Diputaciones Provinciales en esta materia (art. 16. Los entes supramunicipales del agua).

Es interesante el fortalecimiento de la capacidad de regulación y supervisión por parte de la Administración Autonómica. En este sentido, es positivo el establecimiento entre las funciones de la AAA en materia de ordenación, la “definición de los estándares de calidad de los servicios públicos del agua y utilización eficiente de las infraestructuras de regulación, generación, regeneración, y transporte” (art. 14.3.c). O el establecimiento de estándares y criterios sobre Rendimiento en las redes de abastecimiento (art. 35) y Garantía para la prestación de los servicios de aducción y depuración (art. 36).

En relación con este tema surgen dos observaciones:

1. Evitar que el fortalecimiento de las competencias de la AAA sea percibido como invasión de competencias de las corporaciones locales por parte de la administración autonómica. En ese sentido, por ejemplo, resulta dudosa la redacción del artículo 34. Sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, en cuyo apartado 4. se establece que “Será obligatoria la gestión de los servicios del agua por las entidades locales dentro del el sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, cuando resulte necesario para evitar incrementos de costes que deban ser repercutidos a los usuarios”.

2. No intensificar la tendencia a resolver los problemas de recursos locales de los abastecimientos por la vía de externalizar el problema: muchas veces los problemas locales están motivados por deterioro de las fuentes de recursos propios (contaminación, sobreexplotación, fundamentalmente de aguas subterráneas) y se ha creado la inercia de resolver estos problemas potenciar grandes sistemas infraestructurales basados en la regulación y transporte a largas distancias de agua superficiales procedentes de otros sistemas de explotación.

En este sentido, si no se reorientan las decisiones con arreglo al comentario anterior, el contenido del artículo 46. Asignación de recursos y régimen de cesión de derechos puede dar lugar a la acentuación de esta tendencias de externalización: “La Agencia Andaluza del Agua podrá: a) Determinar para cada caso el punto en el que debe instalarse la toma de abastecimiento correspondiente a una concesión nueva o cualquier ampliación de las concesiones existentes para el abastecimiento de uno o diversos municipios. b) Ordenar la incorporación de nuevos abastecimientos o la

ampliación de los existentes (...) En caso de que un municipio se niegue a lo dispuesto por la Agencia Andaluza del Agua, ésta podrá imponerle multas coercitivas o incluso ejecutar subsidiariamente y a costa del municipio las obras necesarias” (art. 46.8).

8. DEMARCACIONES. CONCESIONES .TRANSFERENCIAS

El Anteproyecto expresa la voluntad de remarcar la unidad de la Demarcación a efectos de planificación. Teniendo en cuenta los riesgos de fragmentación, de “provincialización”, que la doble estructura organizativa de la AAA implica, subrayar la unidad de Demarcación es oportuno. Por otra parte, de esa manera se combaten las fuertes inercias existentes entre los usuarios de considerar como propios sus sistemas de explotación.

Así, el artículo 25 establece que “Para la elaboración de los planes hidrológicos se tendrán en cuenta los siguientes criterios: e) La movilización de recursos disponibles se contemplará considerando a estos efectos la demarcación hidrográfica como un único sistema de explotación” (art.25.4.e).

También en ese sentido, el artículo 29.3. dice que “Para atender los usos de las distintas zonas de la demarcación hidrográfica en función de las prioridades establecidas en el plan, la AAA por razones de interés público podrá reasignar volúmenes de aguas entre diferentes sistemas de explotación”.

Esto se añade a lo que ya se ha comentado sobre el énfasis en las infraestructuras de interconexión, establecidas en el artículo 26 dedicado a definir los contenidos de los programas de medidas: “Sin perjuicio del contenido obligatorio conforme a la legislación básica (...), el programa de medidas contemplará, al menos, los siguientes aspectos: c) Actuaciones de interconexión de sistemas de explotación, para la movilización de los recursos disponibles dentro de la misma demarcación.” (art. 26.5.c).

En los actuales niveles de regulación y tasas de extracción de agua del sistema hidrológico en Andalucía, y con los objetivos básicos de no prevenir el deterioro y garantizar usos sostenibles, no tiene sentido insistir en esta idea, especialmente tal como la formula el reiterado art. 26.5.

Por otra parte, dada la configuración de las Demarcaciones atlántica y mediterránea andaluzas (sobre todo esta última), en las que se establece la unidad administrativa de un conjunto de cuencas hidrográficas diferentes, esa interconexión significa trasvases entre cuencas problemáticas y conflictivas.

Además, la creación en el artículo 3.4 de los denominados **distritos hidrográficos** amplía de escala de problema: “Para la gestión de las aguas por la Administración del Agua de Andalucía, las demarcaciones hidrográficas internas y el territorio andaluz de las demarcaciones intercomunitarias se podrán agrupar en distritos hidrográficos, cuya delimitación se realizará por el Consejo de Gobierno mediante Decreto.

9. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Este es uno de los temas en los que el texto presenta más avances de conceptos y determinaciones. La importancia del enfoque territorial esta recogida desde el planteamientos del Objetivos ambientales en materia de agua: “Integrar en las políticas sectoriales y la planificación urbanística la defensa del dominio público y las zonas inundables” (art. 6.5).

Entre las Funciones de la AAA se incluye: “Autorizar la realización de cualquier actuación que afecte al régimen y aprovechamiento de las aguas o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía” (art. 14.4.f). “Informar los instrumentos de ordenación territorial con anterioridad a su aprobación y los de planeamiento urbanístico, antes de su aprobación inicial y definitiva” (art. 14.7.b).

“Los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos incluirán además de los contenidos establecidos en dicha Ley, la justificación de la coherencia con las determinaciones de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la normativa básica” (art. 29.2).

“Prohibición general de canalizaciones superficiales o subterráneas (art. 26). Obligación de garantizar con carácter general la continuidad ecológica, para lo cual deberán permanecer regularmente expeditas” (art. 42.1).

Ampliación de la zona de policía a “la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo de las aguas” (art. 43).

Un aspecto destacado de la Ley es el tratamiento del **Informe de la AAA sobre actos y planes que afecten al agua**. Este informe, ya regulado por el artículo 25 del TR de la Ley de Aguas, se desarrolla y mejora; mantiene su carácter preceptivo, pero se convierte en **vinculante**.

El art. 44.2. establece que el informe, que tiene como objeto garantizar el respeto al dominio público y la delimitación de las zonas de servidumbre y policía, **tendrá carácter vinculante**. Apreciará el reflejo que dentro de los planes tengan los estudios sobre zonas inundables. Se solicitará en la fase de aprobación inicial y deberán estar recogidas en la aprobación definitiva las prescripciones establecidas en él. Cuando la ejecución de los actos o planes de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes, así como sobre la adecuación del tratamiento de los vertidos. El informe debe contribuir a que se minimicen la alteración de las condiciones hidrológicas de las cuencas de aportación y sus efectos sobre los caudales de avenida.

Así mismo, la relación entre la gestión de las aguas subterráneas y la ordenación del territorio se intensifica. A la figura de perímetro de protección (art 54. Masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado) se añade la de **Zonas de salvaguarda de las masas de agua subterránea** (art. 55), en las que será necesaria su autorización para la realización de obras de infraestructura, extracción de áridos u otras actividades e instalaciones que puedan afectarla.

Se echa en falta referencias a Ordenación del Territorio y Urbanismo en el Título VII Prevención de efectos por fenómenos extremos. Especialmente en el Capítulo I Prevención del riesgo de inundación. En el art. 14.4. e) se incluye entre las funciones de la AAA, el “establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes”. En el art. 44. 2 se dice que el Informe de la AAA apreciará el reflejo que dentro de los planes tengan los estudios sobre zonas inundables que haya facilitado la Agencia Andaluza del Agua”. Pero no se da a los contenidos de los planes un carácter normativo o vinculante.

10. AGUAS SUBTERRÁNEAS

Interesantes avances en esta materia. Así, el TÍTULO V. *Comunidades de Usuarios de Masas de agua Subterránea*, en cuyo art. 37. Obligación de constituir Comunidades de Usuarios de Masas de Agua Subterránea, se establece que esta se constituirán obligatoriamente: “En el plazo máximo de seis meses desde la declaración por la Agencia Andaluza del Agua de masa riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado”.

El Capítulo IV Aguas subterráneas, especialmente el artículo 52. Aprovechamientos de aguas subterráneas, es detallado y preciso.

- Aborda aspectos claves, puestos en evidencia por la experiencia de la gestión (eliminación del mínimo de 7.000 metros cúbicos, acceso inspectores de la AAA, entrega de datos por parte compañías eléctricas...).
- Establece plazos (constitución Comunidades de Usuarios, de acuerdo art. 37, programa de actuación, informe anual).
- Fija objetivos avanzados (“alcanzar un buen estado de las masas de agua subterráneas así como la recuperación de los manantiales y ecosistemas terrestres asociados”, art. 54. 1. 4º).

Se incluyen también contenidos con implicaciones para la ordenación del territorio, urbanismo y actuaciones con impactos (perímetros de protección, art. 54.1.7º, y Zonas de salvaguardia de las masas de agua subterránea, art. 55.).

11. DISCRECIONALIDAD

El artículo 28 establece el Procedimiento y competencias para la aprobación de programas de medidas y planes y programas hidrológicos específicos.

28.3. “El Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, podrá acordar, por razones extraordinarias, la revisión de objetivos de calidad de las masas de agua establecidas en los Planes Hidrológicos o la inejecución de actuaciones u obras incluidas en el Programa de medidas.”

Es necesario tener en cuenta que la Ley tendrá que ser aplicada por cualquier gobierno autonómico al que le corresponda gobernar, Por este motivo es

necesario **introducir garantías** que condicionen temporalmente las consecuencias del ejercicio de esta facultad o que obligue a activar el procedimiento reglado de modificación de los planes.

12. MEDIDAS CONTRA EL DESCONTROL. DISCIPLINA Y POLICIA DE AGUA

El Anteproyecto incluye interesantes propuestas para abordar estos graves problemas en los artículos 50 (Planes y programas de inspección y control) y 51 (Registros públicos).

En este último se establece que “El registro será público y la información será accesible a través de internet para todo aquel que esté interesado en la información” (art. 51.2) y que “También será accesible a través de internet un registro de autorizaciones de vertido, que contenga al menos el punto de vertido autorizado, el volumen anual y los parámetros que se han limitado” (art. 51.3).

En la disposición adicional segunda se establece el **plazo** de tres años, que es **excesivo**.