

ACTUALI

72 2015



Competencias autonómicas y gestión de la cuenca del Guadalquivir

LA FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. ENTRE NUESTROS OBJETIVOS FUNDACIONALES SE ESTABLECEN EL FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL DE ANDALUCÍA Y LA DIFUSIÓN DE SUS RESULTADOS EN BENEFICIO DE TODA LA SOCIEDAD.

NUESTRO COMPROMISO CON EL PROGRESO DE ANDALUCÍA NOS IMPULSA A LA CREACIÓN DE ESPACIOS DE INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON LA CIUDADANÍA EN GENERAL, Y A LA COLABORACIÓN ACTIVA CON LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

LA COLECCIÓN ACTUALIDAD FORMA PARTE DEL CATÁLOGO DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS DE LA FUNDACIÓN Y ESTÁ DESTINADA TANTO AL LECTOR ESPECIALIZADO COMO A LA OPINIÓN PÚBLICA EN GENERAL. CADA UNA DE SUS EDICIONES SE ESTRUCTURA COMO INFORMES MONOGRÁFICOS PARA EL FOMENTO DE LA REFLEXIÓN Y EL ANÁLISIS SOBRE ASPECTOS DE RELEVANCIA PARA LA SOCIEDAD ANDALUZA DEL SIGLO XXI.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Del texto: los autores, 2015.

© Enero 2015. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
Bailén 50, 41001 Sevilla.
Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05
I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.



Competencias autonómicas y gestión de la cuenca del Guadalquivir

MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Universidad de Cádiz

ÍNDICE

1. Planteamiento	05
2. La administración unitaria de la cuenca: fundamentos constitucionales	06
3. Antecedentes fallidos	07
3.1. El Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre	07
3.2. Las limitaciones del convenio de encomienda de gestión	09
3.3. La proposición de ley orgánica de transferencia o delegación	11
4. Relaciones intergubernamentales y gestión de la cuenca	14
5. Una propuesta de administración autonómica de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir	16
6. Conclusiones	18
7. Bibliografía.....	19

1. Planteamiento

Las estrategias seguidas en los últimos años por la Junta de Andalucía para hacer efectivas las competencias sobre las «aguas del río Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma» (artículo 51 del Estatuto) han tenido como trasfondo planteamientos jurídicos basados en la premisa de la fragmentación de la gestión de la cuenca. Al superarse el principio de unidad de cuenca mantenido por el Tribunal Constitucional, casi siempre a partir de interpretaciones extensivas de la Constitución, el resultado de estos planteamientos ha sido contraproducente: cuantas más vías se han seguido para dotar de contenido a las previsiones estatutarias, más lejos se ha situado un objetivo competencial que ha acabado encontrando en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como en la del Tribunal Supremo, limitaciones y obstáculos cada vez más insalvables. Aquellas competencias sobre la cuenca que, en tanto que ejecutivas, se hallaban sometidas a los condicionantes legislativos a los que se refirió la STC 227/1988 (la unidad de cuenca como competencia exclusiva *de carácter legislativo*) han sufrido el impacto, a partir de las sentencias dictadas en 2011, de la idea de administración unitaria de la cuenca, un ámbito de competencia exclusiva del Estado, también de carácter ejecutivo, que es difícil deducir de la Constitución, de sus desarrollos normativos y de la propia jurisprudencia anterior al año 2011¹.

Se trata de uno de tantos casos habidos —y mal planteados— en nuestro *Estado jurisprudencial autonómico*, donde frecuentemente: a) se invoca con error el principio de unidad como un principio opuesto o contrario al principio de autonomía; b) se prefiere un modelo competencial de compartimentos estancos presidido por relaciones de conflicto que terminan resolviéndose (o enquistándose sin resolverse) en vía jurisdiccional; y c) se arrincona o se olvida la utilidad de las relaciones cooperativas y participativas entre las Administraciones Públicas en presencia. En contraste con tales tendencias, no está de más recordar, recurriendo a expresiones de la jurisprudencia *fundacional* del TC, que en nuestro Estado de las Autonomías «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo» y que «en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución» (STC 4/1981, FJ 3). Y asimismo ha de traerse a colación que la autonomía para la gestión de los «respectivos intereses» (artículo 137 CE) implica el «derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen» (STC 84/1982, FJ 2).

Pues bien, ese derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la gestión a través de órganos propios tiene un ejemplo que consideramos

muy significativo a los efectos de este informe. Lo encontramos en la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, una ley que materializa la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general a través de la designación de los órganos de gobierno de las respectivas autoridades portuarias. Al igual que los artículos 29 y 30 del vigente Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la Ley 62/1997 estableció que las Comunidades Autónomas designaran a los máximos gestores de una competencia exclusiva del Estado (los presidentes de las autoridades portuarias) y determinasen la composición de sus Consejos de Administración. Como dispone el preámbulo de la Ley 62/1997, «se ha estimado más adecuado para el sistema de Puertos del Estado la adopción del principio de gestión unitaria para todas las actividades portuarias marítimas y terrestres, de modo que se concentran en la Autoridad Portuaria todas las competencias y responsabilidades relativas a la gestión de los servicios de los puertos».

Sin necesidad de impetrar auxilios judiciales ni de interponer conflictos, la voluntad de llegar a acuerdos políticos ha hecho posible una fórmula de descentralización en la que se armonizan la titularidad estatal de la competencia, la gestión unitaria de esa competencia estatal por una Comunidad Autónoma y la participación en ella de todas las Administraciones Públicas y los agentes con intereses relevantes en la materia. Al cabo de los años, la figura de unas autoridades portuarias de interés general bajo presidencia autonómica consideramos que sigue siendo una fórmula eficaz, un precedente legislativo contrastado por la experiencia, y cuyo pleno encaje en la Constitución ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional. Por ello lo defendemos en este informe como una alternativa preferible

La voluntad de llegar a acuerdos políticos ha hecho posible una fórmula de descentralización (las autoridades portuarias) en la que se armonizan la titularidad estatal de la competencia y la gestión unitaria de esa competencia estatal por una Comunidad Autónoma, (...) cuyo pleno encaje en la Constitución ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional

¹ Sobre la evolución de la jurisprudencia de esta materia, véanse S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», *Revista de Administración Pública*, n.º 128, 1992, pp. 23-84; y A. GARRORENA MORALES: «El Derecho de Aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 18, 2006, pp. 77-104.

² El artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana regula «el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad», el «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad» y el «derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura». Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por la LO 1/2006, de 10 de abril; objeto de recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

frente a las demás vías reivindicativas ensayadas hasta el momento: el traspaso de competencias, la proposición de ley orgánica de transferencia o delegación, y el convenio de encomienda de gestión. Además, como técnica de descentralización territorial y funcional, esta propuesta permitiría avanzar a Andalucía en el proceso de reafirmación del Estado de las autonomías como Estado social: al respetarse el principio de la unidad de cuenca en un ámbito tan relevante de los llamados derechos sociales emergentes como los derechos al agua², no solo se preserva la igualdad de todos los españoles y la protección al interés general, sino que se sustenta una idea de España como ámbito geográfico de integración y solidaridad entre los territorios.

2. La administración unitaria de la cuenca: fundamentos constitucionales

El Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía han invocado distintos títulos e intereses competenciales para defender la gestión unitaria que dicen corresponderles sobre la cuenca del río Guadalquivir. Por una parte, la Junta de Andalucía argumenta que el 98 por ciento de la cuenca se encuentra en territorio andaluz, por lo que el decurso del Guadalquivir extremeño, el manchego o el murciano carecen de relevancia significativa sobre la planificación y la gestión de los recursos hídricos. Por otra parte, el Estado afirma su centenario modelo de gestión unitaria de las cuencas hidrográficas, cuyos orígenes se remontan a 1903, basado en el principio de supraterritorialidad hídrica proclamado por el ordenamiento jurídico nacional (desde la derogada Ley de Aguas de 1985) y supranacional (Carta Europea del Agua, 1967; Directiva Marco del Agua, 2000; Carta de Zaragoza, 2008), y organizado a través de las confederaciones hidrográficas, organismos de la Administración General del Estado cuyos órganos de gobierno, gestión y planificación integran a todos los interesados en la gestión del agua: Comunidades Autónomas, entes locales, usuarios e intereses ambientales.

La fundamentación constitucional del mencionado principio de unidad de cuenca ha sido obra, entre otras, de las STC 227/1988³, 161/1996,

118/1998, 247/2007 y, sobre todo, 30 y 32 de 2011, que articulan y consolidan progresivamente la reiterada y constante doctrina del Tribunal Constitucional sobre el *principio de unidad de cuenca natural*⁴. En síntesis, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como la del Tribunal Supremo, vienen a decir que el principio de unidad de cuencas y, como su corolario, el de la unidad de gestión de los recursos hídricos de los ríos, no responde a fronteras territoriales, sino a las fronteras naturales; un principio, por cierto, que también asume la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea⁵. Además, con las SSTC 30/2011 y 32/2011 se produjo un avance importante en la tesis originaria: bajo el principio de «administración unitaria» se unifica la gestión de las funciones de legislación y ejecución (sobre los aprovechamientos y sobre las de carácter medioambiental que había diferenciado la STC 138/2010, al declarar —sin citar la Ley de Aguas entre sus fundamentos jurídicos— que los vertidos a las aguas del Ebro en territorio catalán eran ejecución medioambiental y, por tanto, competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña⁶. Según el FJ 11 de la STC 30/2011, recurriendo a este alcance, que pudiéramos llamar funcional del principio de unidad de cuenca, y a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, el Estado vendría a ejercer la competencia que el artículo 149.1.22 CE le atribuye respecto de las «aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma», lo que supone que el ejercicio de las potestades normativas y ejecutivas que tal competencia puede contener sirven al propósito de asegurar «una administración unitaria» de un recurso natural de tanta trascendencia para diversos sectores y subsectores materiales como es el agua. Según el citado FJ 11 de la STC 30/2011, de ahí se infiere que «dicha administración unitaria, que corresponde concretar al Estado *según diversas modalidades técnicas*, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas, no pueda resultar enervada por un precepto como el artículo 51 del Estatuto de Autonomía [de Andalucía]». Hemos destacado en cursiva la expresión «según diversas modalidades técnicas» porque nos parece especialmente relevante de cara a la propuesta que formulamos en el presente informe.

En su última etapa de evolución jurisprudencial uniforme y pacífica, el Tribunal Constitucional partía de la doctrina de la STC 227/1988, en cuyo FJ 6 se afirma que «una interpretación sistemática del artículo 149.1.22 CE, en su relación con el artículo 45.2 CE [...], reclama una utilización racional de los recursos naturales, [lo que] nos llevó a sostener que entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias este Tribunal solo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato», por lo que «no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de

3 La STC 227/1988 acudió a una interpretación sistemática del texto constitucional a partir de criterios lógicos, técnicos y de experiencia: 1) en el ámbito de la gestión administrativa, porque no acepta compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes toda vez que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y acesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios y el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite

una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios; 2) desde un punto de vista técnico, las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea; y 3) la experiencia internacional sobre la materia. F. DELGADO PIQUERAS: «La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988», *RAP*, n.º 118, 1989, pp. 271-294.

4 También la gestión unitaria de los ríos fue objeto de una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 32/2011, de 17 de marzo), sobre la asunción de cuenca del río Duero —que transcurre por dos países, España y Portugal— por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Con los mismos fundamentos jurisprudenciales, fue anulado el art. 75.1 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que tenía el siguiente tenor: «Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de

utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios». Y remacha: «por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios, [toda vez que] es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea».

Pero, como decimos, el Tribunal Constitucional no se limita a recordar la jurisprudencia de los años ochenta. En su STC 30/2011⁷, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, declara «la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 51, que atribuyó a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma», y, junto a esta declaración, complementa el alcance funcional de la competencia del Estado, que expresamente pasa a ser de carácter legislativo y ejecutivo: el principio de unidad de cuenca no solo implica titularidad exclusiva del Estado sino, también, administración unitaria⁸.

podrían asumir competencias en materia de obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma en su propio territorio, así como competencias de gestión en materia de «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.10.^a CE). Y también en los preceptos contenidos en el artículo 149.1.13.^a, 149.1.22.^a, 149.1.23.^a y 149.1.24.^a, según los cuales el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y sobre la legislación básica relativa a la protección del medio ambiente, así como sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

En cuanto a los fundamentos estatutarios, el decreto se fundamentaba en el precepto posteriormente declarado inconstitucional, el reiteradamente citado artículo 51 del Estatuto, según el cual la Comunidad Autónoma 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 medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.^a CE». También se invocaba el artículo 56 del Estatuto de Autonomía, que

3. Antecedentes fallidos

3.1. El Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre

Con la entrada en vigor el 1 de enero de 2009 del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, se articulaba el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma, y ello en cumplimiento del acuerdo adoptado al efecto por la Comisión Mixta Paritaria prevista en la disposición transitoria primera del Estatuto, en su reunión del día 20 de septiembre de 2008.

Sin referencia alguna a la relevante jurisprudencia constitucional en esta materia, el decreto se basaba en los preceptos constitucionales de los artículos 148.1.4.^a, 148.1.9.^a y 148.1.10.^a, en cuya virtud las Comunidades Autónomas

El RD 1666/2008 articulaba el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma

atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado, y establece su participación en la planificación, programación, gestión y ejecución de las obras públicas de interés general a través de los órganos y procedimientos multilaterales referidos en el propio Estatuto, así como mediante los instrumentos de colaboración que se suscriban. Y en cuanto a la implicación presupuestaria, el artículo 184.4.e)

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». STC 32/2011, de 17 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad 1710-2008, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el artículo 75.1 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE n.º 86, de 11 de abril de 2011, pp. 153 y ss. <www.boe.es/boe/dias/2011/04/11/pdfs/BOE-A-2011-6547.pdf>.

5 La Carta Europea del Agua, adoptada por el Consejo de Europa en 1967, dispone en su art. 11 que la administración de los recursos hídricos ha de basarse en las cuencas naturales, más que en las fronteras políticas y administrativas, criterio asumido también por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (preámbulo y arts. 3, 16 y 16 bis), modificada por la Directiva 2008/32/CE de 11 de marzo de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo.

6 STC 138/2010, de 16 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 9330-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la LO 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE n.º 16, de 19 de enero de 2011.

del Estatuto facultaba a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma para acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma, mientras que la disposición transitoria primera habilitaba a la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía para regular el proceso, el tiempo y las condiciones de traspaso de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, así como para determinar el traspaso de medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de tales competencias⁹.

Con esta fundamentación constitucional y estatutaria, las funciones y servicios que se traspasaron fueron los siguientes: los correspondientes al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con las aguas de la cuenca del Guadalquivir «que transcurren por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y no afectan a otra Comunidad Autónoma», a excepción de aquellas funciones y servicios que permanecen en el ámbito de la competencia de la Administración General del Estado y que están detalladas en el apartado c) del Acuerdo de Traspaso: 1) la normativa básica que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias; 2) la fijación del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, conforme regula el artículo 16 *bis* 5 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; 3) la elaboración, aprobación, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de Demarcación del Guadalquivir; 4) la programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra Comunidad Autónoma; 5) la presidencia del Comité de Autoridades Competentes y del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica 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 Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir; 7) el registro de las zonas protegidas, donde estarán incluidas todas aquellas zonas de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica; 8) los embalses de Fresneda y Montoro ubicados fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y 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 Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁰.

En virtud de ese marco competencial, la Comunidad Autónoma de Andalucía asumía:

- a) la concesión de los recursos hídricos, asignados y reservados por la planificación hidrológica, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹¹;

- b) el Registro de Aguas, así como la emisión de las correspondientes certificaciones sobre su contenido. Asimismo, la Comunidad Autónoma 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 dominio público hidráulico 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 Demarcación Hidrográfica, en particular mediante la elaboración de propuestas de actuaciones y de programas de medidas a incluir en el Plan Hidrológico de Demarcación;
- 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 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 relativos a: 1.º los actos y planes que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya de aprobar en el ejercicio de sus competencias 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 y que no afecten a otras Comunidades Autónomas; y 2.º, los actos o planes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o de las entidades locales de dicha Comunidad Autónoma, que comporten nuevas demandas de recursos hídricos;
- g) la Comunidad Autónoma de Andalucía realizará la explotación y mantenimiento de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIH) y de Calidad de las Aguas (SAICA), incluida la instalación de nuevos elementos de los mismos.

Además, en virtud del apartado 3, sobre la utilización y protección del dominio público hidráulico la Comunidad Autónoma en el territorio de Andalucía, la Junta asumía las funciones siguientes: a) la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, así como de los procedimientos referentes a la

7 J. L. PÉREZ-MARÍN BENÍTEZ y C. CASTELLANO BRAVO: «Intentos de ejecución de la Sentencia del TC sobre la cuenca del Guadalquivir», *La Toga*, n.º 184, 2012, pp. 1-9; F. BALAGUER CALLEJÓN: «El Tribunal Constitucional como "supremo intérprete" de la Ley de Aguas», *REAF*, n.º 14, octubre 2011, p. 123-127; C. CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS y M. J. SÁNCHEZ CARMONA: «Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo de 2011. Sus consecuencias jurídico-administrativas», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 80, 2011, pp. 193-194; y E. VIEIRA

JIMÉNEZ-ONTIVEROS: «Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 de 16 de marzo sobre el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, año n.º 26, n.º 57, 2010, pp. 119-143.

8 Para una valoración negativa de la sentencia, véanse J. L. MORILLO-VELARDE PÉREZ: «La Sentencia 30/2011, de 16 de marzo, una sentencia decepcionante», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 79, 2011, pp. 419-

442; y F. BALAGUER CALLEJÓN: «El Tribunal Constitucional como "supremo intérprete" de la Ley de Aguas», *REAF*, n.º 14, octubre 2011, pp. 114-151.

9 Sobre este desarrollo normativo, véase A. EMBID IRUJO: «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 A. EMBID IRUJO: *Agua y territorio. Consideración Especial de la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Ministerio de Medio Ambiente. Thomson Civitas. Pamplona, 2007, pp. 13-80.

determinación de zonas inundables; b) las autorizaciones de cesiones de derecho al uso privativo de las aguas en el ámbito competencial definido en el apartado B)1 de este Acuerdo, en coordinación con la Administración General del Estado; y c) el desarrollo de las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales hidrológicos y de la calidad de las aguas conforme a la normativa básica estatal.

Un apartado propio se dedicaba a las competencias concurrentes o «funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía» y a las relaciones de cooperación: «en el aspecto funcional, se arbitrarán fórmulas de coordinación, suministro de información y asesoramiento técnico, para el mejor cumplimiento de las funciones de ambas Administraciones, sin perjuicio de las respectivas competencias», de manera que «representantes de ambas administraciones se integrarán en los respectivos órganos de gobierno y participación de la administración pública del agua para garantizar la adecuada cooperación en el ejercicio de sus funciones». En este ámbito cooperativo, la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía «podrán colaborar, mediante los oportunos convenios, en el desarrollo de estudios, ejecución y gestión de obras e instalaciones de interés general del Estado. En particular ambas Administraciones se comprometen a establecer mecanismos de colaboración, previstos en el acuerdo complementario número 1 al presente Acuerdo», que se concreta en los deberes de colaboración, auxilio e información: «la Comunidad Autónoma de Andalucía facilitará a la Administración del Estado los datos que se requieren para fines de estadística nacional o que sean necesarios en la planificación hidrológica o para el cumplimiento de obligaciones ante la Unión Europea». Y, en correspondencia, «la Administración del Estado suministrará a la Comunidad Autónoma los datos que se precisen para fines de estadística de la misma o que sean necesarios en la planificación hidrológica»; «la Comunidad Autónoma de Andalucía facilitará a la Administración del Estado la información de sus registros que deba ser incluida en el Registro de Aguas y en el Censo de Vertidos de aguas continentales de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir»; y «la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía establecerán un protocolo en relación a los sistemas de información y gestión de interés común, que podrá concretarse mediante los pertinentes convenios de colaboración. En particular, para el intercambio de información hidrológica y de calidad de las aguas de la cuenca en tiempo real».

Sin embargo, como resultado de la anulación del artículo 51 verificada por obra de la STC 30/2011, perdía su validez el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, cuyo contenido hemos descrito sucintamente. Aunque estamos ante un intento fallido de asunción de las competencias sobre las aguas del Guadalquivir que discurren íntegramente por Andalucía, también nos encontramos aquí con una rica experiencia de tres años que, tanto por las cuestiones que se resolvieron como por los asuntos más conflictivos,

suscitan un gran interés como antecedente de la gestión autonómica de la cuenca del Guadalquivir: calidad del servicio, financiación, recursos humanos, participación de usuarios y asociaciones, control del traspaso, «provincialización» de la cuenca... No en vano, en virtud del citado real decreto, se traspasaron a la Comunidad Autónoma los medios personales, técnicos, patrimoniales y financieros correspondientes a las funciones que pasó a ejercer la Junta de Andalucía¹².

Una de las consecuencias de la STC 30/2011 fue la resolución de los conflictos judiciales que el traspaso competencial había provocado: el Tribunal Supremo emitía los días 13 y 14 de junio de 2011 tres sentencias en las que se estimaron los recursos contencioso-administrativos números

Como resultado de la anulación del artículo 51 del Estatuto verificada por obra de la STC 30/2011, perdía su validez el RD 1666/2008: el principal efecto fue el desmontaje del sistema legal y administrativo derivado del traspaso

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 Caminos¹³, contra el citado Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. En líneas generales puede decirse que el desarrollo competencial autonómico no afectó a estas resoluciones¹⁴.

Pero el principal efecto de la STC 30/2011 fue el desmontaje del sistema legal y administrativo derivado del traspaso: en particular, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, la reorganización administrativa en materia de aguas, la articulación del convenio de encomienda de gestión posterior y, con la finalización de la prórroga de la encomienda de gestión, la reversión al Estado de todas las competencias sobre el Guadalquivir «ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo jurídico con el Gobierno tras la solución transitoria acordada entre ambas partes»¹⁵. Por parte del Estado, aunque había un sólido acuerdo sobre algunas funciones como la policía de aguas, se aprobaba el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integraban en la Administración General del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por medio del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre.

10 Apartado C.2. del Acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma, en anexo al Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. BOE n.º 266, de 4 de noviembre de 2008.

11 No obstante lo señalado anteriormente, hasta la aprobación del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir, la Comunidad Autónoma de Andalucía otorgará las concesiones de recursos hídricos en los sistemas de explotación cuyo ámbito territorial se extienda exclusivamente a Andalucía. Para el otorgamiento de concesiones de usos en territorio andaluz en los sistemas de explotación cuyo ámbito territorial exceda del de la Comunidad Autónoma, se solicitará a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir la apreciación previa, con carácter vinculante, de compatibilidad o incompatibilidad con el Plan Hidrológico de la

cuenca del Guadalquivir, entendiéndose su compatibilidad si no se hiciera manifestación en contrario, tras el transcurso de dos meses desde la solicitud. Apartado 2 del Acuerdo del día 20 de septiembre de 2008, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma.

El Parlamento andaluz acordó el 13 de diciembre de 2011 elevar al Congreso de los Diputados una proposición de LO para la delegación de competencias a la Comunidad sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz a través de la vía del artículo 150.2 CE

3.2. Las limitaciones del convenio de encomienda de gestión

La anulación del artículo 51 del Estatuto de Autonomía y del traspaso subsiguiente llevó a acordar un régimen transitorio, «temporal y provisional», con medidas «urgentes y necesariamente temporales» de encomienda de gestión que, como técnica más estable, no satisfacía plenamente a ninguna de las Administraciones Públicas en presencia y que, quizás por esa causa, supuso una experiencia de gran interés para contrastar las limitaciones de los poderes públicos a la hora de concebir el Estado de las autonomías en clave cooperativa y bajo principios de carácter técnico. En virtud de la Resolución de 1 de julio de 2011, de la Dirección General del Agua, se publicó el convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que se encomendaba a esta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma¹⁶.

Según esta resolución, resulta «necesario arbitrar con carácter inmediato las medidas de alcance temporal y provisional» que garanticen la continuidad y normalidad en la prestación de este servicio público, «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 [citada] sentencia del Tribunal Constitucional». Estas medidas «urgentes y necesariamente temporales únicamente afectan a las actividades materiales, técnicas o de servicios», relacionadas con «las funciones y servicios y los medios que en su día fueron objeto de traspaso»¹⁷.

Para ordenar el proceso durante este período transitorio, las partes entendieron que la encomienda de gestión como fórmula ideada por el legislador para articular la cooperación interadministrativa cuando concurren razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño era la que mejor respondía a las necesidades de compromiso mutuo y urgencia de una solución, «pues permite arbitrar, en un breve plazo de tiempo, el procedimiento que evite cualquier efecto negativo en la gestión de la cuenca». Al mismo tiempo, se dotaba de seguridad jurídica a las actuaciones de los órganos administrativos tras la STC 30/2011, de manera que los actos y las resoluciones dictados en aplicación del artículo 51 del Estatuto de Autonomía con anterioridad a la eficacia de la sentencia, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca de las situaciones consolidadas, bien a través de sentencia firme, o bien mediante actuaciones administrativas firmes, no serían susceptibles de revisión.

En cuanto a su marco jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 30/1992, la Administración del Estado, como titular de la competencia, encomendaba a la Administración autonómica, que dispone de los medios, «la realización de las actividades que expresamente se determinan en el presente Convenio de colaboración, con el alcance y condiciones que se detallan en el clausulado». Sobre su objeto, el convenio se dirigía a encomendar a la Comunidad Autónoma de Andalucía la realización de determinadas actividades relativas a la gestión de los recursos y los aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dejando constancia expresa de que la encomienda de gestión no suponía cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

En lo relativo a su ámbito funcional, se encomendaron a la Junta de Andalucía las funciones referentes a las siguientes materias:

- a) Las inscripciones en el Registro de Aguas y en el Catálogo de Aguas Privadas.
- b) Las actividades materiales, técnicas o de servicios necesarias para la gestión y protección de los recursos hídricos.
- c) Las autorizaciones de vertido y su incorporación al Censo de vertidos.
- d) Las autorizaciones de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y sus zonas asociadas.
- e) La policía de aguas y cauces, así como los expedientes sancionadores.
- f) Las actividades materiales, técnicas y de servicios necesarias para las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de los mismos.

12 M. A. NAVARRO ATIENZA: «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», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 81, 2011, pp. 363-65 y 407-408; M. GONZÁLEZ PASCUAL: «Las competencias estatutarias sobre aguas: las cuencas hidrográficas como criterio competencial (comentario a las Sentencias 32/2011 y 30/2011 del Tribunal Constitucional)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 20, 2011, pp. 127-130;

y J. F. SÁNCHEZ BARRILAO: «El Tribunal Constitucional y las aguas del Guadalquivir y del Duero», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 81, 2011, pp. 209, 233-234 y 250-251.

13 STS de 14 de junio de 2011, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), RJ 2011/4244, Recurso contencioso-administrativo n.º 2/2009. Ponente: Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza. El abogado del Estado (esto es, de la Administración estatal que procede al traspaso de sus

funciones y servicios) admite de modo expreso que «la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente anulación del artículo 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». Con la misma claridad lo afirma la Junta de Comunidades demandante. La Junta de Andalucía, por su parte, prefiere hablar de ineficacia sobrevenida del Real Decreto. A su juicio este resulta ser «una disposición administrativa que ha 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» anulado por la

- g) «La gestión, explotación, conservación y de régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos» y demás obras hidráulicas que se enumeran en la relación número 1 del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, en los siguientes términos: la dirección y el personal que realice los trabajos ordinarios de explotación será por cuenta de la encomendada; la Comunidad Autónoma se hace cargo de todos los gastos derivados del uso, explotación, mantenimiento y conservación de los aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas objeto de la encomienda; los usuarios abonarán a la encomendada los cánones o tarifas procedentes por los servicios prestados; la gestión y explotación se realizará de acuerdo con los planes acordados por ambas partes firmantes, sin perjuicio de las facultades que corresponden al titular de las competencias; y la encomendada facilitará a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir la información necesaria que permita ejercer las funciones de inspección y control sobre los bienes cuyo uso se encomienda y sobre la forma de prestación del servicio.
- h) La elaboración de las propuestas de informes previstos por la legislación de aguas relativos a los actos y planes que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya de aprobar en el ejercicio de sus competencias 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 y que no afecten a otras Comunidades Autónomas; y los actos o planes de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales de dicha Comunidad Autónoma que comporten nuevas demandas de recursos hídricos.
- i) La explotación y mantenimiento de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIH) y de Calidad de las Aguas (SAICA), incluida la reposición y la instalación de nuevos elementos de los mismos.
- j) Los procedimientos de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, así como los procedimientos referentes a la determinación de zonas inundables.
- k) Las autorizaciones de cesiones de derechos al uso privativo de las aguas.
- l) Las actividades materiales, técnicas y de servicios conducentes al desarrollo de las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales hidrológicos y de la calidad de las aguas.
- m) La gestión y recaudación en período voluntario de los cánones y tarifas regulados en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, previa su aprobación por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, y destinados a los fines establecidos en la legislación estatal de aguas.

- n) La información al público en general sobre el medio hídrico y la difusión de estadísticas del agua, en el ámbito territorial de Andalucía.

También se regulaban los correspondientes deberes de información y cooperación, con el fin de que la Comunidad Autónoma de Andalucía facilitara a la Administración del Estado los datos que se requieren para fines de estadística nacional o que fueran necesarios en la planificación hidrológica o para el cumplimiento de obligaciones ante la Unión Europea. Así mismo, se constituía una Comisión de Seguimiento integrada por un número igual de representantes la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma, presidida por la Administración General del Estado, «que se reunirá cuantas veces sea necesario, a petición de cualquiera de las dos administraciones, para deliberar y acordar la coordinación de las actuaciones relacionadas con la finalidad perseguida con la firma del Convenio de encomienda de gestión». Esta Comisión de Seguimiento debía arbitrar fórmulas de coordinación, suministro de información y asesoramiento técnico para el mejor cumplimiento de las actuaciones, incluidos mecanismos de firma electrónica para el ejercicio de las facultades de resolución que corresponden a la Administración del Estado.

Tras una primera prórroga, la encomienda de gestión perdió su vigencia el día 21 de octubre de 2011 tras cumplir el cometido establecido por la STC 30/2011: el desmontaje del sistema legal y administrativo derivado del traspaso. Con la finalización de la prórroga del convenio de encomienda de gestión, la reversión autonómica al Estado de todas las competencias sobre el Guadalquivir quedó completada con el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integraban en la Administración General del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre¹⁸.

3.3. La proposición de ley orgánica de transferencia o delegación

Tras los dos intentos a los que acabamos de referirnos, ambos fallidos, pero de indudable valor en lo que tienen de experiencia pionera de relaciones intergubernamentales en materia de gestión de aguas, el Parlamento andaluz acordó el 13 de diciembre de 2011¹⁹ elevar al Congreso de los Diputados, para su toma en consideración, una proposición de ley orgánica para la delegación de competencias a la Comunidad sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz a través de la vía del artículo 150.2 CE²⁰. Debe tenerse en cuenta que la iniciativa se presentaba después de que esta vía hubiera sido expresamente desautorizada por el Tribunal Constitucional en la STC

sentencia constitucional de 16 de marzo de 2011. Véase también STS. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) Sentencia de 14 junio 2011. RJ 2011\5886. BOE n.º 266, de 4 noviembre de 2008, p. 43714, rect. BOE n.º 269, de 7 noviembre de 2008, p. 44437. BOJA n.º 229, de 18 noviembre de 2008, p. 7.

14 Según el FJ 6.º de la STS de 14 de junio de 2011, RJ 2011\5886 «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 Confederación

Hidrográfica del Guadalquivir a la que se refiere la Junta de Andalucía 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 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». Recurso contencioso-administrativo n.º 66/2008. STS de 14 de junio de 2011, RJ 2011\5886. Ponente: Excm. Sra. Isabel Perelló Doménech.

15 El Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía acordaron en abril de 2011 la prórroga de la encomienda de gestión hasta octubre de 2011 debido a que a última hora surgieron algunos problemas de índole jurídica a la hora de materializar las transferencias que se debían resolver, lo que imposibilitó la celebración de una Comisión Mixta de transferencia para cerrar un acuerdo definitivo.

32/2011, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el artículo 75.1 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en relación a la Cuenca del Duero. En su FJ 9, ante la solución interpretativa propuesta por el abogado del Estado relativa a la posible asunción de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Tribunal Constitucional mostró su disconformidad con la utilización de un procedimiento de transferencia o delegación —artículo 150.2 CE—: «porque no es este el momento de entrar a considerar el alcance del 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»²¹.

A diferencia de las experiencias anteriores, entre los fundamentos de la proposición de ley orgánica ya se cita la doctrina del Tribunal Constitucional, al menos la anterior a la STC 32/2011, junto a los preceptos constitucionales: según el apartado V de la exposición de motivos de la proposición de LO, el artículo 45 CE ordena a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, mientras que el artículo 149.1.22.º CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Según este apartado, en la medida en que «se impide fragmentar la gestión o que se produzca una compartimentación, atendiendo a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, del régimen jurídico o de la administración de las aguas de las cuencas intercomunitarias», con la ley orgánica que se propuso «no se delegan las competencias que inciden sobre el régimen jurídico de las aguas, cuyo ejercicio se reserva íntegramente al Estado, atribuyendo en todo caso al Estado las correspondientes fórmulas de control adicional constitucionalmente permitidas».

Además, debe tenerse en cuenta que la iniciativa de la Cámara autonómica fue sometida al informe elaborado por el Consejo Consultivo a petición de los tres grupos parlamentarios, cuyo Dictamen de 14 de noviembre de 2011²², «sobre la proposición de ley impulsada por el Grupo Socialista en el Parlamento andaluz acerca de la delegación de competencias sobre las aguas del río Guadalquivir que transcurren íntegramente por el territorio de Andalucía por la vía del artículo 150.2 de la Constitución», declaró, no sin muchas matizaciones y aclaraciones sobre el objeto del dictamen, que la iniciativa era ajustada al ordenamiento constitucional, si bien el texto del dictamen tuvo tres votos particulares en contra y una abstención.

Entre las afirmaciones del Consejo Consultivo destaca la afirmación del carácter no absoluto de los límites constitucionales: aunque se reconoce que «de conformidad con la jurisprudencia constitucional no es posible fragmentar el régimen jurídico ni la administración de las aguas de forma que se haga peligrar la unidad de gestión, prohibición que debe entenderse como límite material de una hipotética transferencia o delegación de competencias», a continuación se afirma que «garantizar la unidad de gestión [...] no equivale a sostener que solo puede corresponder a la Administración Hidráulica del Estado la gestión de las aguas de estas cuencas», puesto que existen «mecanismos más que suficientes» para preservarla, aunque el conjunto de actos administrativos que la misma exige «no sean siempre dictados por la misma administración». Según el dictamen, «en modo alguno» se produce tal fragmentación con respecto al régimen jurídico de las aguas dado que «la entera potestad normativa permanece en manos del Estado, sin que sea objeto de delegación en ninguna de sus manifestaciones posibles» y que el Estado «no se ve desposeído de las potestades de coordinación» ya que ostenta «las facultades de control y retiene facultades de gestión que permiten que actúe en su posición de garante de los intereses supracomunitarios»; razón por la cual «permanece en su defensa competencial el ejercicio de actuaciones que necesariamente afecten a más de una comunidad autónoma». Y finaliza el Consejo Consultivo poniendo énfasis en que el Estado «debe retener» las competencias normativas, así como las potestades de coordinación, control y gestión de actividades de repercusión extracomunitaria, pero las demás facultades ejecutivas y sus «inherentes posibilidades organizativas» pueden delegarse en la Comunidad Autónoma.

Conforme a este planteamiento, en virtud del apartado VI de la exposición de motivos, la delegación de competencias afectaría solo a «las expresamente mencionadas en su articulado, quedando fuera de su objeto cualquier otra competencia que tenga atribuida el Estado en virtud del artículo 149.1.22.ª de la Constitución o de cualquier otro título competencial, particularmente las de normativa básica de protección del medio ambiente, las obras públicas hidráulicas de interés general y la planificación hidrológica de la demarcación, que es el instrumento idóneo, según las directivas europeas y la legislación básica de agua, conjuntamente con el Comité de Autoridades Competentes, para garantizar el principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica y sus aguas marinas asociadas». Por ello, siendo la planificación de la cuenca hidrográfica de obligado cumplimiento, y limitándose exclusivamente la delegación de competencias a los volúmenes asignados por la planificación hidrológica a los sistemas de explotación del territorio andaluz, se garantiza en cualquier caso que la delegación autonómica no afectará a otras Comunidades Autónomas que se sitúan «aguas arriba».

Definiendo su ámbito objetivo, el artículo 1 de la proposición de ley alude a que la misma tiene por objeto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo

16 Resolución de 1 de julio de 2011, de la Dirección General del Agua, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que se encomienda a esta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma <<http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/07/pdfs/BOE-A-2011-11693.pdf>>.

17 Para algunos autores, la encomienda de gestión no era «la fórmula idónea de ejecución de Sentencia del TC y ha creado más inseguridad jurídica de la que pretendía evitar». En este sentido, véase J. L. PÉREZ-MARIN BENÍTEZ y C. CASTELLANO BRAVO: «Intentos de ejecución de la Sentencia del TC sobre la cuenca del Guadalquivir», *La Toga*, n.º 184, 2012, pp. 1-2.

18 En virtud del artículo 1 del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, se integra en la Administración del Estado el personal funcionario y laboral, así como los puestos de trabajo vacantes traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma; revierten a la Administración del Estado los

150.2 de la CE, la delegación de competencias de titularidad exclusiva estatal en la Comunidad Autónoma de Andalucía previstas en el artículo 149.1.22.^a de la CE y referidas a la cuenca hidrográfica del Guadalquivir; competencias que el artículo 2 concreta en «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», a excepción de aquellas competencias ejecutivas que «permanecerán bajo ejecución directa de la Administración General del Estado». En su virtud, la Comunidad Autónoma de Andalucía, «de conformidad con la legislación del Estado en materia de aguas y en el marco de los planes hidrológicos aprobados por el Estado», ejercerá «en nombre de este», mediante delegación, las siguientes competencias:

- a) La concesión de los recursos hídricos asignados y reservados por la planificación hidrológica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa comunicación al organismo de cuenca.
- b) La administración y gestión del Registro de Aguas, así como la emisión de las correspondientes certificaciones sobre su contenido. Asimismo, la Comunidad Autónoma gestionará 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 dominio público hidráulico y sus zonas asociadas, la policía de aguas y cauces, la iniciación, instrucción y resolución de procedimientos sancionadores en materia de aguas.
- d) La regulación y conducción de los recursos hídricos, así como 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 los aprovechamientos y obras hidráulicas que gestione directamente la Administración General del Estado.
- e) La emisión de los informes previstos por la legislación de aguas relativos a las actuaciones y planes que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya de aprobar en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas, así como la emisión de informes, previo informe vinculante del organismo de cuenca sobre la disponibilidad y compatibilidad con la planificación hidrológica, sobre planes, programas o actuaciones de la Administración autonómica o de las entidades locales de Andalucía que comporten nuevas demandas de recursos hídricos.

- f) La Comunidad Autónoma de Andalucía realizará la explotación y mantenimiento de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIH) y de Calidad de las Aguas (SAICA), incluida la instalación de nuevos elementos de los mismos.

Atendiendo a este desglose competencial, y en la medida en que la proposición de ley «delimita las competencias objeto de delegación» y se refiere a las aguas de la cuenca que transcurren por el territorio andaluz, se entiende que la misma «resulta ajustada al ordenamiento jurídico».

Sobre la coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las competencias que se delegan, la exposición de motivos de la proposición de ley orgánica aludía expresamente al hecho de que «se instrumentan las necesarias instancias de coordinación entre ambas administraciones, la autonómica y la estatal, y se atribuye al Estado velar en todo momento por el respeto de las competencias de las restantes Comunidades Autónomas que, aun cuando de

La iniciativa de la Cámara autonómica fue sometida al informe elaborado por el Consejo Consultivo, cuyo Dictamen declaró, no sin muchas matizaciones y aclaraciones, que la iniciativa era ajustada al ordenamiento constitucional, si bien el texto del dictamen tuvo tres votos particulares en contra y una abstención

forma minoritaria, disponen de territorio incluido en la cuenca hidrográfica del Guadalquivir». A tal fin, el artículo 4 establecía que la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía arbitrarían fórmulas de coordinación, suministro de información y asesoramiento técnico para el mejor cumplimiento de las funciones que se delegan. Y concretamente a este propósito, representantes de ambas Administraciones se integrarían en los respectivos órganos de gobierno y participación de la administración pública del agua para garantizar la adecuada cooperación en el ejercicio de las funciones delegadas. Además, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía «podrán colaborar, mediante los oportunos convenios, en el desarrollo de estudios, ejecución y gestión de obras e instalaciones de interés general del Estado»; y «ambas se facilitarán mutuamente los datos que se requieran para fines de estadística nacional, o que sean necesarios en la planificación hidrológica o para el cumplimiento de obligaciones ante la

bienes inmuebles e instalaciones traspasados, las edificaciones administrativas afectas a las funciones que fueron objeto de traspaso, la maquinaria y vehículos, afectos a las funciones y servicios para el desarrollo de las funciones que fueron objeto de traspaso, y las centrales hidroeléctricas y líneas de alta tensión. La Administración General del Estado y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir se subrogan en la posición que tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía en los contratos en curso de ejecución (Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. *BOE* n.º 266, de 4 de noviembre de 2008, arts. 1 y ss.).

19 Véase la tramitación en el Parlamento de Andalucía, *DSPA* n.º 796, de 2 de diciembre de 2011 <<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=64694>>; *DSPA* n.º 799, de 9 de diciembre de 2011 <<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=64813>>.

20 El 13 de septiembre de 2011, el Parlamento andaluz aprobó por unanimidad una iniciativa legislativa autonómica para recuperar

algunas competencias en la gestión del río a través del artículo 150.2 de la Constitución. La evaluación económica de la reversión y la transferencia fue valorada en 78 millones de euros en 2011.

21 STC 32/2011, de 17 de marzo. *BOE* n.º 86, de 11 de abril de 2011 <<http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/11/pdfs/BOE-A-2011-6547.pdf>>.

Unión Europea», y «establecerán los pertinentes mecanismos de coordinación para determinar el régimen de explotación y desembalses de los embalses y las obras hidráulicas asociadas gestionadas por cada Administración en la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir». Por último, la disposición adicional segunda, sobre desarrollo y ejecución, atribuía a la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía la adopción de cuantos acuerdos sean necesarios para el desarrollo y ejecución de la delegación de competencias que se establece en esta ley, «que serán aprobados mediante Real Decreto».

El día 11 de junio de 2013, el Pleno del Congreso de los Diputados debatía la toma en consideración de la proposición de ley orgánica, siendo esta rechazada en una votación en la que los votos favorables a la misma alcanzaron el número de 142, frente a los 185 contrarios²³.

4. Relaciones inter-gubernamentales y gestión de la cuenca hidrográfica

La posibilidad de que sobre las aguas concurren actuaciones y competencias de diferentes instancias gubernamentales ha sido, desde los comienzos mismos del Estado de las autonomías, una realidad constatada por la jurisprudencia constitucional: véanse, sin ánimo exhaustivo, las SSTC 113/1983, 77/1984, 227/1988, 149/1991, 36/1994, y ello por ser las aguas el soporte físico de una amplia diversidad de actividades públicas y privadas atribuidas materialmente tanto a la competencia del Estado como a la de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 227/1988, FJ 13). Esta concurrencia exige la clarificación de los criterios de delimitación competencial, así como el empleo de mecanismos de cooperación y coordinación que son de obligada determinación para garantizar el legítimo ejercicio de cada instancia de poder. En este caso, el criterio básico de delimitación competencial en materia de aguas reside en el concepto de cuenca hidrográfica, al ser la referencia funcional de la expresión constitucional «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma».

Sobre esta realidad, en los últimos cinco años, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha procedido a interpretar el contenido posible del Estatuto

de Autonomía en materia de aguas, tanto en el aspecto competencial (las citadas SSTC 30/2011 y 32/2011) como en lo que se refiere a la declaración autonómica de derechos y deberes y, con especial importancia, el régimen de las relaciones preceptivas entre el Gobierno del Estado y los de las Comunidades Autónomas. En particular, la nueva configuración jurisprudencial de las relaciones entre los Gobiernos del Estado y los de las Comunidades Autónomas en materia de aguas afecta tanto al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma como al ámbito supracomunitario. Como ejemplo del primer supuesto, podemos citar el art. 117.3 del Estatuto catalán (LO 6/2006, de 19 de julio), que fue objeto de impugnación por disponer la participación de la Generalitat «en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias». Los recurrentes consideraban inconstitucional esta participación, al estimar que tal previsión no puede recogerse en un estatuto de autonomía, por condicionarse el ejercicio de una competencia estatal y, en fin, por no supeditar el contenido y el alcance de la participación autonómica a lo que disponga al efecto el legislador estatal. Sobre este contenido estatutario, el FJ 13 de la STC 31/2010 afirmó que «en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que

El día 11 de junio de 2013, el Pleno del Congreso de los Diputados debatía la toma en consideración de la proposición de LO, siendo esta rechazada en una votación en la que los votos favorables a la misma alcanzaron el número de 142, frente a los 185 contrarios

en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma»²⁴.

En cuanto a la perspectiva de derechos y deberes, y a propósito de la impugnación del «derecho al agua» del artículo 17.1 del Estatuto reformado de la Comunidad Valenciana, el Gobierno aragonés consideraba que dicho artículo incide negativamente en diversas competencias de la Comunidad

22 Dictamen n.º 723/2011, de 14 de noviembre, del Consejo Consultivo de Andalucía. Consulta facultativa en relación con la «Proposición de Ley Orgánica sobre Delegación de Competencias sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren íntegramente por el territorio andaluz, a la comunidad autónoma de Andalucía». N.º de expediente 8-11/PPPL-000001 <http://www.juntadeandalucia.es/consejoconsultivo/download/download_fichero.jsp?id_noticia=492&herramienta=noticia&fichero_descarga=fichero_descarga1&download=Dictamen%20723-2011.pdf>.

23 Proposición de Ley Orgánica de delegación de competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz en la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOCG n.º 41, de 13 de enero de 2012, pp. 1-6 <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_042-01.PDF>; *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, n.º 118, de 11 de junio de 2013, p. 5 <[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLIST&BASE=pu10&DOCS=1-1&QUERY=%28DSCD-10-PL-118.CODI.%29#\(Página5\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLIST&BASE=pu10&DOCS=1-1&QUERY=%28DSCD-10-PL-118.CODI.%29#(Página5))>.

24 STC 31/2010, de 28 de junio. BOE n.º 172, de 16 de julio de 2010 <<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Sentencia.aspx?cod=16273>>.

Autónoma de Aragón (expresamente se refiere a las de ordenación del territorio, agricultura y ordenación del desarrollo económico), perturbando su ejercicio como consecuencia de la fuerza expansiva manifiestamente extraterritorial del precepto recurrido, lo que supondría la infracción de la doctrina sentada en la STC 99/1986, de 11 de julio, doctrina que se evoca sin más detalles. Tal y como recuerda el FJ 23 de la STC 247/07, el TC habría afirmado desde sus primeros pronunciamientos que, en principio, las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, pues «esta referencia territorial, que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (artículo 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades [...]». Sin embargo, este criterio general debe ser modulado, de modo que no puede excluirse que dichas actuaciones produzcan efectos extraterritoriales, pues la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos [autonómicos], en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. 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». Pues bien, tanto en el ámbito intracomunitario como en el intercomunitario, el Tribunal Constitucional acude al principio de cooperación para fundamentar la constitucionalidad del precepto: «debemos reiterar de nuevo que el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico se sustenta en los principios de 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, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial».

Precisamente con este fundamento resaltado en el párrafo de la jurisprudencia constitucional que acabamos de transcribir, estimamos que cabe poner el acento en las distintas técnicas de participación, informes y comisiones bilaterales contempladas por los estatutos de Valencia, Cataluña o Andalucía, todas ellas incardinadas en un modelo de relaciones intergubernamentales del que se puede afirmar, a modo de recordatorio, que:

- a) Ha sido decidido por el legislador estatutario, y no solo por el legislador estatal en sentido estricto.
- b) Obedece a una interpretación sistemática y avanzada del Estado de las autonomías que se proyecta sobre el sistema general de relaciones entre

el Gobierno del Estado y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, *no entre el Estado y las Comunidades Autónomas*.

- c) Ha sido declarado constitucional por el Tribunal Constitucional como «materia estatutaria» bajo la expresión «no es sede normativa inadecuada» y conforme a la doctrina contenida, entre otras, en las SSTC 247/2007, 31/2010 y 48/2010.
- d) Presenta un carácter preceptivo pero no vinculante, lo que significa que nos encontramos ante un sistema de relaciones que, al menos formalmente, es de obligado cumplimiento.
- e) En el plano decisorio, la competencia del Estado queda salvaguardada y depende de lo que disponga la ley estatal.

Analicemos las características de este modelo español de relaciones intergubernamentales de configuración estatutaria y jurisprudencial en la materia de trasvases entre cuencas intercomunitarias.

En el caso de la legislación ordinaria sectorial, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, establece un conjunto de relaciones de coordinación y cooperación que forma parte inescindible de las competencias en materia de aguas y viene a complementar los instrumentos generales de cooperación competencial y financiera, particularmente los establecidos en el Estatuto de Autonomía. En su artículo 19 dicha norma dispone que el Consejo Nacional del Agua es el órgano superior de consulta y de participación en este ámbito, del cual forman parte las diferentes Administraciones Públicas con intereses en la materia: Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. Y junto a ellas, los organismos de cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales. Además, en virtud de su artículo 25, que versa precisamente sobre la *colaboración con las Comunidades Autónomas*, los organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, especialmente mediante la incorporación de aquellas a la Junta de Gobierno de dichos organismos, según lo determinado en esta ley (párrafo 1), así como (con el carácter de técnica de colaboración *horizontal*) celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, las Administraciones locales y las comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente (párrafo 2)²⁵. El artículo 26.3 regula asimismo el órgano de participación y planificación denominado «Consejo del Agua de la demarcación», siendo el órgano para la

²⁵ Según el párrafo 3, los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se someterán a informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifiesten, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, lo que estimen oportuno en materias de su competencia. Las autorizaciones y concesiones sometidas a dicho trámite de informe previo no estarán sujetas a ninguna otra intervención ni autorización administrativa respecto al derecho a usar el recurso, salvo que así lo establezca una ley estatal, sin perjuicio de las que

sean exigibles por otras Administraciones Públicas en relación a la actividad de que se trate o en materia de intervención o uso de suelo. Al mismo trámite de informe se someterán los planes, programas y acciones a que se refiere el artículo 24, párrafo f. Este párrafo del artículo 25 fue modificado por el artículo 29 del RD-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. *BOE* n.º 161, de 7 julio de 2011.

cooperación, en relación con las obligaciones derivadas de esta ley para la protección de las aguas, el Comité de Autoridades Competentes.

Pues bien, aunque se trata de un conjunto de técnicas orgánicas y normativas necesitadas, sin duda, de una mejor sistematización e incardinación en sede parlamentaria, es importante destacar que sólo en el contexto de este conjunto integrado de relaciones entre Gobiernos y Administraciones Públicas, siempre con el fundamento participativo, cooperativo e integrador que reclama para esta materia el Tribunal Constitucional, tanto por razones técnicas como jurídicoconstitucionales, puede concebirse el ejercicio de las competencias del agua (un derecho «emergente» de las personas de progresiva regulación por la Unión Europea), ya sea gestionada desde una administración unitaria estatal, ya lo sea como una competencia de administración autonómica. Así lo defendemos en este informe, para la cuenca del río Guadalquivir, con la propuesta que detallamos en el siguiente apartado.

5. Una propuesta de administración autonómica de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir

Sentado el marco cooperativo de nuestro Estado de las autonomías en materia de aguas, es el momento de insistir en el ya citado FJ 11 de la STC 30/2011, con su llamada a las «diversas modalidades técnicas» que corresponde concretar al Estado para lograr un equilibrio entre el principio de «administración unitaria» y la concurrencia de competencias diversas de las diferentes Administraciones implicadas. Debe advertirse que las SSTC 30/2011 y 32/2011 consolidan el principio de unidad de cuenca proclamado por la STC 227/1988, y aun lo refuerzan, atribuyendo a la órbita competencial del Estado no solo la legislación (legislación, ordenación y concesión), sino la gestión única²⁶. Sin embargo, salvada la titularidad de la competencia, respetado el principio de unidad de la cuenca y la gestión única, no se imponen mayores limitaciones acerca del modo de estructurar orgánicamente esa «administración unitaria» sobre la cuenca.

El marco normativo de la administración de la cuenca se encuentra en el artículo 21 de la Ley de Aguas, donde se dispone que en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán organismos de cuenca con la denominación de Confederaciones Hidrográficas como organismos autónomos de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En virtud del art. 23, son funciones de los organismos de cuenca:

- a) La elaboración del plan hidrológico de cuenca, así como su seguimiento y revisión.
- b) La administración y control del dominio público hidráulico.
- c) La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
- d) El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del organismo, y las que les sean encomendadas por el Estado.
- e) Las que se deriven de los convenios con Comunidades Autónomas, corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas, o de los suscritos con los particulares.

Además, conforme al artículo 24, los organismos de cuenca tendrán, para el desempeño de sus funciones, junto a las que se contemplan expresamente en otros artículos de la Ley de Aguas, las siguientes atribuciones:

- a) El otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio de Medio Ambiente.
- b) La inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico.
- c) La realización de aforos, estudios de hidrología, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas.
- d) El estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus propios planes, así como de aquellas otras que pudieran encomendárseles.
- e) La definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica.
- f) La realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los

²⁶ STC 138/2010, de 16 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 9330-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cit.

diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial.

- g) La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de sus fines específicos y, cuando les fuera solicitado, el asesoramiento a la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, corporaciones locales y demás entidades públicas o privadas, así como a los particulares. En una materia con tantas implicaciones técnicas, necesitada de ser gestionada como un todo, la atribución a un solo órgano gestor permite una regulación de funciones más coherente e integrada que el resultante de una división de funciones como la incluida en la proposición de ley orgánica de delegación o en la encomienda de gestión.

Esta mayor coherencia y mejor integración funcional que el Tribunal Constitucional traduce en la exigencia de una «administración unitaria» tiene reflejo en la sección 2.^a del capítulo III del título II de la citada Ley de Aguas redactada por el apartado nueve del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El artículo 26 dispone que son órganos de gobierno de los organismos de cuenca la Junta de Gobierno y el presidente, mientras que son órganos de gestión, en régimen de participación, para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la presente ley, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras.

Dos órganos resultan de especial interés para la propuesta que incluimos en este informe: el presidente y la Junta de Gobierno del organismo de cuenca, cuya composición se determina por vía reglamentaria, atendidas las peculiaridades de las diferentes cuencas hidrográficas y de los diversos usos del agua, de acuerdo con las siguientes normas y directrices (art. 27):

- a) La presidencia de la Junta corresponde al presidente del organismo de cuenca.
- b) La Administración General del Estado cuenta con una representación de cinco vocales, como mínimo, uno de cada uno de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Ciencia y Tecnología; de Sanidad y Consumo y de Economía, y un representante de la Administración Tributaria del Estado, en el supuesto de que por convenio se encomiende a esta la gestión y recaudación en la cuenca de las exacciones previstas en la presente ley.
- c) Corresponde a la representación de los usuarios al menos un tercio del total de vocales y, en todo caso, un mínimo de tres, integrándose dicha representación en relación a sus respectivos intereses en el uso del agua.
- d) Las Comunidades Autónomas que hubiesen decidido incorporarse al organismo de cuenca están representadas en su Junta de Gobierno, al

menos, por un vocal, y el total de vocales representantes y su distribución se establecen, en cada caso, en función del número de Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca hidrográfica y de la superficie y población de las mismas en ella comprendidas.

- e) Las provincias están representadas de acuerdo con el porcentaje de su territorio afectado por la cuenca hidrográfica.

En cuanto al presidente, establece el artículo 29 de la Ley de Aguas que los presidentes de los organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Medio Ambiente, y que los nombramientos se ajustarán a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOGAFE), conforme al cual los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 6.10 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el real decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

Pues bien, teniendo en cuenta que, según el Tribunal Constitucional, corresponde concretar al Estado la administración unitaria sobre la cuenca, según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias diversas de las diferentes Administraciones implicadas, proponemos adoptar una solución análoga, *mutatis mutandis*, a la establecida por el Estado para otra competencia exclusiva estatal (los puertos de interés general) en los artículos 29 y 30 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²⁷. Con validez constitucional que no ha sido cuestionada, los citados artículos —que provienen de lo que estableció sobre el particular la Ley 62/1997, de reforma de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante— configuran la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos mediante una descentralización territorial y funcional, que se concreta en la atribución a las Comunidades Autónomas de la potestad de designar a los presidentes de las autoridades portuarias, así como en la composición de los Consejos de Administración de las mismas. A punto de cumplir los 17 años de práctica aplicativa, esta equilibrada técnica de colaboración en materia de puertos del Estado ha recibido una valoración muy positiva²⁸.

Así pues nos atrevemos a formular una propuesta de reforma de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), que implicaría la designación del presidente del organismo de la cuenca por la Junta de Andalucía, así como la de tres vicepresidentes por parte de las otras tres Comunidades Autónomas afectadas: las de Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia. A título tentativo, la redacción sería la siguiente:

27 Sobre esta materia, se recomiendan los siguientes estudios: F. GONZÁLEZ LAXE: «El marco regulatorio de los Puertos españoles: Resultados y conectividad internacional», *Revista de Economía Industrial*, n.º 386, pp. 27-30 <<http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/386/Fernando%20Gonz%C3%A1lez%20Laxe.pdf>>; B. TRIAS PRATS: «El régimen económico de las autoridades portuarias (un recorrido histórico: desde la estatización del servicio de puertos a la última legislación)», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 35, 2014; N.

CALMACHE RODRÍGUEZ: «Autoridades portuarias», *Cuadernos de Derecho para Ingenieros*, coord. por M. ÁNGEL AGÚNDEZ y J. MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, vol. 1, 2009 (Organismos reguladores/coord. por C. Alonso Ledesma), pp. 211-226; y M. MORÓN LLEDRO: «Algeciras trabaja en un Plan Estratégico que abordará la necesidad de ampliar el puerto y reducir costes para no depender de Tanger Med Ltd», *Logística, transporte, paquetería y almacenaje*, n.º 182, 2012, p. 57.

28 R. BALLESTEROS POMAR: «El régimen jurídico de la contratación de las Autoridades portuarias antes y después de la reforma de 2007», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 301, pp. 29-36; y P. MAYOR MENÉNDEZ: «La asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas: Estudios en homenaje a José Antonio Piqueras Bautista», coord. por M. PIZARRO MORENO, 1999, pp. 115-120; «Régimen jurídico de la contratación de autoridades portuarias y plazo de presentación de las proposiciones», *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, n.º 55, 2006, p. 20.

Artículo 26. Órganos de Gobierno, Administración y Cooperación

1. Son órganos de gobierno de los organismos de cuenca la Junta de Gobierno, el presidente y, en su caso, los vicepresidentes.

[...]

Artículo 27. Composición de la Junta de Gobierno

La composición de la Junta de Gobierno del organismo de cuenca se determinará por vía reglamentaria, atendidas las peculiaridades de las diferentes cuencas hidrográficas y de los diversos usos del agua, de acuerdo con las siguientes normas y directrices:

[...]

d) Las Comunidades Autónomas que hubiesen decidido incorporarse al organismo de cuenca, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25, estarán representadas en su Junta de Gobierno, al menos, por un vocal. El total de vocales representantes y su distribución se establecerán, en cada caso, en función del número de Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca hidrográfica y de la superficie y población de las mismas en ella comprendidas, si bien en el supuesto previsto en el artículo 29.2, el número de vocales a establecer por las Comunidades Autónomas será superior al 50 % del total de miembros de la Junta de Gobierno.

[...]

Artículo 29. Nombramiento de los presidentes y vicepresidentes de organismos de cuenca

1. Los presidentes de los organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Agricultura, Alimentación Ambiente. Los nombramientos se ajustarán a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
2. Cuando así lo acuerde el Consejo de Ministros por Real Decreto, el presidente de un organismo de cuenca podrá ser designado y separado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se ubique mayoritariamente la cuenca, cuyo nombramiento se ajustará al artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La designación o separación, una vez haya sido comunicada al titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, será publicada en el correspondiente Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial del Estado.

3. En los supuestos de designación autonómica de los presidentes de los organismos de cuenca, la Junta de Gobierno estará integrada por tantos vicepresidentes como Comunidades Autónomas por las que discorra la cuenca hidrográfica, cuyos respectivos órganos competentes los designarán y cesarán ajustándose al artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

6. Conclusiones

De manera sintética, concluimos insistiendo en la relevancia que, de conformidad con la más reciente jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC 247/20007, 31/2010, 48/2010, 30/2011 y 32/2011), están llamadas a desempeñar las relaciones intergubernamentales como forma de coadyuvar al logro de soluciones armónicas para el «rompecabezas del agua». Dichas relaciones de configuración estatutaria, legal y jurisprudencial (administración unitaria, derechos de participación, comisiones bilaterales, propuestas e informes, entre otras) respetan la exclusividad competencial delimitada, para el complejo compacto de materias incluidas en este ámbito, a favor del Estado. Y ello les lleva, a nuestro juicio, a formar parte ineludible, como contenido relacional, del bloque de la constitucionalidad de lo que, hoy por hoy, conforma nuestro «Estado autonómico de acusada impronta jurisprudencial».

En este contexto, tras los intentos fallidos de asumir la gestión de las aguas del río Guadalquivir que transcurren por el territorio de Andalucía, y con pleno respeto a la jurisprudencia constitucional, la gestión unitaria de la cuenca por la Junta de Andalucía a través de la designación autonómica del presidente del organismo de cuenca, así como de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, nos parece una solución equilibrada y funcional. Los términos que emplea la jurisprudencia constitucional («administración equilibrada» de los recursos hidráulicos, «conjunto integrado»...) no dejan lugar a dudas sobre la importancia de la participación de la Junta de Andalucía en un asunto que le atañe profundamente y sobre el que posee relevantes títulos e intereses competenciales. La reforma de la Ley de Aguas, a semejanza de lo regulado desde 1997 para los puertos de interés general, permitiría hacer compatible la titularidad estatal de la competencia con el protagonismo de la Junta de Andalucía y la participación de las demás Comunidades y Administraciones concernidas, y ello con pleno respeto del principio de unidad de cuenca y del carácter unitario de la administración y gestión técnica de la cuenca.

7. Bibliografía

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M.

«El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas», *RAP*, n.º 173, 2007, pp. 317-353.

BALAGUER CALLEJÓN, F.:

«El Tribunal Constitucional como “supremo intérprete” de la Ley de Aguas», *REAF*, n.º 14, octubre 2011, p. 114-151.

BALLESTEROS POMAR, R.:

«El régimen jurídico de la contratación de las Autoridades portuarias antes y después de la reforma de 2007», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 301, pp. 29-36.

CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C.
y SÁNCHEZ CARMONA, M. J.:

«Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo de 2011. Sus consecuencias jurídico-administrativas», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 80, 2011, pp. 183-194.

DELGADO PIQUERAS, F.:

«La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988», *RAP*, n.º 118, 1989, pp. 271-294.

EMBID IRUJO, A.:

«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.: *Agua y territorio. Consideración Especial de la Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Ministerio de Medio Ambiente. Thomson Civitas. Pamplona, 2007, pp. 13-80.

FANLO LORAS, A.:

«Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las confederaciones hidrográficas», *RAP*, n.º 183, 2010, pp. 309-334.

GARRONENA MORALES, A.:

«El Derecho de Aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 18, 2006, pp. 77-104.

GONZÁLEZ PASCUAL, M.:

«Las competencias estatutarias sobre aguas: las cuencas hidrográficas como criterio competencial (comentario a las Sentencias 32/2011 y 30/2011 del Tribunal Constitucional)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 20, 2011, pp. 119-130.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.:

«Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», *RAP*, n.º 128, 1992, pp. 23-84.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.:

«La Sentencia 30/2011, de 16 de marzo, una sentencia decepcionante», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 79, 2011, pp. 419-42.

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», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 81, 2011, pp. 363-408.

PÉREZ-MARÍN BENÍTEZ, J. L. y CASTELLANO BRAVO, C.:

«Intentos de ejecución de la Sentencia del TC sobre la cuenca del Guadalquivir», *La Toga*, n.º 184, 2012, pp. 1-9.

SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.:

«El Tribunal Constitucional y las aguas del Guadalquivir y del Duero», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 81, 2011, pp. 209-251.

VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E.:

«Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 de 16 de marzo sobre el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, año n.º 26, n.º 57, 2010, pp. 119-143.

... 67 68 69 70 71 **72**

NÚMEROS PUBLICADOS

...

- 17: Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: continuidades y cambios
- 18: La ciudadanía andaluza hoy
- 19: Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres
- 20: Preocupaciones sociales sobre la infancia y la adolescencia
- 21: La inversión en formación de los andaluces
- 22: Poder Judicial y reformas estatutarias
- 23: Balance de la desigualdad de género en España. Un sistema de indicadores sociales
- 24: Nuevas Tecnologías y Crecimiento Económico en Andalucía, 1995-2004
- 25: Liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos
- 26: Conciliación un reto para los hogares andaluces
- 27: Elecciones 2008 en Andalucía concentración y continuidad
- 28: La medición del efecto de las externalidades del capital humano en España y Andalucía. 1980-2000
- 29: Protección legislativa del litoral andaluz frente a las especies invasoras el caso Doñana
- 30: El valor monetario de la salud estimaciones empíricas
- 31: La educación postobligatoria en España y Andalucía
- 32: La pobreza dual en Andalucía y España
- 33: Jubilación y búsqueda de empleo a edades avanzadas
- 34: El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos
- 35: El camino del éxito jóvenes en ocupaciones de prestigio
- 36: Mutantes de la narrativa andaluza
- 37: Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz
- 38: Partidos políticos, niveles de gobierno y crecimiento económico regional
- 39: Bilingüismo y Educación. Incidencia de la Red de Centros Bilingües de Andalucía
- 40: Marroquíes en Andalucía. Dinámicas migratorias y condiciones de vida
- 41: Obstáculos y oportunidades. Análisis de la movilidad social intergeneracional en Andalucía
- 42: El vandalismo como fenómeno emergente en las grandes ciudades andaluzas
- 43: Transformando la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas
- 44: Valores y conductas medioambientales en España
- 45: ¿Sabemos elegir? Introducción al estudio de la conducta económica de las personas
- 46: Metro ligero e innovación para la movilidad sostenible de las áreas metropolitanas andaluzas
- 47: El papel de las regiones en la actual Unión Europea
- 48: Nuevos enfoques en el diseño de los copagos farmacéuticos
- 49: La inmigración en Andalucía. Un análisis con datos de la Seguridad Social (2007-2008)
- 50: Arte contemporáneo y sociedad en Andalucía
- 51: La creación de una nueva realidad empresarial. El caso de Andalucía
- 52: Nuevos modelos de familia en Andalucía y políticas públicas
- 53: Rasgos básicos del envejecimiento demográfico y las personas mayores en Andalucía
- 54: Género, salud y orden social. El caso del modelo clínico de transexualidad
- 55: Gestión del pluralismo religioso en el ámbito autonómico y local
- 56: La educación como factor determinante de la movilidad intergeneracional en Andalucía
- 57: Efectos del desarrollo de las líneas de bajo coste sobre los aeropuertos andaluces.
- 58: La construcción del sujeto político entre los jóvenes en riesgo
- 59: La disposición a pagar por el medio ambiente
- 60: La inmigración en Andalucía. Un análisis con datos de la Seguridad Social en 2009
- 61: Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía
- 62: Las violencias masculinas y la prevención de la violencia contra las mujeres
- 63: La población infantil ante las nuevas tecnologías de la información. Una aproximación a la realidad de los nativos digitales andaluces
- 64: El contacto de la ciudadanía con los ayuntamientos como forma de participación política en Andalucía
- 65: Hacia un modelo de movilidad urbana sostenible en Andalucía
- 66: Las transiciones hacia el empleo de la juventud andaluza
- 67: El sector de alimentos ecológicos en Andalucía: diagnóstico, retos y estrategias
- 68: Percepción de los españoles y andaluces ante la pobreza
- 69: La presencia de las mujeres en los ayuntamientos andaluces (1979-2011)
- 70: Un relato sobre identidad y vida buena en Andalucía
- 71: Bienestar, desigualdad y pobreza en Andalucía. Un estudio comparativo con el resto de España a partir de las encuestas de condiciones de vida 2006 y 2012
- 72: Competencias autonómicas y gestión de la cuenca del Guadalquivir

IDAD



El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA