LIBRO JUBILAR
EN HOMENAJE AL PROFESOR
ANTONIO GIL OLCINA

EDICIÓN AMPLIADA

PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

**LIBRO JUBILAR EN HOMENAJE
AL PROFESOR ANTONIO GIL OLCINA**

EDICIÓN AMPLIADA

**LIBRO JUBILAR
EN HOMENAJE AL PROFESOR
ANTONIO GIL OLCINA**

EDICIÓN AMPLIADA

INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE GEOGRAFÍA
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Publicaciones de la Universidad de Alicante
03690 Sant Vicent del Raspeig
publicaciones@ua.es
<http://publicaciones.ua.es>
Teléfono: 965 903 480
Fax: 965 909 445

© los autores, 2016
© de la presente edición: Instituto Interuniversitario de Geografía y Universidad de Alicante

ISBN: 978-84-16724-09-3
DOI: <http://dx.doi.org/10.14198/LibroHomenajeAntonioGilOlcina2016>

Coordinación:
Jorge Olcina Cantos y Antonio M. Rico Amorós

Edición, composición y diseño de cubiertas:
Clotilde Esclapez Selva

Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional

Reservados todos los derechos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

LA GESTIÓN DE LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR

Gabriel Cano García

Catedrático Emérito de la Universidad de Sevilla
Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional

1. PRESENTACIÓN

Entre las valiosas aportaciones del Dr. Gil Olcina al conocimiento geográfico se encuentra el tema hídrico, sobre el que he sido invitado a colaborar en alguna ocasión, pareciéndome, por tanto, adecuado participar en este homenaje con un artículo sobre la gestión de la cuenca del Guadalquivir; objeto de una reciente polémica. Veremos, en primer lugar las características generales (físicas, población, recursos, infraestructuras y regadíos); después las competencias de la Junta de Andalucía y la conveniencia de la gestión única, luego, lo contenido en el Estatuto de Autonomía de 2007, las transferencias de la gestión, la resolución del Tribunal Constitucional y el resultado de la solicitud de gestión al Estado. Estos últimos asuntos albergan distintas interpretaciones jurídicas, en las que, lógicamente, no podemos profundizar, pero sí comparar con realidades territoriales y aventurar algunas opiniones.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA CUENCA

2.1. Aspectos físicos

La Cuenca del Guadalquivir (más del 90 % en Andalucía) ocupa cerca del 60 % del territorio autónomo y está formada por Sierra Morena, el Valle del Guadalquivir y parte de las Béticas: Prebético de Jaén, Subbético de Mágina a Morón, Depresión Intrabética de la Cuenca del Guadiana Menor y el Genil, y la vertiente septentrional de la Penibética. Es decir, un espacio de estructura transversal, con algunos pasillos fluviales, y como unidad externa a la Meseta, organizando un gran Valle, eje vertebrador de Andalucía. Su formación se debe al contacto de dos grandes placas, con una historia geológica interesante desde los movimientos hercínico de la

era primaria (que condicionan hoy parte de los cursos de Sierra Morena) hasta las elevaciones neotécnicas, que en el bloque mariánico propician la erosión remontante hacia la Meseta de algunos afluentes, que traspasan los límites de Andalucía. En el trazado del colector de la cuenca, 666 Km., se distinguen claramente tres tramos y son dignos de mención de este a oeste los siguientes afluentes por la derecha: Guadalimar, Guadalén, Rumblar, Jándula, Guadalmellato, Guadiato, Bembézar, Viar, Rivera de Huelva y Guadamar. Y por la izquierda, Guadiana Menor (182 Km.), Guadalbullón, Guadajoz, Genil (336), Corbones y Guadaira.

Inserta en el dominio mediterráneo, la cuenca del Guadalquivir, está abierta al Atlántico, de cara a la ciclogénesis del Golfo de Cádiz y al paso de las borrascas del frente polar, generalmente de circulación más septentrional. Pero también es ocupada frecuentemente por el anticiclón de las Azores, potente célula subtropical subsidente, responsable de la sequía estival. La media anual general se halla en torno a 18 °C (si bien hay que introducir dos factores principales, altitud y continentalidad) y precipitaciones entre los 500 y los 700 mm., que aumentan en las zonas montañosas, constituyendo las sierras del Prebético (Segura, Pozo, Cazorla) un importante reservorio, además de Sierra Nevada a través del Genil.

La aridez de algunas zonas y las hondonadas sobre terrenos impermeables explican un cierto endorreísmo y además hay que destacar las Marismas de Doñana como uno de los principales humedales europeos. También cuentan los acuíferos, que en esta Comunidad ocupan 21.000 Km², por donde circulan anualmente 3.700 Hm³, aportando la cuenca del Guadalquivir más de la mitad. Las repercusiones de la vegetación en caudales y regímenes fluviales atañen fundamentalmente a retención, infiltración y escorrentía, por lo que también conviene unas líneas recordatorias. La cuenca del Guadalquivir se sitúa en la región corológica mediterránea y, dentro de ella, la provincia más extensa es la Bética (casi todo el Valle y prácticamente las sierras meridionales mariánicas, Subbético y Penibético). La acción antrópica es fuerte, aunque también, en la parte positiva, están la dehesa y repoblaciones. Además de endemismos, hay especies heredadas, subtropicales y glaciares, principalmente el pinsapo y las sabinas, y algunas atlánticas, pero predominan las especies de la familia *quercus* (encinas, alcornoques, melojos, etc.) y los pinos de distintas clases (carrasco, piñonero, laricio...). El matorral es abundante, tanto el silícicola (jaras, brezos) como el calcícola (tomillo, romero, alhucema) y el esparto y albardín en las zonas más áridas de Granada.

Los espacios protegidos de la Cuenca, que tanto contribuyen al régimen fluvial y la lucha contra la erosión, son obra de la Junta de Andalucía, ya que cuando se hicieron las transferencias desde Madrid solo había 40.000 Ha

en la Comunidad y, ahora, en torno a los dos millones. El hito principal fue la ley del Parlamento andaluz de 1989 donde quedan integradas en diversas figuras un millón y medio de hectáreas, el 17 % del territorio autonómico, entre las que sobresalen los Parques Naturales (el 92 %), muchos de ellos en la cuenca del Guadalquivir, destacando los siguientes, además de Doñana: Aracena en Huelva, Sierra Norte en Sevilla, Hornachuelos, Cardena y Montoro más Subbético en Córdoba, Andújar, Despeñaperros, Sierra Mágina, Cazorla, Segura, Las Villas en Jaén, Sierra de Castril y de Huétor en Granada más en esta provincia parte de las sierras de Baza y Nevada, así como una zona de la Sierra de María en Almería

El Guadalquivir, principal arteria fluvial de Andalucía, nace entre las Sierras del Pozo y Cazorla, provincia de Jaén, y desemboca en Sanlúcar de Barrameda, Cádiz, tras pasar también por las provincias de Córdoba y Sevilla. Recordemos los trabajos de ALBENTOSA, 1989 y MARTÍN VIVALDI, 1987, que sitúan caudales y módulos específicos en torno a los 200 m³/seg., 3 litros/seg/Km² y 15 % desagüe, cuando las cifras del Tajo, por ejemplo, son de 500, 6 y 24 (en la frontera), respectivamente y el Ebro, 614, 7 y 38. En cuanto a regímenes, la Cuenca del Guadalquivir registra la sequía veraniega y dos máximos, primavera y otoño (más acusado en el este, por la influencia de las gotas frías). El régimen pluvionival aparece en el Genil por la presencia de Sierra Nevada (MASACHS, 1942, y MARTÍN VIVALDI, 1987 y VALLE BUENESTADO, 2001), si bien la regulación de la cuenca a través de pantanos invierte los datos naturales, al existir más desagüe estival en las presas (CANO, 2004).

Sin duda, el dato de mayor significación es el balance, del que hay distintas versiones, según las cifras de demanda y la reserva de acuíferos sobre todo. En algún momento la información del *Plan Hidrológico Nacional* arrojó algún excedente que justifica la inexistencia de trasvase a la cuenca; incluso, la transferencia de 50 Hm³ desde el Guadiana Menor al Almanzora (Cuenca Mediterránea Andaluza), para compensar la escasez de lo previsto para Almería desde el Tajo. Sin embargo, las alegaciones de la Junta de Andalucía al P.H.N. ponían de manifiesto un déficit importante en la cuenca del Guadalquivir. Como todos los ríos mediterráneos, sufre de sequía estival e irregularidad interanual y, sobre la actuación de la Confederación en el control de la calidad de las aguas continentales y la aplicación de la Directiva Marco de Agua (DMA) habría mucho que decir y en cualquier caso queda bastante por hacer. Y, desde luego, las inversiones para Andalucía no van más allá de la media estatal, cuando se trata de un espacio mediterráneo, con tantas deficiencias infraestructurales y, sobre todo, debería haber recibido más fondos procedentes de Europa.

2.2. Población y recursos

Los datos macroeconómicos de la Cuenca difieren poco de los relativos a Andalucía, destacando el sector servicios (casi el 70% del VAB) y, a distancia, la agricultura (que consume la mayor parte del agua de la cuenca) y la industria. En general, salvo lo derivado de la existencia marítima (instalaciones portuarias, turismo de playa, flota pesquera...), la cuenca del Guadalquivir reúne las características de la economía andaluza, aunque habría que distinguir zonas. Los últimos datos registrados por la Confederación Hidrográfica son de 2005, equivalentes a 4.107.598 habitantes (el doble de hace un siglo) en la Demarcación del Guadalquivir (incluyendo Ceuta y Melilla), pero, considerando el porcentaje andaluz y el crecimiento hasta 2012, puede calcularse unos 4.2 millones en la Cuenca, de los cuales unos 100.000 radican fuera de Andalucía. Destacan las ciudades de Sevilla (más de 700.000 h.), Córdoba, Granada, Jaén, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas (más de 100.000), Linares, Mairena del Aljarafe y otras con más de 20.000 h, en un sistema urbano bien repartido: Alcalá la Real, Andújar, Martos, Úbeda, Baza, Guadix, Loja, Baena, Cabra, Lucena, Montilla, Priego, Puente Genil, Camas, Carmona, Coria del Río, Écija, Lebrija, Morón, Los Palacios, La Rinconada, S. Juan de Aznalfarache y Utrera.

2.3. Infraestructuras y regadíos

La capacidad de embalse en la cuenca del Guadalquivir se sitúa en unos 9.000 Hm³, aunque la historia es larga y antes de crearse la Confederación Hidrográfica en 1927 existían 23 presas con un total cercano al millar de Hm³ y hoy se cuentan más de 20 superiores a 100 Hm³. Las construcciones de embalse para expansión de regadíos y abastecimientos urbanos son las principales actuaciones, pero no las únicas, como aterrazamientos, acondicionamientos de laderas, canales, cortas de cauces, desviaciones, etc. La escasa pendiente del curso bajo produce una serie de meandros que, por un lado, aumentaba las vías de inundación y, por otro, hacía difícil la navegación, por lo que, hay proyectos de estrangulamiento de curvas y se realizan distintas obras hasta 1992.

Una de las principales metas de la construcción de embalses es precisamente la expansión de regadíos, objetivo presente desde los comienzos. Hoy existen unas 330.000 Ha, aunque sumando las extracciones de agua subterránea, la cifra se sitúa en torno a las 450.000 Ha, lo que supone el 8 %, de la superficie total; porcentaje similar al de otras cuencas con peores condiciones climáticas y edáficas. En cualquier caso, la del Guadalquivir concentra una buena parte del regadío andaluz en su conjunto, unas 900.000 Ha, que generan algo más de la mitad de la producción final agraria y el 60 % del empleo. La evolución ha sido importante y antes de constituirse

la Confederación en 1927 ya existían el cuarenta por cien de los regadíos actuales, algunos de los cuales tienen su origen en la época andalusí, si no en la romana.

La mayoría de los regadíos, se extienden principalmente en el Valle bajo del río y según J. MÁRQUEZ, 2001, las extensiones con más de 20.000 Ha se localizan en Marisma de arroz (Se), con casi 40.000 Ha, Vegas tradicionales de Sevilla, Genil, 26.500, Campiña Baja de Córdoba, Bajo Guadalquivir, privados (Se). Mágina (J), 23.000, tradicionales de Guadix (Gr), Campiña Norte (Co), Bajo Guadalquivir y B-XI- N (Se) y Campiña Sur (Co), 21.500. El mayor consumo de agua tiene lugar en la agricultura (que oscila entre el máximo del arrozal y el mínimo del olivar por goteo), calculándose para la cuenca del Guadalquivir en torno al 80 %, algo mayor que la media andaluza y poco más que la estatal; mientras a escala mundial ese consumo no llega al 60 %, casi el doble de la Unión Europea.

La segunda partida, a mucha distancia, es el consumo urbano o doméstico, casi el 12 %, inferior a la media andaluza y estatal; ambas no muy distintas de la europea. El gasto industrial en la cuenca (apenas el 2 %) y en Andalucía (menos del tres) refleja las diferencias de desarrollo con el Estado (en torno al cinco por ciento) y la U.E. (10 %). El resto de los porcentajes corresponden al epígrafe otros, referido a usos ganaderos, de refrigeración, recreativos, cinegéticos, de navegación, etc. Las centrales hidroeléctricas se sitúan casi todas en los cauces de los río Guadalquivir y Genil.

En este apartado de infraestructura debemos mencionar a las Confederaciones, que son los organismos de gobierno de las cuencas y se conciben en sus inicios como pequeños Ministerios de Fomento, a través de los cuales se buscaba llevar a cabo una acción de desarrollo económico en una época de un estado centralizado. La primera que se constituyó fue la del Ebro, en 1926, a la que pronto siguió la del Guadalquivir. La sede principal de ésta se halla en Sevilla, pero tiene oficinas periféricas en Córdoba, Granada, Jaén, Ceuta y Melilla.

3. ANDALUCÍA Y LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS

3.1. La Cuenca Mediterránea

En realidad se trata de una serie de cuencas desde los límites con Murcia hasta el Estrecho de Gibraltar, destacando los ríos Almanzora, Andarax, Guadalfeo, Nerja, Torrox, Vélez, Guadalhorce (la mayor, de 3.300 Km²), pequeños cauces de la Costa del Sol, el Guadiaro y los del Campo de Gibraltar (Guadarranque, Palmones). Discurren en general por las laderas meridionales de la Penibética, próximas a veces al mar, limitando su recorrido, y en ocasiones son verdaderos torrentes (con la cuenca de recepción,

canal de desagüe y cono de deyección), además de ramblas, principalmente en Almería. Tienen pocos caudales, que aumentan hacia el oeste (por las abundantes lluvias de la serranía de Ronda y Grazalema) y regímenes de acusada sequía estival, siendo, pues escasos los embalses. Se extiende por casi 18.000 Km² y supone el 20 % del territorio andaluz, beneficiando la costa mediterránea de ciudades importantes (Almería, Adra, Motril, Almuñécar, Nerja, Málaga, Marbella, la Costa del Sol y el Campo de Gibraltar), estableciendo así un considerable abastecimiento urbano y posibilitando actividades agrarias y turísticas. Al estar totalmente en Andalucía, la Constitución de 1978 y el Estatuto de 1981 permitían que la denominada Cuenca Sur se hubiera transferido antes, pero no tiene lugar hasta finales del 2004 y se asigna a la Consejería de Medio Ambiente a principios del 2005, cambiándose la denominación.

3.2. La Cuenca Atlántica

Un año más tarde se constituye la Dirección General de la Cuenca Atlántica Andaluza, la cual abarca los ámbitos del Guadalete, Barbate, Tinto, Odiel, Piedras y Chanza (este último afluente del Guadiana, pero que nace en Cortegana y compone parte de la frontera), organizándose dos espacios hídricos, que abarcan buena parte de las provincias de Cádiz (con el considerable reservorio de Grazalema) y Huelva (menos Aracena). Abarca unos 15.000 Km², el 17 % de Andalucía, y sustenta un sistema de regulación de los más importantes de la Comunidad, con unos 3.000 Hm³, que abastecen ciudades (Jerez de la Frontera, Bahía de Cádiz, Huelva, etc.) y benefician una productiva agricultura, especialmente al oeste, de fresas y agrios.

3.3. El Guadalquivir, Andalucía y Extremadura

La Cuenca hidrográfica supera los 57.000 Km², de los que algo más del 90 % están en Andalucía y el resto en Castilla-La Mancha, 7.13 %, Murcia, solo el 0.2 % con 116 Km², y Extremadura, 2.45 %. Pero nos referiremos a ésta última, cuyo gobierno recurrió al TC. La Demarcación, concepto de 2003, incluye las aguas que desembocan en el Atlántico desde la Torre del Loro a Sanlúcar de Barrameda, aunque no es propiamente Cuenca del Guadalquivir. Tampoco lo son el Guadalete y el Barbate, que estuvieron en tiempos en la Confederación, menos aun forman parte de la cuenca Ceuta y Melilla, lo que relativiza bastante el concepto de unidad de cuenca.

Los cauces que están fuera de Andalucía son de cabecera y llevan menos agua, por lo que el 9.8 de la superficie en las otras tres comunidades se reduce, suponiendo la parte andaluza en torno al 93 % de las aguas y la extremeña apenas el 2 % sin un solo pantano, ni siquiera en el Viar, el cauce

más importante. En la cuenca hay una capacidad de 9.000 Hm³, de los que casi el 99% son andaluces (en Ciudad Real hay tres embalses con poco más de 100 Hm³ de almacenamiento total), 32 por encima de los 100 Hm³, llegando el más importante, Iznájar, a los 1.000.

Vimos como la geomorfología de la cuenca es la de Andalucía (Sierra Morena, Valle del Guadalquivir y Béticas), y lo mismo puede decirse de otros aspectos físicos. Así no existe al sur de Badajoz ni un solo humedal de los inventariados en la cuenca, como tampoco un parque natural, de los muchos de Andalucía y ni siquiera hay aforos por la escasez de agua. La población andaluza supone casi el 98 % del total, con ciudades tan importantes como Sevilla, Córdoba, Granada o Jaén, pero también otras con más de 50.000 h y una treintena superiores a 20.000. En cambio en la parte extremeña Azuaga no alcanza los 10.000, mientras Llerena se sitúa sobre los 6.000 y Fregenal sobrepasa algo los 5.000.

El Guadalquivir es un río plenamente andaluz desde el nacimiento a la desembocadura y las ocho provincias participan de la cuenca, especialmente Sevilla (en su totalidad), Jaén, Córdoba y Granada (79.5%). Y, en general, los datos principales de la cuenca suponen más del 60 % de los correspondientes andaluces (extensión, recursos disponibles, capacidad de embalses, demanda...). Toda esta información sirve para valorar lo que supone el Guadalquivir y su cuenca para Andalucía, mientras que la parte extremeña (cuyo gobierno recurrió al Tribunal Constitucional) no se incluye el Estatuto de Andalucía de 2007, sino que sus aguas seguían gestionadas como hasta el momento por la Confederación.

Es más, el Río Grande y su cuenca están estrechamente ligados a la historia andaluza y así, en la primera territorialización conocida, época

romana hace dos mil años, la Bética, que llegaba hasta el Guadiana, recibe su nombre del río que hoy se denomina Guadalquivir, y que constituyó el eje de ese espacio. Posteriormente la delimitación se retrotrae y las coras o provincias califales y los reinos almohades se relacionan con la divisoria de aguas Guadiana/Guadalquivir. De tal manera que durante siglos el sur de Badajoz perteneció al reino de Sevilla y hasta la provincialización de 1833 no se ajustan los límites actuales, pasando a Extremadura Fregenal, Bodonal e Higuera. En todo caso, este eje fluvial articula una parte apreciable del territorio, orienta comunicaciones, asienta pueblos y ciudades y su valle concentra una relevante actividad agraria, de secano y regadío. Podríamos añadir la percepción de su misma importancia por la población, a veces de forma negativa en riadas históricas; o tantas otras conexiones literarias, artísticas...

De sobra es conocida la estrecha relación entre el agua y el nacimiento y desarrollo de pueblos y ciudades, siendo imposible referirse en esta cuestión a toda la parte andaluza de la cuenca, pero sí recordar la importancia del río Grande para Sevilla y Córdoba, ambas en sus orillas, beneficiándose de la navegación fluvial, especialmente en la primera con el comercio y relaciones con América. Pero también Córdoba, capital de la Bética y el Califato, situada en la parte convexa de un meandro, donde se localiza el primitivo puerto, y cuya altura protege de las inundaciones, mientras que la parte cóncava, de sedimentación, proporciona buenas tierras de cultivo. No olvidemos tampoco que Granada tiene su origen en la confluencia del Darro y el Genil, beneficiadores, a su vez, de la amplia Vega.

3.5. La gestión única

Transferidas las tres cuencas, Andalucía gestionaba el 95 % del agua, lo que supone la unificación de planteamientos y criterios, pero la aplicación es más pormenorizada según las características de cada comarca o lugar, con el conocimiento que proporciona la cercanía y la responsabilidad de unos gestores elegidos. Como en cualquier país mediterráneo, el agua es un recurso escaso con irregularidades inter e intraanuales y déficit estructurales. Es necesaria, entonces, una planificación y ordenación con iguales criterios y pensando lógicamente en los intereses de Andalucía, porque la Confederación Hidrográfica en su funcionamiento no siempre considera que el río Guadalquivir es andaluz, ni siquiera pondera su importancia. En la Memoria de 2012 el Presidente del organismo se refiere de manera bélica al: retorno de “nuestro río” y “retomar las competencias, que le habían sido inconstitucionalmente arrebatadas”

Mas allá de los obstáculos, esta situación, tan importante para una gestión homogénea y única, solo se asemeja a la de Castilla-León con el Duero,

mientras en el otro extremo se halla la cuenca del Ebro (semejante y diferente -temperaturas, humedad, suelos- a la cuenca andaluza), repartida en varias autonomías y que, sin embargo, como veremos existe la Agencia catalana. También en Andalucía se creó una Agencia del Agua en febrero del 2005 como organismo autónomo de la Consejería de Medio Ambiente, que llegó a tener una Dirección General para cada una de las tres cuencas, ejerciendo las funciones atribuidas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, como la elaboración (en las cuencas costeras), seguimiento y revisión de los Planes hidrológicos, actuación en cauces públicos, servidumbres, policía, planificación, proyectos de obras, supervisión, abastecimiento de aguas y saneamiento. Esta agencia desapareció en 2011, tras la reorganización del sector público realizada por la Junta de Andalucía, pasando sus competencias a una nueva dirección general, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. Es significativo (y quizás explique el rechazo de algunos sectores a la transferencia autonómica) que en los poco más de dos años de gestión se incoaran 42.000 expedientes sancionadores

3.6. Normas y usos. La Ley de Aguas de 2010

La Ley 4/2010 de 8 de junio plantea unos principios y objetivos medioambientales para “superar políticas meramente basadas en el tratamiento del agua como recurso exclusivamente económico” (que presenta “claras limitaciones y efectos contrarios a la conservación medioambiental”), garantizando un “sólido y sostenible desarrollo económico y social”. La planificación hidrológica andaluza persigue alcanzar los caudales ecológicos y establecer prioridades en el uso a fin de crear empleo y generar riqueza. El canon de mejora tiene, partiendo de un mínimo exento, carácter progresivo para fomentar el ahorro; y la regulación abarca todas las competencias, con amplia participación pública en los órganos administrativos, atención a inundaciones y sequías y régimen sancionador de los incumplimientos, entre otras cuestiones. Se incluye una Comunidad de Usuarios de Masas de Aguas Subterráneas (CUMAS) y un plan específico de restauración de ríos, mientras que la cesión de derechos (establecida con criterios de sostenibilidad, cohesión territorial y creación de riqueza y empleo) tendrá un carácter temporal. Sirva este breve resumen para hacer ver la existencia de unas normas beneficiosas para Andalucía, de las que se verán privada el 60 % del territorio tras la anulación del TC de la gestión del Guadalquivir, pues la última ley de Aguas de España es de 2001 y después ha sido modificada, desembocando en un texto refundido hasta el 2009, casi siempre para incluir medidas fiscales y administrativas.

Como suele ocurrir en los países mediterráneos, en Andalucía existe una larga trayectoria de buenas prácticas en el uso del agua y, por lo menos desde época romana, hay una serie de acueductos y conducciones hídricas,

en ocasiones kilométricas, como el trasvase desde el río Guadaira a Sevilla en la puerta de Carmona, donde quedan algunos restos, o el acueducto de Nerja. El otro gran aprovechamiento, el regadío, experimenta un fuerte impulso en la época andalusí con obras de encauzamiento y prolijas normas de riego para mayor eficacia, que han llegado hasta época reciente. Podríamos añadir la presencia de molinos, aljibes, baños (se conservan bien los de Jaén y Baza), balnearios, jardines, patios, etc. Hay otras normas y orientaciones, para una buena gestión; como, por ejemplo, el apartado cuatro de la *Agenda 21*, del año 2000, basado en “una ordenación integral (tanto de las aguas superficiales como subterráneas), un aprovechamiento racional y una mayor protección de los recursos hídricos, con el fin de garantizar su disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas

4. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DELEGACIÓN DE GESTIÓN

4.1. Estatuto de 2007 y Transferencia

El Estatuto de Autonomía fue aprobado a finales del 2006 unánimemente por el Parlamento Andalúz, pasó también por las Cortes Generales y se convierte en Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo. Los artículos recurridos son el 43 (sobre el alcance de las competencias en general), el 50 (acerca de aguas intercomunitarias) y el 51, que fue anulado por el TC. Decía así: “La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el Artículo 149.1.22ª de la Constitución”.

El día uno de enero de 2009 se hizo efectiva la transferencia por parte del Estado al Gobierno andalúz de la Cuenca del Guadalquivir y, a su vez, la Confederación Hidrográfica siguió con las funciones correspondientes del mencionado artículo de la Constitución (con el principal cometido de elaborar un nuevo Plan Hidrológico favoreciendo la unidad de cuenca) y la gestión de la parte de Badajoz, Ciudad Real, Albacete, Murcia, Ceuta y Melilla.

4.2. Recurso y procedimientos

El 5 de junio de 2007 el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (J.Extr.) interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos indicados más arriba. Y según lo recogido en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo del 2011 (STC desde ahora), el demandante

justifica su legitimación por el carácter supracomunitario de la cuenca, cuyo ámbito territorial comprende dieciocho términos municipales de la provincia de Badajoz (según la p. Web del organismo son 16, frente a 541 en la Demarcación) y del perjuicio causado a la autonomía de Extremadura, aunque no concreta nada. No existe tal desventaja para Extremadura, porque, como ya se dijo, las escasas aguas de esta cuenca quedan fuera, como no podía ser menos, del Estatuto de Andalucía (E. And) y, vimos también, que la gestión andaluza atañe a aguas abajo sin que pueda repercutir hacia arriba. El TC acepta (o nada dice en contra) de que “En definitiva, el Ejecutivo extremeño sostiene que la idea perseguida desde un principio ha sido la de hacerse con el control de toda la cuenca hidrográfica”, presunción insostenible, por cuanto el art. 51 se refiere inequívocamente a las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma.

Se insiste reiteradamente en la unidad de gestión de cuenca y su carácter indivisible, aunque, como veremos eso no está realmente en la Constitución, sino en la Ley de Aguas de 2001, como dice el mismo recurrente (p. 5 de la Sentencia citada). Eso en lo que afecta en principio al artículo 51, que es anulado por el TC. A los demás, por lo tanto, los analizaremos muy brevemente. El 43 es general y alude a otras competencias, mientras que este caso no queda afectado por el punto 1 y delimita bien el 2. Sobre el 50 (relativo a cuencas propias) a la J. Extr. no le basta con que sean “*aguas que transcurran íntegramente por Andalucía*” sino que debería especificar “únicamente”, lo que parece totalmente innecesario y un tanto ofensivo porque afirma que “con tal omisión se incurriría en una ambigüedad buscada de propósito para dar cabida a interpretaciones antagónicas y, por tanto, contrarias al principio de seguridad jurídica” (p. 7 de la sentencia del TC, STC).

Antes de entrar en el grueso de la discusión, conviene recordar que en el proceso ya señalado (Parlamento Andaluz y Cortes Generales) hay una aceptación generalizada, por lo que no parece muy democrático que pueda anularse algo así por doce juristas del TC, por muy prestigiosos e independientes que puedan ser. Como se ha defendido en varias instancias, está bien que se pronuncie el TC pero como recurso previo y no una vez aprobado por los órganos competentes.

Otra cuestión es la admisión a trámite del recurso, pues en las alegaciones del Parlamento andaluz (P. And.) y también en las de la Junta de Andalucía (J. And.) se dice que los preceptos impugnados no afectan “al ámbito propio de autonomía de la Comunidad de Extremadura, tal y como exige el art. 32.2 LOTC; y ello, de un lado, porque nada se alega en ese sentido por el Gobierno recurrente”, que “se limita a entender vulnerada la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.22ª CE, cuando ninguno de los llamados a defender las competencias estatales han interpuesto

recurso contra el nuevo Estatuto andaluz, lo que no dejaría de ser un indicio de la inexistencia de lesión alguna a las competencias del Estado”. Pero el TC considera que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico”.

Podría pensarse que esa admisión a trámite del recurso como “depurador del ordenamiento”, supone una calificación que va más allá de abrir la puerta del debate. Y, efectivamente, tras esa admisión (providencia de 3-7-7) el TC, cumpliendo con su obligación, da traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno central, al andaluz y al parlamento autonómico, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Las veremos después, pero de las cinco posibles no hay ni una que apoye el recurso de depuración y, sin embargo, el TC emite, como veremos, sentencia a favor del mismo en lo fundamental (artículo 51 del E. And.).

4.3. Sentencia del Tribunal Constitucional

No procede un análisis completo de la sentencia (46 páginas) por razones de espacio y, sobre todo, de interpretación de una materia jurídica, que no dominamos, pero sí plantearemos desde un enfoque territorial las cuestiones principales, contrastando con las alegaciones y emitiendo modestamente alguna opinión. Ciñéndonos al artículo 51, anulado al final, un asunto principal se centra en discernir si pueden fraccionarse las competencias de la cuenca del Guadalquivir, considerando las Comunidades Autónomas, habida cuenta del artículo 149. 22 de la Constitución de 1978 (CE), por la que corresponde al Estado *“la legislación ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...”*

En principio, Andalucía se atiene a la literalidad al considerar las aguas *que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma*, pero el TC insiste en la unidad de gestión de cuenca, que, no aparece en la Carta Magna, sino que se debe a una norma posterior y de mucho menor rango (Ley de Aguas del 2001). Y, como afirman algunas alegaciones, “el único parámetro de constitucionalidad ha de ser la Constitución y no los textos legales” (p. 21 de la STC, referida a la apelación de la Junta de Andalucía). El mismo recurrente admite “a efectos dialécticos que podría justificarse la compatibilidad entre el art. 51 del EA y el art. 149.1.22ª de la CE desvinculando del término ‘aguas’ el concepto de cuenca natural”. Y el Abogado del Estado (Ab. Est.) se refiere a la delimitación que las propias Cortes Generales hagan del concepto ‘aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma’, a cuyo respecto no olvidemos que el art 51 del E. And. fue aprobado por esas Cortes Generales

No obstante el TC reitera su posición e insiste en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (pp. 32-36 de la STC), con argumentos coincidentes con el recurso depurador, interpretando que “cuando la Constitución utiliza la expresión «aguas que discurren», no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca...”. Como se ve, son opiniones y poco contundentes y una cosa es obligar y otra, posibilitar y, además, el mismo TC admite que “el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22ª CE”. y también que “en atención al 45.2 CE, que reclama una utilización racional de los recursos naturales”, les 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”. No parece que deba suponerse que el Estado puede realizar una utilización racional de los recursos naturales y las Comunidades Autónomas no. Más bien en este caso, como vimos, la ley de Aguas Andaluza puede conseguir mejor esa racionalidad.

Y es que se nota en general una cierta tendencia a la minusvaloración autonómica frente a la gestión de la Cuenca, que, como es sabido, aunque no se menciona en la STC, corresponde a las Confederaciones Hidrográficas, que se rigen por criterios y procedimientos discutibles. Se trata de instituciones que nacen en los años veinte del siglo pasado y que tenían un cierto objetivo de desarrollo territorial cuando no existía una conformación autonómica. Esta sí que está en la Constitución, la cual permite por el artículo 148.10 competencias en las cuencas intracomunitarias. Y lo que parece más razonable es interpretar que la asunción del Estado de la gestión intercomunitaria, es decir el 149.1.22 de la CE “no pretendería, por tanto, garantizar la defensa por el Estado de un interés general de la Nación española, sino más bien resolver los problemas de articulación de intereses que confluyen en torno a las aguas cuando estas transcurren por diversas Comunidades Autónomas. En este supuesto, insiste la Junta de Andalucía, no puede negarse el interés autonómico o no extraer del mismo ninguna consecuencia competencial a la vista del art. 148 CE, recordando que, además del fuerte contenido simbólico del río Guadalquivir para Andalucía, están los datos que acreditan que su curso y circunstancias son prácticamente andaluces en su integridad” (p. 23 de la STC, referida a la apelación de la J. And).

Ya vimos qué representa para Andalucía el Guadalquivir y su cuenca, pero es menester insistir en la parte de la apelación que atañe a la solución

de intereses de distintas Comunidades y en ese sentido hay que dar la razón al TC cuando dice 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 utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios” (pp. 36-37 de la STC). Es muy cierto que las demarcaciones político-administrativas pueden alterar las condiciones aguas abajo (aumento de regadíos y consumo más arriba, vertidos, etc.) y así se justifica la competencia del Estado. Pero en el caso Extremadura/Andalucía el menguado 2.5 % frente a más del 90 % del territorio de la cuenca supone menos en los caudales (por ser de cabecera), tanto que no hay ni un solo pantano en esa zona de Badajoz, donde los cauces están agua arriba y no son afectados por la gestión andaluza, haciendo innecesaria la intervención del Estado respecto a Andalucía. No obstante, la Confederación Hidrográfica se mantiene para la gestión de la parte no andaluza y también para la planificación general y de todo lo previsto en el Artículo 149.1.22ª de la Constitución.

Esta solución del Estatuto de Andalucía no perjudica a nadie y, sin embargo, permite la gestión del 95 % de las aguas de la Comunidad (junto con las cuencas ya transferidas mediterránea y atlántica), algo sustancial e importante, como reconoce el mismo TC (“un recurso natural de tan esencial importancia vital, social y económica como es el agua”, p. 31 de la STC) y con relación a muchas otras competencias en ejercicio (agricultura, industria, turismo, ordenación del territorio...) y, como detallaremos después, lo reclamado por Andalucía lo tiene en realidad Cataluña en la cuenca del Ebro, de la que abarca solo el 17 %. No se entiende bien una sentencia que imposibilita esa gestión única de la Comunidad, cuando tanto hincapié se hace en la competencia de la unidad de cuenca, espacio no mencionado en la Constitución y, menos, el organismo, la Confederación, que, en cierto modo, sustituye así a la Comunidad. Existe además permisividad sobre juicio de intenciones hacia Andalucía en un ambiente centralista, que las palabras del presidente de la Confederación delatan en la Memoria de 2012.

Continuando con la sentencia, podemos señalar también la no admisión de la apelación del Ab. Est. sobre la interpretación de que Andalucía se atribuya la competencia exclusiva, sino que ostenta una serie de competencias exclusivas (p. 27 STC). También interesa la suposición del denunciante, acerca de la no inclusión de ese artículo en el Estatuto de 1981, rebatida por el P. And., en el sentido de que precisamente las reformas estatutarias pueden incluir un espacio competencial no asumido antes (p. 15 STC). Y, en cuanto a la insistencia de unidad de gestión, conviene recordar que dentro

de la cuenca hay bastante variedad, como por ejemplo 300 mm de lluvias anuales en parte del Guadiana Menor y más de 1.500 en la Sierra de Cazorla, lo que implica distintas medidas de aprovechamiento, lucha contra la sequía, etc. Y, de otro lado, Extremadura, por ejemplo, tiene tres confederaciones en su territorio: Guadalquivir, Guadiana y Tajo. Y más aún, la Demarcación incluye Ceuta y Melilla, con lo que, se quiera o no, predominan los territorios político-administrativos sobre los naturales.

De entre las discrepancias habidas por esta sentencia destacamos una Tribuna del Diario de Sevilla de 29-11-11, firmada por Ángel Rodríguez, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga, y tres profesores más, de donde extraemos algunas frases. “España es, así, el primer país del mundo que eleva a rango constitucional (por la sentencia interpretativa mencionada) tal criterio de gestión”. “La cuenca hidrográfica hace referencia a los límites topográficos..., pero no recoge todas las fuentes de agua que generan la escorrentía superficial. Las aguas subterráneas...son de límites difusos y, en general, no se corresponden con los límites de las cuencas en la superficie”. “Por eso el criterio de cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión...es una de las posibles modalidades..., pero no la única. Hay otros criterios que también permiten una administración equilibrada...tal y como ocurre en el río Garona...el Danubio, que transita por varios países, o el ejemplo hispano-luso del Duero. Tajo y Guadiana”. “La unidad de gestión del recurso no tiene por qué corresponder biunívocamente con la definición hidro-morfológica de cuenca hidrográfica, ni conducir a una entendimiento reductor de las formas de gestión por la sublimación del concepto de unidad”. Por otra parte, el criterio aplicado no garantiza por sí mismo “el cumplimiento de objetivos”, sino que estudios recientes demuestran un grave deterioro en el estuario del Guadalquivir (con repercusión en el turismo y la pesca), que necesita aporte de agua dulce. No hay, pues, “una correspondencia entre la ‘forma’ de una gestión y los resultados positivos de la misma” y se decantan, finalmente por la delegación de competencias por el 150.2 de la Constitución.

Tras la sentencia 30/2011 de 16 de marzo hubo un intento de negociación de fórmula alternativa durante seis meses (ampliado dos semanas) de encomienda de gestión, entre los gobierno central y autonómico sin que, incomprensiblemente, se llegase a acuerdo. El primero ofreció una gestión por cinco años, pero la Junta consideraba que introducía inseguridad a los trabajadores. El 22 de octubre se publica en BOE el RD de integración en la Administración General del Estado de los medios personales (unos 630 entre funcionarios y laborales) y materiales: 53 embalses, 115 centrales hidroeléctricas, 66 estaciones de bombeo, 290 vehículos, más de 450 viviendas y edificaciones, 45 centros de tratamiento, tres helipuertos y 175 talleres, almacenes y oficinas. Las reacciones entre grupos políticos, organismos,

medios de comunicación, etc. fueron muchas y variadas desde el aséptico titular de “El Guadalquivir vuelve al Estado” a posturas más polarizadas: “golpe a un símbolo estatutario”, “serio varapalo al autogobierno”, “batacazo histórico”, “ineptitud de ambos gobiernos” o “coherencia con el TC”.

4.4. Delegación de gestión

Inmediatamente de la devolución se plantea por la Junta de Andalucía la delegación por el art. 150.2 de la Constitución, que contaba en principio con el beneplácito del Ministerio de Medio Ambiente. Y el 14 de diciembre del 2012 se acordó por unanimidad en el Parlamento andaluz una proposición de ley para pedir al Congreso la delegación de competencias de las aguas del Guadalquivir, que transcurren íntegramente por Andalucía. Y se aprobó también los tres diputados (uno de cada grupo) que llevarían a Madrid la iniciativa legislativa.

El 11 de junio del 2013 la mayoría parlamentaria del Congreso de los Diputados, más los votos de UPyD, rechazó la delegación solicitada por la cámara autonómica por unanimidad, incluidos los diputados del PP, que votaron en contra en Madrid (en una actuación calificada de traición y engaño por los otros grupos andaluces), poniendo de manifiesto ante el pleno la división de los tres delegados, que, independientemente de su adscripción, llevaban un claro mandato de petición al Congreso. Los argumentos de la oposición versaron más sobre la gestión del gobierno autonómico en general que en relación al tema en cuestión y, menos, a la incoherencia acerca de lo aprobado en Sevilla. El argumento de inconstitucionalidad manifestado podía servir para el anulado artículo 51 pero no para el 150.2, que dice claramente que “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”. Por lo pronto, la CHG ha anunciado recortes en los 4.106 millones de euros de inversiones previstas en el Plan Hidrológico del Guadalquivir, 2009-2015 y desde luego son muchas las deficiencias infraestructurales existentes todavía.

4.5. Situación de otras Comunidades

El artículo 117 del *Nou Estatut* asume y refuerza todas las competencias de las cuencas intracomunitarias y también las del Ebro, sin nombrarlo, adoptando precisamente la fórmula constitucional de las aguas que pasan por Cataluña y, para no salirnos de la zona, discutir la gestión andaluza del 93 % de la cuenca del Guadalquivir es como dudar de que el catalán sea un idioma de Cataluña porque existe la franja aragonesa.

5. CONCLUSIONES

Las cuencas hidrográficas son espacios naturales por donde circulan ríos y afluentes que van al mar, pero no constituyen ámbitos político-administrativos, cuales son las Comunidades Autónomas, según la Constitución de 1978. Éstas poseen una serie de competencias, muchas de ellas relacionadas con el agua (agricultura, industria, turismo, transporte, ordenación del territorio, abastecimientos urbanos, saneamiento, etc.) y, por eso, pueden asumir las cuencas intercomunitarias. En cambio, corresponden al Estado las aguas que discurran por más de una comunidad, seguramente, aunque no se especifica, para controlar actuaciones que pueden repercutir aguas abajo en cantidad y calidad de los recursos.

Andalucía cuenta con las demarcaciones litorales (mediterránea y atlántica, 35 % del agua) e incluye en el Estatuto de Autonomía de 2007 la gestión de las aguas del Guadalquivir que discurran por Andalucía sin afectar a otras Comunidades, con lo que administraría el 95 % de los recursos hídricos con gestión única, aplicando leyes y normas generales y propias en beneficio del medioambiente y el desarrollo de la Comunidad. Pero el Gobierno de Extremadura recurrió al Tribunal Constitucional, más en defensa del Estado (que no había puesto reparos y las Cortes generales aprobaron dicho Estatuto, convertido en Ley Orgánica) que de perjuicios propios (que no se mencionan en ningún caso), puesto que el 2.5 % de cuenca situado en Badajoz, queda aguas arriba y la gestión andaluza no le afectaba en absoluto. De las cinco apelaciones, no hay ni una a favor del recurrente, pero el Tribunal Constitucional admitió a trámite y falló a favor del mismo, inclinándose por una de las “diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias”. Más tarde la mayoría del Congreso de los Diputados (incluidos los que en Sevilla habían apoyado la iniciativa) deniega la petición del parlamento andaluz de que se le delegara la gestión por el art. 150.2. de la Constitución, quedando privada de momento Andalucía de esa función propia, existente en realidad en otras comunidades como Cataluña.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBENTOSA, L (1989): “El clima y las aguas”, *Geografía de España*, Madrid, Ed. Síntesis
- Agenda 21, Andalucía* (2000), Junta de Andalucía
- CANO, G. (1987-90): *Geografía de Andalucía*, Ed. Tartessos, Sevilla, 8 tomos
- CANO, G. (1992): “Confederaciones Hidrográficas” en GIL OLCINA *Hitos Históricos de los Regadíos Españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CANO, G. (1999): *La Naturaleza de Andalucía*, Ed. Giralda, Sevilla
- CANO, G. (2000-2002): *Conocer Andalucía. Gran Enciclopedia Andaluza del siglo XXI*, Ed. Tartessos, Sevilla, 10 tomos.

- CANO, G. (2004): “Modificaciones antrópicas de los regímenes del Guadalquivir y sus tributarios” en GIL OLCINA, *Alteración de los regímenes fluviales peninsulares*, Cajamurcia.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR, *Memorias*, varios años.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR, Página WEB.
- Decreto del Consejo de Ministros de 4 de mayo del 2012.*
- FRONTANA, J. (2002): *Agua y Territorio*, Granada, Instituto de Desarrollo Regional.
- Estatuto de Autonomía de Andalucía*, 2007.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña*, 2006.
- Ley de Aguas de Andalucía* 4/2010 de 8 de junio.
- MÁRQUEZ, J. (2001): “Las grandes unidades del paisaje agrario andaluz”, en *Conocer Andalucía*, Op. Cit., Tomo 5.
- MARTÍN, E. (1987): “Los ríos andaluces”, en *Geografía de Andalucía*, Ed. Tartessos, Sevilla, 8 tomos, Tomo 2.
- MORAL, L. (2002): Coordinador *III Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua*, Sevilla.
- Sentencia del Tribunal Constitucional* de 16 de marzo de dos mil once. sobre nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- VALLE, B. (2001): “Ríos, cuencas hidrográficas y gestión de las aguas” en tomo 1 de *Geografía de Andalucía*, Ed. Tartessos, Sevilla, 8 tomos.