

# REGADÍOS



*Embalse del Conde de Guadalhorce, Árdales (Málaga). Fuente: MEC*

## Una ley netamente andaluza

Ana I. Sánchez

Periodista agroalimentario



La Ley de Aguas para Andalucía es ya una realidad. Tras dos años de intenso trabajo y, sobre todo, de diálogo con los distintos agentes económicos y sociales, el pasado 9 de agosto fue finalmente publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA). A pesar de la apuesta por el consenso que ha dirigido todo el proceso, lo cierto es que el texto final no contenta a todos por igual.

El germen de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía se encuentra en la reforma de su propio Estatuto de Autonomía, publicado tres años antes. El nuevo texto ponía especial énfasis en el cuidado y protección del medio ambiente y, por tanto, en la utilización racional de los recursos naturales, entre ellos, el agua como bien más relevante. Asimismo, en virtud de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, el Gobierno andaluz se atribuía competencias exclusivas sobre la cuenca del Guadalquivir, siendo este aspecto uno de los fundamentos de la Ley de Aguas para Andalucía y uno de los más controvertidos.

Posteriormente a la aprobación de la reforma del Estatuto regional, concretamente el 5 de diciembre de 2008, el Consejo Andaluz del Agua, máximo órgano de consulta y participación social en la materia, dio luz verde al llamado Acuerdo Andaluz por el Agua. Se trataba de un documento programático que respondía a la voluntad del Parlamento de Andalucía de propiciar un consenso político y social en torno al agua como recurso esencial y factor clave para el desarrollo sostenible de Andalucía.

Semanas después, se producían dos hechos claves. Por un lado, el 1 de enero de 2009 se culminaba el proceso de transferencia a la Junta de Andalucía de la gestión de las aguas que transcurren por su territorio, con la incorporación de la cuenca del Guadalquivir, en virtud del Real Decreto 1666/2008. Por otro, días más tarde, el 7 de enero, el Consejo de Gobierno

acordaba promover el Acuerdo Andaluz por el Agua, como documento garante de los principales objetivos que debía contener la futura ley autonómica: asegurar una gestión del agua comprometida con las generaciones futuras, garantizar su disponibilidad y uso sostenible, lograr una administración hidráulica más moderna y eficaz, así como establecer un nuevo régimen económico-financiero para un uso más responsable.

**// EL OBSERVATORIO DEL AGUA ES OTRO INSTRUMENTO DE NUEVA CREACIÓN QUE SERVIRÁ “PARA HACER EFECTIVA LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA SOCIEDAD”, SEGÚN JUAN PANIAGUA, PROPORCIONANDO TODA LA INFORMACIÓN RELATIVA AL CICLO INTEGRAL DEL AGUA DE FORMA CLARA Y TRANSPARENTE //**

### VALORACIONES GENERALES

Aunque la gran mayoría de las organizaciones participantes en la redacción de la ley resaltan la actitud negociadora que ha imperado en todo el proceso, las valoraciones son muy diversas. En este sentido,

## NOVEDADES DE LA LEY

Según el director gerente de la Agencia Andaluza del Agua, Juan Paniagua, esta ley es necesaria porque con la gestión, desde el 1 de enero de 2009, de la totalidad de las aguas que discurren por su territorio, Andalucía requiere un marco normativo propio en función de sus necesidades específicas. "Necesitamos un instrumento que nos permita gestionar los recursos hídricos de forma que podamos garantizar la protección

del recurso y propiciar un ordenado desarrollo económico y social de Andalucía", asegura. Entre sus novedades, Juan Paniagua destaca la flexibilización del régimen concesional y la creación, en cada demarcación hidrográfica, de bancos públicos de agua, que servirán para gestionar "de forma más eficiente los recursos hídricos, respetando siempre los derechos concesionales ya adquiridos". Asimismo, el director gerente subraya la constitución del Observatorio del Agua como

otro instrumento de nueva creación que servirá "para hacer efectiva la participación activa de la sociedad", proporcionando toda la información relativa al ciclo integral del agua de forma clara y transparente.

La Ley de Aguas para Andalucía incluye, además, un plan de infraestructuras para alcanzar los objetivos de calidad marcados por la Directiva Marco de Aguas 2000/60/CE, introduce un marco general de derechos y obligaciones de los usuarios, regula la

constitución de Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas (CUMAS), establece un nuevo régimen económico-financiero para alcanzar los objetivos europeos en materia de recuperación de costes, incentiva la eficiencia y el uso racional del agua a través de nuevas tarifas y cánones, y fija, en 2015, la fecha tope para completar las infraestructuras de modernización de regadíos e iniciar la facturación por volumen consumido en sustitución de la facturación por superficie.

la organización agraria COAG-Andalucía la califica de "satisfactoria", mientras UPA-Andalucía llegó a subrayarla como "una de las más modernas y avanzadas de Europa". Por su parte, ASAJA-Andalucía, la organización agraria más crítica con la ley, muestra su descontento y cuestiona su pertinencia, pues "la regulación nacional ya es compleja y prolija en esta materia", tal y como manifiesta el asesor jurídico de ASAJA-Andalucía, Emilio Vieira.

Igualmente negativas, son las valoraciones generales de la Asociación de Comunidades de Regantes de Andalucía (Feragua) y de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (Fenacore), que consideran que esta ley peca de "duplicidad competencial", en perjuicio de la unidad de cuenca, y debilita el papel de las confederaciones hidrográficas.

Por su parte, Ecologistas en Acción critica las prisas en la fase final del proceso y coincide con las comunidades de regantes en la falta de respeto al principio de unidad de cuenca. Asimismo, en opinión del coordinador del área de Aguas de Ecologistas en Acción de Andalucía, Antonio Amarillo, la ley nace supeditada a los intereses de los que más consumen y supone una amnistía para los miles de pozos ilegales que existen en Andalucía.

## CONSTITUCIONALIDAD

En opinión del asesor jurídico de ASAJA-Andalucía, Emilio Vieira, "la ley tiene un defecto" que han resaltado muchos juristas y es si la Junta puede tener competencia sobre un río intercomunitario, como es el Guadalquivir, cuyas aguas discurren no sólo por Andalucía (90,22%), sino también por las comunidades de Castilla-La Mancha (7,13%), Extremadura (2,45%) y Murcia (0,20%).

En este sentido, Emilio Vieira explica que

*Hidrante multiusuario*



## // LA LEY DE AGUAS FIJA EN 2015 LA FECHA TOPE PARA COMPLETAR LAS INFRAESTRUCTURAS DE MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS E INICIAR LA FACTURACIÓN POR VOLUMEN CONSUMIDO EN SUSTITUCIÓN DE LA FACTURACIÓN POR SUPERFICIE //

la Ley de Aguas para Andalucía desarrolla las competencias que la Junta ha asumido en exclusividad sobre el río Guadalquivir —en el artículo 51 de su Estatuto de Autonomía—, cuando sobre ese proceso existe un recurso de inconstitucionalidad en contra, presentado por Extremadura y pendiente de resolución.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Artículo 51. *Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.*

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 149.1.22.º de la Constitución.

Por su parte, el presidente de FENACORE, Andrés del Campo, incide en que, tal y como recoge la Constitución en su artículo 149, la administración del agua en cuencas intercomunitarias corresponde "única y exclusivamente" al Estado, a través de las confederaciones hidrográficas y no a las ad-

## QUIÉN DICE QUÉ

// “Esta ley es necesaria porque con la gestión, desde el 1 de enero de 2009, de la totalidad de las aguas que discurren por su territorio, Andalucía requiere un marco normativo propio en función de sus necesidades específicas”. **JUAN PANIAGUA, AGENCIA ANDALUZA DEL AGUA //**



// “La ley nace supeditada a los intereses de los que más consumen y supone una amnistía para los miles de pozos ilegales que existen en Andalucía”. **ANTONIO AMARILLO, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN //**

// “La ley tiene un defecto que han resaltado muchos juristas y es si la Junta puede tener competencia sobre un río intercomunitario, como es el Guadalquivir”. **EMILIO VIEIRA, ASAJA-ANDALUCÍA //**



// “Tal y como recoge la Constitución en su artículo 149, la administración del agua en cuencas intercomunitarias corresponde única y exclusivamente al Estado, a través de las confederaciones hidrográficas”. **ANDRÉS DEL CAMPO, FENACORE //**

// “El hecho de considerar la interconexión entre sistemas de explotación de recursos asegura, más si cabe, la concepción de cuenca como unidad”. **EDUARDO LÓPEZ, COAG-ANDALUCÍA //**



// “La aplicación del canon de servicios generales “puede suponer un incremento de costes muy importante”. **PEDRO PARIAS, FERAGUA //**

// “El régimen sancionador es uno de los aspectos que podrían haberse mejorado, con un filosofía consistente en la prevención mediante medidas cautelares y no la sanción, que puede ser la ruina del usuario”. **AGUSTÍN RODRÍGUEZ, UPA-ANDALUCÍA //**



ministraciones autonómicas. Por tanto, desde FENACORE se aboga por un pacto nacional que haga prevalecer los intereses generales frente a los locales y evite injerencias de las comunidades autónomas: Aragón y Cataluña sobre el Ebro, Castilla-La Mancha sobre el Tajo, Castilla y León sobre el Duero, y Andalucía sobre el Guadalquivir.

“Aquí no sirve la opinión de unos o de otros”, afirma Juan Paniagua, de la Agencia Andaluza del Agua. Según el director gerente, lo importante es lo que dice el Consejo Consultivo de Andalucía al respecto y, en su dictamen aprobado por unanimidad, “dejó muy claro que el documento normativo andaluz es absolutamente respetuoso con la Constitución”.

### UNIDAD DE CUENCA

Sobre este aspecto, las opiniones están muy divididas. Feragua, Fenacore y Ecolo-

gistas en Acción consideran que la Ley de Aguas para Andalucía no respeta el principio de unidad de cuenca, una aportación española a la gestión hidráulica que data de 1926, que hoy está consolidado por la Directiva Marco de Aguas como modelo de referencia para todo el ámbito comunitario. Según el secretario general de Feragua, Pedro Parias, la Ley de Aguas suprime este principio y apuesta por un “modelo provincializado” de la gestión.

Por su parte, ASAJA-Andalucía no tiene claro que la unidad de la cuenca quede rota, mientras que para el secretario de Organización de COAG-Andalucía, Eduardo López, este principio “sale reforzado”, toda vez que se establece expresamente que se respetará la unidad de gestión del agua y de los sistemas de explotación de la demarcación hidrográfica en las diferentes fases del ciclo hidrológico. Asimismo, “el hecho de considerar la interconexión

entre sistemas de explotación de recursos asegura, más si cabe, la concepción de cuenca como unidad”, apostilla.

Juan Paniagua, de la Agencia Andaluza del Agua, explica que la gestión de los ríos respeta la unidad de cuenca y que la actual estructura de la Junta de Andalucía lo que hace es acercar las delegaciones provinciales a los usuarios de cara a la gestión ordinaria. “Es más lógico que, con independencia del distrito hidrográfico al que pertenezca el usuario, la gestión la realice en su propia provincia”, puntualiza.

### PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

En virtud de la ley, corresponde a la Consejería competente en materia de agua elaborar la planificación de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias y participar en la planificación hidrológica que corresponde a la Administración del Estado. Asimismo, el artículo 23 determina que serán los planes hidrológicos de demarcación los que establecerán el orden de preferencia de usos de agua, conforme a una escala en la que se equiparan los usos agrarios a los industriales, turísticos y otras actividades económicas.

Artículo 23.2. de la Ley de Aguas para Andalucía

- a) Usos domésticos para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo de boca y de salubridad.
- b) Usos urbanos no domésticos en actividades económicas de bajo consumo de agua.
- c) Usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo.
- d) Otros usos no establecidos en los apartados anteriores.

El asesor jurídico de ASAJA-A es rotundo en este aspecto y señala que este artículo choca con la normativa nacional en la que, tras el abastecimiento humano, se sitúa a la agricultura, por importancia. Con este cambio en el orden de prelación, Emilio Vieira considera que los regantes andaluces serán “agricultores de segunda”.

Por su parte, Juan Paniagua explica que lo que hace la ley es equiparar las actividades productivas, en favor del medio ambiente y el desarrollo socioeconómico de Andalucía, para primar criterios como la sostenibilidad, el mantenimiento de la co-

// LA LEY DE AGUAS PARA ANDALUCÍA RESULTA ESPECIALMENTE NOVEDOSA PUES EQUIPARA, POR PRIMERA VEZ, LOS RECURSOS HÍDRICOS SUBTERRÁNEOS A LOS SUPERFICIALES REGULANDO SU GESTIÓN E IMPULSANDO LA CREACIÓN DE COMUNIDADES DE USUARIOS //

hesión territorial y el mayor valor añadido de generación de riqueza y empleo para Andalucía, eso sí, “respetando siempre los derechos ya adquiridos”.

**AGUAS SUBTERRÁNEAS**

La Ley de Aguas para Andalucía resulta especialmente novedosa en este punto pues equipara, por primera vez, los recursos hídricos subterráneos a los superficiales regulando su gestión e impulsando la creación de comunidades de usuarios. Introduce, asimismo, nuevas medidas para controlar las extracciones de los acuíferos y pone especial interés en la protección de los acuíferos en riesgo de sobreexplotación.

Antonio Amarillo, de Ecologistas en Acción, critica que la ley no obligue a solicitar autorización para captaciones que no sobrepasen los 7.000 m<sup>3</sup>, salvo en caso de que la masa de agua subterránea haya sido declarada en riesgo de no alcanzar el buen estado o esté bajo control preventivo. “Sin este control será imposible conocer el balance de cada acuífero y, por tanto, su buena gestión pública”, sentencia.

Por otra parte, la nueva ley obliga a los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas públicas con origen en masas de agua subterránea a constituirse en comunidades de usuarios (CUMAS), cuando así lo requiera la Consejería competente,

para una mejor gestión de los recursos. El artículo 35 prevé además, la creación de comunidades generales de usuarios –por unión de varias comunidades relacionadas con una misma masa de agua- y de juntas centrales de usuarios –con representación de usuarios individuales y comunidades-.

La regulación de las CUMAS para la autogestión de los regantes es uno de los aspectos más destacados por organizaciones como UPA-Andalucía e incluso por Feragua. Para Pedro Parias, se trata de un elemento positivo pues, reconocen, “existe cierto descontrol”.

**DERECHOS DE USO Y CONTROL**

Otra de las novedades de la ley es la flexibilización del régimen concesional, con la equiparación de las actividades económicas, y la revisión y actualización de las concesiones de aguas públicas, lo que permitirá liberar nuevos recursos procedentes de la modernización de regadíos e impulsar nuevos sectores que generen riqueza y sean medioambientalmente sostenibles

Según establece el artículo 45, las concesiones de aprovechamiento de aguas se otorgarán por un plazo máximo de 20 años, siendo éste otro de los puntos en los que, según Emilio Vieira, la ley regional choca con la nacional, puesto que en esta última las concesiones se

Cultiva Oportunidades  
Cosecha Beneficios



**agraria**  
FERIA DE MAQUINARIA

Servicios para el desarrollo de la agricultura    Maquinaria para la ganadería    Innovaciones tecnológicas y maquinaria

9 al 12 febrero  
**2011**



[www.feriavalladolid.com](http://www.feriavalladolid.com)

**RESERVA DIRECTAMENTE**  
llamando al **983 429 115 / 192**  
o escribiéndonos a  
**comercial2@feriavalladolid.com**

otorgan por 75 años. No obstante, la Ley de Aguas para Andalucía recoge que podrán otorgarse concesiones por un período de tiempo superior cuando quede acreditado que las inversiones que deban realizarse para el desarrollo de la actividad económica requieran un plazo mayor para garantizar su viabilidad. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga contemplada en el artículo 59 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

## // LA REGULACIÓN DE LAS CUMAS PARA LA AUTOGESTIÓN DE LOS REGANTES ES UNO DE LOS ASPECTOS MÁS DESTACADOS POR ORGANIZACIONES COMO UPA-ANDALUCÍA E INCLUSO POR FERAGUA //

Por otra parte, dentro del capítulo *Derechos de uso y control* se recoge otro de los aspectos considerados clave por el sector como es la posibilidad de que en cada demarcación o, en su caso, distrito hidrográfico de Andalucía pueda constituirse un Banco Público del Agua, siendo una demanda histórica de COAG-Andalucía, defendida por UPA-Andalucía, que evitará el mercadeo entre particulares y dirigirá los recursos disponibles hacia donde mayor beneficio social generen. Se introduce, además, la posibilidad de intercambiar derechos entre usuarios sin necesidad de ostentar previamente dicha condición y se crea un registro de derechos de aguas.

### RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

He aquí otro de los aspectos más controvertidos de la Ley de Aguas que no deja a ninguna de las partes indiferente. El director gerente de la Agencia Andaluza del Agua, explica que, hasta ahora, todos los usuarios de aguas superficiales pagaban el canon de regulación y la tarifa de utilización, un concepto que con la nueva ley se generaliza. Así que, informa, “atendiendo a criterios de equidad e igualdad, todos los usuarios –incluidos los de las aguas subterráneas– deberán afrontar ese canon, puesto que no es justo que sólo unos pocos paguen y otros no”.

En opinión de Emilio Vieira, los usuarios de aguas privadas no pagan según el mar-



*Balsa de riegos empleada para invernaderos*

co legal nacional por lo que desde ASAJA-Andalucía siguen sin estar de acuerdo con que se imponga un canon a los pozos de aguas privadas construidos y mantenidos por particulares. Por su parte, Pedro Parias, de Feragua, considera que la aplicación del canon de servicios generales “puede suponer un incremento de costes muy importante”.

En el lado contrario se sitúa UPA-Andalucía. Su secretario general, Agustín Rodríguez, subraya que el nuevo régimen económico-financiero conlleva un sistema tarifario más justo que romperá con las desigualdades existentes.

### RÉGIMEN SANCIONADOR

En otro orden de cosas, la ley establece un régimen sancionador para las infracciones sobre el dominio público hidráulico. Las clasifica en leves, graves y muy graves, y contempla multas que pueden superar los 600.000 €.

Asimismo, crea las llamadas “multas coercitivas a comunidades de usuarios”, para penalizar el incumplimiento de las resoluciones definitivas en vía administrativa que la Consejería competente pueda dictar. En este caso, las sanciones económicas varían entre los 150,25 € y un máximo de 1.502,25 €.

Agustín Rodríguez considera que el régimen sancionador es uno de los aspectos que podrían haberse mejorado, “con una

filosofía consistente en la prevención mediante medidas cautelares y no la sanción, que puede ser la ruina del usuario”.

### OTROS ASPECTOS

Por último, es preciso destacar que la Agencia Andaluza del Agua, artífice de la Ley 9/2010, desaparecerá próximamente. Cinco años después de su creación en 2005, el Gobierno regional ha decidido traspasar sus competencias a una Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, con el apoyo de un órgano instrumental de nueva creación que se ha dado a conocer como Agencia Pública de Medio Ambiente y Agua.

Una vez más, las voces más críticas con este cambio son ASAJA-Andalucía, que considera que lo pertinente es que exista un solo organismo, y FERAGUA que va más allá y asegura que la reforma propuesta “rompe uno de los consensos básicos del Acuerdo Andaluz por el Agua que establecía la conveniencia de que los asuntos del agua fueran gestionados por un organismo específicamente competente, caso de la Agencia Andaluza del Agua”.

En cualquier caso, el director gerente de la todavía Agencia Andaluza del Agua, Juan Paniagua, asegura que los cambios no afectarán al desarrollo y aplicación de la ley, puesto que es, en sí misma, una garantía del mantenimiento de la gestión.