

# LA GESTIÓN ESPAÑOLA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL CONTEXTO DEL COVID-19<sup>1</sup>

*Francisco Delgado Piqueras<sup>2</sup>*

## **1. Sobre la Naturaleza Jurídica de las Medidas Propias del Estado de Alarma**

El COVID-19 es, sin duda, un acontecimiento que marcará nuestras vidas. Estamos ante un drama de dimensión mundial que responde a una enfermedad infecciosa desconocida hasta ahora, con alta capacidad de contagio y consecuencias letales en muchos casos. Es claro que cada país tiene unas condiciones de partida diferentes y la enfermedad se ha expresado de manera desigual. También hay divergencias en cuanto al modo de hacerle frente. No obstante, creo que el conocimiento de las maneras de abordarlo en cada país nos puede permitir extraer enseñanzas, como siempre que hacemos al comparar la respuesta de los diferentes ordenamientos a problemas comunes. En ese sentido, me propongo exponer en sus líneas maestras cuál ha sido la respuesta en España para afrontar la crisis del COVID-19, según se expresa a través de medidas innovadoras del Ordenamiento jurídico. En ese contexto general se ha de enmarcar la gestión de los recursos hídricos desde que se decretara el estado de alarma, por RD 463/2020, de 14 de marzo, hasta aquí.

Digo esto porque el sector que nos ocupa (la gestión de los recursos hídricos) no ha sido objeto de una consideración especial. Únicamente la garantía de los servicios de agua potable y saneamiento ha merecido una regulación específica dentro del estado de alarma.

Me refiero a la Orden SND/274/2020, de 20 marzo, de Medidas en relación con los Servicios de Abastecimiento de Agua de Consumo Humano y de Saneamiento de Aguas Residuales, y también a las disposiciones para garantizar el suministro de agua y energía a los hogares, impidiendo el corte del servicio a las familias vulnerables.

Pero esa cuestión se abordará en la siguiente mesa temática y, por consiguiente, no debo yo entrometerme en lo que será la exposición del profesor Joaquín Tornos, que lo hará con mucha mayor solvencia.

---

1 Basado en la ponencia presentada en las VIII Jornadas de Derecho de Aguas "El Derecho de Aguas frente al COVID-19", organizadas por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 11-12-2020. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER2017-86637-C3-3-P y de título Energías Renovables y Agricultura de Regadío: Agua y Electricidad Verde, financiado por el Ministerio español de Ciencia, Investigación y Universidades.

2 Doctor y Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha (España).

Por tanto, mi trabajo intentará presentar una síntesis de las medidas generales frente al COVID-19 e identificar las que podrían tener más relación con la gestión de las aguas. Y también dar mi visión de cuál ha sido su impacto, para así responder al cuestionario que tan acertadamente nos ha facilitado el profesor Alberto Cairampoma para orientar nuestras aportaciones.

En una primera aproximación, es de destacar que la lucha contra la pandemia ha dado lugar a un aluvión de disposiciones legales y reglamentarias a todos los niveles local, regional, nacional, europeo...<sup>3</sup> Por razones de tiempo, yo me voy a centrar exclusivamente en las dictadas por el Gobierno de España, que son de diferente rango (Real Decreto Ley, Real Decreto, Órdenes Ministeriales) pero que responden todas al diseño previsto en el art. 116 de la Constitución Española CE: el estado de alarma<sup>4</sup>. Con ésta, será la segunda vez que se utiliza esta potestad constitucional<sup>5</sup>.

Ha sido una labor frenética en las primeras semanas, pues hubo que poner en pie el marco jurídico que respaldara numerosas medidas destinadas a atajar la enfermedad propiamente dicha, evitando los contagios mediante restricciones de las libertades de circulación, de reunión y otras. Así como paliar las repercusiones económicas de estas medidas sobre el tejido social y empresarial, especialmente

3 El Boletín Oficial del Estado ofrece una recopilación de más de 300 normas de derecho español y europeo, actualizadas y consolidadas, que comprenden todas sus redacciones, desde el texto original hasta la versión vigente: véase BOE.es - COVID-19: Derecho Europeo y Estatal. Más de 3.000 páginas del BOE que Muñoz califica de epidemia normativa insoportable, pues supera la capacidad de comprensión de los ciudadanos (2020, pág. 111).

4 Art. 116 CE: "1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. 2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración. 3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. 4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones. 5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. 6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes." (Constitución Española [CE], 1978, art. 116)

5 El único precedente en la reciente historia democrática española ha sido el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, "por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo". Diez años después, el pasado 15 de octubre de 2020, la justicia condenó a penas de multa entre 15.000 y 31.000 euros a los controladores aéreos que participaron en aquella huelga salvaje que causó el caos en el tráfico aeroportuario.

graves en España debido a la caída del turismo internacional, que es uno de los motores de nuestra economía. El turismo es el sector que más riqueza aporta a la economía española en términos de PIB y de empleo<sup>6</sup>.

Estas medidas han merecido la crítica acerba de la oposición política, presta a aprovechar la debilidad del Gobierno de coalición, exponiéndolo a obtener el respaldo a sus medidas entre los grupos minoritarios nacionalistas. Tampoco ha contribuido a la eficacia del combate contra la pandemia las disonancias entre las Comunidades Autónomas, por la confusión y desconfianza que generan entre la ciudadanía.

Como cabía esperar, el tema ha generado ríos de tinta en publicaciones y seminarios *on line*, así como en los medios de comunicación<sup>7</sup>. Algunas de las críticas doctrinales se han visto contagiadas del debate político, que no me corresponde analizar. Dejando esto aparte, también observo que otras están caracterizadas por una incomprensión de partida sobre la naturaleza del problema: la pandemia, y la respuesta que corresponde dar desde el ordenamiento jurídico; que, en primer lugar, es ordenar las restricciones de derechos. Ante la falta de vacunas y de tratamientos curativos las únicas medidas eficaces posibles son las dirigidas a evitar los contagios, tales como la distancia interpersonal, el confinamiento, la cuarentena, las restricciones de aforos, de horarios; en definitiva, imponer limitaciones a ciertas libertades, sin llegar a suspenderlas ni suprimirlas.

Estas disposiciones se incardinan en lo que la doctrina denomina “reglamentos contra legem o de necesidad”. Como explican los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez (2015, pág. 242), esta categoría se justifica únicamente en función de una situación de emergencia excepcional, que coloca en primer plano el viejo principio “*salus populi suprema lex est*”, por encima incluso de la primacía de la ley, que queda transitoriamente excepcionada. Como dicen estos maestros: “hay una reserva de poder último en la Administración que no sólo la permite, sino que la obliga a actuar en la situación de circunstancias excepcionales para salvar los valores sociales supremos” (García & Fernández, 2015, pág. 242).

En esta categoría incluyen no solo el art. 116 CE y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. También los poderes extraordinarios de los alcaldes previstos por la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local<sup>8</sup>. Ni que decir tiene que la legislación sanitaria contiene

6 Según la “Cuenta satélite del turismo de España. Año 2019”, que elabora el Instituto Nacional de Estadística, el peso del turismo alcanzó los 154.487 millones de euros en 2019, lo que supuso el 12,4% del PIB. Las ramas características del turismo generaron 2,72 millones de puestos de trabajo, el 12,9% del empleo total (INE, 2019).

7 Por cuestión de espacio, me limitaré a citar algunas publicaciones monográficas: El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (2020); Revista General de Derecho Constitucional nº 3, de octubre de (2020); Cerdeira Bravo de Mansilla, Guillermo (dir.), (2020); Blanquer, (2020); Mingorance, (2020).

8 “1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: ...m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.” (Ley 7/1985, 2 de abril de 1985, art. 21)

las previsiones más específicas frente a epidemias y otras emergencias de este tipo (Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública y artículo 54. Medidas especiales y cautelares de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) o epizootias o zoonosis (Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, arts. 20, 26, *passim*).

También la legislación española de aguas contiene previsiones de este género, que permiten adoptar medidas extraordinarias para hacer frente a situaciones excepcionales de sequías, inundaciones y otros graves desórdenes hídricos, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros<sup>9</sup>. El recurso a esta potestad no es nada infrecuente, dada la acusada irregularidad de las precipitaciones en España, si bien en esta ocasión, en el tiempo que dura el COVID-19, todavía no ha sido preciso actuarlas.

En relación con la declaración inicial del estado de alarma, sus prórrogas y las medidas adoptadas en este caso concreto del COVID-19, opiniones muy fundamentadas son las publicadas por el profesor Tomás de la Quadra-Salcedo en el diario El País<sup>10</sup>. En este caso, al citado principio *salus populi* hay que sumar el viejo principio romano de no hacer daño al otro: *alterum non laedere*. Y es que, como explica el profesor, el estado de alarma se fundamenta en la constatación de que todos podemos transmitir la enfermedad, incluso inconscientemente. Y, ante la imposibilidad de identificar a cada uno de los portadores, se tiene que imponer la recomendación científica de limitar para todos la libre circulación y desplazamiento.

Digamos, para concluir esta introducción, que aparte de las discusiones dogmáticas, han sido innumerables las aportaciones tendentes a la mejora de aspectos de orden práctico y gerencial, a la luz de las carencias puestas de manifiesto por la pandemia (por ejemplo, Cantero, 2020; Gallego, 2020). Y también han empezado a aparecer las primeras resoluciones judiciales, relacionadas muchas de ellas con la ratificación judicial de las medidas sanitarias urgentes<sup>11</sup> y

9 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas: artículo 58. Situaciones excepcionales.

“En circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales, el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, oído el organismo de cuenca, podrá adoptar, para la superación de dichas situaciones, las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión. La aprobación de dichas medidas llevará implícita la declaración de utilidad pública de las obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación.” (Real Decreto Legislativo 1/2001 [Ministerio de Medio Ambiente], 20 de julio de 2001, art. 58)

10 (De la Quadra-Salcedo, Estado de alarma y lealtad, 2020; De la Quadra-Salcedo, Límite y restricción, no suspensión, 2020; De la Quadra-Salcedo, La aversión europea al estado de excepción, 2020; De la Quadra-Salcedo, Rompiendo el espejo, 2020; De la Quadra-Salcedo, Abracadabra, 2020). Desde una perspectiva histórica, en cambio, el profesor Muñoz considera innecesaria la declaración del estado de alarma para la adopción de medidas ya previstas en la legislación sanitaria, debiendo limitarse el Gobierno del Estado a la coordinación del ejercicio de la competencia que en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas (2020, pág. 94 y ss).

11 Como botón de muestra, Auto 84/2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de

otras con impugnaciones que, a buen seguro, con el tiempo se irán incrementando conforme se tramiten los procesos<sup>12</sup>.

A continuación, voy a dar resumida cuenta de las principales disposiciones dictadas con motivo del COVID-19, para fijarme un poco más en las medidas que pueden afectar a la gestión de los recursos hídricos y responder a los temas sugeridos para esta publicación.

## 2. Gobernanza del Agua e Impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se nos pregunta en primer lugar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados en 2015 por las Naciones Unidas para dar continuidad a la Agenda 2030 de Desarrollo del Milenio. Si recordamos, uno de estos (el Sexto) es garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento de las aguas residuales para toda la población. Esa meta se marca para el año 2030, previendo que la escasez aumente como consecuencia de los efectos del cambio climático<sup>13</sup>. Por lo cual es importante preservar las masas de agua: ríos, acuíferos y humedales.

Este objetivo es clave para alcanzar el objetivo Tercero, que es garantizar la salud de todos. Se ha dicho, y con razón, que en los países en desarrollo la salud pública depende más del abastecimiento de agua potable que del número de camas de hospital. ¡Qué duda cabe! Lo estamos viendo cuando la primera recomendación contra el COVID-19 es el aseo de manos. No me extenderé mucho porque este objetivo atañe más bien a otros capítulos. Solo apuntaré que el abastecimiento de agua potable es un objetivo ya realizado en España hace mucho tiempo, sin perjuicio de circunstancias coyunturales de sequía extrema, como las que afrontó Barcelona en 2008 o Mallorca en 1995.

En cuanto al saneamiento, según las cifras del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico en España se depura más del 80% del agua residual urbana e industrial (Dirección General del Agua, 2020). El 100% de los núcleos mayores de 15.000 h. Es una competencia de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas, que con frecuencia contratan la operación de estas instalaciones con empresas privadas. Esta política tuvo un gran impulso a partir de los años noventa, con la aprobación de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo,

---

Santa Cruz de Tenerife, que ratifica el confinamiento de un hotel; Auto del Juzgado de Instrucción nº 1 de Albacete de 5 julio 2020, que ratifica el confinamiento de un edificio de viviendas; Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias de 22 de enero 2021, que ratifica la suspensión de clases presenciales en la Universidad, pero no de los exámenes.

12 Como el Auto 84/2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santa Cruz de Tenerife, que ratifica el confinamiento de un hotel; Auto del Juzgado de Instrucción nº 1 de Albacete de 5 julio 2020, que ratifica el confinamiento de un edificio de viviendas; Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias de 22 de enero 2021, que ratifica la suspensión de clases presenciales en la Universidad, pero no de los exámenes. Auto del Tribunal Constitucional núm. 40/2020, de 30 de abril, que inadmite el recurso de amparo del derecho de manifestación presentado por un sindicato contra la declaración del estado de alarma en la emergencia de COVID-19; Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo nº 1569/2020, de 20 de noviembre (rec. 140/2020), que desestima el recurso contra la Orden SND/2020, de 19 mayo que regula el uso obligatorio de la mascarilla anti-COVID-19.

13 Una breve síntesis referida a España en Díaz (2019).

sobre Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas y del Real Decreto Ley 11/1985, de 28 de diciembre, que la traspuso; lo que propició una inversión superior a los 10.000 millones de euros. Hoy hay en España unas 3.000 estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) en funcionamiento, con una capacidad de depuración superior a los 4.000 hm<sup>3</sup>/año.

Esto no significa que no haya problemas<sup>14</sup>. Al igual que otros países, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado en cinco sentencias que España no ha implementado correctamente la Directiva 91/271/CEE; es decir, que no ha garantizado el tratamiento adecuado de todas las aguas residuales urbanas vertidas en determinadas zonas sensibles procedentes de ciertas aglomeraciones. En un caso, al haber transcurrido el plazo concedido por el Tribunal sin resolver el problema, impone una sentencia condenatoria con una importante sanción económica<sup>15</sup>.

Por cierto que, al hilo de la pandemia, hemos sabido que “La vigilancia microbiológica en aguas residuales puede utilizarse como indicador epidemiológico para la detección de la circulación del virus en la población”, habiendo “demostrado su sensibilidad, incluso cuando la prevalencia de la COVID-19 presenta niveles bajos en la población” (aguasresiduales.info, 2020). Como consecuencia, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “ha puesto en marcha este proyecto de Vigilancia microbiológica en aguas residuales y aguas de baño como indicador epidemiológico para un sistema de alerta temprana para la detección de SARS-CoV-2 en España” (aguasresiduales.info, 2020).

Dicho esto, lo cierto es que no tenemos noticias de que la situación de COVID haya causado ninguna dificultad para proveer de agua a ningún uso concreto. Lo que sí padecemos es un problema crónico de insuficiencia de agua para el regadío, sobre todo en la vertiente mediterránea y los archipiélagos.

Desde hace siglos, España ha tratado de aumentar la escasa e irregular capacidad natural de los ríos mediterráneos mediante embalses, trasvases y, desde los años 60, con la explotación de las aguas subterráneas. Pero las posibilidades que ofrecen estas obras hidráulicas no dan mucho más de sí. Mientras que las necesidades no paran de crecer, lo que da lugar a conflictos por el acceso al agua. Un ejemplo de los conflictos a que esto da lugar se refleja en las conclusiones de la Abogada General del TJUE presentadas el pasado día 3 de diciembre de 2020 (Asunto C-559/19 Comisión Europea contra Reino de España) por el deterioro del espacio natural de Doñana a causa de las extracciones ilegales de aguas subterránea para el riego de los frutos rojos (fresas, moras, frambuesas, arándanos) (Comisión Europea contra Reino de España, 2019).

14 Desde un plano jurídico, recomendamos el libro dirigido por Setuáin (2020), en el que diversos especialistas analizan los problemas normativos, de planificación, gestión y financieros en España y los países americanos.

15 Nos referimos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava) de 25 julio 2018 (Caso Comisión Europea contra Reino de España) (ECLI: ECLI:EU:C:2018:606), que declara el incumplimiento de la STJUE de 14 de abril de 2011 e impone una multa coercitiva de 10.950.000 euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia y suma a tanto alzado de 12 millones de euros.

Se trata de una agricultura exportadora floreciente, en la comarca de El Condado (Huelva), que emplea mucha mano de obra nacional e inmigrante. La Abogada General propone al Tribunal que declare el incumplimiento por parte del Reino de España de la Directiva 92/43/CEE relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, debido a las repercusiones negativas que sufren las marismas de Doñana, la Dehesa del Estero y Montes de Moguer como consecuencia de las extracciones de agua subterránea desde 2006 y el incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE, “que establece un Marco Comunitario de Actuación en el ámbito de la Política de Aguas”, al estimar que el Plan Hidrológico del Guadalquivir no prevé medidas para evitar y corregir ese problema (Comisión Europea contra Reino de España, 2019).

La solución que ofrece el Estado español, con el apoyo de la Junta de Andalucía, está en la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, “sobre la Transferencia de Recursos de 19,99 hm<sup>3</sup> desde la Demarcación Hidrográfica de los Ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir”. Este proyecto supone la construcción de dos embalses que atiendan los crecimientos en las demandas de regadío y otros usos en las cuencas cedentes. Y, por otro lado, el trasvase contribuye con 3 m<sup>3</sup>/año a asegurar el abastecimiento de los pueblos de El Condado. El resto del agua irá destinado a la sustitución de bombeos de aguas subterráneas del acuífero Almonte-marismas, en las zonas agrícolas de regadío, para mejorar los balances de agua en el entorno de Doñana. De este modo, se procura un desarrollo sostenible de la actividad agraria en la comarca y el equilibrio hídrico del Parque Nacional de Doñana.

Volveré después sobre el problema de la escasez de agua, nuestro principal desafío, para apuntar la que sería, a mi juicio, la manera de afrontarlo incrementando los recursos de agua disponible; amén de exacerbar la eficiencia en su uso y la preservación de su calidad. Pues, como es evidente, la buena gestión de los recursos hídricos es indispensable para los servicios y actividades esenciales para la superación de la crisis sanitaria, económica y social derivada de la COVID-19. Algunas tan básicas como el aseo y la higiene personal o la limpieza de instalaciones de todo tipo y la producción de alimentos.

Afortunadamente, no hubo noticias de que durante la crisis de la COVID-19 se haya planteado alguna dificultad especial en cuanto a la provisión de agua para ninguna zona ni sector de actividad. En general, la crisis ha provocado una menor actividad a todos los niveles, especialmente en el sector turístico con la consiguiente menor demanda de agua en la costa mediterránea y los archipiélagos. Si sirve de consuelo, por contrapartida esto ha tenido algunos efectos positivos, como sería la reducción de las emisiones contaminantes a la atmósfera debido a la caída de la movilidad, del tráfico aéreo, etc.

### **3. Suspensión del Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua y Otros Procedimientos Administrativos Relativos a su Gestión**

Desde el primer momento, el Gobierno previó que las medidas de confinamiento y otras directamente encaminadas a combatir la pandemia tendrían un efecto

inmediato sobre el normal funcionamiento de las Administraciones Públicas. De ahí que simultáneamente se adoptaran medidas sobre la instrucción de los procedimientos, la suspensión de los plazos o el impulso de las vías electrónicas de trabajo y de relación con los administrados, que resultan de aplicación a todas las Administraciones a todos los niveles, incluidas las Confederaciones Hidrográficas y demás organismos de gestión de aguas.

Tenemos que referirnos aquí al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Esta disposición fue adoptada en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 4/1981, de 6 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio, para todo el territorio español, durante 15 días; si bien después fue prorrogada por sucesivos reales decretos que tuvieron que ser ratificados por el Congreso de los Diputados cada 15 días, hasta el último RD 537/2020, de 22 mayo. Por tanto, el primer estado de alarma se prolongó hasta el 7 de junio de 2020.

El RD 463/2020 declara autoridad competente al Gobierno para el ejercicio de las funciones propias del estado de alarma, bajo la superior dirección del presidente del Gobierno y, como autoridades competentes delegadas, en las respectivas áreas de responsabilidad, a los Ministros de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad (art. 4.2.). No obstante, cada Administración conserva sus competencias de gestión ordinaria de los servicios públicos. Esto incluye a las Confederaciones Hidrográficas, a las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras.

Como decía, las medidas más trascendentes son las relativas a la limitación general de la libertad de circulación de las personas, salvo para la adquisición de alimentos, asistencia a hospitales, al trabajo o retornar al lugar de residencia, y otras excepciones. También se adoptan medidas de contención de la actividad comercial, de equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, como lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas (art. 10). Y, por supuesto, medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional (art. 12).

El Real Decreto que declara el estado de alarma no contiene medidas específicamente pensadas para la gestión de los recursos hídricos, pero es claro, a mi juicio, que, de haber sido necesario, esta actividad podría entenderse comprendida en el ámbito de los poderes extraordinarios que se confieren a los Ministros para adoptar las medidas para asegurar el suministro de bienes y servicios, para la protección de la salud pública, para el abastecimiento alimentario, para el suministro de energía eléctrica y, en general, para la protección de infraestructuras críticas y los servicios esenciales (arts. 13 y 18).

Por otro lado, los procedimientos administrativos relativos al otorgamiento de concesiones, autorizaciones y otros relativos al aprovechamiento de los recursos hídricos se vieron afectados por la suspensión general de los procedimientos que se prolongó hasta el 1 de junio de 2020, en total 2 meses y 17 días.

Esta suspensión e interrupción de plazos se aplicó a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es decir, a las Administraciones

territoriales, a los organismos públicos y entidades de derecho público y también a las entidades de derecho privado vinculadas a las Administraciones que ejerzan alguna potestad administrativa (disposición adicional tercera, inciso 3, RD 436/2020). Por tanto, la suspensión afectó de lleno a los procedimientos a cargo de las Confederaciones Hidrográficas y demás administraciones hidráulicas dependientes de las Comunidades Autónomas.

No obstante, el órgano competente podía acordar la continuidad del procedimiento y las medidas de instrucción necesarias para evitar perjuicios graves a los derechos e intereses del interesado en el procedimiento, valga la redundancia, y siempre que éste manifieste su conformidad (disposición adicional tercera, inciso 3, RD 436/2020).

Por supuesto, las entidades públicas podían acordar la continuación de los “procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios” (disposición adicional tercera, inciso 4, RD 436/2020). Por ejemplo, para sancionar el incumplimiento de las restricciones.

Finalmente, el estado de alarma supuso la suspensión de plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera derechos hasta el 4 de junio de 2020, es decir, 2 meses y 20 días<sup>16</sup>. Esta suspensión interrumpió la prescripción de las infracciones y en materia de aguas, por ejemplo.

#### **4. La Continuidad de las Labores de los Funcionarios de la Autoridad del Agua Mediante la Administración Electrónica y el Teletrabajo**

Otra disposición fundamental en este tiempo ha sido el Real Decreto Ley 8/2020, 17 marzo, “de Medidas Urgentes Extraordinarias frente al Impacto Económico y Social del COVID-19”. No me voy a detener a examinarlas todas, si acaso mencionar las más importantes, para llegar a la que nos interesa de modo específico.

En esta ley se contienen medidas para evitar despidos de trabajadores, mediante la suspensión de contratos y la reducción de jornada por causa de fuerza mayor (los famosos expedientes de regulación temporal de empleos, ERTES) y prestaciones de protección por desempleo, en su caso (Cavas, 2020). También cabe destacar la línea de avales del Instituto de Crédito Oficial para que las empresas y trabajadores autónomos necesitados de liquidez pudieran obtener préstamos bancarios de forma rápida. Igualmente, esta norma dispuso los suplementos de créditos presupuestarios para atender las medidas de apoyo a los familias y consumidores domésticos vulnerables, es decir, sin recursos económicos. Aquí se incluye la garantía de suministro de agua y energía, en cuya virtud las compañías de energía eléctrica, gas natural y agua no podían suspender el servicio a los consumidores vulnerables o en riesgo de exclusión social.

Otras medidas han tratado de proteger a los inquilinos de viviendas en situación de vulnerabilidad, concediéndoles moratorias legales para el pago de los alquileres y para la devolución de los préstamos hipotecarios (ver Moreno P. , 2020).

---

16 Ha sido este uno de los temas más comentados; como ejemplo ver Negro, 2020.

Un capítulo destacable es el atinente a la contratación pública de obras, de servicios y suministros en general y, lógicamente, en sectores de agua, transporte y energía afectados por la COVID-19 o por las medidas acordadas por el Gobierno (Moreno J. A., 2020). Entre otras medidas, se establece la suspensión total o parcial hasta que cesen los impedimentos y puedan reanudarse las prestaciones y se reconoce el derecho de los contratistas a indemnización de daños y perjuicios (gastos salariales, mantenimientos de avales y seguros, alquileres, mantenimientos de equipos e instalaciones, entre otros). La suspensión, por tanto, no es causa de resolución en ningún caso. Es más, se amplía el plazo de cumplimiento, salvo que el contrato hubiera perdido su finalidad o fuera imposible su cumplimiento o que el contratista hubiera incurrido en demora antes del COVID. También se reconoce el derecho al reequilibrio económico de los contratos que hubieran modificado su objeto por causa del COVID, sea mediante la ampliación de su duración o mediante la adaptación de las cláusulas económicas.

Llegamos, ahora sí, al artículo 5 de este Real Decreto Ley, destinado a mantener la actividad laboral, pero por mecanismos alternativos de relación electrónica, frente al cese temporal o la reducción de actividad. Para lo cual, las empresas debieron “adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado” (Real Decreto-ley 8/2020 [con fuerza de ley], 17 de marzo de 2020).

Esta modalidad de funcionamiento se implantó igualmente a todos los niveles de las Administraciones Públicas, ya que muchas oficinas públicas cerraron al público o atendían con cuenta gotas, exigiendo una cita telefónica previa difícil de obtener y que generaba largas listas de espera. Si tenemos en cuenta además las numerosas bajas de funcionarios afectados por COVID o en cuarentena preventiva, es claro que el trabajo ordinario de las Administraciones se vio en estos meses muy resentido.

Pero este recurso no ha sido realmente una novedad desde el punto de vista legal, ya que el procedimiento administrativo, desde la Ley de 30/1992, de 30 de noviembre, del Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, ha venido abriéndose a las formas telemáticas de funcionamiento, con la creación de la firma, el registro y la notificación electrónicos (Punzón, 2005). En la vigente Ley 39/2015, de 1 octubre, “del Procedimiento Administrativo Común”, el procedimiento y el expediente electrónicos, así como el acceso a través de la sede electrónica de las Administraciones Públicas están plenamente implantados, con carácter voluntario para los ciudadanos que lo deseen y obligatorio para las Administraciones, las empresas y los profesionales<sup>17</sup>.

El reto planteado por la pandemia no ha sido, por tanto, de orden legal sino logístico. Y aquí el escenario es muy dispar, pues no todos los servicios públicos estaban igualmente preparados para funcionar mediante administración

---

17 La más reciente y exhaustiva novedad editorial al respecto seguramente sea el libro dirigido por Isaac Martín Delgado (2020). Contiene, de un lado, un análisis teórico y práctico de las normas en España, Francia e Italia, para conocer el estado de la cuestión. Y, de otro, propone reformas legales y soluciones concretas para avanzar en la digitalización de las Administraciones Públicas.

electrónica y teletrabajo, ni disponían de equipos informáticos y de personal formado para ello. Si me disculpan la inmodestia, entre los que mejor y más rápido se han adaptado han estado las universidades. Así, en la Universidad de Castilla-La Mancha mantuvimos la actividad lectiva sin interrupción, con lecciones, prácticas y exámenes en línea gracias a esta alternativa. La adaptación fue rápida porque ya se disponía de los medios y existía experiencia entre el personal docente y gestor, por más que algunos tuviéramos que hacer cursos acelerados o echar mano de la ayuda de los alumnos, sin duda, los mejor preparados.

Por lo que se refiere al trabajo administrativo, no se puede decir que todas las Administraciones estuvieran preparadas. En el caso de las Confederaciones Hidrográficas, mi experiencia (que no tiene por qué ser representativa del conjunto) es que quedaron en estado de hibernación, salvo honrosas excepciones. Esto afectó incluso el trabajo de campo, como el de la guardería fluvial. En línea con su proverbial letargo, algunos servicios así siguen, ya que ni atienden el teléfono ni responden al correo electrónico.

Eso sí, los expedientes sancionadores y los destinados a imponer restricciones para los aprovechamientos del agua volvieron a ser reactivados en cuanto desapareció el estado de alarma, si bien con dificultades para el ejercicio de los derechos, para el acceso a los documentos y a las oficinas, supuestamente para evitar aglomeraciones. La valoración general ha de ser negativa por lo que a este sector administrativo se refiere<sup>18</sup>.

El hecho positivo es que, a raíz de esta experiencia, se ha aprobado el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19<sup>19</sup>. En virtud de esta nueva disposición legal, el teletrabajo se ha convertido en una alternativa posible, aunque no ordinaria ni preferente. Está condicionada a que las necesidades del servicio permitan ejercer las funciones del puesto de trabajo “fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación” (Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, III).

El teletrabajo es voluntario para los empleados públicos y tendrá que ser expresamente autorizado y será compatible con la modalidad presencial; salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos que el resto; y la Administración proporcionará los medios tecnológicos necesarios para su actividad (Real Decreto-ley 29/2020 [con fuerza de ley], 29 de septiembre 2020, art. 1). Esta regulación es fruto de un acuerdo con los sindicatos y susceptible de desarrollo mediante negociación colectiva.

---

18 Según González “las principales demandas por parte de la sociedad civil durante el estado de alarma han sido el reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental para asegurar su protección incluso en momentos de crisis, la supresión de la suspensión de plazos para las solicitudes de acceso a la información y la transparencia en los procedimientos de contratación pública de emergencia” (2020, pág. 21).

19 Un primer análisis del reciente marco normativo, en Rafael Jiménez Asensio (2020).

Parece, por tanto, que ésta es una medida que ha venido para quedarse. Bien utilizada por todos los concernidos, empezando por los empleados públicos, puede tener muchas ventajas para la conciliación de la vida familiar y laboral, ahorrar gastos y tiempo de transporte y otros de índole personal (Rodríguez, 2020). Todo lo cual debería repercutir en una mayor eficacia para la Administración. Y también para el interés público como es la menor contaminación por desplazamientos de vehículos. Aunque a nadie se le oculta que entraña riesgos evidentes, en la medida en que se preste al escaqueo por parte de algunos aprovechados si no hay controles, de lo cual acabarían siendo víctimas los ciudadanos, los demás funcionarios y los propios servicios públicos.

### 5. El Rol de las Organizaciones de Usuarios de Aguas

Las comunidades de usuarios tienen un gran protagonismo en la autogestión de los aprovechamientos colectivos de aguas superficiales. Son las herederas de las tradicionales Comunidades de Regantes. Como titulares de la concesión administrativa, son las encargadas de la conservación de la infraestructura a su cargo (azudes, partidores, acequias, etc.), de ordenar la distribución del agua, recaudar las aportaciones económicas para su sostenimiento, y contribuir a los gastos de amortización y mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas públicas, tales como embalses y acueductos. Además, disponen de Jurados para resolver disputas entre los comuneros e imponer sanciones por incumplimiento de las ordenanzas. Y, mediante convenios con la Administración Hidráulica, pueden ejercer funciones de policía de aguas<sup>20</sup>.

La Ley 29/1985, de 2 agosto, de Aguas, extendió esta forma organizativa también a los usuarios de aguas subterráneas, aunque no compartan una misma toma ni un mismo título jurídico de aprovechamiento. Es más, la mayoría ostentan derechos privados individuales adquiridos antes de dicha Ley, cuando las aguas subterráneas no eran públicas. La idea es que, mediante las comunidades, los usuarios ordenen el buen aprovechamiento de los acuíferos. De ahí que, cuando los acuíferos están en riesgo de sobreexplotación o de contaminación, la constitución de las comunidades de usuarios se impone de manera forzosa por la Administración.

A través de estas comunidades y de otras entidades gremiales, los usuarios participan en la gestión del agua a todos los niveles. Así, están representados en el máximo órgano consultivo en la materia, que es el Consejo Nacional del Agua. Los usuarios también tienen un tercio de los vocales en todos los órganos colegiados, de gobierno, administración y planificación de las Confederaciones Hidrográficas. Otro tercio corresponde a funcionarios confederales y autoridades de la Administración General del Estado y el último tercio a representantes de las Comunidades Autónomas pertenecientes a la cuenca hidrográfica.

Como era inevitable, la pandemia ha alterado el normal funcionamiento interno de estas entidades, teniendo que recurrir a las videoconferencias para celebrar

---

<sup>20</sup> Tradición y modernidad que se refleja en la problemática jurídica estudiada en el libro coordinado por el profesor Embid Irujo (2008), sin duda una referencia inexcusable en la materia.

sus reuniones y participar en los órganos colegiados<sup>21</sup>. También se ha visto afectada la relación con la Administración hidráulica, por las restricciones para acceder a sus sedes, muchas veces cerradas.

En todo caso, ha sido una experiencia de la que se pueden sacar muchas enseñanzas. Por un lado, es evidente que para la celebración de videoconferencias de órganos colegiados es indispensable disponer de un equipamiento informático adecuado y unos conocimientos suficientes. Si no es así, se estaría marginando del ejercicio del derecho de participación a la entidad afectada. Supuesta la posibilidad, es apreciable la utilidad que presenta cuando el orden del día se compone de asuntos de trámite o meramente informativos sobre los que no se plantea discusión. El ahorro de tiempo y recursos lo hace interesante para todos los participantes. En cambio, no parecen tan recomendables las reuniones por videoconferencia para la toma de decisiones sobre asuntos controvertidos. El medio telemático presenta dificultades añadidas para el debate entre personas, sin los ingredientes que aporta la presencia física y la inmediatez. En ese sentido, pensamos que puede ser un remedio transitorio cuando circunstancias, tales como la pandemia, no permiten otra forma. Y, aun así, para que no se desvirtúe la participación, debería extremarse la facilitación de la documentación a tratar con sobrada antelación y también con alguna sesión preparatoria en la que las consultas y el intercambio de posturas puedan extenderse con más tiempo. De modo que la reunión telemática se agilice, anticipando a su celebración lo que debe ser la negociación y acercamiento de posturas para la toma de la decisión. De lo contrario, la prolongación de las videoconferencias, además de resultar tediosas, puede convertir a los usuarios en convidados de piedra bajo la batuta de la presidencia y el control que sobre el medio ejercen las autoridades.

En suma, estimamos que este medio no puede convertirse en la forma ordinaria de funcionamiento de los órganos colegiados confederales en los que participan los usuarios, salvo para asuntos de mero trámite así reconocidos. Para este tipo de asuntos y en las circunstancias excepcionales como las actuales, sí que aportan una herramienta muy práctica. Pero, para que la deseable eficacia no desvirtúe la participación misma, es indispensable que la videoconferencia venga precedida de un intercambio exhaustivo de información y de conversaciones preparatorias cuando de la toma de decisiones relevantes se trate.

## **6. Correctivo Judicial a la Privatización de la Potestad Sancionadora en Materia de Aguas**

Levantada la suspensión de los procedimientos judiciales, hemos tenido noticia de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 5ª) nº 14-9-2020 (recurso de casación 5442/2019; ECLI: ES:TS:2020:2812), que

---

21 Esta forma de funcionamiento estaba ya prevista en el art. 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, De Régimen Jurídico del Sector Público. Carlon analiza las previsiones de esta Ley que han posibilitado el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados bajo el COVID-19 y defiende que el uso de medios electrónicos no debe reducir las garantías para sus miembros y para la colegialidad que los caracteriza (2020).

confirma la línea jurisprudencial iniciada en 2019 por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, anulando las sanciones impuestas por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, cuyos expedientes en realidad habían sido instruidos por una sociedad anónima estatal denominada TRAGSATEC SA. En igual sentido, se ha dictado la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 5ª) nº 1265, de 7 octubre de (recurso de casación 5429/2019).

Se trata de unas sentencias de impacto que, más allá de sacar a la luz unas prácticas ilícitas por parte de dicho Organismo de cuenca, inciden sobre varios debates dogmáticos de permanente actualidad, como es la figura de los contratos *in house providing*, el ejercicio de potestades administrativas por entidades de derecho privado o la reserva de atribuciones de los funcionarios públicos<sup>22</sup>. Por ello, me parece interesante dar cuenta de ellas, al menos resumidamente.

En las cinco sentencias dictadas en primera instancia, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha constató, a través de los contratos suscritos por la Confederación con TRAGSATEC SA, y de sus pliegos de bases y de prescripciones técnicas, que las funciones de la mercantil consistían en la elaboración de dossieres, valoración de la viabilidad del expediente sancionador, análisis y valoración de las alegaciones del interesado, elaboración de notas-resumen y borradores (tanto del pliego de cargos como de la propuesta de resolución, la resolución misma y la resolución del recurso administrativo que pudiera interponerse), así como la posesión material e impulso efectivo del expediente administrativo (WMA2 SOCARARGASA, S.L. contra Confederación Hidrográfica del Guadiana, 2019).

A la vista de los miles de expedientes así tramitados, se demostró que una comprobación efectiva en sede administrativa hubiera supuesto una duplicación de esfuerzos y gastos. En realidad, los funcionarios y autoridades confederales se limitaban a firmar en barbecho los borradores de las resoluciones que preparaba TRAGSATEC SA. De ahí que, para el TSJ de CLM la atribución de tales funciones a la mercantil estatal vulnerase directamente el derecho de defensa reconocido en el art. 24 de la Constitución Española:

Supuso una delegación prohibida de las tareas intelectuales, valorativas y volitivas nucleares implicadas en el ejercicio del *ius puniendi*, que sólo deben corresponder a los titulares de los órganos administrativos que poseen la competencia ex art. 12.1 de la Ley 30/1992 de 26 noviembre y, por último, supuso la gestión material del expediente por personal laboral dependiente de una sociedad mercantil. En consecuencia, anula la resolución sancionadora. (WMA2 SOCARARGASA, S.L. contra Confederación Hidrográfica del Guadiana, 2019, fj. 5)

La STS desestima el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado y confirma la STSJ de CLM, a la luz de lo dispuesto en la Constitución Española, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, “de Régimen Jurídico del Sector Público, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “del Procedimiento Administrativo Común”, de la Ley

---

22 Un primer comentario en el blog del magistrado J. R. Chaves (2020)

9/2017, de 8 de noviembre, “de Contratos del Sector Público y del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre, “Texto Refundido del Estatuto del Empleado Público”, para concluir estableciendo la siguiente doctrina legal:

De lo expuesto en el anterior fundamento hemos de concluir que, dando respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo, a la vista de los preceptos examinados ha de ser la de que, como regla general, la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia. (WMA2 SOCARARGASA, S.L. contra Confederación Hidrográfica del Guadiana, 2020, fj. 3)

Se trata de un caso muy importante porque saca a la luz esta ilegal fuga masiva del Derecho Administrativo, que no trasgrede un mero prurito formal, sino que defrauda materialmente todas las garantías constitucionales y legales del procedimiento y de la potestad sancionadora.

Además de una forma espuria de ahorrar costes de personal, recurriendo a personal laboral contratado, esta forma de funcionar escondía una posible desviación de poder al utilizar la potestad sancionadora como vía de autofinanciación del Organismo de cuenca y de la empresa estatal, mediante la imposición de reiteradas y elevadas multas. Esto explicaría la prioridad absoluta que dan a los expedientes sancionadores sobre el resto, tales como los de autorizaciones y concesiones, cuya resolución permitiría a los usuarios cumplir los requisitos legales y hacer innecesarias las multas.

No sabemos si será el fin del fraude generalizado en las sanciones de dicho Organismo y si optará por acatar el dictamen del Tribunal Supremo o tratará de darle la vuelta modificando los contratos y sus pliegos de condiciones, quizá buscando cobertura con alguna reforma legal. En mi opinión, además de un serio aviso para navegantes, sería una buena oportunidad para cambiar un modelo de gestión *manu militari* por otro abierto al diálogo y la participación reales con los usuarios.

## **7. Buenas Prácticas y desafíos en la Gestión de Recursos Hídricos**

España ha avanzado mucho en el control de las pérdidas de agua en las redes y acequias, así como en el uso eficiente del agua. Especialmente en la agricultura, que consume el 80% de los recursos disponibles, y allí donde el agua es más escasa, esto es, en la vertiente mediterránea y los archipiélagos.

Otro caballo de batalla es la contaminación difusa por nitratos. Siguiendo lo dispuesto en la Directiva 91/676/CEE, de 12 diciembre 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola, y el RD 261/1996, de 16 febrero, que la traspuso para nuestro país, las Comunidades

Autónomas han identificado las zonas vulnerables a este tipo de contaminación, por ejemplo, los humedales y los acuíferos subterráneos, para aplicar códigos de buenas prácticas agrícolas en las labores de abonado y otras. En las regiones de la España mediterránea especialmente, muchos acuíferos también se enfrentan a problemas de sobreexplotación, que intentan ser corregidos limitando sustancialmente la expansión de nuevos regadíos, así como las dotaciones de agua para los cultivos existentes.

Estas medidas y otras forman parte de los programas de medidas que aplican las Confederaciones y demás autoridades hidrográficas para alcanzar el objetivo de que todas las masas de aguas de la Unión Europea estén en buen estado ambiental, es decir, que tengan la aptitud natural para albergar la fauna y la flora que les correspondería. Esta política se articula a través de planes hidrológicos para cada cuenca hidrográfica que se revisan cada 6 años. Los actuales fueron aprobados por Real Decreto 1/2016, de 8 de enero y ya está en trámite su revisión pues, para cumplir con el calendario fijado por la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, “que establece un Marco Comunitario de Actuación en el ámbito de la Política de Aguas”, corresponde aprobarlos antes de que acabe 2021.

Dicho esto, es claro a mi juicio que los problemas de calidad del agua y de conservación de los ecosistemas hídricos y terrestres asociados tienen una relación directa con la dimensión cuantitativa del recurso, es decir, la abundancia o escasez de agua.

España (y con ello paso a mi reflexión final o conclusión) tiene un problema crónico de insuficiencia de recursos en la vertiente mediterránea y en los archipiélagos. La planificación hidrológica en elaboración hace cuenta de que ese problema se va a agravar, al escasear más la lluvia a consecuencia del cambio climático. Y, en cuencas como la del alto Guadiana o Júcar, las Confederaciones apuestan por reducir los regadíos, restringir las dotaciones de agua para los cultivos y dificultar la modernización de la agricultura, poniendo trabas a la construcción de embalses o la sustitución de herbáceos (v. gr. maíz) por leñosos (v. gr. vid) que consumen menos agua. Lo cual condena a la despoblación a las regiones deprimidas en las que todavía tiene peso el sector agroalimentario, como La Mancha. En cambio, las soluciones que se practican en otras cuencas, como la del Segura o la del Guadalquivir, apuestan por el incremento de los caudales disponibles mediante trasvases reales y efectivos, no solo nominales<sup>23</sup>. A mi juicio, esto expresa una política nacional de aguas radicalmente injusta, en términos comparativos, y desacertada socialmente, de espaldas a los tiempos de profunda crisis económica que vivimos.

---

23 Decimos esto porque hay otros trasvases, como el de 50 hm<sup>3</sup>/año desde el Tajo al Guadiana, que apenas se ha implementado, a pesar de estar aprobado por Real Decreto Ley 8/1995, de 4 de agosto. De haberse cumplido, ya hubiera supuesto un aporte de 1.250 hm<sup>3</sup> y, consiguientemente, una garantía efectiva para la continuidad de la agricultura y de los espacios naturales en el alto Guadiana.

## 8. Conclusiones y Reflexiones Finales

Cuando se escriben estas líneas, nos encontramos bajo la vigencia de un segundo estado de alarma, decretado como consecuencia del rebrote estival de la pandemia, la llamada segunda ola. Fue acordado inicialmente para 15 días por el Gobierno mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, “por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2”. Pero después, mediante RD 956/2020, de 3 noviembre, y contando con la autorización del Congreso de los Diputados, se ha prorrogado por 6 meses más, hasta el 9 de mayo de 2021.

A diferencia de la vez anterior, el actual estado de alarma es más liviano, pues no comporta el confinamiento domiciliario. Lo que responde a la menor virulencia de la enfermedad y a la experiencia acumulada para hacerle frente, especialmente por los medios sanitarios.

A pesar del descubrimiento de diversas vacunas, que se están administrando a un ritmo acelerado, el fuerte rebrote posterior a las fiestas navideñas y la aparición de nuevas cepas no terminan de dar tregua a la emergencia sanitaria, por lo que es imprevisible si habrá nuevas prórrogas del estado de alarma.

En cuanto a la regulación en vigor, el estado de alarma afecta a todo el país y como autoridad competente se identifica al Gobierno de la Nación, pero a diferencia de la ocasión anterior, esta vez la autoridad se delega en los presidentes de las Comunidades Autónomas.

Es la fórmula que se ha dado en llamar de co-gobernanza, bajo la cual el Gobierno y las Comunidades Autónomas coordinan todas las medidas a implantar mediante reuniones de conferencias sectoriales; singularmente del Consejo Interterritorial de Salud. Y además se permite que cada región las haga efectivas o no y dentro de ciertos márgenes y horquillas, en función de cómo va evolucionando en cada territorio y los resultados que se obtienen.

Como en la primavera, estas medidas se refieren a limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, limitaciones de entradas y salidas de las Comunidades Autónomas o municipios, limitaciones en cuanto al número de personas que pueden reunirse. Todas tienen sus excepciones, como puede ser recibir asistencia sanitaria, obligaciones laborales, profesionales, legales, y retorno a la propia residencia, cuidado de ancianos o impedidos, repostaje de gasolineras, o cualquier fuerza mayor, estado de necesidad o causa análoga. Y son modificables por la autoridad delegada en cada Comunidad Autónoma, que ha de comunicarlo al Ministerio de Sanidad.

La gestión ordinaria de los servicios públicos sigue estando en manos de la Administración a las que ordinariamente les corresponde, pues todas conservan sus competencias.

Volviendo al problema de la escasez de agua, conviene recordar que, a lo largo de la historia, España ha ensayado todo tipo de medidas regulatorias, obras hidráulicas como embalses, pozos, trasvases, mejora de la gestión y de las técnicas para incrementar la eficiencia en los usos y aprovechamientos. Merced a lo cual

ha podido atender sus necesidades esquivando la irregularidad de los cursos fluviales peninsulares y la carencia de insulares.

Pero nos enfrentamos a una previsible reducción de las aportaciones naturales, mientras que las demandas van a ir en aumento, en todos los sectores. Por lo tanto, si queremos cumplir con otro de los objetivos del desarrollo sostenible que es combatir los efectos del cambio climático, tenemos que ser capaces de incrementar los recursos de agua disponibles.

A mi juicio esto es posible con las soluciones tecnológicas ya disponibles en cuanto a depuración de aguas residuales y desalación del agua del mar. Ambas posibilidades están reguladas jurídicamente<sup>24</sup> y experimentadas para atender las necesidades de la población desde hace mucho tiempo. Empresas españolas son punteras en este sector y abastecen de agua a las Islas Canarias, Alicante o Almería. Las aguas residuales igualmente se utilizan para el riego de campos de golf, leñosos o herbáceos no destinados al consumo humano. Hasta ahora, el factor limitante de estas instalaciones era el precio de esta agua, por el alto coste de la energía.

Sin embargo, los avances logrados por las energías renovables, que se han abaratado drásticamente a la vez que incrementado su capacidad de producción, permiten augurar una solución al problema de la escasez de agua. En efecto, mediante la electricidad así generada es posible producir más agua para múltiples usos, a un precio asequible y sin contaminar.

La legislación española de aguas ya regula favorablemente ambas opciones, por lo que solo haría falta llevar a cabo las inversiones necesarias. Lo cual nos conecta con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía, que guiará la ejecución de 72.000 millones de euros de fondos europeos destinados a superar la crisis económica y social causada por la COVID-19, acometiendo las cuatro transformaciones que el Gobierno ha situado en el centro de la estrategia de política económica: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial<sup>25</sup>.

El Plan, que se inspira en la Agenda del Cambio Climático y en los ODS, se estructura en torno a diez políticas tractoras. La primera de ellas es la lucha contra la despoblación del campo y el desarrollo de la agricultura, a la que se destinan el

---

24 Me remito a lo dispuesto en el art. 13 TRLA sobre la desalación de agua marina o salobre y en el RD 1620/2007, de 7 diciembre, que establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. Lo que no significa que, en ocasiones, sea la propia Administración hidráulica la que torpedee iniciativas de este tipo. El caso resuelto por la Sentencia del TSJ de CLM (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª) nº 597, de 28 diciembre 2018, que anula la sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a un ayuntamiento por utilizar las aguas residuales depuradas de la población para el riego de un campo de golf municipal. Otro ejemplo de mala política sería el reflejado en la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (sec. 2ª) nº 116/2012, de 24 enero, (rec. 2365/2008) que estima el recurso contra la desestimación por silencio de la Confederación Hidrográfica del Júcar de la solicitud de concesión para la reutilización del agua residual de la depuradora de la EDAR de la Roda (Albacete), reconociendo el derecho a la concesión para riego solicitada por los agricultores.

25 El Plan se presentó el pasado 7 de octubre y está destinado a movilizar en los próximos tres años el 50% de los recursos con los que cuenta España gracias al instrumento *Next Generation* EU.

16% de los fondos. La tercera es la renovación energética, a la que se destinará el 9% de los recursos.

Por consiguiente, la producción de más recursos de agua, con el empleo de energías renovables es una alternativa que resultará necesaria a corto y mediano plazo para cumplir con los ODS. Yo abogo por que tenga su oportunidad en los proyectos que España lleve adelante para implementar el Plan de Recuperación Europeo. Sería lógico que los planes hidrológicos en elaboración así lo contemplasen y favorecieran igualmente.



## REFERENCIAS

- BOE. (2021). *COVID-19: Derecho Europeo y Estatal*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Cantero, J. (2020). Propuestas para el reforzamiento del sistema público sanitario a través de las políticas de salud pública. *Revista Derecho y Salud*(30).
- Carlón, M. (2020). Funcionamiento Electrónico de los Órganos Colegiados. *Revista Aragonesa de Administración Pública*(55), 119 - 150.
- Cavas, F. (2020). Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo por COVID-19. Una apuesta institucional para la preservación del empleo en tiempos de pandemia. *Revista de Estudios Jurídicos-Laborales y de Seguridad Social, Universidad de Málaga*.
- Cerdeira, G. (2020). *Coronavirus y Derecho en estado de alarma*. Madrid: Reus.
- De la Quadra-Salcedo, T. (10 de Octubre de 2020). Abracadabra. *Diario El País*.
- De la Quadra-Salcedo, T. (17 de Marzo de 2020). Estado de alarma y lealtad. *Diario El País*.
- De la Quadra-Salcedo, T. (28 de Abril de 2020). La aversión europea al estado de excepción. *Diario El País*.
- De la Quadra-Salcedo, T. (8 de Abril de 2020). Límite y restricción, no suspensión. *Diario El País*.
- De la Quadra-Salcedo, T. (14 de Septiembre de 2020). Rompiendo el espejo. *Diario El País*.
- Embid, A. (2008). *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*. Zaragoza: Thomson Civitas.
- Gallego, I. (2020). Los procedimientos de contratación en tiempos de crisis: en especial, contrataciones conjuntas transfronterizas y tramitación de emergencia. En J. M. Gimeno, & C. de Guerrero, *Observatorio de Contratos del Sector Público 2019* (págs. 351 - 390). Madrid: Aranzadi.
- García, E., & Fernández, T. (2015). *Curso de Derecho Administrativo* (17 ed., Vol. I). Cizur Menor: Civitas.
- González, P. (2020). La senda de la transparencia en España durante la COVID-19. *Revista Española de la Transparencia*(11), 21-30.

- Jiménez, R. (2020). La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local. *El Consultor*(5), 19-29.
- Martín, I. (2020). *El Procedimiento Administrativo y el Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Innovación Tecnológica*. Madrid: Iustel.
- Mingorance, C. (2020). *El Impacto del COVID-19 en las Instituciones de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moreno, J. A. (2020). Impacto COVID-19 sobre la contratación pública. *Revista Contratación Administrativa Práctica*(167).
- Moreno, P. (2020). La moratoria en los arrendamientos de vivienda y suspensión del procedimiento de desahucio, comentario de urgencia del Real Decreto Ley 11/2020, de 30 de marzo. *Diario La Ley*(9651).
- Muñoz, S. (2020). *El poder y la peste de 2020*. Madrid: Iustel.
- Negro, F. J. (2020). La terminología empleada respecto de la suspensión-interrupción de los plazos administrativos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*(21), 319 - 342.
- Punzón, J. (2005). *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Madrid: Lex Nova.
- Rodríguez, S. (2020). Medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar ante la emergencia sanitaria por COVID-19. En M. Rodríguez-Piñero, & M. Casas, *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la Pandemia de COVID-19* (págs. 449 - 472). Madrid: Ediciones Lefebvre.
- Setuáin, B. (2020). *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales*. Cizur Menor: Aranzadi.

### Fuentes de Internet

- aguasresiduales.info. (17 de julio de 2020). *VATar COVID-19: Vigilancia microbiológica en aguas residuales y de baño como indicador epidemiológico del SARS-CoV-2 en España*. Obtenido de Noticias, La actualidad del sector del agua: <https://www.aguasresiduales.info/revista/noticias/vatar-COVID-19-vigilancia-microbiologica-en-aguas--6REAG>
- Chaves, J. R. (9 de Septiembre de 2020). *Tramitar sanciones es cosa de administraciones y funcionarios, Supremo dixit*. Obtenido de El Rincón Jurídico de José R. Chaves: <https://delajusticia.com/2020/09/30/tramitar-sanciones-es-cosa-de-administraciones-y-funcionarios-supremo-dixit/>
- Díaz, J. A. (2019). *Cómo afecta el cambio climático a la disponibilidad y a la calidad del agua*. Obtenido de Adecagua Asociación para la defensa del Agua: <http://>

[www.adecagua.es/nt-1-835/Como-afecta-el-cambio-climatico-a-la-disponibilidad-y-a-la-calidad-del-agua](http://www.adecagua.es/nt-1-835/Como-afecta-el-cambio-climatico-a-la-disponibilidad-y-a-la-calidad-del-agua)

INE. (2019). *Cuenta Satélite del turismo en España 2019*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863)

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo sostenible*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Dirección General del Agua. (2020). *Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización*. Obtenido de Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico: [https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/plan\\_dsear\\_consulta\\_publica\\_tcm30-514570.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/plan_dsear_consulta_publica_tcm30-514570.pdf)

### **Resoluciones y Acuerdos**

Presidencia del Gobierno. (2020). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*. Madrid: Gobierno de España.

### **Jurisprudencia**

Comisión Europea contra Reino de España, C559/19 ( Tribunal de Justicia de la Unión Europea 22 de julio de 2019). Sentencia 148/2021 Tribunal Constitucional, ECLI:ES:TC:2021:148 (Tribunal Constitucional 14 de Julio de 2021).

WMA2 SOCARARGASA, S.L. contra Confederación Hidrográfica del Guadiana, STSJ CLM 794/2019 - ECLI: ES: TSJCLM:2019:794 (Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso (sección 2) 13 de marzo de 2019).

WMA2 SOCARARGASA, S.L. contra Confederación Hidrográfica del Guadiana, STS 2812/2020 - ECLI: ES:TS:2020:2812 (Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso (sección 5) 14 de septiembre de 2020).

### **Legislación**

Constitución Española [CE]. (1978). (España).

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. (23 de octubre de 2000). *Por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de agua*. num. 327.

- Directiva 91/271/CEE del Consejo. (21 de mayo 1991). *Sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas*. num. 135.
- Directiva 91/676/CEE del Consejo. (12 de diciembre de 1991). *Relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura*. núm. 375.
- Directiva 92/43/CEE del Consejo. (21 de mayo de 1992). *Relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*. num. 206.
- Ley 10/2018. (5 de diciembre de 2018). *Sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm<sup>3</sup> desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir*. num. 294.
- Ley 29/1985. (2 de agosto 1985). *Aguas, Jefatura del Estado*. num. 189.
- Ley 33/2011. (4 de octubre de 2011). *General de Salud Pública*. num. 240.
- Ley 39/2015. (1 de octubre de 2015). *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. num. 236.
- Ley 7/1985. (2 de abril de 1985). *Reguladora de las Bases del Regimen Local*. num. 80.
- Ley 8/2003. (24 de abril 2003). *De sanidad animal*. núm. 99.
- Ley Orgánica 3/1986. (14 de abril de 1986). *Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*. num. 102.
- Ley Orgánica 4/1981. (6 de junio de 1981). *Que regula los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, Jefatura del Estado*. núm. 134.
- Orden SND/274/2020 [Ministerio de Sanidad]. (22 de marzo de 2020). *Por la que se adoptan medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales*. num. 81.
- Real Decreto 1620/2007 [Ministerio de la Presidencia]. (7 de diciembre de 2007). *Por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas*. num. 294.
- Real Decreto 261/1996 [con fuerza de ley]. (16 de febrero 1996). *sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias*. num. 61.
- Real Decreto 463/2020 [Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática]. (14 de marzo de 2020 ). *Por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. num. 67.
- Real Decreto 537/2020 [Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática]. (22 de mayo de 2020). *Por el que se prorroga el*

*estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. num. 145.*

Real Decreto 926/2020 [Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática]. (25 de octubre de 2020 ). *Por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. num. 282.*

Real Decreto 956/2020 [Ministerio de la Presidencia, Relaciones de las Cortes y Memoria Democrática]. (3 de noviembre de 2020). *Por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. num. 291.*

Real Decreto Legislativo 1/2001 [Ministerio de Medio Ambiente]. (20 de julio de 2001). *Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. num. 176.*

Real Decreto-ley 11/1995 [con fuerza de ley]. (28 de diciembre de 1995). *Por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. num. 312.*

Real Decreto-ley 29/2020 [con fuerza de ley]. (29 de septiembre 2020). *Medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. num. 259.*

Real Decreto-ley 8/2020 [con fuerza de ley]. (17 de marzo de 2020). *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. num. 73.*