

LAS CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS Y LAS COMISARIAS DE AGUAS ANTE LAS MODIFICACIONES DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO

POR

JOSÉ ORTIZ DÍAZ

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. REMODELACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS: *La restauración de las Asambleas. Entrada en las Confederaciones de los representantes ministeriales con competencias en materia hidráulica. Los Consejos de usuarios. Las Juntas de Gobierno. Falta de representación de las Autonomías en los órganos de Gobierno. Diversas cuestiones pendientes de regulación. Constitución y puesta en funcionamiento de las Juntas de Explotación. Necesidad de una nueva normativa para las Comisiones de Desembalses.*—II. RETROSPECCIÓN A LAS FUENTES.—CAMBIOS PRODUCIDOS DESDE LA CREACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES: 1. *De los abastecimientos singularizados de poblaciones a los «abastecimientos colectivos o mancomunados». Insuficiencia de las técnicas administrativas tradicionales:* 1.1 Gestión de los abastecimientos colectivos; 1.2 Las Mancomunidades intermunicipales; 1.3 La vía de los Consorcios locales; 1.4 La fórmula de «Explotación anticipada» conferida a alguna Confederación Hidrográfica; 1.5 Nuevas formas organizativas. 2. *Instituciones paralelas para objetivos sectoriales en parte coincidentes a los de las Confederaciones.*—IV. LAS COMISARIAS DE AGUAS: *Conveniencia de configurar jurídicamente las Comunidades de vertidos y de fomentar su creación.*—V. EL MARCO ESTRUCTURAL HIDRÁULICO DE ESPAÑA. VI. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LAS CONFEDERACIONES.—VII. LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS ANTE UNA NUEVA PROBLEMÁTICA: *Confederaciones hidrográficas y Comunidades Autónomas. Confederaciones, Ordenación del Territorio y Planificación hidrológica. Confederaciones hidrográficas y medio ambiente.*—VIII. HITOS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL CÓDIGO DE AGUAS.—CONCLUSIONES.

La administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuentas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas.

(Undécimo principio de la Carta Europea del Agua.)

Desde hace bastante tiempo, las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarias de Aguas arrastran y tienen planteadas una compleja serie de cuestiones orgánico-administrativas y jurídicas, consecuencia de los diversos cambios institucionales que se han producido en tal sector y de otras circunstancias socio-económicas sobrevenidas desde que fueron creadas.

Con la nueva organización territorial del Estado prevista en la Constitución, especialmente con la aparición de las Comunidades

Autónomas, aquellas cuestiones se recrudecen en algunos puntos. Al mismo tiempo ha surgido una problemática que envuelve a tales organizaciones para la Administración hidráulica y a las que más adelante nos referiremos.

Hace poco tiempo y respecto a las Confederaciones, el Real Decreto de 14 de septiembre de 1979, introdujo importantes innovaciones en la estructura orgánica de sus órganos de gobierno. Sin embargo, se omiten en ella diversos puntos a los que aludiremos.

I. REMODELACIÓN ORGÁNICA DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS: EL REAL DECRETO 2419/1979, DE 14 DE SEPTIEMBRE

Esta disposición por la que se determinan la composición y funciones de los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas inicia el proceso de remodelación de estas instituciones. Resultado de una elaboración, en la que se venía trabajando desde hace algún tiempo, responde a la ya vieja aspiración de reformar la regulación de las Confederaciones, que no acababa de ultimarse. Mérito de tal norma, además de su contenido, ciertamente susceptible de mejora, es el haber tenido la decisión de avanzar en aquel deseo.

Es un Decreto de carácter orgánico, modificativo de la estructura de las Confederaciones, ya que, como a continuación se expondrá, se restaura la Asamblea, se modifica la composición y competencias de las Juntas de Gobierno, se innovan los Consejos de usuarios y se retocan las atribuciones de los delegados de Gobierno y directores.

Las Confederaciones Hidrográficas habían perdido su carácter de instituciones autonómicas quedando reducidas prácticamente a ruedas administrativas periféricas de la Dirección General de Obras Hidráulicas, funcionando de forma burocratizada a impulsos de la Administración central. No obstante ello, ya la Orden ministerial de 1 de septiembre de 1967, amplió la composición de las Juntas de Gobierno, dando participación en las mismas a dos representantes de usuarios de los regantes, uno de los usuarios para abastecimientos a poblaciones y otro de los aprovechamientos hidroeléctricos.

La restauración de las Asambleas

Se trata de unos organismos que inicialmente poseyeron las Confederaciones, restaurados por el Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre.

La Asamblea es el máximo órgano colegiado participativo de los intereses, entidades y usuarios de la cuenca, ya que de ella forman parte: en concepto de *representantes de la Administración del Estado*, los de aquellos ministerios y organismos de la misma, afectados por las actividades de la Confederación; los *representantes de los intereses generales* en la cuenca, los de carácter territorial, significados por las respectivas Diputaciones provinciales, así como los intereses de carácter económico, agrario, industrial y comercial, a través de los representantes de las Cajas de Ahorros, Cajas Rurales, Banca, Cámaras Agrarias y Cámaras de Comercio e Industria; los *representantes de los usuarios* de las distintas utilizaciones de aguas para abastecimientos de poblaciones, riegos, aprovechamientos energéticos, industriales, comunidades de vertidos y de los denominados «usuarios futuros», y los *representantes del personal* de la Confederación (funcionarios y personal laboral).

No cabe duda de que la representación que articula el citado Decreto abarca ampliamente toda la variada gama de intereses que puedan verse involucrados en una cuenca y que son dignos de respeto y tomar en consideración.

En tal sentido, y como después recalcaremos, la nueva estructura orgánica de la Confederación, según indica la exposición de motivos del citado Decreto, supone una vuelta a los instrumentos participativos de la originaria concepción de las Confederaciones, establecidas por el Real Decreto fundacional de 5 marzo de 1926, pero en forma más amplia, porque se han incrementado los intereses afectados que en la etapa primitiva fueron principalmente los regadíos. Junto a los usuarios de riegos que siguen conservando toda su importancia, la participación en esta Asamblea está plenamente actualizada, puesto que se incluyen en ella gestores de los nuevos intereses surgidos en nuestra época, como son los representantes de los vertidos. Más aún, con un criterio innovador en nuestro Derecho y anticipativo, se concede participación a los representantes de los *usuarios futuros* por cada «proyecto de actuación en ejecución», para que puedan esgrimir lo que estimen pertinente en orden a las obras y servicios que el día de mañana le afectarán directamente.

La Asamblea de la Confederación por las funciones a ella atribuidas (art. 3.º.1 del Decreto) (normativas y planificadoras), constituye el órgano colegiado de más alta responsabilidad y mayor soberanía de la institución, pues le compete la aprobación del Plan anual de

actuación y del orden de prioridades para la ejecución de las obras, la aprobación de las cuentas y propuestas de presupuesto de la entidad antes de su elevación al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y también la propuesta de Reglamento propio.

Entrada en las Confederaciones de los representantes ministeriales con competencias en materia hidráulica

La diversa representación de la Administración del Estado parece la más adecuada en un organismo de esta clase, que hacen que la Asamblea y Junta de Gobierno de la Confederación adquieran el carácter de «órganos coordinados y coordinadores» de los intereses en los distintos Ministerios y sus organismos dependientes en las respectivas cuencas.

Quisiera destacar la presencia en la Confederación de sendos representantes de aquellos Ministerios con competencias singulares en el sector hidráulico, especialmente el de Agricultura e Industria y Energía.

Frente al posible criterio de la marginación de aquellos servicios y departamentos ministeriales con competencias hidráulicas en favor de un solo organismo, la nueva estructura de las Confederaciones le va a dar entrada en sus órganos de Gobierno. Nos parece que puede ser una fórmula superadora de las luchas de competencias en que, a veces, falta la visión de conjunto y el auténtico servicio a los intereses generales.

Los Consejos de usuarios

El Decreto que nos ocupa en línea con las disposiciones de la Constitución (1), concede especial importancia a los usuarios de la cuenca, afectados directamente por la gestión y administración de la Confederación y por las decisiones que la misma tome. Ese énfasis singular se traduce en que también como novedad, dentro de la Asamblea, los usuarios constituyen el *Consejo de Usuarios* (art. 3.º2), con las misiones

(1) El artículo 51 del texto constitucional establece: Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllas, en los términos que la ley establezca.

de seguimiento de los acuerdos de la Asamblea, información de los usuarios y coordinación entre las diversas pretensiones de ellos.

El presidente del Consejo de usuarios será elegido por sus componentes.

Las Juntas de Gobierno

Se modifica profundamente su composición ya que se aumenta el número de representantes de los usuarios, se incluye a los representantes de los intereses generales y se remodela la presencia de la Administración del Estado, en la línea anteriormente señalada respecto a la Asamblea, de otorgar participación a aquellos Ministerios que poseen competencias en materias hidráulicas.

Falta de representación de las Comunidades Autónomas en los órganos de Gobierno de las Confederaciones

El Real Decreto 2419/79, de 14 de septiembre, que venimos comentando, no incluye en las Juntas de Gobierno ni en las Asambleas de las Confederaciones representantes de las Comunidades Autónomas o en su caso de los entes preautonómicos. Sí figuran los representantes de las Diputaciones provinciales.

Se trata de una omisión, deliberada o no, ciertamente importante. De no haberse producido se facilitaría el engarce futuro entre Confederaciones y Comunidades Autónomas. También podría haber servido para que las Comunidades Autónomas tuvieran conocimiento directo y real de las actividades de las Confederaciones.

Diversas cuestiones pendientes de regulación

Ni el Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre, que comentamos, ni normas posteriores de desarrollo del mismo, determinan la duración de los plazos de mandato de los distintos miembros y representantes de las Juntas de Gobierno y Asambleas de las Confederaciones. Por tanto, se desconoce la duración de tales mandatos. De ahí, la necesidad de regular dicha duración.

Las figuras de los Consejos de usuarios, innovación de nuestro Ordenamiento jurídico, no han sido implantadas aún en la mayoría de las Confederaciones. Haría falta una normativa de puesta en marcha de tales Consejos.

La importancia que en la nueva regulación adquieren las Juntas de Gobierno y las nuevas Asambleas, con las tareas jurídico-administrativas que llevan consigo, aconsejan organizar adecuadamente la Secretaría y los servicios de asesoramiento jurídico y económico-financiero de tales organismos.

El citado Real Decreto 2419 es una norma de carácter orgánico, referente sólo a los órganos de las Confederaciones.

Queda pendiente el Reglamento substantivo de las actividades de las Confederaciones, como asimismo los Reglamentos propios de cada Confederación. Quizá en estos momentos en que puede discutirse la propia subsistencia de las Confederaciones, como consecuencia de las Comunidades Autónomas no sea el momento oportuno para plantearlos. Las Confederaciones tipológicamente no son todas iguales. Al menos hay dos tipos o grupos principales.

Aquellas que se vertebran en su totalidad sobre la cuenca de un solo e importante río y tienen únicamente como demarcación su respectiva cuenca (Ebro, Guadalquivir, Tajo, Duero, Guadiana y Segura) y las que, como las del Norte, Sur, Pirineo oriental y Júcar, en realidad constituyen agrupación de miniconfederaciones o de juntas de valles y en las que los intereses de los usuarios se encuentran territorialmente compartamentalizados.

Constitución y puesta en funcionamiento de las Juntas de Explotación

Las Juntas de Explotación son organismos internos de las propias Confederaciones con específicas funciones desconcentradas para ser ejercidas en un concreto ámbito local. La Orden ministerial de 14 de febrero de 1974 dispone las normas para su constitución y fueron configuradas previamente en la Orden ministerial de 8 de mayo de 1965.

Presididas por el ingeniero director de la Confederación están integradas por representantes de los usuarios afectados.

Tienen por objeto hacer operativa la participación de los usuarios en aquellos temas que les afectan y que conocen directamente.

Al no estar constituidas en muchas Confederaciones las Juntas de Explotación, los delegados del Gobierno designaron al amparo de la disposición legal, directamente, los correspondientes representantes de tales Juntas.

Esta situación, que excepcionalmente se justifica, convendría normalizarla, acelerando y promoviendo la correspondiente constitución

de las Juntas de Explotación para articular adecuadamente la representación de los usuarios en las respectivas Asamblea y Juntas de Gobierno.

También la citada normativa de las Juntas de Explotación necesita revisión y adecuada actualización.

Necesidad de una nueva normativa para las Comisiones de desembalses

Dentro de cada Confederación existen una o varias Comisiones de desembalses, reguladas por el Decreto 1384/1960, de 7 de julio, y la Orden ministerial de 26 de septiembre de 1967.

Son organismos a la vez consultivos y deliberantes. Actúan en pleno o por secciones, según se trate de problemas generales de la cuenca o del régimen de un embalse concreto o de sistema de embalses independientes.

Se reúnen preceptivamente dos veces al año, una para preparar los programas de embalses y otra para fijar el régimen de desembalses.

Bajo la presidencia del delegado del Gobierno están constituidas por diversos representantes de la Administración (Agricultura, Industria y Energía), representantes de los usuarios directos (regantes, municipios, hidroeléctricas, etc.), y representación de los «intereses no específicos».

Algunas de esas representaciones han quedado obsoletas. Resulta inaplazable actualizar la regulación de estas Comisiones de desembalses mediante la correspondiente normativa.

II. RETROSPECCIÓN A LAS FUENTES

Hemos aludido antes a que el Decreto que comentamos, en algunos criterios implica una vuelta a las estructuras originarias de las Confederaciones. Por ello, conviene recordar brevisísimamente lo principal de aquéllas.

La trayectoria seguida por las Confederaciones Hidrográficas es conocida y resulta innecesario reproducirla aquí (2).

En síntesis, las Confederaciones se pusieron en marcha, allá por el año 1926, como Administraciones autónomas de las aguas con área

(2) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: *De las Administraciones Autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960. Desde una perspectiva económica, cfr. VELARDE FUERTES, *La política económica de la dictadura*, Edit. Guadiana, Madrid.

o planta regional (3), para aprovechamiento integral de todos los recursos hidráulicos de las cuencas de ríos de cierta importancia.

Los principios más importantes en la estructura originaria de las Confederaciones fueron los siguientes:

- a) Planificación del aprovechamiento coordinado y metódico de todos los recursos hidráulicos de las cuencas de los ríos.
- b) Unidad de gestión y administración de las aguas.
- c) Carácter autónomo de las Administraciones de las aguas.
- d) Confederar en instituciones adecuadas los intereses de los usuarios, con el interés general representado por el Estado. En la época de su creación los principales usuarios eran los regantes.
- e) Gestión participativa y democrática en la Administración de las aguas a nivel de cuenca.

Estos criterios, con los que España se adelantó mundial y paradigmáticamente en el tema, poseen plena vigencia y actualidad, sobre todo, en los puntos relativos a la unidad de administración y gestión del agua y al carácter participativo de los respectivos usuarios.

En nuestro tiempo, son propugnados por las organizaciones internacionales, especializadas. Recuérdese la Carta Europea del Agua de 1968, la conferencia internacional celebrada en Méjico en junio de 1976: «Aspectos institucionales sobre el manejo del agua» y la reunión de Zaragoza, con motivo del cincuentenario de las Confederaciones, sobre «Organizaciones de administraciones de agua» de noviembre de 1976. Ultimamente el simposio internacional «Agua siglo XXI». Madrid, 1980.

III. CAMBIOS PRODUCIDOS DESDE LA CREACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES

Desde que se fundaron las Confederaciones, hace ya más de cincuenta años, las circunstancias de su entorno han cambiado. Surgieron nuevas demandas y necesidades sociales y evolucionaron las instituciones de la Administración española relacionadas con estos organismos.

(3) El término regional debe considerarse con un sentido funcional, desprovisto de su identificación con demarcaciones territoriales o políticas de tal clase y coincidente con el ámbito natural de los recursos hidráulicos de la cuenca de un río importante.

Todo ello incide en la posible estructura de las Confederaciones e impide una vuelta literal, y, sin más, a todo el detalle configurativo de su esquema primitivo.

1. *De los abastecimientos singularizados de poblaciones a los «abastecimientos colectivos o mancomunados». Insuficiencia de las técnicas juridico-administrativas tradicionales*

La competencia municipal sobre abastecimiento de aguas a poblaciones puede decirse que constituye una constante histórica (4).

La legislación hasta ahora vigente (5) atribuye las competencias

(4) Nos remitimos de una manera especial a la legislación del siglo XIX, desde la primera Ley municipal de 3 de febrero de 1823. Así, el Real Decreto de 23 de julio de 1835, que al tratar de las facultades, y obligaciones de los Ayuntamientos, en su artículo 48, norma 6.ª, dice: «Procurar el mayor surtido de aguas potables y abundantes para el servicio del pueblo: la Ley de 8 de enero de 1845; el Decreto de 20 de marzo de 1873, que determina como competencia de los Ayuntamientos el establecimiento de aguas en las poblaciones»; etc.

Por su parte, la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 señala que «son de cargo de los municipios las obras de abastecimiento de aguas a las poblaciones» (art. 6.º, núm. 2 y artículo 91 del Real Decreto de 6 de julio de 1877).

El artículo 11.2 de esta misma Ley establece que corresponde a la Administración municipal «conocer del abastecimiento de aguas a las poblaciones en lo tocante a la construcción de las obras o a la concesión de las mismas a empresas particulares».

La Ley municipal de 2 de octubre de 1877 en su artículo 72.3.

El Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 (arts. 150-180) señalaba que es atribución municipal el proyectar, construir y aprobar los proyectos que tengan por objeto el servicio de abastecimiento de agua.

La Ley municipal de 1935 (art. 102, f, b).

(5) Así, el artículo 101 de la Ley de Régimen Local (texto refundido de 24 de junio de 1955), establece que la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines:

c) Salubridad e higiene: *aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados...*

Entre las obligaciones municipales mínimas, el artículo 102 de la misma Ley señala:

«En todo municipio será obligatoria la prestación de los servicios siguientes:

b) Surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos.»

El artículo 103 determina:

«En los municipios con núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes, serán obligatorios, además, los servicios siguientes:

a) Abastecimiento domiciliario de agua potable;

b) Alcantarillado.»

Por lo que se refiere a las Entidades Locales Menores, el artículo 107 de la repetida norma legal, establece:

«Es de la competencia de la Entidad Local Menor, a) la contratación, conservación y reparación de fuentes...»

Las competencias atribuidas a las Diputaciones provinciales, en las materias que nos ocupan, poseen un carácter subsidiario o supletorio, ante la posible insuficiencia de la acción municipal o privada.

Así, se señala como de la competencia provincial en el artículo 243, d), de la LRL los siguientes:

en materia de abastecimientos de agua a poblaciones y saneamientos, fundamentalmente a los Ayuntamientos. Ello resulta perfectamente lógico, dado el carácter local, urbano y el marco municipal que tales obras y servicios han venido teniendo.

Como consecuencia de la urbanización de la población y de los incrementos de consumo de agua, los abastecimientos singularizados de los municipios mediante recursos hidráulicos propios resultaron insuficientes y surgieron los *abastecimientos colectivos* a grupos de poblaciones con base en una presa para *usos múltiples*, riegos, abastecimientos a poblaciones, aprovechamientos hidroeléctricos.

La gestión de dichos abastecimientos no está regulada específicamente en la actual legislación. Existe una laguna normativa y, por tanto, es un tema que debe abordarse en el futuro Ordenamiento Jurídico de las Aguas.

Los abastecimientos domiciliarios de aguas siguen siendo legalmente de la competencia municipal y a los Ayuntamientos les compete la responsabilidad sobre ellos. Al Estado y a las Confederaciones les corresponde una función de estímulo y ayuda tanto financiera como técnica. Sin embargo, ciertos aspectos de los citados abastecimientos colectivos deben ser afrontados por el Estado y las Confederaciones.

La atribución de competencias que establece la hasta ahora legislación de régimen local está pensada fundamentalmente para los abastecimientos municipales de aguas a poblaciones y saneamientos «individualizados». Es decir, para aquellos supuestos en que cada Ayuntamiento posee su «abastecimiento propio», y resuelve sus problemas de captación, conducción y saneamientos de agua, frecuentemente con los auxilios del Estado, pero de forma singularizada y propia.

Las fórmulas tradicionales de satisfacer esas necesidades públicas y de explotar y administrar los abastecimientos municipales respon-

c) Producción y suministro de energía eléctrica y abastecimiento de aguas, cuando la iniciativa privada o municipal no fuese suficiente;

d) Encauzamiento y rectificación de cursos de aguas, construcción de pantanos y canales de riegos y desecación de terrenos pantanosos en colaboración con el Estado.»

En el apartado ñ), del mismo artículo, se agrega:

«Aportación a los municipios de los medios técnicos para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimientos de agua y saneamientos. Viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales.»

dían a unas demandas globales de agua, en su conjunto modestas, tanto en cantidad como en calidad. De aquí que la mecánica establecida para satisfacer tales exigencias se mantuviera también dentro de límites reducidos, donde la fuente pública, el aguador y el aljibe cumplían misiones de clara significación o importancia en el conjunto de los abastecimientos. La incidencia de tales servicios en la economía del usuario era pequeña, porque pequeño resultaba el consumo, circunstancia ésta que permitía eliminar con facilidad las aguas residuales, reintegrarlas directamente a los cauces naturales, donde quedaban rápidamente diluidas y muy pronto autodepuradas.

El desarrollo demográfico, la concentración de la población en centros urbanos y la elevación del nivel de vida plantean demandas de agua sin precedentes en otros tiempos y conducen a una rápida y profunda evolución de la economía hidráulica.

Aspectos importantes de esta evolución, son: la utilización en principio creciente de los recursos hidráulicos naturales, la necesidad de realizar grandes inversiones y la reincorporación a los cauces de las aguas residuales en condiciones sanitarias aceptables.

Como consecuencia del enorme incremento del consumo de agua para usos domésticos industriales, de la necesidad de aprovechar los caudales de los ríos, mediante la construcción de embalses, para diversos aprovechamientos, de la construcción de largas conducciones, de las estaciones depuradoras para el tratamiento de las aguas, aumento de los costos, etc., han surgido *los abastecimientos múltiples* y las que pudiéramos llamar *explotaciones conjuntas* para los *abastecimientos colectivos o mancomunados* de aguas. Estos tipos de abastecimientos, cada vez más necesarios, requieren técnicas asociativas y cooperadoras entre las Administraciones interesadas para la realización de las correspondientes obras. Asimismo, complejas y competentes organizaciones de carácter mancomunado para su debida explotación. Sus áreas de suministro suelen ser de ámbito hiper municipal y sus intereses exceden de los meramente locales.

El carácter supramunicipal, a veces comarcal, del marco de tales abastecimientos motiva el protagonismo en ellos de las Diputaciones provinciales. El «interés nacional» de algunos, como ocurre con los «abastecimientos colectivos», afectos al desarrollo de importantes grandes zonas turísticas, y, sobre todo, la construcción de embalses para usos múltiples y las grandes conducciones con elevada financiación de las obras a cargo del Estado, determinan la intervención

de la Administración estatal. Ello implica un cambio en el panorama tradicional de los abastecimientos municipales y la aparición de cuestiones no previstas, ni reguladas hasta a hora.

Las aportaciones municipales de financiación a estos abastecimientos colectivos y múltiples alcanzan un porcentaje relativamente pequeño respecto al volumen total de su costo. Mientras que en los abastecimientos individualizados de los Ayuntamientos, el Estado auxilia y completa la acción municipal, aquí ocurre al revés, los Ayuntamientos cooperan y se unen al protagonismo fundamental de la Administración del Estado.

De otra parte, la titularidad jurídica y el régimen de propiedad de las obras e instalaciones de los abastecimientos colectivos deben ser también distintos del que en la actualidad rige para los abastecimientos municipales auxiliados por el Estado.

Nos encontramos ante una figura nueva en la gestión y organización administrativa de las aguas (6), que plantea cuestiones no previstas ni reguladas hasta ahora y que requiere la adecuada y normativa jurídica *ad hoc*.

Algo parecido ocurre también con los denominados *saneamientos integrales de evacuación* de aguas residuales con depuradoras, que afectan a varios municipios con vertidos al mar en una zona costera o a algunos «municipios interiores» con vertidos en un mismo lecho.

La planificación, ejecución de las obras y gestión o explotación de esos saneamientos debe ser coordinado y conjunto. En caso contrario, sus pretendidos objetivos a alcanzar pueden neutralizarse o incluso malograrse.

1.1 Gestión de los abastecimientos colectivos

Los citados abastecimientos colectivos plantean, junto con el problema de la elevada financiación de las obras de construcción, el de su propiedad, conservación y explotación, y, en su caso, ampliación

(6) La legislación de auxilios y, concretamente, el Decreto de 1 de febrero de 1952 se refiere a las obras de abastecimiento y alcantarillado a los Ayuntamientos. Aunque, ciertamente, el artículo 2.º, apartado b), de dicho Decreto alude al tratamiento de las aguas negras, tal normativa está pensada fundamentalmente para los abastecimientos y alcantarillados singularizados de los Ayuntamientos. El Decreto de 31 de octubre de 1963, por el que se amplían los auxilios del Estado, hace una alusión de pasada, en su artículo 3.º, a los aprovechamientos mancomunados o múltiples que acuerde el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pero es una referencia incidental sin regular adecuadamente el tema.

de las obras e instalaciones. Por las razones antedichas, no parece que el Estado deba desentenderse de su gestión sin las debidas garantías y control, entregándoselos a los Ayuntamientos o a las Mancomunidades (7).

Podría distinguirse en ellos la «explotación en alta», comprensiva de todas las operaciones necesarias hasta situar el agua en los depósitos de distribución de los diversos núcleos de población y la «explotación en baja», que conduciría el agua por las redes de distribución interior hasta los propios domicilios de los vecinos y distintos lugares del núcleo.

La cuestión se plantea fundamentalmente, respecto a la explotación en alta, que afecta conjuntamente a varios Ayuntamientos y a obras e instalaciones del Estado, ya que la «explotación en baja se realiza dentro de un mismo municipio, y puede seguirse manteniendo como gestión municipal.

1.2 *Las Mancomunidades intermunicipales*

Cuando se ha necesitado la construcción de un abastecimiento de aguas, para varios municipios, se acudía al sistema de Mancomunidad intermunicipal o interlocal, en este último caso, entraba a formar parte la respectiva Diputación provincial. El análisis de las finalidades de las Mancomunidades intermunicipales existentes en España demuestra que muchas de ellas se constituyeron precisamente con el específico fin de abastecimientos de aguas a poblaciones. Ha sido fórmula válida y útil, que posee virtualidad, cuando se trate del asociacionismo interlocal, utilizado frecuentemente en pequeños municipios y de escasos recursos. Sin embargo, presenta algunas dificultades para aquellos nuevos y «grandes abastecimientos colectivos» en los que debe intervenir el Estado. Además de por diversas razones técnicas, porque jurídicamente la Mancomunidad es una asociación sólo

(7) Prueba de que el Estado no puede desentenderse totalmente de aquellas obras que se han realizado con sus auxilios es que el citado Decreto de 1952, normativa incipiente en la materia, ya establece que una vez terminadas las obras, serán entregadas por la Dirección General de Obras Hidráulicas al municipio, quedando de la propiedad de éste, así como de su cuenta y riesgo la explotación de las mismas, sin perjuicio de que por la Confederación se le sigan prestando a expensas de aquél los auxilios de la inspección técnica y asesoramiento, a efectos de la conservación de las mismas, todo ello sin perjuicio de la obligatoriedad de dicha inspección cuando los caudales destinados al abastecimiento hayan sido objeto de concesión de aguas públicas.

interlocal, y no puede participar la Administración estatal, cuando resulta conveniente su presencia.

1.3 *La vía de los Consorcios locales*

En los últimos tiempos, cuando se planteó la necesidad de otorgar institucionalización jurídica a la explotación colectiva de abastecimientos de aguas, en los que intervenía la Administración estatal, se pensó en las figuras de los Consorcios. Previstos en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales en sus artículos 37 a 40, permiten la asociación de las Entidades locales con otras Administraciones de diferente orden, entre las que hay que entender incluidas, por supuesto, la Administración del Estado (8).

En tal sentido, el Ministerio de Obras Públicas firmó algunas actas de intención de constituir tales Consorcios. Sin embargo, los trámites de formalización definitiva de algunos de los iniciados quedaron paralizados, con motivo de ciertas divergencias entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismos y el pretendido Consorcio de Asturias, discrepancias que ocasionaron, a propuesta del Departamento ministerial, un dictamen del Consejo de Estado, referido principalmente a la naturaleza jurídica de la figura de tales Consorcios, manteniéndose la tesis de que se trata de una entidad institucional de carácter local.

Salvados los problemas de la legalidad de tales Consorcios (9), el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, quizá inexplicablemente, no ha vuelto a hacer uso de dicha figura para los abastecimientos colectivos.

1.4 *La fórmula de «Explotación anticipada» conferida a alguna Confederación Hidrográfica*

Ante las dificultades planteadas, la lentitud en la constitución de los Consorcios previstos, y la imperiosa necesidad de poner en servicio las obras e instalaciones de los «abastecimientos colectivos» terminados, el Ministerio de Obras Públicas de manera provisional utilizó en algún caso la fórmula de encargo a la respectiva Confederación Hidrográfica de la explotación anticipada del abastecimiento. Así,

(8) Cfr. MARTÍN MATEO: *Conorcios locales*, Madrid, 1971.

(9) Cfr. el artículo 107 de la Ley articulada de Régimen Local de 6 de octubre de 1977.

verbigracia, en la Confederación Hidrográfica del Sur los dos abastecimientos colectivos existentes, campo de Gibraltar (embalse del Guadarranque) (10) y río Verde (embalse de la Concepción) (11), empezaron a funcionar provisionalmente mediante el sistema de explotación anticipada a la Confederación. La de río Verde fue transferida posteriormente a la Mancomunidad de municipios de la Costa del Sol occidental.

Mediante tal sistema de explotación anticipada se confía la gestión a unas instituciones que cuentan con organización técnica y administrativa acreditada e idónea. El área de acción supra-municipal y supra-provincial que poseen las Confederaciones, que además han dirigido las obras técnicas de tales abastecimientos colectivos, las hacen organizaciones adecuadas para la explotación. No obstante ello, se trata de un problema nuevo que requiere una regulación organizativa, definitiva y permanente, no meramente singular y transitoria.

1.5 *Hacia nuevas formas organizativas*

El aspecto organizativo del tema que tocamos requiere en el fondo determinar previamente la titularidad jurídica sobre la competencia y gestión de tales abastecimientos colectivos o mancomunados.

Como queda dicho, al ser abastecimientos múltiples en muchos casos afectan a riegos, aprovechamientos eléctricos y también a abastecimientos de poblaciones. El protagonismo fundamental por las razones expuestas corresponde a la Administración estatal, con la distinción antes apuntada entre explotación en alta y en baja, aunque por supuesto con la cooperación y colaboración de las entidades locales.

Establecidas las correspondientes titularidades y competencias, vendrán determinadas por ellas las consiguientes formas de gestión. El texto articulado parcial de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, preveía distintas técnicas, ora se trate de la «Cooperación del Estado a la realización de las competencias locales» (art. 125 al 130. Convenios de colaboración, constitución de entes instrumentales de gestión de carácter público o privado), o según se refiera a la «Colaboración

(10) Este abastecimiento afecta a los municipios de Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios y Jimena de la Frontera.

(11) Comprende Marbella, Estepona, Fuengirolá, Mijas, Benalmádena, y posible ampliación a Torremolinos.

de las entidades locales a la realización de servicios del Estado» (artículo 131 al 138). En este supuesto, las técnicas jurídicas a emplear son distintas: delegación, desconcentración, transferencias en la titularidad de funciones, etc.).

En todo caso y de *lege ferenda*, queda abierto un campo a la creación de nuevas formas organizativas para estas gestiones administrativas de las aguas que demandan las exigencias de nuestro tiempo.

2. *Instituciones paralelas para objetivos sectoriales en parte coincidentes a los de las Confederaciones.*

La Administración civil del Estado, a lo largo de la vida de las Confederaciones, ha ido creando, por su parte, entidades administrativas y organismos para realizar actividades inicialmente asumidas en el ámbito de las respectivas cuencas de las Confederaciones Hidrográficas. Así, las actividades de repoblación forestal a cargo de los servicios correspondientes del Ministerio de Agricultura, hoy integrados en ICONA; las de construcción de canales y acequias inferiores, asumidas por IRYDA; las de creación y mantenimiento de explotaciones agrarias ejemplares; los servicios del sector industrial que presta el Estado, etc.

Las Confederaciones continúan atendiendo, sin embargo, parte de esas actividades sectoriales mediante los servicios propios denominados *Servicios de Aplicaciones Forestales, Agronómicas e Industriales*.

Primitivamente fueron concebidos como complementarios para el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos de las cuencas.

En la actualidad, parece conveniente mantenerlos, pero, indudablemente, deben coordinarse en cuanto a su ámbito y funciones, con los ministeriales mencionados y, en su caso, con los de esa clase que hayan sido transferidos a las Comunidades Autónomas.

IV. LAS COMISARIAS DE AGUAS

Sus antecedentes se encuentran en las antiguas Divisiones Hidráulicas.

Desde 1865 en que se crearon diez Divisiones Hidrológicas con múltiples vicisitudes, reducción de un número, cambios de denominación, etc., llegan hasta 1926 como organismo único diez Divisiones Hidráulicas.

A excepción del brevísimo período —14 de agosto de 1899 a 11 de mayo de 1900— en que se encomendó el tema a las Jefaturas Provinciales de Obras Públicas, la división territorial por cuencas se ha mantenido en España como constante histórica para la gestión del agua.

La creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1926 produjo la duplicidad de organismos hidráulicos en aquellas cuencas en que tales Confederaciones se establecieron (Ebro, Segura y Guadalquivir).

La originalidad del nuevo organismo hidráulico, como se ve, no consistía en la gestión por cuencas hidrográficas, sino en su configuración como organismos descentralizados y autónomos, integrador de intereses, autogobernado por las representaciones de los usuarios.

Con la salvedad del período 1931-33 en que se crearon comisiones gestoras, los dos organismos coexisten hasta que se unificaron por el Decreto de 10 de enero de 1947, si bien previamente las Confederaciones habían perdido su carácter sindical o mancomunado, y, por tanto, en su gran parte, representativo. Tal unificación estuvo justificada al haber perdido las Confederaciones su carácter autónomo.

El Decreto de 8 de octubre de 1959 vuelve a establecer la dualidad de organismos al recrear las antiguas Divisiones Hidráulicas con el nombre actual de Comisarías de Aguas.

Las funciones de policía sobre las aguas atendidas por los denominados «servicios de aguas» de las Confederaciones Hidrográficas se desgajaron de las mismas y pasaron a constituir el núcleo principal de competencias de las Comisarías de aguas, órganos periféricos de la Dirección General de Obras Hidráulicas.

Este Decreto de 1959, en su exposición de motivos, establece dos razones como determinantes de la separación de funciones con las Confederaciones Hidrográficas: una de principio, basado en la soberanía del Estado, y otra de orden práctico, distinguiendo las facultades de fiscalización, control y policía de las de ejecución y explotación de las obras, para impedir que la inspección de estas últimas suponga menoscabo de aquellas otras funciones.

La separación de las Comisarías de Aguas de las Confederaciones, no parece, pues, un fenómeno accidental. En España, la existencia y peculiar configuración de las Confederaciones la justifica. Constituye una consecuencia de madurez en el Ordenamiento jurídico-administrativo y de considerar que las funciones soberanas del Estado en

materia de administración de las aguas no podían seguir encomendadas a organismos que se querían volver a configurar como autónomos, integrador de intereses y autogobernado por los usuarios.

En la actualidad parecen conservar plena vigencia las razones contenidas en la exposición de motivos del Decreto 1740/1959, de 8 de octubre, por las que se creaban las Comisarías de Aguas, para mantener dos órganos dentro de la cuenca, uno como elemento gestor autónomo y otro como órgano para el ejercicio de las funciones soberanas y tienen sentido tanto las razones de principio como las de orden práctico que en dicha exposición se contemplaban.

En síntesis, las principales competencias que actualmente poseen las Comisarías de Aguas de las diversas cuencas hidrográficas son las siguientes:

- a) Otorgamiento de concesiones de aprovechamientos hidráulicos, hasta 20 litros por segundo. Las superiores a estas cantidades se conceden por la Comisaría Central de Aguas.
- b) Policía y tutela jurídica del dominio público hidráulico terrestre. Por tanto, policía sobre los ríos y sus cauces.
- c) Policía sobre los vertidos. Competencia que en la actualidad adquirió gran importancia.
- d) Policía sobre la saca de los áridos.
- e) Tutela jurídico-administrativa y gestión pública de las Comunidades de Regantes y Jurados de Riegos.
- f) Inspección y vigilancia sobre los aprovechamientos hidráulicos.
- g) Expropiaciones, imposición de servidumbres.

En nuestro actual Ordenamiento jurídico, los ríos tienen la consideración de bienes de dominio público estatal (art. 338 del Código civil).

Por su parte, el artículo 132 de la Constitución, dice:

«Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.»

Hay que estar, pues, a lo que establezca la futura legislación del dominio público hidráulico. Veremos si se mantiene esa titularidad

demanial del Estado o pasaría en todo o en parte a las Comunidades Autónomas. Parece que los ríos que transcurran por más de una Comunidad serán siempre de dominio público estatal.

Como principio general, cabe señalarse que la tutela jurídico-administrativa de los bienes de dominio público debe corresponder a la Administración que sea titular de tales bienes.

Por tanto, mientras en la legalidad vigente, los ríos continúen siendo bienes de dominio público estatal, la tutela jurídico-administrativa sobre ellos debe seguir ejercitándola la Administración del Estado. Entendemos que, en tanto subsista esta cualificación, no pueden transferirse a las Comunidades Autónomas las facultades de tutela jurídico-administrativa y de policía que actualmente tienen las Comisarías de Aguas sobre el dominio público hidráulico estatal.

Cabría plantearse si dentro de la competencia estatal de «ordenación de recursos» que establece el artículo 149.22 de la Constitución, se entienden comprendidas las potestades de tutela jurídico-administrativa sobre los recursos hidráulicos.

¿Confederaciones "versus" Comisarías?

Ciertamente, los principios internacionalmente propugnados de «unidad de gestión del agua» y «gestión integrada de la calidad del agua» postulan, *prima facie*, instituciones unitarias para la administración de las aguas a nivel de cuenca.

También desde el punto de vista del administrado puede resultar desorientador la disociación actual de Organismos Confederaciones-Comisarías por la equívoca creencia de que realizan funciones análogas e intercambiables.

Sin embargo, la reforma de la composición de las Confederaciones Hidrográficas producida últimamente, con vuelta a la línea representativa que en los tiempos primitivos tuvieron, constituye precisamente importantísima razón a favor de que las Comisarías de Aguas continúen con las competencias actualmente atribuidas sobre policía de las aguas y no se integren en las Confederaciones.

Esas funciones de policía sobre las aguas que ostentan actualmente las Comisarías son indeclinables. Por tanto, no pueden ser objeto de discusión o transacciones en el ámbito de las Juntas deliberativas o Asambleas de las Confederaciones.

Respecto a las Comunidades de Regantes

La tramitación del expediente de su constitución y, en su caso, aprobación corresponde a las Comisarías de Aguas.

A las Confederaciones Hidrográficas les compete fomentar la creación de tales Comunidades de conformidad con la vigente legislación de aguas.

También de aquellas Comunidades que deban constituirse en los aprovechamientos colectivos, tema que adquiere especial interés en las grandes zonas regables creadas por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y Ministerio de Agricultura.

En las zonas regables ejecutadas con participación del IRYDA, en las que existan concesionarios de tierras de dicho Instituto, estos podrían integrarse como usuarios dentro de las respectivas comunidades, aunque no hayan tenido acceso a la propiedad de las tierras.

Coveniencia de configurar jurídicamente el tipo de «Comunidades de vertidos» y de fomentar su creación

La escasez de recursos hidráulicos, el enorme incremento de la demanda de agua, y, de otra parte, el progreso en las tecnologías de depuración hacen cada vez más conveniente la reutilización de aguas residuales una vez depuradas.

Aunque cabe cuestionar el tema de la propiedad de tales aguas residuales (partimos del supuesto de atribución de la titularidad jurídica de las mismas a los respectivos Ayuntamientos), podrían crearse Comunidades de usuarios de aguas residuales depuradas, integradas por los respectivos Ayuntamientos y los regantes. Dichas Comunidades surgirían como consecuencia de unos convenios suscritos por las partes interesadas.

Los Ayuntamientos serían, por así decirlo, los productores de aguas residuales y el grupo de regantes los usuarios principales del agua una vez depurada.

Se podría crear un padrón en el que figuraran los usuarios y las parcelas correspondientes a regar con su nombre y extensión y los volúmenes de agua que puedan ser destinados a otros usos.

La parte de aguas residuales que se utilicen para riegos deberá cumplir las condiciones de calidad necesaria para su utilización en cada clase de cultivo.

Dado que, en general, las prescripciones impuestas a los vertidos a

cauces públicos son menos restrictivas que las impuestas a aguas de riego, entre los comuneros se acordará el tipo de depuración suplementaria que deba hacerse sobre la requerida para el vertido al río.

A las Comisarias de Aguas les competiría tramitar las concesiones del caudal utilizado a favor del grupo, con adscripción a los usos que se justifique en el proyecto que servirá de base a la concesión.

V. EL MARCO ESTRUCTURAL HIDRÁULICO DE ESPAÑA

En su conjunto, no puede considerarse como un país seco, dentro del contexto mundial. La escorrentía media total superficial y subterránea es de unos 110.000 Hm³/año para una superficie de cerca de 500.000 Km², lo que supone una escorrentía específica de unos 220 milímetros por año. Esta cifra resulta muy próxima a los 240 mm. que representa tanto la media europea como la media mundial.

Para la población actual de unos 36.000.000 de habitantes, los recursos naturales totales suponen unos 3.310 m³/habitante/año y para la previsión a principios del siglo venidero de unos 52.000.000 de habitantes, supondrían unos 2.100 m³/habitante/año, cifras que resultan tranquilizadoras, si se tiene en cuenta que en un país tan desarrollado como los Estados Unidos de Norteamérica, la derivación de agua por habitante, para todos los usos, resulta tanto hoy como en las previsiones futuras del orden de 1.300 m³/habitante/año, cifra que podría considerarse como un techo satisfactorio de demanda para un nivel medio de vida adecuado.

Aunque consideradas como una unidad geográfica, España dispone de recursos naturales en cantidad que se estima suficiente para poder disponer de una parte sustancial de los volúmenes medios de agua, es necesario corregir dos graves deficiencias o irregularidades hidráulicas que presenta nuestra hidrografía: *la irregularidad en el tiempo y la irregularidad en el espacio.*

Respecto a la primera, cabe decir que si no se dispusiese hoy de ningún embalse, de los 106.000 Hm³/año que constituyen el patrimonio hidráulico de nuestros ríos, sólo serían aprovechables con la garantía que requiere la vida moderna algo más de 9.000 Hm³/año, es decir, escasamente un 9 por 100 de nuestro techo teórico de disponibilidades, lo que supondría únicamente unos 260 m³/habitante/año, para la población actual española, cifra verdaderamente exigua para atender las necesidades de la vida moderna.

En definitiva, la política hidráulica española ha venido siendo impuesta, y lo será en el futuro, por estos dos condicionantes hidrográficos que significan otros tantos retos de la naturaleza: las irregularidades en el tiempo y en el espacio.

• *La irregularidad en el tiempo* es preciso combatirla con la construcción de *embalses reguladores*, que se viene realizando con carácter masivo en los últimos treinta años.

Gracias a la capacidad de embalse construida hasta hoy, que supera los 40.000 Hm³, las disponibilidades actuales alcanzan los 45.000 Hm³/año, de los que un 91 por 100 corresponde a recursos superficiales y un 9 por 100 a recursos subterráneos.

Para el futuro, con cerca de 70.000 Hm³ de capacidad de embalse previsible y una explotación adecuada de recursos superficiales y subterráneos, se ha estimado que las disponibilidades pueden superar ampliamente los 70.000 Hm³/año, de los que un 10 por 100 aproximadamente corresponderían a los recursos subterráneos y un 90 por 100 a los superficiales.

La irregularidad en el espacio resulta bien patente si se considera que la escorrentía varía de unas cuencas a otras entre la cuarta parte y más de tres veces de la media, es decir, de 1 a 13. En una primera consideración de tipo general puede observarse que, salvo la cuencas del norte de España, cuya escorrentía es muy elevada, el resto se encuentra próximo o inferior a la media. Este hecho conduce a una separación clara y tradicional de España en dos regiones, que viene siendo considerada desde hace muchos años: la España húmeda y la España seca. Para la primera, la escorrentía media resulta de 67,8 centímetros, y para la segunda de 15,6 cm., es decir, que la diferencia de aportaciones específicas es de más de cuatro veces. Por tanto, haciendo abstracción de las cuencas del norte de España por su singularidad, pues producen más de la tercera parte de la aportación total de los ríos en el 11 por 100 de la superficie, resulta que el resto del país, con casi el 90 por 100 de la superficie, no presenta una situación tan favorable en cuanto a recursos hidráulicos y ya entra dentro de la categoría de región semiárida.

Este es el primer gran rasgo de la irregularidad en el espacio que se está analizando: más de la tercera parte de nuestros recursos naturales se concentran en una reducida zona que alcanza algo más del 10 por 100 de la superficie.

Resulta de un análisis hidrológico que la irregularidad espacial de

nuestros recursos se acentúa de norte a sur, presentándose como cuencas abundantes en principio las del Norte, Ebro, Duero y Tajo.

La España seca, menos favorecida hidrológicamente (mitad sur de la península y litoral mediterráneo), presenta la agricultura de mayor valor económico del país. También resulta que la población de España, con excepción de la capital de la nación, vive, en su mayor parte, en áreas próximas a la costa. Estas circunstancias llevan al hecho real de que el litoral mediterráneo (salvo la cuenca del Ebro) será fuertemente deficitario si se tienen en cuenta sólo los recursos locales para atender las demandas futuras, pues dispone de algo más del 10 por 100 de los recursos naturales del país y alberga más del 30 por 100 de la población. No es previsible una reducción de este porcentaje en el futuro, pues se trata de áreas sujetas a un fuerte ritmo de desarrollo (industrial, agrícola, turístico, etc.), salvo que se tomasen medidas especiales para frenar dicho crecimiento natural.

A corregir este desequilibrio se dirige la *política de trasvases hidrográficos* que intenta, en una primera etapa, establecer el equilibrio hidráulico entre disponibilidades y demandas dentro de la propia España seca, en razón de proximidad y economía, pero que tiene como meta final poner en juego los abundantes recursos del norte de España (gran despensa hidráulica) para resolver los problemas del país a muy largo plazo.

La *irregularidad en el espacio* tiene que ser afrontada mediante esa gran cirugía hidráulica que son los *trasvases* entre cuencas, y que se iniciaron en gran escala en el decenio del sesenta.

VI. LA ACTUAL CONFIGURACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS CONFEDERACIONES

En la actualidad están configuradas en nuestro vigente Ordenamiento jurídico como Organismos autónomos de la Administración del Estado, según la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 28 de diciembre de 1958 y sus normas de desarrollo.

Por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (art. 4.º), los Organismos autónomos del Estado se clasifican en:

- a) Organismos autónomos de carácter administrativo, y
- b) Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos. En esta segunda clase han quedado incluidas las Confederaciones.

Como tales Organismos autónomos poseen personalidad jurídica. Se trata de un caso ejemplar de los pocos de esos organismos en que la atribución de la personalidad jurídica responde a un criterio real no ficticio y se confiere al sustrato sociológico de intereses diferenciados de los propiamente estatales.

En las Confederaciones se reúnen y armonizan los intereses del Estado con los intereses generales de la cuenca y los de los diversos usuarios.

Singularidad de sus actividades

Las actividades de las Confederaciones Hidrográficas, contempladas desde su encaje orgánico —y esto, a veces, no resulta fácil de entender— pueden encuadrarse en dos grupos:

1. Obras y servicios de carácter estatal, financiadas por el Estado y «encomendadas» a las Confederaciones por la Dirección General de Obras Hidráulicas. En este sentido las Confederaciones actúan como «órganos periféricos» de la citada Dirección General. Este centro directivo posee además como órganos periféricos para lo referente a las cuestiones de policía de las aguas públicas a las Comisarías de Aguas, cuyo ámbito territorial de competencias coincide con los de las Confederaciones.

Aquellas obras de carácter estatal por su cuantía económica más importantes son gestionadas por las Confederaciones en cuanto a su dirección, inspección técnica, vigilancia, etc., sin que el Estado la retribuya directamente por obras concretas. Existe una compensación de tales funciones por las subvenciones de equilibrio presupuestario que aquél concede a las Confederaciones.

2. Obras y servicios de las Confederaciones que llevan a cabo como Organismos autónomos, con carácter propio y realizadas con cargo a sus propios presupuestos.

Personal

El personal de las Confederaciones, y un tanto en congruencia con la dualidad de funciones mencionadas, se compone de:

- a) Funcionarios del Estado, adscritos al Organismo autónomo con cargo a los presupuestos generales del Estado.

- b) Funcionarios del Organismo, íntegramente financiados por los presupuestos de fondos propios.
- c) Personal laboral también con cargo a los presupuestos propios.
- d) Personal denominado operario con cargo a los presupuestos del Estado.

Esta diversidad de personal plantea diversos problemas de agravios comparativos de retribución, de encaje en los distintos puestos y servicios de la Confederación, etc.

Financiación

Las Confederaciones, como tales Organismos autónomos, se financian:

Con los recursos propios procedentes de ingresos por tasas, tarifas de riegos, cánones de mejora de riego, de regulación, de aprovechamientos, agrícola, canon de producción de energía eléctrica y otros usos industriales; ingresos por explotaciones propias y aportaciones del Estado al presupuesto de fondos propios. Estas aportaciones se canalizan a través de dos subvenciones anuales, una más pequeña para equilibrio presupuestario y otra mayor para inversiones.

Las obras estatales que realizan las Confederaciones se financian con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Condicionamiento de la autonomía jurídica de las Confederaciones

No debe olvidarse que, en definitiva, la pretendida autonomía de las Confederaciones Hidrográficas dependerá, mientras se encuadren en ellos, de la verdadera y efectiva autonomía de los denominados «Organismos autónomos», actuales coberturas y formas jurídicas de las Confederaciones (12).

Paradójicamente, los Organismos autónomos constituyen una técnica organizativa de atribución de personalidad jurídica, a unos servicios o a un patrimonio que de autónomos tienen poco. Sobre todo por lo que se refiere a sus presupuestos y al personal. Se encuentran muy

(12) El denominado Canal Isabel II, antes Organismo autónomo, en la actualidad es una empresa pública que se rige por el Reglamento de 16 de diciembre de 1977.

También posee organización peculiar la Mancomunidad del Taibilla, regulada por la Ley de 28 de abril de 1948.

intervenidos y dirigidos por la Administración Central. Por seriedad científica y honradez política debe o cambiársele la denominación para ajustarla a su realidad o lo que parece más procedente, suavizarle los controles centrales sobre sus potestades y competencias, en el caso de las de base representativa.

La gran desilusión y frustración que puede producir la nueva estructura de las Confederaciones Hidrográficas es la convocatoria a participar en una gestión que resulta dirigida desde el poder central. Nos encontramos ante un intento de democratización para administrar competencias muy fiscalizadas.

Las Confederaciones tienen el riesgo de pasar de unas estructuras y funcionamiento, tecnocrático, como el que en parte han tenido hasta ahora, a un desenvolvimiento partidista e hiperpolítico. Resulta necesario una gestión exclusivamente encaminada al bien común, al interés general y un equilibrio adecuado en el que la técnica quede subordinada a la política, pero en la que también las decisiones políticas posean una innegable legitimación y racionalización técnica.

Garantizar eso en todo caso y evitar los traumatismos puede ser una de las misiones más importantes de los delegados de Gobierno en el período que nos encontramos.

VII. LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS ANTE UNA NUEVA PROBLEMÁTICA

Al remodelar las Confederaciones y fijar su nueva estructura, no sólo interesa mirar al pasado, ver los criterios que siguen teniendo vigencia y tener en cuenta el presente, sino, sobre todo, otear el futuro.

Hay que analizar la nueva problemática con la que se encuentran y las repercusiones que puedan derivarse de la nueva estructura del Estado y la Administración, especialmente las motivadas por la creación de las Comunidades Autónomas (13).

Confederaciones Hidrográficas y Comunidades Autónomas

Las Confederaciones responden a plantas de áreas regionales. Se anticipan en tal sentido y constituyen, como ya dijimos, instituciones pioneras a nivel mundial. Parece, pues, que son piezas a tener en cuenta en el proceso de regionalización ante el que nos encontramos.

(13) El tema de las *Competencias estatales establecidas por la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades autónomas respecto al sector hidráulico* ha sido examinado en nuestro estudio con ese título publicado en esta REVISTA, número 99, septiembre-diciembre 1982, pp. 37 y ss.

Cuando se crearon las Confederaciones no existían las Comunidades Autónomas, ni tampoco las regiones como entidades sustantivas, sólo había provincias y municipios. Como es sabido, las regiones se reconocen posteriormente por la II República, si bien, sólo la Generalitat de Cataluña funcionó por escaso tiempo. Por tanto, no contamos con experiencia de funcionamiento de las Confederaciones en coexistencia con los entes regionales.

Las Comunidades Autónomas, en cuanto a sus demarcaciones territoriales, no coinciden en muchos casos con los actuales ámbitos de las Confederaciones.

Los marcos espaciales de la mayoría de las Confederaciones van a afectar a dos o más Comunidades Autónomas.

Los grandes ríos de las más importantes Confederaciones discurren por el territorio de más de una Comunidad.

Precisamente, el criterio hidráulico supracomunitario lo utiliza la nueva Constitución española para atribuir en tales casos las competencias exclusivas al Estado. Este, según el artículo 149.1 de la norma constitucional, tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

«22.º La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...

24.º Obras públicas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.»

También sobre las obras públicas de interés general.

Las Comunidades Autónomas podrán asumir:

«Las obras públicas de interés en su propio territorio; y los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1, núm. 4.º y 10.º).

En consecuencia, buena parte de las funciones de las Confederaciones deben permanecer en la esfera de las competencias exclusivas del Estado y no pueden atribuirse normalmente a la órbita potestativa de las Comunidades Autónomas.

Lo que sí procede y parece conveniente es una política descentralizadora de las competencias hidráulicas estatales, precisamente a favor de las Confederaciones, instituciones *ad hoc* para la Administración autónoma de las aguas, con larga experiencia y organizaciones acreditadas para ello.

La existencia autonómica —y valga la redundancia— de las Comunidades Autónomas hace más diáfana la necesaria unidad de planificación y gestión del agua que ya asumen las Confederaciones, instituciones que pueden constituir importantes elementos de solidaridad interregional.

Confederaciones hidrográficas, Ordenación del territorio y Planificación hidrológica

En nuestro tiempo han adquirido singular relieve las cuestiones referentes a la ordenación del territorio, concepto más amplio y de mayores perspectivas que el hasta ahora manejado de los Planes de Urbanismo (14).

El ámbito territorial adecuado de tal ordenación se estima debe ser el regional. De ahí, la importancia que pueden alcanzar los planes y obras hidráulicas de las Confederaciones en la ordenación del territorio y la necesidad de engarzar a los mismos dentro del marco y directrices de aquélla.

La idea planificadora, en cuanto aprovechamiento metódico y coordinado de los distintos usos hidráulicos dentro de una cuenca, se encuentra presente en la concepción inicial de las Confederaciones.

Ahora se pretende reactualizarla mediante los llamados «Planes hidrológicos». Su contenido es, fundamentalmente, el inventario de recursos en cantidad y calidad, así como la evaluación de las demandas, el balance de recurso-demanda y el análisis de la evolución futura de este balance.

Según el Real Decreto núm. 3.029 del MOPU, de 7 de diciembre de 1979 («BOE» de 19 de enero de 1980), que regula la realización de estudios previos para la planificación hidrológica, «los planes hidrológicos se presentan como un instrumento cardinal de la política hidráulica y habrán de tener una consideración prioritaria en el marco

(14) Cfr. nuestro trabajo *Ordenación y planificación del territorio*, en «Cuadernos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales», Málaga, 1978, pp. 176 y siguientes.

del próximo Código del Agua, que abordará, precisamente, el tratamiento de la problemática del agua a la luz de las necesidades de la sociedad industrial. En dicha planificación la presencia activa de los usuarios garantizará el mejor conocimiento de las demandas.

Considerando que el agua constituye un importante factor de desarrollo y equilibrio económico, debe instrumentarse una planificación hidráulica que racionalice al máximo el ordenamiento, tutela y explotación de los recursos. Dicha planificación debe ser flexible y revisable periódicamente para que esté adaptada a las demandas con los recursos y no se produzcan desfases entre los estándares o asignación de cotas de consumo de agua y los niveles reales de exigencia.

Como queda dicho, los planes hidrológicos —instrumentos equilibradores, demandas y recursos—, deben concebirse engarzados y formando parte de los de ordenación del territorio. Resulta imposible planificar los aprovechamientos y diferentes usos del agua, al margen de las previsiones sobre los asentamientos de población, de los usos que se asignen al territorio, etc.

Si se pretende que los planes hidrológicos no queden en un estudio informativo, o en un mero balance, sino que obliguen jurídicamente y tengan fuerza vinculante, resulta imprescindible aludir a su contenido jurídico y a las cláusulas de tal tipo que deben contener.

En tal sentido entendemos que los planes tienen que poseer carácter flexible, y establecer, entre otros, los siguientes puntos:

- a) Orden propio de prelación de los diferentes usos del agua. Decimos propio, y, por tanto, quizá variable de una cuenca a otra, según las peculiaridades de los recursos y usos especiales en cada cuenca. Ese orden preferencial de los diferentes tipos de aprovechamiento debe ir vinculado a la duración del plan, lo que plantea la cuestión de vigencia de los aprovechamientos limitada en el tiempo, en función de la duración temporal de los planes, que en principio pudiera ser a medio plazo.
- b) Cláusulas de posible contracción de «reserva de caudales» (de propiedad o de uso) a favor del Estado, Confederaciones, municipios y otros entes públicos, con objeto de atender recargas de acuíferos, abastecimientos a poblaciones u otras finalidades de interés público. Esas reservas podrían operar sobre todo tipo de aguas, y también sobre las subterráneas.

- c) Ordenanzas para los regadíos, normas para la utilización de las obras de riego, para abastecimiento de poblaciones y otros aprovechamientos.
- d) Localización de embalses y referencia a la instrumentación jurídica de los posibles trasvases.
- e) Previsiones de obras de captación, establecimientos de distancias mínimas en los aprovechamientos de aguas subterráneas, etcétera.
- f) Normas de protección de las aguas contra la contaminación y, en general, cuantas sean necesarias para una mejor regulación de las mismas.
- g) Estándares de consumo de agua de poblaciones. Estimamos que son precisamente los planes más que las leyes a diferencia de lo que hasta ahora se hacía, los lugares idóneos para programar y fijar los niveles de consumo. Estos niveles pueden variar periódicamente de acuerdo con la calidad de vida y las demandas socioeconómicas, por lo que pueden quedar desfasados en plazos cortos, mientras que las normas legislativas poseen una pretensión de permanencia (15).

(15) El tema de los niveles de consumo de agua de las poblaciones ha venido siendo objeto de alguna atención en nuestro Ordenamiento por normativas de carácter general.

La Ley de Aguas, señalaba, la de 50 litros/día por habitante, de ellos 20 potables.

El Estatuto Municipal (art. 185) determinaba como dotación necesaria, por habitante y día, la de 200 litros para la ciudad y 150 para las poblaciones rurales, precepto que confirmó y aplica el artículo 39 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924.

El Reglamento de Sanidad Municipal, de 9 de febrero de 1925 (art. 67), preveía la cantidad suficiente para las necesidades de la vida y la fijaba en 150 litros/persona y día, o, cuando menos, «la suficiente para las necesidades del vecindario, de la mejor calidad posible y pura y libre de gérmenes perjudiciales para la salud».

La Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1949, sólo señalaba en su Base XXVII, que se fijarían en los municipios las cifras de consumo necesario por habitante y día, según las características de las aglomeraciones urbanas.

Ultimamente, dichos niveles estaban previstos en el Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos de la Dirección General de Obras Hidráulicas del MOPU, aunque este Plan, al menos que sepamos, no había tenido la correspondiente y formal sanción jurídica aprobatoria y determinante de su eficacia obligatoria.

Este Plan, clasifica para la estimación de las necesidades de agua a los núcleos de población, en diversos niveles urbanísticos, a cada uno de los cuales asigna una dotación por habitante y día, considerada adecuadamente a las necesidades.

La dotación habrá de ir aumentando en el futuro, a medida que se eleve el nivel de vida, las condiciones culturales y el grado de industrialización.

Se establecían seis niveles urbanísticos: Nivel A, menores de 1.000 habitantes. Nivel B, de 1.000 a 6.000 habitantes. Nivel C, de 6.000 a 12.000 habitantes. Nivel D,

La planificación hidrológica puede instrumentarse a través de tres niveles: el Plan Hidrológico Nacional, los Planes de Cuencas o Regionales y los Planes Subregionales.

El Plan Hidrológico Nacional lo concebimos como una coordinación de los planes regionales de cuencas, para establecer las soluciones y medidas intercuenas.

Los planes de cuencas deben combinar los preceptos genéricamente obligatorios para todas con las concretas necesidades de cada una.

de 12.000 a 50.000 habitantes. Nivel E, de 50.000 a 250.000 habitantes. Nivel F, mayores de 250.000 habitantes.

Para cada uno de esos niveles se fijan las siguientes dotaciones en litros por habitantes y día como necesarias:

Nivel urbanístico	Doméstico	Industria	Servicio Municipal	Fugas y varios	Total
A	60	5	10	25	100
B	70	30	25	25	150
C	80	40	30	25	175
D	90	50	35	25	200
E	125	100	50	25	300
F	165	150	60	25	400

Para calcular las necesidades futuras, se estudian los aumentos de consumo por habitante, que traen aparejados la elevación del nivel de vida, habiéndose calculado los coeficientes por los que hay que multiplicar la dotación actual por habitante, para obtener la correspondiente a los años 1985 y 2010.

Se consideran coeficientes distintos según que el núcleo presente un crecimiento lento o rápido, resultando:

	Coeficientes	
	1985	2010
Núcleos de crecimiento anual inferior al 0,5 por 100	1,45	2,13
Núcleos de crecimiento anual superior al 0,5 por 100	1,64	2,69

Multiplicando estos coeficientes por los calculados para el aumento de población, pueden obtenerse los coeficientes que hay que aplicar a las dotaciones totales de cada núcleo en la actualidad para obtener las necesidades en 1985 y 2010.

En los núcleos de menos de 1.000 habitantes, que no son capital de municipio, se señala que debe aplicarse únicamente el coeficiente de aumento de dotación por nivel de vida, cuando existe crecimiento demográfico, dada la tendencia regresiva que presentan actualmente la mayoría de estos núcleos. No obstante, en los casos extraordinarios se considera puede establecerse una variación siempre que se justifique.

El interés de los planes puede estar tanto más para las aguas subterráneas que para las superficiales.

La aprobación de los planes debe implicar la declaración de utilidad pública a todos los efectos, referente a la realización de estudios de proyectos y ejecución de las correspondientes obras.

Confederaciones hidrográficas y medio ambiente

Finalmente, conviene aludir a la colaboración de las Confederaciones en la protección y defensa del medio ambiente. Aunque, ciertamente, la función de policía de las aguas corresponde a las Comisarias, las Confederaciones deben cooperar a la descontaminación y depuración de las aguas residuales, tanto continentales como marinas, por una eficaz acción, especialmente en las obras de saneamientos y vertidos.

El tema hidráulico, por lo que respecta sobre todo a los abastecimientos de aguas a poblaciones y saneamientos, ha constituido preocupación, casi constante histórica por parte de los poderes públicos desde una consideración sanitaria.

Resulta innecesario justificar la importancia socioeconómica que el agua posee para riegos, usos industriales, abastecimientos, en general, para el desarrollo industrial y económico.

En la actualidad a las anteriores consideraciones se le añade la perspectiva ecológica de la defensa y conservación del medio ambiente hidráulico.

Los niveles de contaminación en algunos ríos y aguas alcanzaron cotas altamente preocupantes. El problema de la cantidad y calidad del agua y de la conservación del patrimonio hidráulico es una importante opción técnico-económico-política que afecta esencialmente a las condiciones de toda clase de vida. La lucha contra la contaminación de las aguas exige un nuevo marco legal, económico y administrativo.

La acción en este sector comprende una función de policía de las aguas, actualmente encomendada a las Comisarias de Aguas, y una serie de obras y servicios que pueden asumir las Confederaciones. Todo ello en el marco de las directrices establecidas por los organismos con competencias generales sobre el medio ambiente.

El objeto directo de tal acción y uno de los elementos básicos del medio ambiente es el agua, en su completo circuito, desde su capta-

ción y tratamiento inicial hasta la depuración final antes de su vertido y eliminación.

Una adecuada política y planificación hidráulica abarca también una acción de repoblación forestal en relación con la defensa de cauces y márgenes de los ríos, piezas indispensables en la conservación del medio ambiente.

De otra parte, la defensa del medio ambiente hidráulico incluye, por supuesto, la de las aguas marítimas en nuestro caso con una enorme extensión de costas y playas. El tratamiento de los vertidos al mar resulta imprescindible.

Hay que ir a una «gestión integrada» de la calidad de las aguas (16). Esta gestión implica establecer un nuevo aparato normativo, en la actualidad profuso, confuso y poco eficaz y que tiende más a corregir que a prevenir, cuando debe ser al revés. En el plano organizativo, existe una cierta sobreabundancia de órganos de gestión y control que se solapan.

La gestión de la calidad del agua tiene que integrarse en la temática de la ordenación del territorio y de su planificación, por tanto, en el espacio y en el tiempo.

El aspecto económico y de financiación de la lucha contra la contaminación es fundamental y debiera instrumentarse más por la vía de los incentivos que de las sanciones. Debe regir el principio (*Le principe pollueur payeur*) «quien contamina paga» (17). También se dice que «quien detrae indebidamente puede agravar la contaminación». No es que pagando se tenga derecho a contaminar, sino que se internalicen los costos de contaminación y que con la imposición de los correspondientes cánones y tasas se construyan las obras para descontaminar.

Finalmente, faceta importante es también la denominada integración social y de formación del personal que va a gestionar la descontaminación, que directa o indirectamente se encuentran afectadas por la misma.

(16) Cfr. RODRÍGUEZ PARADINAS: Conferencia en el curso sobre «Aguas superficiales y subterráneas», Málaga, 1981.

(17) Cfr. *Le principe pollueur payeur. Definition, analyses, mise en oeuvre*, OCDE, París, 1975.

VIII. HITOS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL CÓDIGO DE AGUAS

El Decreto de remodelación de las Confederaciones Hidrográficas, así como el de Planificación Hidráulica, ambos anteriormente comentados, hay que inscribirlos dentro del proceso abierto por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para elaboración de un Código de aguas. Las experiencias de funcionamiento y el rodaje de las Confederaciones bajo la nueva normativa pueden ser útiles a la hora de elaborar el texto definitivo del Código.

Por otra parte, el texto de este Decreto que regula con carácter general y común los órganos de gobierno de todas las Confederaciones, tiene que ser completado con el Reglamento propio de cada Confederación y con la pertinente revisión de la normativa de las Juntas de explotación.

Las Confederaciones tipológicamente no son todas iguales. Al menos hay dos tipos o grupos principales:

Aquellas que se vertebran en su totalidad sobre la cuenca de un sólo e importante río y tienen únicamente como demarcación su respectiva cuenca (Ebro, Guadalquivir, Tajo, Duero, Guadiana y Segura) y las que, como la del Norte, Sur, Pirineo oriental y Júcar, en realidad constituyen agrupación de miniconfederaciones o de Juntas de valles y en las que los intereses de los usuarios se encuentran territorialmente compartamentalizados.

La del Júcar es una mezcla, pues, se compone de la cuenca hidrográfica de ese río y la de una serie de ríos más pequeños que desembocan en el Mediterráneo (18).

(18) En la actualidad, las diez Confederaciones Hidrográficas que cubren el territorio peninsular de España, por orden decreciente de la extensión del territorio que tienen como demarcación, destacando el porcentaje que supone sobre aquél, son los siguientes:

La Confederación Hidrográfica del Ebro tiene una demarcación de 85.550 km², que supone el 17,4 por 100 de los 493.455 km² del territorio peninsular de España.

La del Duero, 78.970 km² y el 16 por 100.

La del Guadalquivir, 63.085 km² y el 12,8 por 100.

La del Guadiana, 59.870 km² y el 12,1 por 100.

La del Tajo, 55.770 km² y el 11,3 por 100.

La del Norte de España, 53.800 km² y el 10,9 por 100.

La del Júcar, 42.900 km² y el 8,7 por 100.

La del Segura, 18.630 km² y el 3,8 por 100.

La del Sur de España, 13.390 km² y el 3,7 por 100.

La del Pirineo oriental, 16.490 km² y el 3,3 por 100.

Cada Confederación debe poseer su propio Reglamento, que debe elaborarse teniendo en cuenta, en sus aspectos orgánicos, las particularidades que pueda ofrecer cada cuenca.

CONCLUSIONES

1. El estudio jurídico-exegético de las competencias hidráulicas en la nueva Constitución española y en los Estatutos de Autonomía ha sido realizado en nuestro estudio, publicado en esta REVISTA, número 99, septiembre-diciembre 1982, pp. 37 y ss.

Dos matizaciones quisiéramos agregar al mismo, omitidas entonces.

a) El artículo 149.21 de la Constitución española utiliza la redacción «cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». No dice cuando las Confederaciones. Aunque ciertamente hay que entender el término «aguas» referido a las cuencas, debe tenerse en cuenta que algunas Confederaciones, como las del Norte y Sur, no están organizadas sobre cuenca única, sino sobre una pluralidad de cuencas, y en el caso de la del Sur, todas sus cuencas quedan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma andaluza, salvo las plazas de Ceuta y Melilla.

b) No debe olvidarse que los ríos Bidasoa, Miño, Duero, Tajo y Guadiana son internacionales. Este último, tras ser limítrofe, entra totalmente en Portugal y luego vuelve a ser otra vez fronterizo.

En la mayoría de esos ríos, sus aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, aun con la interpretación minimista del artículo 149.21 del texto constitucional, las competencias «de legislación, ordenación y concesión de recursos» corresponderían al Estado. Debido a su internacionalidad, cabría pensar que también «los aprovechamientos» en esos ríos —de suyo y con arreglo al artículo 148.10 de la Constitución, de la competencia de las Comunidades Autónomas— deberían corresponder a la competencia del Estado.

2. En el proceso de acoplamiento o engarce de las Confederaciones Hidrográficas en la estructura de las Comunidades Autónomas, estimamos que lo verdaderamente importante es mantener en todo caso la filosofía que históricamente informan los fines y organización de dichas instituciones. Estas poseen una valoración modélica, reconocida a nivel internacional. Con las imperfecciones que como obra hu-

mana contienen, están informadas por principios internacionalmente propugnados en la administración de las aguas.

3. Puntos a tener en cuenta en tal proceso de acoplamiento son los siguientes:

- a) Revisar serenamente las delimitaciones territoriales de las Confederaciones y Comisarías de Aguas. En lo fundamental responden a un criterio natural, cual es el de las cuencas hidrográficas, que debe mantenerse. Sin embargo, en algunos límites dichos ámbitos territoriales podrían adaptarse a los de las Comunidades Autónomas.
- b) Mantener en todo caso el principio de «descentralización de servicios» en las organizaciones de las Confederaciones. Más aún, debe acentuarse dicho principio, transfiriendo a las Confederaciones como organismos autónomos competencias actuales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de la Dirección General de Obras Hidráulicas. Deben «desconcentrarse» actuales competencias de la Dirección General de Obras Hidráulicas en las Confederaciones como organismos periféricos de ella, bien en el Delegado del Gobierno o en el Director de la Confederación.
- c) Mantener el principio «participativo» de los diferentes usuarios en los organismos de gestión y administración de las aguas a nivel de cuenca.

4. En las Confederaciones hidrográficas se conjugan el interés general del Estado, los intereses de la cuenca y los intereses de los usuarios. A ellos se agregan ahora los intereses que representan las Comunidades Autónomas.

Esta «Confederación de intereses», en definitiva, esencia de la institución, gestionados con un criterio unitario, armónico y participativo, tiene que seguir subsistiendo. Lo que ocurre es que el correspondiente reflejo institucional de la representación de dichos intereses varía ahora con las Comunidades Autónomas que deben estar también presentes.

El problema organizativo de las futuras Confederaciones o de las Neo-Confederaciones consiste en modular orgánicamente las aludidas representaciones. Ninguna puede excluir a las otras. Cuando en una cuenca pesen más los intereses de las Comunidades Autónomas deben

tener mayor representación, o los del Estado cuando los de éste resulten más importantes.

5. La remodelación de las Confederaciones Hidrográficas realizada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1979 debe completarse con las pertinentes disposiciones que cubran las lagunas y huecos dejadas por aquélla, tales como: representación de las Comunidades Autónomas en las Confederaciones, duración del mandato de los miembros de las Juntas de Gobierno y Asambleas, etc.

Se precisa también una puesta al día de la normativa de las Juntas de desembalses que contiene una composición en algunos representantes completamente obsoleta.

6. Debe promoverse la constitución de las Juntas de explotación en aquellas Confederaciones que aún no estén constituidas, revisando y actualizándose su normativa.

7. Por las razones anteriormente consignadas, en el texto de este estudio, la mayor parte de las actuales funciones de las Comisarias de Aguas deben mantenerse en la órbita de la Administración del Estado, sin transferirse a las Comunidades Autónomas, ni tampoco integrarse en las Confederaciones Hidrográficas.

Sólo algunas de las funciones de las Comisarias, como las referentes a la tutela jurídico-administrativo y gestión pública de las Comunidades de regantes, inspección y vigilancia sobre los aprovechamientos hidráulicos, podrían transferirse a las Comunidades Autónomas.

8. Resulta conveniente fomentar la creación de «Comunidades de vertidos», de aguas residuales depuradas, entre los respectivos Ayuntamientos y los regantes. Debe configurarse jurídicamente el tipo y la estructura de dichas Comunidades.

9. Como consecuencia de la urbanización de la población y de los incrementos de consumo de agua, los abastecimientos singularizados de los municipios, mediante recursos hidráulicos propios, resultaron insuficientes. Surgieron los «abastecimientos mancomunados o colectivos» a grupos de poblaciones con base en una presa para usos múltiples; para riego, abastecimientos a poblaciones, aprovechamientos hidroeléctricos.

La gestión de dichos abastecimientos no está regulada adecuada y específicamente por el vigente Derecho positivo.

La denominada legislación de auxilios, y concretamente los Decretos de 1 de febrero de 1952 y 31 de octubre de 1963, no afrontan

la problemática que plantean tales abastecimientos. Ese último alude muy incipientemente al tema.

En definitiva, existe una laguna jurídica que debe integrarse mediante la correspondiente normativa.

La titularidad jurídica y el régimen de propiedad de las obras e instalaciones de los «abastecimientos mancomunados o colectivos» deben ser distintos de los que en la actualidad rigen para los abastecimientos municipales o individualizados auxiliados por el Estado.

Nos encontramos ante figuras nuevas en la gestión y organización administrativa de las aguas, que plantean cuestiones no previstas ni reguladas y que requieren la adecuada normativa jurídica *ad hoc*.

10. Las técnicas institucionales hasta ahora utilizadas, Mancomunidades intermunicipales, Consorcios locales «explotación anticipada», son examinadas en el texto de este estudio. Debe abrirse una vía hacia nuevas formas organizativas de colaboración entre la Administración del Estado, Confederaciones Hidrográficas y Administraciones locales interesadas.

11. Parece necesario elaborar y aprobar los correspondientes «Reglamentos de inspección técnica, auxilio y asesoramiento de las Confederaciones» en aquellas obras de aprovechamientos múltiples que realizadas por el Estado en su totalidad o con auxilio del mismo, hayan sido entregadas por la Dirección General de Obras Hidráulicas a las Mancomunidades, Ayuntamientos u otras entidades para gestionar la explotación. Se elaboraron los de algunos Consorcios, pero sería necesario hacerlo para todas las explotaciones que han sido entregadas o transferidas y ello antes del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

12. La experiencia de funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas como Organismos autónomos de la Administración del Estado, con los problemas y deficiencias que tal estructura plantea y, por otra parte, la vía abierta por la Ley General Presupuestaria de las denominadas sociedades estatales, la experiencia con tal fórmula jurídica del Canal de Isabel II hacen pensar, en al menos, estudiar la posibilidad de transformar las Confederaciones en sociedades públicas *sui generis* con participaciones de las Comunidades autónomas y usuarios.

13. Los «planes hidrológicos» actualmente en elaboración no pueden quedarse en meros estudios informativos. Deben incluir el sufi-

ciente contenido jurídico que los constituya, en instrumentos vinculantes y verdaderamente eficaces. En tal sentido deben contener cláusulas de carácter jurídico sobre: orden propio de prelación de los diferentes usos del agua, en cada plan de cuenca, según la problemática de ella; duración de los planes, estableciendo la vigencia de los aprovechamientos en función de dicha duración; cláusulas de posible contracción de «reserva de caudales» (de propiedad o de uso) a favor del Estado, Confederaciones, municipios y otros entes públicos, con objeto de atender recargas de acuíferos, abastecimientos a poblaciones u otras finalidades de interés público; normas de protección de las aguas contra la contaminación y para su mejor regulación; estándares de consumo de agua de poblaciones. Los planes de cuenca tienen que combinar los preceptos genéricamente obligatorios para todas ellas, con las normas peculiares para las concretas necesidades de cada una de ellas. Los planes deben de incluir las técnicas jurídico-administrativas adecuadas para regular el uso y las afectaciones de las aguas subterráneas. El Derecho Administrativo dispone de las adecuadas técnicas de intervención, sin que parezca indispensable llegar a una total *publicatio* de la propiedad de las aguas subterráneas, que plantearía problemas de constitucionalidad.

14. En aquellas Comunidades Autónomas en que además de un río principal, cuyas aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad y, por tanto (Administración estatal), existan cuencas menores íntegramente dentro de tal Comunidad, habría que plantearse la cuestión de si por razones de economía y eficacia resultaría más adecuado no organizar una Administración hidráulica inserta en la respectiva Comunidad para esas cuencas menores paralela a la Administración estatal de la cuenca principal. Esta última podría asumir también la gestión de tales cuencas.

