

ANALISIS CRITICO DE LA LEY DE AGUAS Y LEGISLACION DE OBRAS HIDRAULICAS EN ESPAÑA

COLEGIO INGENIEROS DE CAMINOS
BIBLIOTECA

Por RAFAEL COUCHOUD SEBASTIA

Doctor Ingeniero de C., C. y P.
Consejero de Obras Públicas.

En cualquier país es indispensable una Legislación de aguas adecuada a cada situación y a cada característica hidrológica, pero de aplicación general y completa, que se adapte, mediante sucesivas reformas parciales, a las exigencias que las nuevas técnicas impongan.

España, que cuenta con una Ley de Aguas centenaria, lleva muchos años estudiando su reforma, pues las circunstancias que la inspiraron han cambiado notablemente, ya que la vigente Ley de Aguas es una Ley de aguas naturales, no una Ley de aguas reguladas, tal y como aparecen ahora las de la mayor parte de nuestros ríos.

Por otra parte, hay que considerar, también, la importancia que la ordenación de los recursos hidráulicos tiene para el mantenimiento del nivel ambiental indispensable, lo que obliga a adoptar una posición verdaderamente radical en la lucha contra la contaminación de las aguas y a desarrollar y actualizar la vigente Ley de Aguas.

El tema es de candente actualidad en todos los países desarrollados o en vías de desarrollo, que últimamente han ido adquiriendo conciencia de la gravedad de un problema que, de no atajarse rápidamente, puede llevar a la autodestrucción de la Humanidad.

I. ANALISIS CRITICO DE LA LEY DE AGUAS

En cualquier país es indispensable la vigencia de una completa Legislación en materia de aguas, porque presentes de abundancia, que aceptan su aprovechamiento desordenado, llegarán en su día a convertirse en necesidades que exijan un ordenamiento y una disciplina, que pueda ser difícil de imponer ante los hechos consumados. Legislación de aguas adecuada a cada situación y a cada característica hidrológica, pero de aplicación general y completa; y, en su caso, sucesivas reformas parciales que vayan adaptándola a las exigencias que las nuevas técnicas impongan. Entendemos que este Código General de las Aguas debe contener tres Títulos diferenciados para coordinadamente regular la Política Hidráulica: a) Del dominio público hidráulico, b) De las obras hidráulicas, y c) De la defensa del dominio público hidráulico.

1. Evidente es ya la necesidad de actualización de la Ley de Aguas; España lleva muchos años estudiando, si bien con pesar romántico, la reforma de su ejemplar Ley centenaria. Las circunstancias que la inspiraron han cambiado notablemente: No se olvide que la vigente Ley de Aguas es una Ley de aguas naturales, no una Ley de aguas reguladas, tal y como aparecen ahora las de la mayor parte de nuestros ríos; la regulación realizada de las corrientes de agua, garantizando la *permanencia* de unos caudales determinados, hacen que resulten incluso de dudosa y siempre difícil aplicación unos preceptos que

estaban contemplando unas situaciones totalmente distintas.

Por otra parte, los adelantos en el conocimiento científico del agua, en las técnicas para su prospección, captación, almacenamiento, transformación y distribución, así como en los procedimientos para garantizar o establecer la pureza de las mismas, son circunstancias que no sólo permiten, sino que exigen una verdadera estructuración de las situaciones existentes, no sólo en función del "buen orden en el uso y aprovechamiento de las aguas", como dice la Ley, sino también para la mejor, más justa y más amplia explotación de las mismas.

2. Junto a todo ello, considérese también la importancia que la ordenación de los recursos hidráulicos tiene, como base para el mantenimiento del nivel ambiental indispensable; ello obliga a adoptar una posición verdaderamente radical en la lucha contra la contaminación de las aguas y han de desarrollarse y actualizarse los artículos 219 y 220 de la Ley actual. El tema es, desde luego, de candente actualidad en todos los países desarrollados o en vías de desarrollo, que de unos años a esta parte han ido adquiriendo conciencia de la gravedad de un problema que, de no atajarse en todos los frentes de la contaminación ambiental, puede llevar, de modo muy rápido, a la autodestrucción de la Humanidad. Por lo que a España respecta, y ciñéndonos al tema de las aguas superficiales, es evidente que existe un riesgo muy grave de que el estado de contaminación de las aguas públicas, relativa-

mente estabilizado, llegue a deteriorarse, si no se crea una auténtica conciencia nacional sobre los peligros que entraña y se adoptan de inmediato las medidas necesarias para combatir la contaminación. Es cierto que, salvo en algunas zonas más industrializadas, la contaminación de las aguas no ha llegado a alcanzar los caracteres de gravedad que presenta hoy en muchos de los países desarrollados. Esta situación, sin embargo, tiene una indudable tendencia natural a degradarse, a medida que se va incrementando el proceso de desarrollo económico del país.

La escasez e irregular distribución de los recursos hidráulicos del país obliga a prever su aprovechamiento exhaustivo; un aprovechamiento que, además, se ve imposibilitado con una contaminación anárquica y creciente de los recursos disponibles. A su vez, la tendencia a utilizar los ríos como grandes cloacas, cómodas y baratas, para el vertido de las aguas residuales, busca justificación, especialmente en momentos de expansión industrial como el presente, en que todo puede sacrificarse a la aparente eficacia de objetivos inmediatos. Una verdadera conciencia nacional sobre la necesidad de conservar nuestros recursos hidráulicos, habrá de producir la situación y ambiente adecuados para que las medidas tengan efectividad a corto plazo; es mucho más sencillo y menos costoso prevenir la contaminación del río, que desarrollar un proceso de regeneración del mismo —que no siempre se logra cuando está fuertemente contaminado— y a la larga es, indudablemente, mucho más beneficioso para la nación. De ahí que nos encontremos en un momento verdaderamente crítico, en que la adopción de una política clara en el tema de la lucha para la conservación de los recursos hidráulicos, tenga como resultado una mayor eficacia inmediata, evitando para el futuro situaciones mucho más difíciles y costosamente reversibles. Para solucionar esta situación conflictiva entre los intereses en juego, es escasa la previsora pero incipiente regulación de la centenaria Ley y la aplicación no tiene la fluidez coactiva que el problema requiere.

3. Otro de los fundamentales problemas que se plantea y que requiere modificación legal es el de la determinación de la naturaleza jurídica de las aguas. El criterio diferenciador que nuestra actual legislación reconoce, entre aguas públicas y privadas, no obstante la extrema reducción que a éstas da el texto de la Ley vigente, se encuentra ampliamente superado por la realidad actual, impuesta por la tecnología moderna y por la propia metodología del derecho.

No obstante, la dificultad de arbitrar un medio legal que concilie el espíritu tradicional del dominio privado de determinadas aguas, frente a la nueva concepción indiscriminatoria del dominio público de todos los recursos hidráulicos, es fácilmente soslayable, partiendo de la distinción clásica y tradicional que nuestro ordenamiento establece entre el dominio y el uso y aprovechamiento de las aguas.

Esta división conceptual brinda así varias soluciones en orden a arbitrar la posible reforma legislativa, de forma que se pueda aplicar sin brusquedad ni distorsión respecto a la legalidad vigente. Entre estas soluciones, se ofrecen varias alternativas, siempre sobre la base de considerar el

agua como parte del patrimonio inalienable de la nación. En tal sentido, para las aguas que hasta el presente son consideradas como aguas privadas, se debe estimar conveniente sancionar el derecho a su aprovechamiento a favor del que se reconocía como titular dominical de las mismas, atemperando ese aprovechamiento a las necesidades reales del mismo, señaladas por la Administración, quien ejercerá la facultad de modulación, fijando las características registrales del aprovechamiento. El medio o instrumento para legitimar estas situaciones jurídicas, será la concesión *ex lege* y no la propiamente administrativa, ya que se impone por imperativo de la Ley y no por decisión de la Administración.

Urge establecer, como ya vienen haciendo otras naciones europeas, el principio del dominio público estatal de todas las aguas, sean subterráneas o superficiales; no obstante, se admite la expresa titularidad de las Administraciones locales sobre los manantiales de propiedad de las Corporaciones destinados al abastecimiento de la población, facultando también a los propietarios de predios en donde discurren aguas pluviales para aprovechar las mismas, así como para disfrutar también las aguas de esta procedencia que permanezcan muertas o estancadas dentro de su propiedad. Solamente así será conservada la unidad del ciclo hidrológico en una unidad de Administración del agua, unificándose las competencias orgánicas y resolviéndose los problemas de interferencia de jurisdicciones, nacidas de la indudable influencia entre unas y otras aguas.

En materia de aguas subterráneas cualquier reforma de la Ley vigente ha de ser enormemente progresiva. En este punto, no se ha de limitar a poner al día o a matizar la legislación vigente, sino que se ha de partir de unos presupuestos totalmente distintos a los hasta ahora recogidos por nuestro ordenamiento jurídico, llegando a unas conclusiones nuevas por completo, al menos desde la perspectiva de la Ley anterior.

Este afán de renovación no responde, sin embargo, a unas ideas apriorísticas de tipo dogmático o político. Es, por el contrario, consecuencia de una necesidad, cada vez percibida con mayor claridad en los medios administrativos e, incluso, por los propios usuarios de las aguas subterráneas. Probablemente, la parte de la Ley vigente que primero se reveló como insuficiente es esta de las aguas subterráneas. El desarrollo tecnológico convirtió pronto en letra muerta los preceptos de la Ley de 1866-79, que desde hace muchos años han venido operando sobre la política hidrológica del país como una auténtica armadura que impedía un aprovechamiento racional de los recursos subterráneos. La mejor prueba de ello es el número de litigios que con tal motivo han tenido que ser afrontados por los Tribunales y, lo que es peor, la cuantía de caudales que se están desperdiciando o aprovechando de una manera poco racional. En la actualidad, la Administración tiene que contemplar impotente cómo muchos particulares abusan de sus derechos sobre las aguas subterráneas, sin poder intervenir en ello, al no otorgar la legislación vigente habilitación alguna a tal fin. Hasta tal extremo han llegado las cosas, que el legislador y la Administración se han

visto obligados a dictar numerosas disposiciones para remediar la situación en puntos concretos, de gravedad inusitada, como en el Guadalquivir, en el Archipiélago Canario y en las islas Baleares. Es por ello que toda reforma legal ha de pretender generalizar esta técnica, utilizada ya para esas zonas concretas, imponiendo una normativa aplicable para todo el país y no sólo para las zonas especialmente necesitadas. De hecho, España entera se encuentra en "estado de necesidad" respecto a las demandas de agua, y es claro que cada vez se impone una explotación más racional de los recursos hidráulicos subterráneos.

Se debe partir de un principio físico indubitable, y que no fue reconocido por el legislador de 1879: la identidad física del agua. El agua es, en general, siempre la misma y responde a un ciclo constante y eterno, que se inicia con la lluvia. El agua —y la nieve— precipitada sobre la superficie terrestre pasa por diversos estados dentro del ciclo hidrológico, hasta volver a evaporarse en el mar. Puede discurrir por la superficie, por los cauces de los ríos, torrentes o canales, puede infiltrarse, puede aflorar por un manantial, o puede ser bombeada desde un pozo para volver a fluir como agua superficial y volverá a infiltrarse. Esto indica que su estado es puramente circunstancial, y resulta inadmisibles establecer un régimen jurídico totalmente distinto para unos y para otros; la interrelación es obvia para la hidrología moderna, y el fenómeno tiene que ser recogido por el legislador. En consecuencia, el régimen del agua debe ser único, y para el agua subterránea sólo cabe determinar algunas peculiaridades, que son las que especialmente debe estudiar el reformador.

Por tanto, se debe declarar que el agua subterránea, al igual que la superficial, es pública y, por ende, sólo aprovechable mediante una concesión administrativa. Admitido este principio, puede afirmarse que la regulación restante será un simple desarrollo técnico y lógico del mismo.

4. Paralelamente, conviene establecer unas definiciones claras sobre los conceptos de cauce, riberas, crecidas y zonas de limitación, por la trascendencia jurídica que la Ley les confiere en relación con las propiedades privadas lindantes con las corrientes de agua.

El principio demanial de los cauces públicos como receptáculo natural de los cursos de las aguas, debe consagrarse en la Ley en toda su extensión, configurándolo con caracteres fisiológicos que no ofrezcan duda alguna sobre los terrenos contiguos, siendo de respetar, actualizándola, la regulación que la Ley de Aguas, inspirada en el Derecho Romano y en nuestro Derecho histórico, ha hecho de las accesiones, arrastres y sedimentos, introduciendo con carácter expreso, la facultad que la Administración ostenta de limpiar los cauces para garantizar el régimen hidráulico de las corrientes.

La tutela que la Administración ha de dispensar a las aguas y cauces, debe recogerse en la Ley, estableciendo, en orden a su protección, una serie de medidas tendentes a asegurar la mejor utilización de aquéllos, bien por medio de obras de repoblación forestal, bien impidiendo o facultando, según los casos, a los propietarios o ribereños, para hacer obras de encauzamiento o defensa que redun-

den en interés general para todos. Por su parte, la Administración, por razones de utilidad pública y para evitar avenidas catastróficas, ha de aparecer habilitada para adoptar medidas extremas de policía, prohibiendo la ejecución de obras o de edificaciones en zonas concretas, afectables por avenidas extraordinarias, en las que tales construcciones representan grave riesgo para las personas y bienes.

5. Un papel esencial en la nueva regulación de aguas debe asignarse al Plan Hidrológico que redactará la Administración, oídos los usuarios a través de sus distintas formas asociativas. El ámbito del Plan Hidrológico debe ser, en principio, de carácter regional, entendiéndose como región las actuales divisiones hidrográficas de España; también puede ser interregional, cuando sea preciso integrar más de una región hidrográfica; o subregional, cuando se concrete en mayor detalle que el plan regional aprobado, en una cuenca o subcuenca fluvial. En los dos primeros casos, la aprobación es competencia del Consejo de Ministros; en el último, precisamente por ceñirse a un Plan ya aprobado, su aprobación es competencia del Ministro de Obras Públicas.

El contenido del Plan Hidrológico es, fundamentalmente, el balance de recursos hidráulicos y de demandas de agua en el momento de elaborar el Plan, así como el análisis de la evolución futura de dicho balance. En cuanto a los recursos, será necesario un inventario detallado de los recursos brutos y de la necesidad de obras de regulación, ya sea construcción de embalses superficiales, ya explotación de acuíferos subterráneos, ya utilización conjunta de ambos procedimientos, para poner a disposición de la demanda los recursos regulados necesarios y, desde luego, de una forma viable tanto desde el punto de vista técnico como económico y legal. Evidentemente, el enunciado de las obras más adecuadas para llevar a cabo la conversión de los recursos brutos en recursos utilizables, debe llevarse a cabo en el Plan Hidrológico, ya que de lo contrario quedaría incompleto al no poder definir los recursos utilizables de cada zona.

En función de este balance y de los estudios económicos y de viabilidad necesarios, el Plan Hidrológico señalará las obras recomendadas en cada subregión, los trasvases subregionales o interregionales, según se trate de un Plan regional o interregional, y todo cuanto sea necesario para definir la forma de mejor explotación de los recursos hidráulicos de la zona comprendida en el Plan.

Es interesante señalar que, una vez aprobado el Plan, su realización no es competencia exclusiva del Estado. De ahí que el Plan deba distinguir tres tipos de obras: a) Obras de Administración, a realizar íntegramente por el Estado y con cargo al mismo, que, en general, serán obras de notable interés público; b) Obras subvencionadas, donde colaborarán la Administración y los distintos usuarios; c) Obras de particulares, que se ejecutarán previa concesión administrativa, con fondos privados, aunque en algún caso pueda existir financiación estatal en forma de créditos, exacciones, etc. Para poder coordinar los planes de actuación del Estado y de los usuarios, dentro de la región hidrográfica, será preciso que la Administración re-

dacte lo que se ha definido como Programa de Obras del Estado, donde se definan las obras de tipo a) y b) y los plazos en que se espera llevarlas a cabo.

Hay que señalar, por último, que el Plan Hidrológico debe ser algo vivo y flexible, que permita cambiar las previsiones cuando las circunstancias de cada región así lo aconsejen. En caso de variaciones en el Plan, las previsiones del Plan anterior que no se hayan llevado a cabo no pueden dar lugar a la creación de derechos subjetivos, ya que, de lo contrario, el Plan perdería toda la flexibilidad necesaria para que efectivamente sea útil y eficaz.

6. Creemos conveniente mantener en su originaria pureza la distinción tradicional entre uso y aprovechamiento de las aguas, en orden a las distintas formas de utilización de las mismas, subdividiendo a la vez la primera de esas formas, en uso común y uso especial.

A la luz de los problemas existentes, en algunos casos las necesidades derivadas de las situaciones expuestas, han recibido, ciertamente, la correspondiente regulación jurídica; siempre, sin embargo, con carácter en cierto modo accesorio y secundario, al margen de la ordenación fundamental de nuestros recursos hidráulicos, constituida por la Ley de Aguas, de este modo, bien por derogación expresa de algunos de sus preceptos, bien por la inaplicación de otros, bien, sobre todo, por la regulación de las nuevas situaciones al margen de ella, ha perdido el sentido y significado que en su origen tuvo, como expresión automáticamente unitaria y fundamental de la regulación jurídica de nuestras aguas. Pocas han sido, ciertamente muy pocas, las disposiciones con rango legal que en algunos puntos muy concretos han modificado la Ley de 1879. Ahora bien, para formarse una idea real de la evolución sufrida en la materia, más que al rango jurídico de las normas hay que atender al objeto y contenido de las distintas disposiciones promulgadas, circunstancia que asumida hasta sus últimas consecuencias, nos acreditará, sí, que la Ley de Aguas no ha sido modificada fundamentalmente, pero nos acreditará también hasta qué extremo —incluso desde una perspectiva institucional— quedan al margen del texto de 1866-79 aspectos importantísimos y fundamentales de la ordenación jurídica de las aguas. Se trata de una observación que es necesario valorar en toda su importancia; y ello, hasta el extremo de poder afirmar que la citada Ley, que es la regulación básica en materia de aguas, desconoce muchos puntos fundamentales que en el momento presente ofrecen una gran significación. No vacilamos en reconocerlo abiertamente; la mayor parte de la actuación del Estado en esta materia y el mayor número de las relaciones administrados-administración, se refiere, en nuestros días, a temas cuya regulación sustancial escapa del texto de la Ley vigente, si no es en su totalidad, sí al menos, en parte muy importante. Y quede bien claro, que no se trata en ningún momento ni de eludir el significado de las normas reglamentarias, ni de convertir el texto legal en un conjunto de disposiciones simplemente ejecutivas, preocupación que constantemente trataron de evitar los redactores de la Ley vigente; se trata de postular y defender, que debe ser en la ordenación básica de las aguas en la que esas actuaciones y relaciones encuen-

tren en su conjunto, de forma sistemática, su punto de apoyo, el arranque de su fuerza de obligar. Se trata de que la Ley, como ordenamiento fundamental en la materia, recoja y sancione los enunciados primarios, auténticamente institucionales en muchos casos, sin perjuicio, claro es, de la ulterior reglamentación que de ello haya de hacerse.

Para afrontar la regulación de la doctrina de los aprovechamientos, debe tenerse muy presente la constante histórica que, mantenida en todos los países y en todos los tiempos, permite afirmar que cuanto más reducido es el margen de los caudales de agua de que se dispone, más cuidadosamente debe fijar entonces el ordenamiento jurídico, no sólo las características de esas explotaciones, sino también la compatibilidad y armonización de cada una de ellas entre sí, y de todas ellas en función del mayor rendimiento y utilidad. Y ello para lograr, no sólo, como es lógico, un mayor rendimiento de los caudales aprovechados, sino también la desaparición o, al menos, la reducción al máximo de los márgenes residuales que de esos caudales puedan quedar sin explotar. Prever debidamente este punto es cuestión importantísima, para evitar, sobre todo, que cuando quiera ser afrontado sea ya demasiado tarde.

Siendo la Ley vigente básicamente adecuada, debe actualizarse, refundiendo la regulación complementaria dispersa, y, con los criterios expuestos en el apartado anterior, España tiene en avanzado estudio un anteproyecto de nuevo Código de las Aguas cuyo esquema es el siguiente:

Sección primera.—De las aguas continentales y su aprovechamiento.

Título preliminar.	Principios y disposiciones generales.
Título I.	De la Administración del Estado. Potestades y órganos de la Administración de las aguas.
Título II.	De los planes hidrológicos.
Título III.	Del uso y aprovechamiento del agua.
Título IV.	De las comunidades para el aprovechamiento colectivo del agua.
Título V.	De las Confederaciones Hidrográficas.
Título VI.	De los alveos o cauces, riberas o márgenes.
Título VII.	De las servidumbres.
Título VIII.	De la competencia de los tribunales en materia de aguas.

Sección segunda.—De la protección del dominio público hidráulico.

Título I.	De la protección de las aguas continentales.
Título II.	De la policía de aguas y sus cauces.

Sección tercera.—De las obras hidráulicas.

Título I.	De la planificación de las obras hidráulicas.
Título II.	De las obras de abastecimiento y dis-

	tribución de agua potable y de saneamiento de poblaciones.
Título III.	De las obras hidráulicas con destino al riego.
Título IV.	De las obras hidráulicas para aprovechamientos hidroeléctricos.
Título V.	De las obras hidráulicas para aprovechamientos múltiples.
Título VI.	De las obras de defensa y encauzamiento.
Título VII.	Del régimen de auxilios en los aprovechamientos de agua por elevación.
Título VIII.	De los auxilios económicos a las obras de vertidos a cauces públicos.

II. LA LEGISLACION DE OBRAS HIDRAULICAS DE 7 DE JULIO DE 1911

1. El aspecto de fomento de las obras hidráulicas para activar el aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos no encuentra antecedentes en la Ley de Aguas, de un lado, porque el auxilio del Estado a la iniciativa privada o la asunción por éste de la ejecución de las obras hidráulicas no podía contemplarse en el Estado de fin de siglo con acusada pobreza nacional, y de otro lado, por cuanto se consideraba suficiente regular el ordenamiento del uso del agua para que, por concesiones rogadas individualizadas, los particulares fuesen sistemáticamente utilizando el agua en su propio beneficio. Así se explica que se exprese en la exposición de motivos de la Ley: "La Comisión está convencida que la intervención del Estado, en lo que afecta a los intereses individuales, debe limitarse a remover los obstáculos".

La Ley de Aguas, consecuente, por otra parte, con los principios políticos a los que responde e incluso con la propia finalidad que persigue, parece partir del hecho normal de que la construcción de presas, acequias y pantanos sea realizada por los propios regantes. Entre ellos, además, se reparte su costo en equitativa proporción. La consideración de un posible régimen de subvenciones es ciertamente escasa. Ingenuo planteamiento, desde luego, que si por su parte puede aparecer avalado por la realidad que nuestra geografía hidrográfica ofrece, en la que magníficas obras de riego habían sido llevadas a cabo automáticamente por los interesados en la administración de las aguas, en modo alguno podía responder a las exigencias de explotación y a las posibilidades que nuestros ríos ofrecían.

Este sentido, en cierto modo despreocupado, que caracteriza a la Ley de Aguas, al margen de un intento propulsor que directamente asume la Administración, sufre un giro de ciento ochenta grados. La asunción de esta nueva perspectiva se debe, fundamentalmente, como casi siempre ocurre, a un planteamiento político. En concreto, una exigencia social de pobreza nacional impulsa a la regeneración económica del país.

Nuevas formas de acción administrativa se estructuran en esta materia. En ellas el Estado asume, conjuntamente

con los propios administrados, el papel de protagonista en las soluciones jurídicas que se articulan en relación con los regadíos. En todas ellas hay, sin embargo, una característica común: característica que ha podido ser determinada como la del "optimismo geográfico de la realidad española". Mayor explotación de la riqueza hidráulica. Explotación a su vez planificada, coordinando también las posibilidades que de la misma puedan derivarse para la agricultura, la riqueza forestal, la ganadería, la industria. Esto es, referidas en su total amplitud, a las posibles repercusiones económicas que pueden derivarse del aprovechamiento de un río. La acción de fomento de la Administración aparece en la puesta en marcha de todo este sistema de posibilidades: las obras públicas, las obras de riego. Acción de fomento que, si es cierto existía anteriormente, se desarrolla desde entonces con una amplitud e intensidad desconocida en esta materia, conservando su peculiar caracterización intermedia. Acción "suasoria y estimulante", de promoción a los propios interesados, para que sean ellos los que, según su voluntad, cumplan indirectamente el fin que la Administración persigue. Y además, tal acción de fomento se establece con una llamada sustancial a la colaboración de los administrados, siguiendo, por otra parte, la línea tradicional que nuestro ordenamiento de las aguas había establecido. Son varias las normas en las que de forma positiva cristaliza este planteamiento: el Reglamento de 27 de noviembre de 1903 organiza con perfiles definidos las Juntas de Obras de Canales y Riegos y Pantanos; la técnica subvencional tiene generoso desarrollo en la Ley de 7 de julio de 1905, que amplía el sistema recogido por la Ley Gamazo, de 27 de julio de 1883, y que cristaliza definitivamente en la Ley Gasset, de 7 de julio de 1911, sobre construcciones hidráulicas y auxilios con destino a riegos. Acción de fomento que, además de recoger con criterio amplio las subvenciones directas, conserva también aquellas fórmulas primarias de subvención indirecta, a través de las cuales se había manifestado ya en este campo: así, la Ley de 29 de diciembre de 1902 concede, en tal sentido, exenciones tributarias para las obras de riego y canales, ampliando y desarrollando el propio enunciado del artículo 194 de la Ley de Aguas. Por su parte, los sondeos de aguas subterráneas destinadas a los riegos son especialmente protegidos por el Real Decreto de 5 de abril de 1907, completado más tarde por la Real Orden de 1 de julio de 1908.

Consecuencia, pues, del movimiento regeneracionista de Macías Picavea, Lucas Mallada y Joaquín Costa, nace la conciencia en el país de la necesidad de una "política hidráulica" que, a decir de Costa, "es una locución trópica sinécdoque que expresa en cifra toda la política económica que cumple seguir a la nación para redimirse", y aparece la Ley de 7 de julio de 1911, todavía vigente, para la construcción de obras hidráulicas con destino a riegos y defensas y encauzamientos de las corrientes.

2. Obras de regulación y de riego. La Ley encomienda al Gobierno la redacción de los proyectos de embalses y canales de riego por el orden de mayor utilidad al fomento de la riqueza nacional, teniendo en cuenta las con-

diciones agronómicas de las posibles zonas regables, mejorables o de ampliación o nuevo riego, cuyo plano se adjuntará al proyecto de obras, así como las tarifas máximas aplicables. Previa a la elaboración del proyecto, prescribe la práctica de la información pública del plano y de las tarifas para acreditar la utilidad general de la obra y el establecimiento de las condiciones que deberán establecerse al otorgar las concesiones de las aguas públicas para el riego; pero prácticamente esta actuación previa ha quedado en desuso, ya que genéricamente el Instituto Nacional de Colonización, antes, y el Instituto Nacional para la Reforma y Desarrollo Agrario, ahora, son los que proponen al Gobierno la declaración de interés de colonización de las zonas regables; y de otro lado, el Ministerio de Obras Públicas aplica la técnica de reserva de caudales de agua en los tramos libres de aprovechamiento, en declaración expresa o tácita de dicha reserva, y luego otorga las concesiones a las comunidades de usuarios una vez constituidas con los colonos asentados, asumiendo el organismo colonizador del Ministerio de Agricultura las funciones de las comunidades durante el período que media su constitución.

La ejecución de las obras tiene tres procedimientos

1. Por el Estado, con el auxilio de los beneficiarios.
2. Por los beneficiarios, con auxilio del Estado.
3. Por cuenta exclusiva del Estado.

En el primer supuesto, proyecta y aprueba la obra la Administración del Estado, por medio de las Confederaciones Hidrográficas. Aprobado el proyecto, los beneficiarios, antes de que el Gobierno decida la ejecución de la obra y la asigne los oportunos créditos presupuestarios, deben garantizar su aportación al costo de la misma, satisfaciendo como mínimo el 50 por 100 de éste, no menos del 10 por 100 durante su ejecución y el 40 por 100 restante en veinticinco anualidades de amortización a interés compuesto. Si las obras mejoran o amplían regadíos existentes, los mínimos serán del 20 por 100 durante la ejecución de las obras y del 40 por 100 amortizable en veinte anualidades. Los intereses anuales de amortización se establecen en la Ley del 1,5 por 100 para el primer caso y del 2 por 100 para el segundo caso, pero actualmente, por disposición general, se ha de aplicar el tipo de interés oficial.

Por Decreto de 15 de diciembre de 1939, se concreta la aplicación de la Ley al caso de obras de revestimiento de acequias, fijándose la aportación de los regantes en el 20 por 100 durante la ejecución de las obras, más el 50 por 100, aumentando con sus intereses, a reintegrar al Estado en el plazo máximo de veinte años. Encomienda el estudio y proyecto de las obras al Servicio Hidráulico y limita la aplicación a que afecte a regadíos de más de 200 Ha, eximiendo al proyecto del trámite de información pública; se concedió, por otro lado, a las Comunidades de Regantes, el ejercicio del derecho de tanteo en la subasta de las obras (por Decreto de 20 de diciembre de 1946). Por Decreto de 27 de julio de 1944, se generalizó el régimen de auxilios, regulado para los reves-

timientos de acequias, a todas las obras de mejora de regadíos existentes, entendiéndose como tales las de recrecimiento, reconstrucción y reparación de las presas de embalse y de derivación de los sistemas de riego, incluso tomas, desagües y mecanismos de unas u otros.

Las obras pasarán a ser propiedad exclusiva de los beneficiarios, una vez hagan efectivas totalmente las aportaciones en los plazos correspondientes, pero el Gobierno, conservando siempre la facultad de inspeccionarlas, podrá entregárselas a aquellos para su conservación y explotación en el momento que lo juzgue oportuno. Al pasar las obras en propiedad, se les otorgará la concesión del aprovechamiento de las aguas a perpetuidad. En tanto que los beneficiarios cumplan sus compromisos de aportación, percibirán los productos de las obras que satisfagan los partícipes, pero, en caso contrario, podrá el Estado recaudarlas en su beneficio, explotando la obra libremente hasta tanto recaude las aportaciones no satisfechas por los beneficiarios.

2.2. En el segundo procedimiento de ejecución de las obras hidráulicas para riegos, el Gobierno podrá auxiliar a los concesionarios de aprovechamientos de agua para riego, para la ejecución de las obras correspondientes al proyecto aprobado y autorizado en la concesión, cuando lo soliciten los propietarios de más de la mitad de la tierra, con una subvención, que no exceda del 50 por 100 del presupuesto y un anticipo del 25 por 100 del mismo, reintegrable en el plazo máximo de veinticinco años al interés del 2 por 100, con la limitación de que la suma de subvención y anticipo no exceda de 275 y 400 pesetas por hectárea de zona regable, según se trate, respectivamente, de riegos estacionales o permanentes. La congelación de los techos de auxilio desde 1911, en tanto que el costo de puesta en riego ha aumentado tan considerablemente, ha convertido en obsoleto este procedimiento de ejecución, que tanto aliciente y eficacia tuvo en el primer tercio de siglo, contribuyendo mucho más al carácter paternalista del Estado de las pasadas décadas y aletargándose la iniciativa privada, cómodamente entregada a la acción estatal, con o sin aportación previa.

2.3. El tercer procedimiento es la ejecución de las obras por el Estado, por cuenta exclusiva de su presupuesto. Para que ello pueda hacerse se requerirá:

1. Que exista proyecto aprobado.
2. Que no se trate de obra de mejora o ampliación de regadíos que existan, salvo el caso de acreditada utilidad general e indudable conveniencia, y esté demostrado no poder llevarse a cabo con aportación económica de los beneficiarios.
3. Que la obra esté incluida en el Plan General de Obras Hidráulicas, dentro del nacional de Obras Públicas.
4. Que la obra figure con crédito en el presupuesto del Estado.

En el plazo de dos años, a partir de la fecha en que los canales llevan la dotación de agua normal, deberán estar ultimadas, por las comunidades o particulares inte-

resados, las obras complementarias de puesta en riego y, si no lo estuvieran, los terrenos comprendidos en el plan de zona regable quedarán sujetos al pago de tarifas progresivas que se fijarán, que a los cinco años no podrán ser inferiores a la mitad de las legales aprobadas. También los aprovechamientos industriales que utilicen o se beneficien de las obras hidráulicas ejecutadas por el Estado están obligadas a pagar el canon que se fije por el Ministerio de Obras Públicas.

2.4. En todos los casos que la Ley se refiere, la entidad encargada de la explotación de una obra de riego, y el Gobierno en su defecto, cuando no sea él mismo, tendrá derecho a expropiar los terrenos no sometidos a riego comprendidos en el plano de la zona regable aprobado, por su valor en seco, siempre que transcurridos dos años después de la terminación de las obras sus dueños no cumplieran debidamente los compromisos contraídos, o rehusaren pagar canon o tarifa de riego aprobados. El derecho que adquieren al riego de sus tierras los propietarios de la zona regable se considerará siempre adscrito a las mismas, no pudiendo, independientemente de ellos, ser enajenado ni hipotecado, transmitiéndose en iguales condiciones que lo tuviera el vendedor en las sucesivas traslaciones de dominio. Por último, la Ley no es aplicable cuando la extensión efectiva de la zona regable sea inferior a 200 Ha; cuando la superficie sea menor de 200 Ha, será de aplicación la Ley de auxilios de 7 de julio de 1905, que dispone una subvención máxima de 350 pesetas por hectárea regada, satisfecha del presupuesto del Estado, una vez completada la puesta en riego; lo cual es, en la actualidad, tan inoperante como el procedimiento segundo de la Ley de 1911 antes comentado.

Los grandes embalses destinados a aumentar los caudales disponibles, mediante la regulación de un curso de agua, para su aplicación a usos múltiples, se podrán acoger a la Ley y a los procedimientos de ejecución antes descritos, si bien, antes de acordarse la ejecución, deberá establecerse el equitativo porcentaje que del costo de las obras corresponde a cada uso o aprovechamiento.

En este caso, se ha convertido en el procedimiento más frecuente de ejecución de las obras, el de cuenta exclusiva del Estado, que posteriormente recupera la inversión realizada que no es subvención, estableciendo cánones de regulación y tarifas de riego o uso del agua. La Ley de 1911 dispone que, si lo consideran conveniente los partícipes de las obras (cuando se acojan al sistema de ejecución por el Estado con aportación de los interesados), la administración de los fondos mixtos puede ser confiada a una Junta especial, dependiente y delegada del Ministerio de Obras Públicas, al que, en todo caso, corresponderá la gestión y resolución de las cuestiones de carácter técnico que la ejecución de las obras susciten; a esta Junta libraría el Gobierno su participación económica al coste de las obras, recibiendo de ella la rendición de cuentas, y le facilitará el ingeniero director y el personal facultativo adecuado. Al crearse las Confederaciones Hidrográficas en 1926, asumieron las funciones de estas Juntas de Obras, tanto para las obras con aportación

de los usuarios o financiadas durante su ejecución exclusivamente por el Estado, mermándose lamentablemente la intervención de los futuros usuarios y asumiendo el Estado toda la responsabilidad de la gestión.

Realizadas las obras y conocido su coste total, el Ministerio de Obras Públicas adjudicará, mediante concurso público, la concesión del aprovechamiento hidroeléctrico de pie de presa y tramo de río aguas abajo (Decreto de 18 de junio de 1943), debiendo abonar anualmente el concesionario su canon de regulación, en proporción con la energía que produzca el aprovechamiento, aportación que viene a reducir la parte de coste de las obras de que debe reintegrarse el Estado; el resto se reparte equitativamente entre los aprovechamientos mejorados o ampliados por efecto de la regulación conseguida y por los nuevos aprovechamientos, determinándose los cánones de regulación que tendrán que abonar.

Los propietarios y concesionarios establecidos en una corriente o que se establezcan en lo sucesivo, no tendrán derecho a utilizar la mejora que las corrientes experimenten, debida exclusivamente a dicha obra hidráulica, al menos que medie convenio para ello con los restantes usuarios.

3. Obras de defensa.

3.1. La Ley de Aguas de 1879, en el capítulo VI del título II, regula las obras de defensa contra las aguas públicas.

Los dueños de los predios ribereños tienen libertad de defenderlos, en sus respectivas márgenes, por medio de plantaciones, estacadas o revestimientos, dando cuenta de ello a las Comisarias de Aguas, las cuales podrán suspender tales obras e incluso restituir las cosas a su estado primitivo cuando perturben el libre curso de las aguas o desvíen las corrientes o provoquen inundaciones. Si las plantaciones o cualquiera obra de defensa han de invadir terrenos del cauce o dominio público precisarán autorización del Ministerio de Obras Públicas, la cual, a petición del interesado, se tramitará de acuerdo con la Ley General de Obras Públicas.

Cuando las obras proyectadas sean de alguna consideración, el Ministerio de Obras Públicas, a solicitud de los que la promuevan, podrá obligar a costearlas a todos los propietarios que hayan de beneficiarse con ellas, siempre que presten su conformidad la mayoría de ellos y aparezca cumplida y facultativamente justificada la común utilidad que las obras hayan de producir.

Las obras de interés general, provisional o local, necesarias para defender poblaciones, territorios, vías o establecimientos públicos y para conservar encauzados y expeditos los ríos, se acordarán y costearán por el Gobierno, a tenor de lo previsto en la Ley General de Obras Públicas, siendo competencia del Ministerio el estudio y comprobación de sus proyectos.

Los comisarios de Aguas, en caso de urgencia y para precaver o contener inundaciones inminentes, cuando sea preciso, podrán realizar obras provisionales de defensa o destruir las existentes en toda clase de predios, pero en la inteligencia de que habrá de indemnizarse después la pérdida y los perjuicios ocasionados en aquéllas y en los

predios afectados por la acción urgente; el pago de esta indemnización correrá a cargo de los dueños a quienes pertenezcan los objetos o inmuebles amenazados por la inundación y cuya defensa motivó la decisión.

3.2. La Ley de 7 de julio de 1911, en su capítulo II, regula el régimen de auxilios del Estado para la ejecución de este tipo de obras hidráulicas. Autoriza al Ministerio de Obras Públicas para que, por cuenta del Estado, estudie y redacte los proyectos de las obras de defensa de regularización y encauzamiento de los ríos, e igualmente para que pueda llevar a cabo esta clase de obras, con proyecto aprobado y cuando disponga de créditos presupuestarios disponibles, siempre que los que con ellos han de beneficiarse garanticen una aportación económica al coste de ellos equivalente al 25 por 100 por lo menos de la suma de su presupuesto, más el valor de los terrenos ocupados. Esta aportación habrá de satisfacerse en plazo que no exceda de veinticinco años y parte de ella puede ser la entrega gratuita de los terrenos a ocupar por las obras valoradas realmente.

Aunque la Ley faculta al Gobierno para sustituir ese 25 por 100 de aportación de los beneficiarios por un recargo en la contribución rústica y urbana de las propiedades de los interesados en la realización de las obras, si así lo solicitasen éstos; pero esta modalidad no ha sido aplicada en la práctica, si bien sería de interés aplicarla por razones de equidad nacional, porque se ha venido generalizando el régimen de ejecución de este tipo de obras por cuenta exclusiva del Estado, movilizándose la acción política de las comarcas, cuando se produce alguna inundación, hasta el logro de una declaración del Gobierno de catástrofe en que apoyar la subasta de obras, sin aportación de los directamente interesados.

Así, se ha multiplicado al límite la aplicación del artículo 23 de la Ley de 1911, que faculta al Gobierno para realizar a su exclusiva cuenta, sin aportación de los interesados:

1. Cuando las obras de defensa, regularización y encauzamiento correspondan a grandes ríos y tengan por objeto evitar o combatir las inundaciones que perjudiquen a poblaciones importantes y comarcas extensas del territorio nacional.
2. Las que sean indispensables para defender del ataque de las corrientes las propiedades y obras públicas del Estado.
3. El encauzamiento de los ríos para fines de navegación.
4. Obras de abastecimiento y saneamiento.

4.1. La Ley de Aguas de 1873, en la sección 2.^a del capítulo IX del título IV, regula los aprovechamientos de aguas públicas especiales para abastecimiento de poblaciones.

Cuando la dotación de agua de que disponga una población no alcance los 50 litros por habitante y día de agua potable, podrá considerársele el caudal que precisa de los destinados a otros aprovechamientos, previa la

correspondiente indemnización. Este límite ha tenido la sucesiva ampliación, por la lógicamente creciente necesidad de agua por habitante que se precisa con el aumento del nivel de vida y el desarrollo y bienestar de las poblaciones. No se decretará por el Ministerio de Obras Públicas la enajenación forzosa de aguas de propiedad privada para el abastecimiento de una población sino cuando aquél haya comprobado que no hay agua pública que pueda ser razonablemente aplicada al mismo; sin perjuicio de lo anterior, el comisario de Aguas, en época de extraordinaria sequía, podrá acordar la expropiación temporal del agua necesaria, mediante la correspondiente indemnización.

La concesión de aguas públicas se otorgará normalmente en favor del Ayuntamiento respectivo, en tal caso a perpetuidad, pero cabe otorgarse a empresa particular o institucional, concesionaria del servicio de distribución por el Ayuntamiento, en cuyo caso la concesión será temporal, con duración inferior a noventa y nueve años y a su extinción, todas las obras e instalaciones quedarán a favor del común de vecinos, con la obligación del Ayuntamiento de respetar los contratos entre la empresa y los particulares para el suministro de agua a domicilio.

A los Ayuntamientos compete formar los reglamentos para el régimen y distribución de las aguas en el interior de la población, y la formación de los reglamentos debe preceder al otorgamiento del servicio a empresa interpuesta.

Los servicios de aguas potables de carácter público (artículo 1.^o del Real Decreto de 12 de abril de 1924) tienen genéricamente carácter municipal, con las limitaciones subordinadas a las Leyes del Reino.

Dentro de la denominada "actividad administrativa", el servicio público de abastecimiento de agua potable está encomendado a los Ayuntamientos, sin perjuicio de la colaboración, cooperación, ayuda técnica y auxilios económicos, así como la fiscalización, control e inspección en diversos aspectos, encomendados a determinados organismos estatales y provinciales.

Dentro del aspecto fundamental, se puede considerar que corresponde a los Ayuntamientos la planificación, organización, coordinación, ejecución y control del servicio, sin perjuicio de que la Administración del Estado incida en dichas funciones municipales en los supuestos de policía sanitaria, industrias, fomento o promoción de estos servicios con sus ayudas técnicas o económicas, tanto porque rebasen los límites territoriales del municipio como porque excedan los presupuestos de las obras hidráulicas de la capacidad económica, fiscal y crediticia que a los Ayuntamientos les ha atribuido la legislación local.

Los sistemas de gestión del servicio, según el Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales, pueden ser los siguientes:

- a) Gestión directa.
- b) Gestión indirecta.
- c) Gestión mixta.

La gestión directa tiene las siguientes formas:

1. Sin órgano especial de la Administración.
2. Con órgano especial de la Administración.
3. Con empresa municipal privada.

Para el abastecimiento de ciudades importantes, la primera forma, es decir, sin órgano especial de Administración, no se usa en la práctica; es una fórmula en la que el propio Ayuntamiento es quien gestiona el servicio con sus propios medios dentro del presupuesto ordinario, con todas las dificultades y trabas administrativas, económicas y burocráticas que ello supone y que imposibilita, en la práctica, el funcionamiento del abastecimiento de una ciudad de mediana categoría.

En la forma de "gestión directa con órgano especial de Administración" existe un órgano de gestión que no tiene personalidad jurídica independiente del Ayuntamiento, aunque, sin embargo, tiene economía y presupuesto especial independiente. Es una fórmula intermedia hacia la de empresa municipal privada, instituida ante la imposibilidad de funcionamiento respecto a la forma de "sin órgano especial de administración". Sin embargo, esta forma de "con órgano especial de administración", empleada en la decena del año 1940 y sucesivos, ante la complicación creciente de los servicios municipales de agua, tiende a sustituirse progresivamente.

La tercera forma de gestión es la de empresa municipal privada en la que, con capital total del municipio, la empresa tiene personalidad jurídica y funciona como una empresa mercantil a todos los efectos. En este régimen, al que tienden cada vez más los municipios, se encuentran ya los abastecimientos de Sevilla, Córdoba, Gijón y algunos más que no recordamos.

Otra forma de explotación de los servicios es la denominada de "gestión indirecta", es decir, mediante concesión del municipio a una empresa privada; el servicio concedido sigue ostentando en todo momento la calificación de servicio público de la Corporación local a cuya competencia estuviera establecido. En este sistema de gestión indirecta se encuentran los abastecimientos de Barcelona, Valencia, etc.

Por último, existe otra forma que es la gestión mixta, es decir, una fórmula de gestión similar a la de gestión indirecta, pero en la cual el capital es parcialmente de empresa privada y del municipio (Aguas de Alicante, entre otras).

Existen casos en que la Administración central (normalmente Ministerio de Obras Públicas toma a su cargo la construcción de obras para el suministro "en alta", es decir, captación de caudales, conducciones, etc., hasta depósitos reguladores y, a partir de dicho punto, los Ayuntamientos respectivos se encargan de la gestión del tratamiento y distribución de las aguas partiendo de las que se entregan en los depósitos (casos de estos son la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, abastecimiento a la zona gaditana, a la Costa del Sol, a la sierra de Madrid, al Plan Jaén, etc.).

Caso singular es el de Madrid, con una empresa pú-

blica denominada Canal de Isabel II, interpuesta subsidiariamente por el Estado al Ayuntamiento de Madrid en virtud de la Ley de 1907, para actuar, por delegación de su Consejo de Administración, en todo lo referente a la gestión global del abastecimiento singular y complejo de la capital de la nación.

4.2. La norma reguladora de los auxilios del Estado para la ejecución por los Ayuntamientos de las obras de abastecimiento y saneamiento de poblaciones, es el Decreto de 17 de mayo de 1940, que es fundamental porque con su reglamento de aplicación, aprobado por Orden Ministerial de Obras Públicas de 30 de agosto del mismo año, regula la ejecución de ese tipo de obras y los auxilios del Estado con carácter general, habiéndose introducido en el mismo sucesivas modificaciones y actualizaciones por disposiciones posteriores.

Norma esencial del Decreto es que los beneficios que concede lo son exclusivamente para los Ayuntamientos, o Juntas Vecinales o Parroquiales de menos de 12.000 habitantes que lo soliciten y en ningún caso para sociedades, empresas o entidades municipales del servicio, quedando prohibida toda cesión de dichos beneficios concedidos a aquéllas en favor de éstas. Tampoco son aplicables los beneficios a obras ejecutadas antes de la solicitud ni a las de reconstrucción, reparación, etc., de preexistentes.

En virtud del Decreto de 27 de julio de 1944 (para poblaciones entre 12.000 y 50.000 habitantes), las Diputaciones Provinciales podrán sustituir a los Ayuntamientos en lo relacionado con la solicitud de auxilios y ejecución de las obras, regulándose en tal caso los auxilios económicos procedentes.

Las obras subvencionadas serán:

- a) La toma, captación, conducción, incluido depósito regulador, e instalaciones de tratamiento del agua y elevaciones mecánicas cuando se precisen.
- b) Los de alumbramientos de aguas subterráneas, acopio de las pluviales, transformación de las insalubres y elevación de unas u otras cuando sea necesario.
- c) La distribución interior de las poblaciones.
- d) La red de saneamiento y su evacuación a los cauces naturales, incluido su oportuno tratamiento para no contaminar éstos, si fuera necesario.

Aunque el Decreto condiciona los auxilios a que la dotación por habitante y día del abastecimiento existente no exceda de 25 litros, por Decreto de 17 de marzo de 1950 este límite se elevó a 150 litros, que pasa a ser el de cálculo del proyecto auxiliante. Los auxilios del Estado quedan también supeditados a que las aguas a utilizar sean potables o capaces de serlo, y propiedad del Ayuntamiento o Junta, le hayan sido cedidas a perpetuidad por su propietario o concesionarios o tengan carácter de públicas y sean susceptibles de concesión al Ayuntamiento; cuando las aguas sean de propiedad privada, se podrá redactar el proyecto por el Estado, con el fin de que pueda servir de base para su expropiación forzosa.

Con dotación de 150 litros por habitante y día la población a servir se fija por la que arroje el último censo,

aumentado en un 10 por 100, salvo que el aumento de ella experimentado en el último decenio fuera anormal, en cuyo caso el número de habitantes se determinaría agrupando al actual el correspondiente a veinticinco años, deducido por el promedio experimentado en dicho plazo. El desarrollo estacional de algunas poblaciones últimamente ha obligado a considerar esta necesidad en el cómputo de la población de hecho a servir.

Las obras pueden ser auxiliadas en la siguiente forma, según la actualización dada en los Decretos de 17 de marzo de 1950, 10 de enero de 1958 y 31 de octubre de 1963:

a) Construyéndolas el Estado por intermedio de las Confederaciones Hidrográficas respectivas, aportando los Ayuntamientos o Juntas las aguas, los terrenos a ocupar y los porcentajes al costo de la obra que se haya dispuesto al aprobar el Proyecto.

b) Las Corporaciones interesadas contribuirán con el 50 por 100 de su coste total, del que abonarán la quinta parte durante su ejecución, mediante certificaciones mensualmente expedidas por las Confederaciones Hidrográficas en favor del Contratista, y el resto mediante anualidades iguales de amortización en el plazo máximo de veinte años, a contar desde la entrega de las obras. El máximo de subvención que podrá acordarse para las obras de abastecimiento y para las de saneamiento, separadamente, será de dos millones de pesetas y el exceso de coste sobre cuatro millones de pesetas será pagado íntegramente por la Corporación interesada. Podrán unirse dos o más Administraciones Locales cuando el abastecimiento pueda mancomunarse utilizando un mismo venero de agua y parte de la misma conducción o bien una estación de tratamiento del agua centralizada; en este caso, la subvención del Estado será de dos millones de pesetas como máximo para el primer Ayuntamiento y un millón de pesetas como mínimo para cada uno de los que se unan, y el exceso sobre el doble de la subvención será abonado íntegramente por las Corporaciones.

El estudio y redacción de los proyectos de obras se hará, por las Confederaciones Hidrográficas, por cuenta del Estado, cuando la Corporación interesada tenga menos de 6.000 habitantes, o de aprovechamientos mancomunados o múltiples que acuerde el Ministerio de Obras Públicas y, según dispone el Decreto de 31 de octubre de 1963, cuando excedan de dicha población podrán ser atendidos por el Estado con el mismo régimen de auxilios que para la ejecución de las obras, sin perjuicio de que los peticionarios puedan presentar sus proyectos con firma competente, siendo la confrontación por cuenta del Estado o auxiliada por éste en la proporción del 50 por 100, según la Corporación tenga más o menos de 6.000 habitantes.

El Decreto faculta a los Ayuntamientos o Juntas al establecimiento de tarifas para el consumo de agua y para el vertido en las alcantarillas, entendiéndose que con ellas han de cubrir los gastos hechos en las obras y los de conservación y explotación, e impone a las Corporaciones la conservación de las obras, labor cuya inspección encarga a las Confederaciones Hidrográficas, disponiendo

que si por falta en el cumplimiento de ellas se pudiera dar lugar a la inutilización total o parcial de las obras, sería motivo para obligar a la Corporación a reintegrar al Tesoro Público la subvención, además de la incautación de las obras por la Confederación Hidrográfica.

El Reglamento aprobado por O. M. de Obras Públicas de 30 de agosto de 1940, para aplicación del Decreto antes comentado, pormenoriza las normas de los auxilios, su petición y tramitación, reconocimiento y proyecto de las obras, información pública, ejecución de las obras, y su explotación e inspección.

El Decreto de 1 de febrero de 1972, rectificando el de 27 de julio de 1944, dictó las normas que regulan el auxilio del Estado para este tipo de obras en las poblaciones de más de 12.000 habitantes, prescindiendo de tope en la cuantía de la subvención y del número de habitantes, si bien limitando como máximo la subvención al 50 por 100 del importe del presupuesto de las obras, sin que en ningún momento pueda exceder de una cantidad igual a la que durante la ejecución de las obras haya de aportar el Ayuntamiento, la cual habrá de regularse por el empréstito que éste pueda concertar mediante la anualidad que represente la exacción de una décima de la contribución rústica y urbana en el territorio municipal, sumada a la imposición de un canon, a lo más, igual a las tarifas vigentes, si la población tuviera anterior abastecimiento a domicilio o servicio de saneamiento. Para cuando el coste de las obras excediera de estas aportaciones, autoriza al Gobierno la concesión de un anticipo que no excederá del 25 por 100 del costo de las obras, cuyo reintegro, al 5 por 100 de interés anual, habrá de ser garantizado por el municipio de forma fehaciente. Como estímulo a la acción municipal se autoriza conceder un auxilio extraordinario, en los conceptos de subvención y de anticipo reintegrable, para las obras, a aquellos Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes que hubieran realizado después de 1939 obras de este tipo sin el auxilio del Estado y se dispone se amplíen los beneficios del Decreto a los Municipios menores de 12.000 habitantes que no dispongan de recursos para suplir el exceso de presupuesto en las obras sobre los dos millones de pesetas, que las establece el Decreto de 31 de octubre de 1963, modificador del tope de novecientas mil pesetas que establecía el de 17 de marzo de 1950. El Decreto pormenoriza las normas y los requisitos a cumplir por las Corporaciones, así como el establecimiento de tarifas.

Por Decreto-Ley de 11 de septiembre de 1953 se consolida y regula la autorización a los Ayuntamientos acogidos a los beneficios del Decreto de 1 de febrero de 1953, para establecer un recargo del 10 por 100 sobre las cuotas del Tesoro de las Contribuciones Urbanas e Industriales y de Comercio, con el excesivo fin de poder atender al servicio de intereses y amortizaciones de los empréstitos que puedan concertar con destino a ejecución de las obras.

El creciente costo de las obras y la acuciante necesidad de resolver los problemas de infraestructura sanitaria de ciudades y pueblos, en la función social indeclinable de mejorar las condiciones de vida de los españoles, a la

vez que sentar las condiciones del desarrollo económico del país, ha impuesto la concesión de los máximos auxilios para la ejecución de las obras y con ello se ha generalizado la aplicación del Decreto 1952 con su máxima generosidad en muchos casos, llegándose al régimen extraordinario de financiarse con cargo exclusivo al Estado (50 por 100 de subvención y 50 por 100 de anticipo reintegrable), e incluso en algunos casos a que el Ministerio de Obras Públicas asuma también la explotación de las obras, al menos durante un período de tiempo, sirviendo el agua en depósito para su posterior distribución por los Ayuntamientos (Canales del Taibilla, Zona Gaditana, Costa del Sol, etc.), mediante Leyes y disposiciones singulares.

5. Tan necesaria como resulta la actualización de la Ley de Aguas, lo es la de la legislación en materia de auxilio a la construcción de las obras hidráulicas. Aun siendo posible encontrar excepciones singulares, no puede negarse que la Administración de las aguas públicas, a través de las organizaciones de usuarios, está pensada fundamentalmente partiendo del criterio que reduce tal administración a una estricta función de policía administrativa; tal circunstancia no debe extrañar, ya que incluso en líneas generales es éste el criterio que, como es conocido, asumió en tiempos pasados la propia Administración del Estado: la Administración Pública concretada primariamente a una tarea de policía administrativa.

La Ley de Aguas, es cierto, arbitra una serie de fórmulas para permitir asumir a las organizaciones de usuarios, rebasando en cierto modo la estricta función policial, una verdadera tarea de fomento administrativo. No obstante, coincidiendo con el profesor Martín Retortillo, por mucha devoción y estima que podamos sentir hacia la obra más acabada de nuestra legislación administrativa, no puede negarse que las medidas que a tal fin establece la Ley de Aguas son de posibilidades escasas para poder llevar a cabo una verdadera acción de fomento, en orden a satisfacer las necesidades que en este campo han ido presentándose. Puede afirmarse que desde entonces, esto es, desde que la Administración de las aguas públicas exigió rebasar los límites estrictos de una acción de policía, el fenómeno asociativo de los usuarios, en cierto modo, entró en crisis. Este es el problema: ampliado el concepto genérico de administración de las aguas públicas, ¿debían las organizaciones de usuarios permanecer como simples detentadores de una función policial, siendo el Estado quien de modo directo completase las otras funciones que tal administración requiere? ¿No sería posible, también, que las organizaciones de usuarios afrontasen en su totalidad la administración de las aguas públicas, de acuerdo con el más amplio sentido que esta expresión puede recibir? ¿No se podría, por otra parte, conjugar un sistema en cierto modo mixto, de modo que las organizaciones de usuarios permaneciesen primariamente adscritas, en cuanto tales, a una función de policía y fuesen otras Administraciones autónomas, en las que operase también de modo directo el principio de la representatividad de intereses, las que con un ámbito de acción más amplio llevasen a

cabo la administración de las aguas públicas, con todo lo que tal administración requiere en el momento presente?

Las respuestas a estos tres interrogantes constituyen ciertamente fórmulas alternativas. De todas formas, es preciso observar que la solución del problema era lo suficientemente comprometedor como para incidir sobre la misma estructura orgánica del Estado. No se trataba tan sólo de configurar, de una u otra forma, unas Administraciones autónomas; tampoco se trataba solamente de mantener a ultranza el principio de la administración autárquica y autónoma de las aguas públicas, cualquiera que sea el ámbito de acción a considerar; se trataba, ni más ni menos, de que la posición que frente al problema se asumiera, condicionaba, como es natural, la propia organización periférica de la Administración del Estado.

Pero la Ley de Aguas no sintió preocupación por la función de fomento e impulsión de nuevos regadíos o de otras fuentes de desarrollo social y económico, y el régimen de auxilios y subvenciones que recoge es apenas relevante, consecuente con los principios políticos a que corresponde, inclusive con la finalidad que persigue, del hecho normal de que la construcción de las obras sea realizada y costeada por los propios beneficiarios; planteamiento ingenuo en base a la realidad, y a los relativamente modestos aprovechamientos locales de las aguas. En modo alguno podría esa previsión responder a las exigencias posteriormente aparecidas, de carestía de los recursos naturales, singularmente irregulares y de difícil aprovechamiento con explotaciones descoordinadas de los diversos concesionarios.

La política hidráulica es la aplicación del agua como unidad, y en su total amplitud, a las posibles repercusiones económicas que pueden derivarse del aprovechamiento de un río. Es la aparición de la acción de fomento de la Administración y de la unidad funcional en la Administración de Aguas, que se imponen en la puesta en marcha de todo este sistema de posibilidades, para amparar y hacer posibles acciones particularmente de Gobierno, que más tarde habían de encontrar justificación. La acción de fomento conserva la peculiar caracterización de la anteriormente existente, pero pasa a desarrollarse con una amplitud y una intensidad insólitas, con carácter suasorio y estimulante de promoción a los propios interesados, para que sean ellos los que, según su voluntad, cumplan el fin que la Administración persigue. Tal acción mantiene la línea tradicional y establece una llamada a la sustancial colaboración de los administrados, mediante normas que cristalizan este planteamiento.

De los muchos intentos habidos en la búsqueda de una solución a la cuestión de fomento señalada, cristalizó la promulgación de la Ley de 7 de julio de 1911, sobre la construcción de obras hidráulicas, a que se ha hecho antes referencia.

Se trata, sin embargo, de una solución en grado menor, que no resolvió el problema en su totalidad, en cuanto que el punto de partida —la organización de usuarios o, incluso, el Sindicato Central— no era con frecuencia lo suficientemente amplio como para permitir afrontar des-

de él el problema de la administración de las aguas públicas.

Por medio del otro intento, el sistema de las Confederaciones Hidrográficas, se trató de superar de modo armónico y unitario el planteamiento concreto, siempre excesivamente individualizado, con que la Ley de Aguas perfiló los distintos aprovechamientos, incorporando también a los propios usuarios —lo mismo que antes lo habían estado para el ejercicio de unas funciones de policía— a una tarea de suministrar las aguas públicas, mucho más operante y profunda. Junto a estas dos características —ampliación del área base a toda la cuenca de un río principal y mantenimiento de los usuarios en la administración de las aguas, las Confederaciones Hidrográficas intentaron, además, llevar a cabo el aprovechamiento integral de las aguas públicas, tratando de reunificar *in situ* las distintas clases de las mismas.

Habíase logrado en los años 20 una conciencia nacional y generalizado el deseo de aprovechar las aguas; surgen Congresos de Riegos; se estudian planes de obras y se publican disposiciones y normas estructurando la Administración Pública para entender en esta labor ingente de fomento de las obras, para aprovechamiento del dominio público hidráulico y para dirigir y vigilar la buena explotación de las aguas públicas.

La conciencia nacional impone un proceso evolutivo en la Administración y nacen, en 1926, las Confederacio-

nes Hidrográficas de las diversas cuencas o de cuencas agrupadas, llamadas a confederar a todos los usuarios, estructurados en esas entes intermedias que son las Comunidades y los Sindicatos Centrales, como organismos titulados por la Administración del Estado para llevar a cabo el Plan de Obras y la explotación coordinada y autónoma de los diversos aprovechamientos de sus aguas; como los definía don Manuel Lorenzo Pardo, su creador, con el Ministro Conde de Guadalhorce, "su finalidad integral, sintética, no es el riego, ni el canal industrial, ni la instalación de la gran turbina, ni el río navegable, como no lo son tampoco el campo, la mina, la industria o el bosque por sí mismos, sino el conjunto armónico de todo ello, en la precisa proporción, que ha de conducirnos a la máxima producción de la cuenca, a su prosperidad mayor y más duradera, que permita llegar directamente a la entraña de estos múltiples problemas".

Cabe destacar el preponderante papel que tienen al integrarse en ellas las estructuras inferiores, que son las Comunidades de Regantes y Usuarios. Son la articulación de la presencia de los usuarios en la Administración del agua y en el fomento de las obras hidráulicas, y el acierto de su actividad y eficacia merece pormenorizar algunos aspectos de su personalidad, composición, atribuciones y responsabilidades. De su amplia organización da clara idea el dato de estar legalmente constituidas 2.914 Comunidades de Regantes con 702.354 comuneros que riegan 1.325.000 hectáreas.