

Revista de OBRAS PUBLICAS

Año CXXIV

SEPTIEMBRE 1977

Núm. 3149

GESTION AUTONOMA DEL USO DEL AGUA EN ESPAÑA

Por GONZALO SANCHO DE YBARRA

Dr. Ing. de Caminos, Canales y Puertos
Director de la Conf. Hidrográfica del
Ebro

Se ofrece a continuación la ponencia presentada por el autor a la conferencia internacional sobre las organizaciones para la gestión autónoma del uso del agua, celebrada en Zaragoza en noviembre de 1976.

Se da una visión panorámica del pasado —que en España es muy denso—, de la situación actual y de las posibilidades aconsejables para el futuro, en las que, inevitablemente, hay que tener en cuenta los hechos acaecidos, las especiales circunstancias climáticas, ambientales y económicas que concurren en nuestro país y la idiosincrasia y carácter de sus habitantes.

En pro de mayor claridad en la exposición se ha dividido el presente trabajo en los siguientes apartados, que se tratarán sucesivamente: antecedentes geográficos, históricos y administrativos; gestación de la idea confederal; evolución de las Confederaciones Hidrográficas; situación actual, y posibilidades de perfeccionamiento en el futuro.

1. ANTECEDENTES GEOGRAFICOS, HISTORICOS Y ADMINISTRATIVOS

España es un país, cuyo núcleo principal está situado en la Península Ibérica, emplazado en el extremo sudoccidental de Europa, con una extensión aproximada de medio millón de kilómetros cuadrados y con unos límites, excepto en su frontera con Portugal, absolutamente definidos geográficamente, pues de Francia nos separa una gran cadena montañosa —los Pirineos—, y el resto es litoral, con el mar Cantábrico, el océano Atlántico y el mar Mediterráneo.

El relieve interior es muy accidentado, las características del suelo muy variadas y la pluviometría es absolutamente heterogénea, por estar sometida nuestra nación a influjos muy dispares, como el clima centroeuropeo y el africano, influencias marinas tan distintas como son la atlántica y la mediterránea, y existir grandes diferencias altimétricas en distancias cortas.

Esto produce inevitablemente una pluviometría enormemente desigual en el espacio y en el tiempo, con lo que existe una amplia zona de España seca, que

necesita ineludiblemente un fuerte incremento de aguas superficiales reguladas para mejorar su hábitat y para mantener una vegetación suficiente en el doble aspecto de rentabilidad y de conservación del suelo, y otra, de España húmeda, que, salvo sequías esporádicas, tiene unas buenas características para asentamiento estable de la población, pero en cambio es, en general, de unas menores posibilidades relativas bajo el punto de vista agrícola.

La desigualdad de la pluviometría en el tiempo hace que los cursos fluviales, muy generalmente, tengan un marcado carácter torrencial, con grandes diferencias anuales del mínimo caudal circulante con el de la máxima avenida ordinaria, lo que produce grandes álveos o cauces naturales y, por consiguiente, graves complicaciones para las comunicaciones, necesitándose inevitablemente costosas obras de regulación, y de esta manera tener la seguridad de un suministro regular de agua para su aprovechamiento en todas sus formas posibles y evitar los daños por desbordamiento e inundaciones.

Etnicamente, España es un país de encrucijada por donde, prácticamente desde la noche de los tiempos, han pasado y se han asentado razas y civilizaciones muy variadas, que se han ido mezclando entre sí y con la población autóctona, afortunadamente sin grandes e irreconciliables problemas raciales, hasta formar la raza española actual.

Las referidas características generales del país y de la raza española son causa, en la materia que nos ocupa, de que desde muy antiguo los temas hidráulicos han constituido una preocupación casi constante no solamente a nivel nacional, sino también al local, tanto para el uso doméstico del agua como para el aprovechamiento agrícola y "los molinos y otras fábricas", según expresión de nuestra venerable Ley de Aguas, de la que más adelante nos ocuparemos.

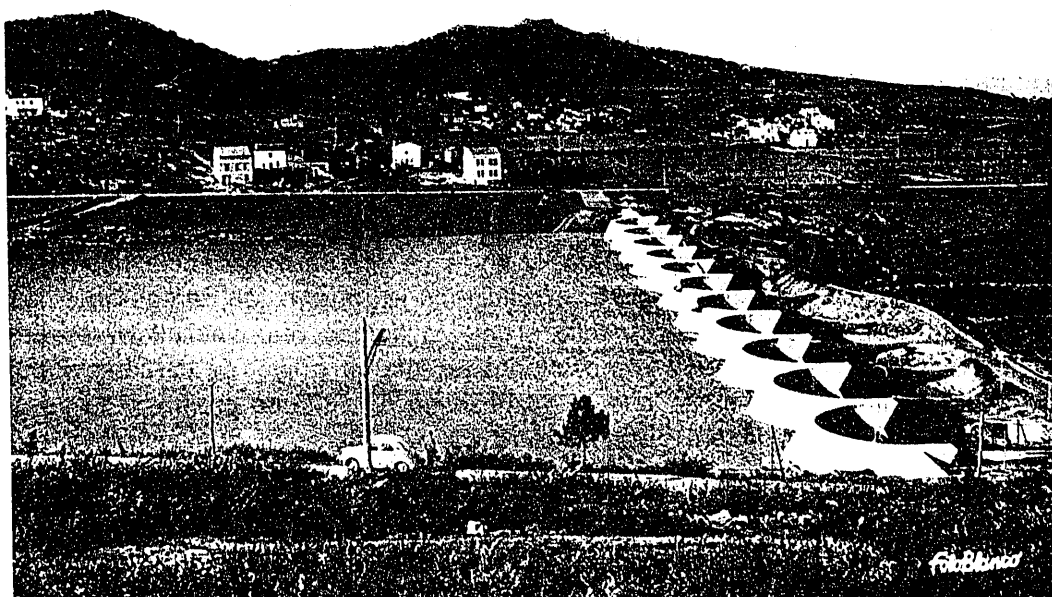
De aquí que el asentamiento de casi todos los núcleos de población españoles, de origen muy antiguo en su inmensa mayoría, haya sido elegido según una prescripción de carácter hidráulico casi siempre, bien en las cercanías de un gran curso fluvial, bien con un manantial o venero de agua inmediato.

Antes de la formación de la unidad nacional, que cuajó en el siglo XV con los Reyes Católicos Fernando e Isabel, la gestión del agua tenía un carácter eminentemente local debido a la escasa demografía y mínimo desarrollo de la técnica industrial.

Sin embargo, existen testimonios fehacientes mucho más antiguos de importantes realizaciones de carácter hidráulico que, evidentemente, requerían una organización, aunque fuese incipiente, para la gestión de su explotación.

Concretamente, en la cuenca del río Ebro, que ha sido el que ha dado nombre a toda la Península Ibérica, hay pruebas de regadíos locales de los primitivos pobladores ibéricos del valle, continuados por grandes obras hechas por los romanos, y mejorados, amplificados y tecnificados por los sarracenos, de manera que existen regadíos actuales prácticamente en la misma forma y disposiciones que idearon estos últimos.

La primera gran obra de regadío de España es el canal de Tauste, situado en Navarra y Zaragoza, que fue terminado en 1256, tiempos del rey Teobaldo II de Navarra, y hoy todavía en explotación intensiva, aunque evidentemente existían con



Presa de Meicende.

anterioridad regadíos más pequeños en las cuencas del Jalón, Jiloca y Huerva, así como en la provincia de Huesca, en los ríos Alcanadre e Isuela.

También es de destacar que, en el año 1200, el rey Pedro II de Aragón otorgó a Pedro de Vilanova la concesión de la exclusiva para la construcción de molinos, con la obligación de entregar al soberano la décima parte de sus ingresos.

El ordenamiento jurídico de que primeramente se tienen noticias dignas de crédito es del siglo XII, y se denomina Código de Aguas del rey Don Jaime, que tuvo su aplicación en el extensísimo territorio del entonces reino de Aragón.

Sus principios básicos, válidos aún hoy día, son fundamentalmente que el agua no es propiedad privada, sino que pertenece a la tierra que riega; la administración del agua compete a los usuarios y sus gestores son elegidos democráticamente, con la debida protección del Estado, y, por último, que las decisiones han de estar amparadas por la opinión de la mayoría.

En estas líneas se han movido y siguen moviendo las Comunidades de Regantes y el Tribunal de Aguas de Valencia, que, a mi modo de ver, es el más antiguo, eficaz y perdurable ejemplo de la gestión autónoma del agua, quizá, del mundo.

Hemos hecho solamente estas citas históricas como demostración tangible de la preocupación, desde hace muchos años, por el tema de los aprovechamientos de agua de toda clase en España, e incluso del aspecto legal de los mismos. Podrían incluirse otras muchas, quizá más interesantes, pero harían esta disertación excesivamente farragosa.

Los ejemplos, a lo largo y ancho de la geografía española, van siendo más abundantes, antes y después de la unidad nacional, hasta llegar al siglo XIX, en

que el desarrollo de la demografía y de la técnica hacen imprescindible tomar conciencia nacional del problema, por irse agigantando éste y consecuentemente la demanda hidráulica, con lo que el localismo queda absolutamente superado.

En el citado siglo XIX, y por las razones antedichas, se inicia el verdadero período constituyente del ordenamiento jurídico, de carácter absolutamente nacional, en materia de aguas. Tras varias disposiciones parciales de diverso rango, y cuando se esperaba la publicación de un Código de Aguas, se promulgó la ley de 3 de agosto de 1866, la cual tuvo un triste destino, pues antes de poderse aplicar sus disposiciones por falta de reglamento, y antes de que la experiencia hubiese enseñado si debiera o no sufrir alguna modificación importante, se derogaron en 1868 muchos de sus artículos, anunciándose al mismo tiempo reformas ulteriores de la misma. Siguió un período con disposiciones de inferior rango, de carácter descentralizador administrativo, hasta que el 13 de junio de 1879 se promulgó la Ley de Aguas hoy vigente, verdadera pieza maestra de la legislación administrativa española, y cuya perfección, por todos admitida, es indiscutible aún hoy en día, aunque esta evidencia no debe ser obstáculo para reconocer que ha quedado desfasada en alguna de sus partes fundamentales por el paso de los tiempos. La mencionada ley condensa, amplía, complementa y perfecciona la anterior de 1866, aunque no la objeta en su fundamento primordial.

La minuciosa y amplia Ley de Aguas citada desarrolla, a través de 258 artículos, agrupados en 15 capítulos y cinco títulos, todas las cuestiones jurídicas y operativas referentes al dominio de las aguas terrestres, a los álveos o cauces de las aguas, a las riberas y márgenes, a las obras de defensa y de desecación de terrenos, a las servidumbres en materia de aguas, a los aprovechamientos comunes y especiales de aguas públicas, a la policía de las aguas y a las Comunidades de Regantes y Sindicatos y Jurados de riegos.

Se trata de una pieza jurídica redactada con gran detalle y proyección de futuro, en la que, con mucha precisión, se define el marco legal de funcionamiento jurídico y el procedimiento administrativo correspondiente, lo que ha permitido su gran pervivencia en el tiempo.

Evidentemente es más un marco legal y una definición de líneas de funcionamiento jurídico que una ley de fomento de las obras hidráulicas. Su gran perfección y exhaustiva amplitud han permitido disponer, desde aquella fecha, en nuestro país, de una norma jurídico-administrativa verdaderamente completa, además de clara y concisa.

En ella las líneas generales son que, salvo casos muy excepcionales, las aguas son de dominio público y corresponde al Estado su concesión, atribuyéndola a fines o usos determinados, y que la gestión para su explotación ha de correr a cargo de los usuarios de las mismas, organizados autónomamente en forma de Comunidades de Regantes, Sindicatos de Riegos y Sindicatos Centrales, con sus jurados correspondientes, formados por miembros de las mismas, con un funcionamiento verdaderamente democrático y con la tutela del Estado.

El Código Civil, cuyas bases fueron aprobadas por ley de 11 de mayo de 1888, trata específicamente, entre multitud de cosas, de algunas propiedades especiales, en su título IV del libro II, entre las que se cuenta explícitamente la propiedad de las aguas.

Naturalmente que el citado Código Civil no podía ponerse en contradicción con la Ley de Aguas fundamental, que es la descrita de 13 de junio de 1879, por quedar ésta en vigor por completo, ni tampoco descender a los detalles del régimen especial de la propiedad de las aguas.

Solamente confirma, de manera permanente, los fundamentos de este género de propiedad, sintetizando, en breves disposiciones, los principios fundamentales sobre el dominio y el uso de las aguas, aclarando, además, algunos conceptos, pero sin entrar nunca en la más mínima contradicción con la Ley de Aguas, pecando acaso de reproducción, a veces incompleta, que puede hacer incurrir en errores en ocasiones, por truncar las reglas de una legislación sistemática sobre la materia.

2. GESTACION DE LA IDEA CONFEDERAL

Con el siglo XX empezó una época de grandes campañas políticas y de incomprendiones de todo género, nacidas de una exigencia social originada por la pobreza nacional y, sobre todo, por la dificultad de aplicación práctica de la Ley de Aguas, como norma jurídica general obligada, y en la que se acusaba la falta de promoción de nuevos regadíos y de fomento expansionista de la política hidráulica.

La ley de 7 de julio de 1905 desarrolla la técnica de auxilios económicos, pero es en Valencia, Murcia y Granada donde persiste el ejemplo permanente de la buena administración del uso del agua, a través de sus organizaciones de regantes, y en Aragón, de donde se escucha la apasionada voz regeneracionista de Joaquín Costa, que, con gran patriotismo y visión del futuro, predicó una política hidráulica de redención del campo español, propugnando la gestión estatal para las obras y aprovechamientos hidráulicos. Esta opinión de Costa, expuesta con gran elocuencia y hasta con pesimismo apasionado en ocasiones, contaba con los antecedentes de apoyo de Julio Serrador, Macías Picavea y Lucas Mallada, pero fue juzgada por muchos de sus contemporáneos de visionaria, aunque con el tiempo ha demostrado ser profética.

La llamada Ley Gasset, de 7 de julio de 1911, abre la posible ejecución de obras hidráulicas con cargo al Estado, y en ella, generosamente, se consolida el régimen de subvenciones directas a los usuarios, conservando además fórmulas primarias de auxilio indirecto, como son las exenciones tributarias.

Esta ley, que en el día de hoy aún está vigente, ha producido óptimos resultados, sin haber requerido para el Estado un gran esfuerzo económico por la colaboración de los usuarios. Sin embargo, en su época, se trató de una solución en grado menor, pues no resolvió el problema de la administración de aguas públicas, ya que no era afrontado por ella, aunque su pervivencia ha resultado altamente positiva, en cuanto al fomento hidráulico de necesarias acciones de competencia no exclusivamente estatal.

En ocasiones la iniciativa privada se adelanta a la estatal, y se concibe el importantísimo Plan de Riegos del Alto Aragón, que terminó dando lugar a la ley de 7 de enero de 1915, en la que el Estado asume totalmente la ejecución de las obras, aunque en ella no se estructuró orgánicamente la Administración correspondiente, por lo que fue necesario el Real Decreto de 6 de julio 1917, que declaró la perso-

nalidad jurídica del plan de obras en cuestión, como órgano administrativo estatal dependiente del Ministerio de Fomento.

Si Aragón dio a España el hombre genial, Joaquín Costa, el león de Graus, que hizo, con la fuerza necesaria, la llamada a la conciencia nacional de la necesidad de una política hidráulica coherente para librar al país de la miseria y de la injusticia social, también Aragón dio, casi a la vez, otro hombre genial que, con mente minuciosa, ingenieril y precisa, fue el primero en idear y desarrollar las líneas maestras y operativas del Plan de Riegos del Alto Aragón y en comenzar el primer plan capaz del aprovechamiento integral de aguas del río Ebro. Me refiero al eminente ingeniero Manuel Lorenzo Pardo.

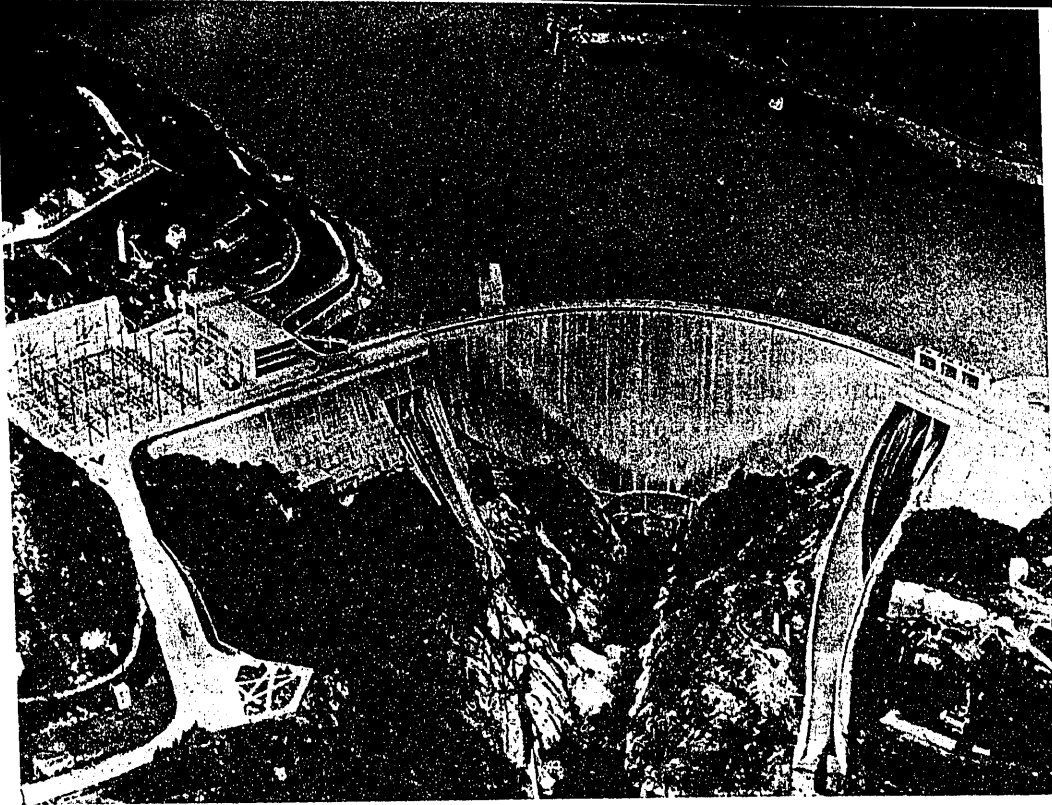
Tras los diálogos con los regantes en los Congresos de Riegos de 1913 en Zaragoza, de 1918 en Sevilla y de 1921 en Valencia, y los trabajos y estudios de Lorenzo Pardo al frente de los riegos del Alto Aragón, se va perfilando, cada vez con mayor claridad, que los problemas de las cuencas hidrográficas deben ser tutelados por el Estado, en íntima colaboración con los usuarios o futuros usuarios, con una visión conjunta planificadora y coordinadora y con un completo estudio del tema, que pueda permitir la sensata y selectiva inversión de los ingentes capitales necesarios para las obras concebidas y de los fuertes problemas inherentes a su racional explotación.

Llegamos al 5 de marzo de 1926, en el que se promulga el Real Decreto de constitución de la Confederación Sindical Hidrográfica, en todas las cuencas en que la Administración lo declare conveniente o en las que lo solicite el 70 por 100 al menos de su riqueza agrícola e industrial, afectada por el aprovechamiento de sus aguas corrientes, como entidad independiente de la Administración del Estado, con autonomía propia, bajo la dependencia del Ministerio de Fomento, cuyo titular era entonces el conde de Guadalhorce, de imborrable recuerdo. Este Real Decreto fue elevado al rango de Decreto-Ley el 28 de mayo de 1926, para evitar inconvenientes en la rígida, estricta y literal interpretación de los preceptos de otras leyes, como la de Contabilidad, la de Aguas y otras análogas.

El mismo día fundacional, es decir, el citado 5 de marzo de 1926, se promulgó otro Real Decreto por el que se constituyó la Confederación Hidrográfica Sindical del Ebro, que fue la primera en España en entrar en servicio, bajo la dirección del ilustre ingeniero, ya mencionado, Manuel Lorenzo Pardo, y nombrándose, asimismo, delegado regional en ella a don Antonio de Gregorio y Rocasolano.

En la curiosísima y magnífica revista publicada por la Confederación Hidrográfica del Ebro (número 1, julio 1927) se inserta la noticia que dice literalmente lo siguiente: "Se han publicado ya los reglamentos para ordenar el funcionamiento de la Confederación del Segura. Ha sido nombrada recientemente la Comisión organizadora que ha de entender la constitución de la Confederación del Duero. Y se halla solicitada en forma, y prometida de una manera formal, la Confederación del Llobregat. Todo esto revela que la idea que dio vida a nuestra institución se difunde por todas partes y arraiga en la conciencia de las gentes. Todo esto indica que el sistema se ha impuesto por su propia virtualidad y eficacia."

Efectivamente, y con la única excepción de la mencionada del Llobregat, la del Segura fue creada por Decreto de 23 de agosto de 1926; la del Duero, por Decreto de 22 de junio de 1927; la del Guadalquivir, por Decreto de 23 de septiembre



Presa de
Belesar.

de 1927; la del Pirineo Oriental, por Decreto de 15 de marzo de 1929, y así sucesivamente todas las demás hasta completar las diez que cubren actualmente todo el territorio peninsular de la nación.

3. EVOLUCION DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS

Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas nacieron, con el apelativo indicado, como derivación del concepto legal de Sindicato Central de la Ley de Aguas, y constituyeron, en principio, el resultado afortunado de las geniales ideas de Manuel Lorenzo Pardo, a cuya sabia batuta e ingeniosa planificación se debe, aún hoy en día, el extraordinario impulso que en proyectos y obras hidráulicas se ha producido no sólo en la cuenca del río Ebro, sino también en el resto de la nación. A esta concepción original contribuyó en gran manera el magnífico don político y organizativo del entonces ministro de Fomento, conde de Guadalhorce.

Entre ambos trataron de superar, y lo consiguieron de modo armónico y unitario, el planteamiento excesivamente concreto e individualizado que la Ley de Aguas perfiló para los distintos aprovechamientos, integrando, de manera más operativa y profunda, a los propios usuarios a la tarea de administrar las aguas públicas e incluso de planificar los aprovechamientos integrales de los ríos, todo ello con la tutela y la fiscalización del Estado.

Las Confederaciones trasplantaron, por así decirlo, a un ámbito superior los principios de las Comunidades de Regantes y Sindicatos Centrales, con una demarcación que, en principio, era la cuenca hidrográfica de un gran río.

Según la legislación constitutiva forman parte de la Confederación: "Todos los aprovechamientos de agua, cualesquiera que sea la forma de hacer el aprovechamiento, su importancia y el destino que tengan las aguas aprovechadas; las corporaciones oficiales, los organismos creados por la Administración pública, las Comu-

nidades y Sindicatos de institución libre, las sociedades y empresas privadas y los concesionarios y usuarios particulares."

En las Confederaciones Hidrográficas culmina, pues, el proceso de integración de todos los aprovechamientos y nuevas obras, en un plan general coordinado y metódico, afectando a un ámbito geográfico natural que deja a un lado las divisiones provinciales e institucionaliza la participación de los propios usuarios.

Esta participación se articuló en principio a través de la Asamblea, que era el órgano de máxima autoridad en la Confederación, y de la Junta de Gobierno, que la sigue en el orden de máxima autoridad.

La Asamblea estaba formada, además de por los representantes de la Administración del Estado, por representantes de los aprovechamientos confederados en proporción gradual y preestablecida con la superficie regada o regable, con el consumo de agua o con la potencia instalada, de tal forma que ningún sector quedara falto de representación y ningún Sindicato o usuario pudiese alcanzar mayoría; de la Asamblea también formaban parte representantes de las Cámaras de Comercio, Agricultura e Industria, de la Banca y de la Junta Central de Colonización.

La Junta de Gobierno se nombraba por la Asamblea y estaba compuesta, además de por el delegado del Gobierno, como presidente, por el ingeniero director, el abogado del Estado jefe, el delegado del Ministerio de Hacienda y por un número de vocales síndicos oscilante entre 15 y 7, entre los cuales siempre eran mayoría los representantes agrícolas.

El funcionamiento de estos entes de gobierno, así como las denominaciones de las propias Confederaciones, han estado sometidos a múltiples vaivenes, en parte reflejo indudable de los acontecimientos ocurridos en el país durante los años que llevan de vida.

Las primitivas Confederaciones Sindicales Hidrográficas pasaron a ser, en 24 de junio de 1931, Mancomunidades Hidrográficas, quedando en suspenso las funciones de todos sus órganos, y creándose unas comisiones gestoras de su administración. En 1934 se reorganizan varias Confederaciones, entre ellas la del Ebro, con el nombre de Confederaciones Hidrográficas y se restaura la Asamblea como su principal órgano.

Esto dio lugar a la aprobación, por Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 7 de septiembre de 1935, del Reglamento de la Confederación Hidrográfica del Ebro; por Decretos del 1 de julio, del 8, 13 y 18 de septiembre y de 7 de diciembre del mismo, los de las del Júcar, Guadalquivir, Pirineo Oriental, Duero y Segura, respectivamente, y por Decreto de 17 de junio de 1949, el de la del Guadalquivir, hoy Sur de España, estando pendientes de reglamentación las tres restantes, es decir, Tajo, Guadiana y Norte de España.

Estos reglamentos, aunque bastante diferentes entre sí, estructuraron las Confederaciones en una línea de ideas parecida a la establecida en 1926, fecha de la fundación general, pero más acorde con la estructura de la Administración del Estado de los tiempos en que fueron promulgados.

Por Orden Ministerial de 17 de enero de 1942, y con carácter provisional, se dispuso que, concluido el plazo de mandato de los síndicos representativos en las Asambleas de las Confederaciones Hidrográficas, las Juntas de Gobierno quedasen constituidas transitoriamente por los elementos oficiales que en sus respectivos reglamentos se mencionan.

A partir de esta Orden Ministerial los usuarios han estado alejados de los órganos rectores de las Confederaciones hasta el 21 de abril de 1967, cuando, por una nueva Orden Ministerial, se incorporan a las Juntas de Gobierno dos representantes de los usuarios de aguas para riegos, uno de abastecimientos a poblaciones y otro de aprovechamientos industriales.

Aquella norma provisional, paradójicamente, ha regulado la vida de las Confederaciones durante la mayor parte de ésta, por lo que puede afirmarse que el propósito fundacional de la participación de los usuarios, a nivel de las Confederaciones, no se ha cumplido ciertamente, e incluso cabe decir que la participación actual, consecuencia de la Orden Ministerial últimamente citada, es bien moderada.

Por Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 8 de octubre de 1959 se crearon las Comisarias de Aguas de cada cuenca hidrográfica, como órganos directos y delegados de la Administración central, y que son competentes en las materias de soberanía de aguas, policía fluvial y aforos, principalmente. Estos órganos regionales, servicios puros de la Administración, nacieron de las antiguas Jefaturas de Aguas de las Confederaciones Hidrográficas, son continuadores de la labor de los anteriores Servicios Hidráulicos y constituyen los verdaderos registros administrativos de aprovechamientos hidráulicos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Aguas vigente en la actualidad, que, como ya hemos indicado, es la de 13 de junio de 1879.

Por Decreto de 7 de julio de 1960 se constituyen en cada Confederación Hidrográfica las Comisiones de desembalse con participación de todos los intereses de cada cuenca parcial, y con la función concreta de la programación del llenado y vaciado de los embalses situados en la misma, de la forma más conveniente para los usuarios y para la Administración del Estado.

En la Confederación Hidrográfica de Ebro funcionan actualmente 13 Comisiones de desembalse que se reúnen normalmente dos veces al año y extraordinariamente todas las veces que resulta necesario, siendo de destacar la armonía y eficacia que en todas ellas reina desde su constitución.

Por último, por Orden Ministerial de 14 de febrero de 1974, que modifica la de 8 de mayo de 1965, sobre constitución y funciones de las Juntas de Explotación de las Confederaciones Hidrográficas, se regula la participación de los usuarios en dichas Juntas de Explotación y los trámites a seguir para la constitución de las mismas, en fase ya muy adelantada en las distintas Confederaciones. Concretamente en la demarcación de la cuenca del Ebro se ha fijado en 16 el número de dichas Juntas de Explotación.

La dedicación tan intensa de las Confederaciones Hidrográficas a la realización de obras nuevas, tanto de riego como de defensas y encauzamientos y de abastecimientos y saneamientos a poblaciones, ha contribuido a distanciar a las Confederaciones de los usuarios y su efecto se ha dejado sentir fundamentalmente en la explotación de las nuevas zonas regables. No se ha notado tanto en las funciones de planificación y ejecución de obras, porque estos conceptos están basados, en gran parte, en antiguos planes de obras hidráulicas y, por lo tanto, se trata de una función eminentemente técnica.

Si bien en ambos aspectos la participación de los usuarios hubiera, indudablemente, contribuido a matizar muchos aspectos, a veces fundamentales, y, por lo tanto, a una mayor perfección de lo realizado.

De aquí que la lenta evolución, ya iniciada en 1960, de aumentar la participación de los usuarios es, a juicio nuestro, un acierto indiscutible, si llega a consumarse de manera plena.

4. SITUACION ACTUAL

En la actualidad ya hemos indicado que son diez las Confederaciones Hidrográficas que cubren el territorio peninsular de España, y a continuación las exponemos por orden decreciente de la extensión del territorio que tienen como demarcación, destacando el porcentaje que supone sobre aquél:

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 12,8 por 100.

La del Guadiana, 59.870 Km² y el 12,1 por 100.

La del Tago, 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, 18.390 Km² y el 3,7 por 100.

Y la del Pirineo Oriental, 16.490 Km² y el 3,3 por 100.

Únicamente las Confederaciones del Ebro, Guadalquivir y del Segura tienen como demarcación, completa y solamente, la cuenca de un río.

Las del Duero, Tago y Guadiana responden al mismo concepto, pero hay que tener en cuenta que el tramo final de estos ríos entra en territorio portugués y, por lo tanto, hay parte de su cuenca aportadora fuera de su demarcación.

Las del Norte de España, Sur de España, Pirineo Oriental y Júcar tienen como demarcación una serie de cuencas de pequeños ríos que desembocan en el mar, cubriendo, por lo tanto, grandes extensiones de litoral no situado en la cuenca hidrográfica de un gran río, aunque es de advertir que la citada en último lugar es una mezcla de ambos conceptos, pues se compone de la cuenca hidrográfica del Júcar y de las de una serie de ríos más pequeños que van al mar Mediterráneo.

Esta situación, en opinión del que esto escribe, y debido principalmente a sus diferentes extensión y climatología, población y peculiaridades de sus habitantes y a la desigualdad de disponibilidades hidráulicas origen de los aprovechamientos intercuencas, puede perfeccionarse, como más adelante sugerimos, reduciendo el número de demarcaciones hidráulicas descentralizadas siguiendo el ejemplo de otros países donde se agrupan varias cuencas en una sola unidad administrativa de suficiente entidad.

Legalmente la personalidad jurídica es independiente de la del Estado, según el Real Decreto por el que se organizaron y en reglamentos y disposiciones posteriores, en las que se les califica como organismos autónomos del Estado, adscritos al Ministerio de Obras Públicas.

El Decreto de 14 de junio de 1962, dictado en cumplimiento de las disposiciones transitorias de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, aprueba la calificación de las Confederaciones Hidrográficas dentro del grupo B y, por tanto, las define

como entidades de derecho público creadas por ley, con personalidad y patrimonio propios independientes del Estado.

El centralismo administrativo en materia hidráulica y la creación de las Comisarias de Aguas han conducido a una situación operativa actual en las Confederaciones Hidrográficas francamente diferente a cuando fueron fundadas.

La aludida situación exige perentoriamente su clarificación para lograr en el futuro el funcionamiento de los principios fundamentales de la concepción de las Confederaciones Hidrográficas, cuya eficacia, en mi opinión, es indudable y extraordinariamente válida, con ligeros retoques.

Dichos principios fundamentales son cuatro:

- a) La unidad funcional en la administración del agua.
- b) La cuenca hidrográfica, como ámbito de actuación natural, con dimensión regional o interprovincial, para planificación del fomento del desarrollo económico y social.
- c) La estructuración de los usuarios, confederando sus intereses y llevando sus representantes al gobierno del organismo, para participar en la administración autónoma de los aprovechamientos de agua.
- d) La descentralización de funciones.

En el apartado siguiente expondremos nuestra opinión al respecto.

Operativamente, hoy, al ser la Confederación Hidrográfica un organismo autónomo del Estado del grupo B, tiene una doble personalidad, por así decirlo.

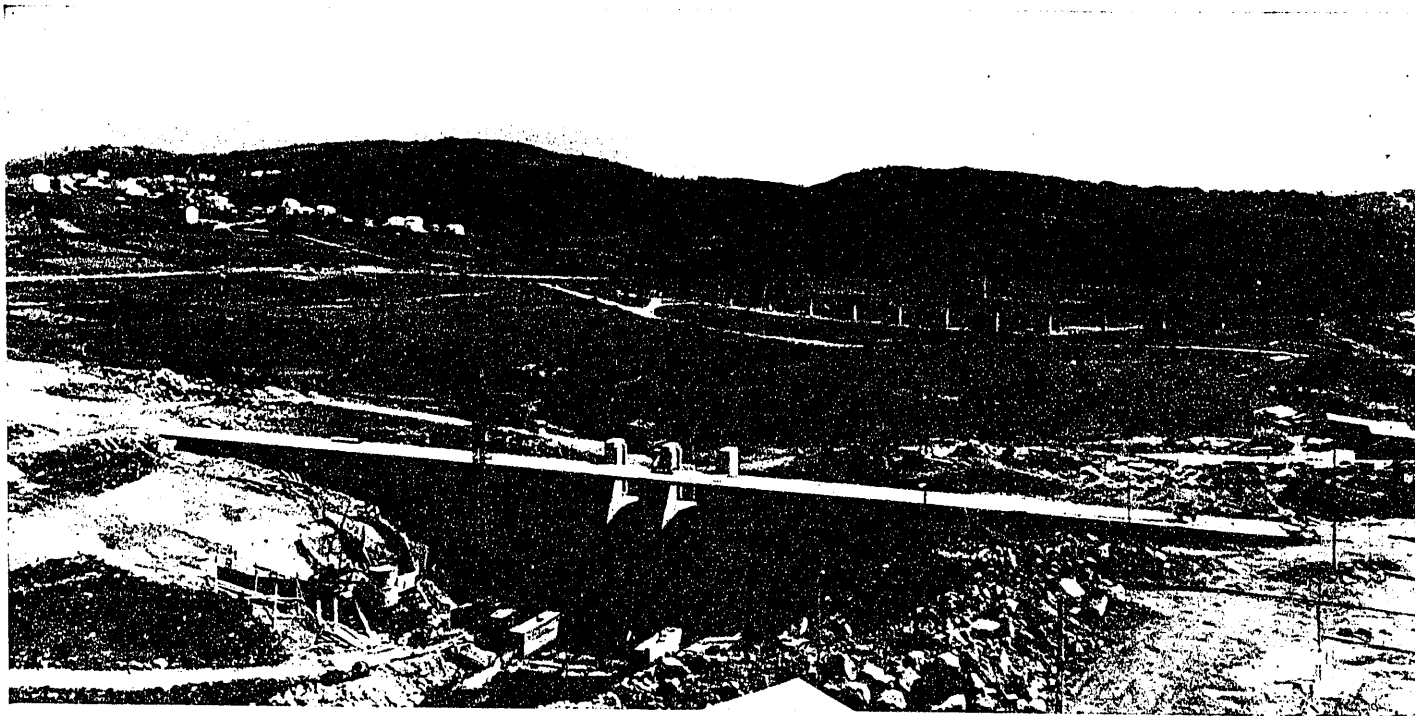
Por un lado, "explota", en el más amplio sentido de la palabra, las obras del Estado con usuarios particulares, recaudando para ello los cánones, tasas y exacciones legales con una administración autónoma, con intervención del Ministerio de Hacienda propia y regida por la Junta de Gobierno, la cual además entiende sobre todas las cuestiones relacionadas con los "bienes patrimoniales" de la Confederación y, en definitiva, el funcionamiento de la misma como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

El otro aspecto de su personalidad es su actuación como delegación territorial de Obras Hidráulicas de la Dirección General del mismo nombre, para la ejecución de obras y misiones que le son encomendadas directamente por ésta y en el que prácticamente funciona como un servicio puro de la Administración del Estado.

En el Decreto de 1 de febrero de 1973, y Orden Ministerial complementaria de 10 de junio del mismo año, se establece la estructuración de los Servicios de las Confederaciones Hidrográficas en las tres grandes unidades administrativas siguientes: Departamento de Infraestructura Hidráulica y Regadíos, Departamento de Ingeniería Sanitaria y Departamento de Explotación, además de un Gabinete Técnico, una Sección de Asuntos Económicos, una Sección de Actuación Administrativa y tres Secciones de Aplicaciones, Agronómicas, Forestales e Industriales, todas ellas a las órdenes del ingeniero director. Y las Unidades de Contabilidad y la de Intervención del Ministerio de Hacienda.

5. POSIBILIDADES DE PERFECCIONAMIENTO EN EL FUTURO

Con lo antedicho creemos cumplimentado el tema de esta conferencia internacional, habiendo expuesto, en forma resumida, con gran sinceridad y sintetizada-



Presa de Rosadoiro.

mente, el pasado, la evolución y el presente de España en la importante materia de la gestión autónoma del agua, con objeto de compararlas con la exposición del resto de los países participantes y sacar de ello, a ser posible, unas contrastadas directrices para nuestras respectivas evoluciones futuras.

Sin embargo, y a modo de opinión *puramente personal*, creo necesario recalcar algunos temas, de gran interés para nuestro país, y seguramente para otros varios, que estimo deben ser objeto de discusión singularmente.

El primero de ellos es el de la unidad del agua. Me estoy refiriendo a que el titular unas aguas de superficiales, otras de subálveas, otras de subterráneas, etc., lo estimo totalmente convencional.

No se pueden concebir aprovechamientos de agua con un espacio de seguridad en el tiempo si no se cuenta con la aportación pluviométrica y la de depósitos reguladores, de una u otra forma, que sean repuestos de los consumos utilizados en los aprovechamientos de diversa índole.

Este sentido conceptual, para mí absolutamente evidente, de la unidad del agua hace que lo más conveniente para regular su administración sea, asimismo, el criterio unitario.

Por lo tanto, por parte del Estado, la competencia completa en materia de aguas debe recaer en un centro directivo único, del mayor rango posible, dada la importancia creciente del tema, sobre todo si se tiene en cuenta el fantasma, que cada día va haciéndose más real y gigante, de la contaminación hidráulica.

A esta primera idea se le une inmediatamente otra: la necesaria regionalización o interprovincialización del tema por parte de la Administración del Estado, en pro de una mayor eficacia en los resultados, mediante las Delegaciones pertinentes.

Si esta descentralización se ejerce con el criterio de la unidad del agua es evidente que también debe hacerse con el criterio de unidad en la administración de la misma. Por ello el ente estatal correspondiente debe ser una Delegación regional o interprovincial que, obligadamente, debe tutelar a las Confederaciones Hidrográficas situadas dentro de su demarcación, además de atender el resto de las atribuciones de su competencia. De esta manera se unifica el criterio de la representación estatal a nivel regional, se responsabiliza la función en el mismo Servicio del Estado, con el consiguiente aumento de eficacia y simplificación administrativa, y se mantiene en las Confederaciones Hidrográficas la administración autónoma, con la tutela del Estado, y con capacidad técnica suficiente de planificación para la necesaria expansión futura.

A las dos cuestiones citadas podemos añadir una tercera, que es la siguiente: en el apartado anterior, al describir el ámbito de las diez Confederaciones Hidrográficas que cubren actualmente el territorio español peninsular, hemos expresado que solamente seis cumplen estrictamente la demarcación de una cuenca fluvial, y aún así tres de ellas parcialmente. Por otra parte, el desarrollo de las obras y necesidades hidráulicas ha obligado a plantear el tema de los aprovechamientos conjuntos intercuenas.

Además, proporcionalmente a la extensión total peninsular de nuestro país, el número operativo de diez demarcaciones hidrográficas me parece excesivamente elevado, para una descentralización con garantía de éxito y de rango administrativo suficiente.

Sería conveniente, a mi modo de ver, agrupar las cuencas hidrográficas de manera que, sin dividir la de ningún río, para conseguir un óptimo resultado de administración de sus aguas en todos ellos, el número total no excediese de cinco.

A estas cuestiones de carácter completamente conceptual general creemos necesario añadir dos más, referentes específicamente a las Confederaciones Hidrográficas.

El incremento de la representatividad, camino ya iniciado, aunque lentamente, como hemos indicado, que proporcionará a las mismas una mayor participación democrática de base y, por lo tanto, una mayor conciencia de responsabilidad y afición al tema hidráulico en los usuarios, alejándolos del cómodo paternalismo del Estado, sin perspectiva prolongada de futuro.

Y la auténtica autonomía, que, según mi criterio, está explícitamente tratada, con gran genialidad, en la legislación fundacional, aunque quizá, para volver a la misma y perfeccionarla, en el sentido de aumento de atribuciones, hagan falta disposiciones legales del rango más alto, es decir, ley o decreto-ley. Con ello, y con la tutela del Estado, ejercida de forma continua y obligatoria, por las Delegaciones Regionales o Interprovinciales anteriormente aludidas, es de esperar una mayor eficacia en la gestión autónoma del agua en España y una planificación de futuras obras hidráulicas más popular y expansiva.

Finalmente quiero recoger algunas de las consideraciones y recomendaciones, a mi juicio muy acertadas, de la Reunión Internacional sobre Aspectos Institucionales del Manejo del agua, celebrada en la ciudad de México durante los días 14 al 18 del pasado mes de junio de 1976, con miras a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, marzo de 1977), y en la que tuve

el honor de participar juntamente con otros distinguidos colegas aquí presentes, y que, a mi entender, no hacen sino corroborar las ideas expuestas hasta aquí.

El segundo considerando dice textualmente:

"Que independientemente del régimen de propiedad de las aguas, éstas son un bien común cuya regulación y control corresponde al Estado con objeto de asegurar su preservación y aprovechamiento óptimo, en beneficio del desarrollo económico y social de las comunidades nacionales."

Y entre las recomendaciones extracto las siguientes:

"El manejo del agua debe promover su uso eficiente y benéfico y, en razón de su efectividad, debe realizarse en forma integral, incluyendo tanto las aguas superficiales como las subterráneas y tomando en cuenta los aspectos de cantidad y calidad."

"Apoyar el perfeccionamiento de las disposiciones legales para el manejo del agua mediante la promulgación de "leyes cuadro" con mayor permanencia en el tiempo y que a la vez permiten la introducción de cambios normativos de detalle a través de reglamentos administrativos."

"Fomentar la mayor participación de los usuarios en todos los aspectos del manejo del agua, informándolos e involucrándolos en la aprobación de los diferentes programas, en la fijación de tarifas, en el establecimiento de racionamientos y, en general, en todo aquello que los afecte."

"Racionalizar y hacer explícitos los subsidios estatales, con el fin de sensibilizar a los consumidores de agua en la búsqueda de soluciones más económicas y alentar el mayor financiamiento local en la realización de los programas de manejo del agua."

"Implantar sistemas institucionales de manejo del agua sobre las bases de una organización nacional, que coordine a instituciones subnacionales o regionales y asegure la existencia de los mecanismos necesarios..."

"Apoyar la descentralización efectiva del manejo del agua, ubicando en organizaciones regionales pertinentes ciertos poderes, como la planeación hidráulica regional, la realización de todas las acciones que de ella se derivan y la administración específica de los recursos y servicios hidráulicos."

Sólo me resta agradecer entrañablemente mi designación para dirigirles la palabra en nombre de España en esta conferencia internacional, y a todos ustedes transmitirles mi enorme gratitud por su amabilidad demostrada conmigo en forma de atención e interés.