

CAPÍTULO III
LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS
EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

3.1 Introducción

Para estudiar a los organismos de cuenca en la legislación española, debo primero referirme, aunque sea brevemente a las confederaciones hidrográficas, ya que estas pueden considerarse como antecedentes inmediatos de las actuales. Las confederaciones hidrográficas fueron definidas en sus comienzos, bajo la normativa del Decreto fundacional del 5 de marzo de 1926, «como una fórmula organizativa original para impulsar la construcción de las obras hidráulicas y la eficaz explotación de los sistemas de aprovechamientos hidráulicos»²¹¹.

En 1966, MARTÍN RETORTILLO Sebastián había manifestado: “que en la aplicación práctica las confederaciones hidrográficas presentaron notables inconvenientes, como consecuencia de dejar incumplidas buena parte de las normas que regulaban su funcionamiento; el hecho de no haber adecuado las estructuras orgánicas y funcionariales a los amplios cometidos que les asignaron, reduciendo su actividad, casi de modo exclusivo, a los servicios de construcción de obras, y sólo parcialmente a los de explotación”²¹².

La idea o la circunstancia más importante que ofrece la fórmula de las confederaciones hidrográficas, es «en primer lugar, la institucionalización en un solo ente, plenamente diferenciado, de todas las actividades que se comprenden en el concepto de administración de las aguas en su sentido más amplio»²¹³. Es la fórmula deseable para la administración de las aguas, pues es la única, que permite su total aprovechamiento.

Toda esta situación, obliga a efectuar una reflexión sobre los antecedentes y la correspondiente evolución de las confederaciones hidrográficas, partiendo desde su creación hasta nuestros días, más una visión hacia el futuro de estos organismos, a fin de facilitar su acertada comprensión y entender sus transformaciones.

De manera que el estudio de los organismos de cuenca, comprenderá un análisis de la institución, partiendo de los antecedentes. Seguidamente haré referencia a las generalidades de la institución, definición, naturaleza jurídica, funciones, entre otros aspectos. Luego analizaré la organización de las actuales confederaciones hidrográficas, a través de la legislación vigente. En tercer lugar, pretendo incorporar unas reflexiones que permitan conocerlas con una visión de futuro.

Por lo antes expuesto, se quiere como objetivo principal del capítulo, mostrar al lector un estudio legislativo y doctrinario de uno de los organismos más importantes dentro de la Administración Hidráulica de las Aguas en el Derecho Español, como son las confederaciones hidrográficas.

3.2 Antecedentes históricos de las confederaciones hidrográficas

La trayectoria asumida por las confederaciones hidrográficas, ha sido larga. Su evolución ha provocado un cambio substancial desde su creación, tanto en el campo legislativo como doctrinario, lo cual pretendo dejar reflejado en las páginas siguientes.

211 FANLO LORAS Antonio. *Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 88.

212 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas públicas y obras hidráulicas*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España: 1966. Pág. 303.

213 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 106.

Fueron establecidas en principio como «Administraciones públicas institucionales de carácter autónomo, delimitadas por cuencas fluviales importantes» y también como la culminación de un proceso general de participación de los usuarios, inmanente en el ordenamiento jurídico español de las aguas públicas²¹⁴.

Su creación fue prevista por Decreto, el 5 de marzo de 1926, luego elevado a Decreto-Ley, el 28 de mayo del mismo año. Inicialmente se denominaron «confederaciones Sindicales Hidrográficas», quedando su constitución «a la voluntad de la administración pública –siempre que lo estime conveniente–, o de los propios administrados, cuando lo solicitase al menos el setenta por ciento de los representantes de la riqueza agrícola e industrial afectada a los posibles aprovechamientos»²¹⁵.

La primera que se creó fue la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro, el 5 de agosto del mismo año con la denominación del respectivo río objeto de regulación; consistiendo su finalidad en el aprovechamiento general de los recursos hidráulicos de una cuenca mediante la integración metódica y coordinada de intereses y actividades (Artículo 2 del Reglamento).

Sin embargo, conviene mencionar, que en materia de aguas, con anterioridad a dicho decreto (1926), existieron como antecedentes legislativos, dos Leyes de Aguas (1866 y 1879), de contenido similar, que en ocasiones origina la referencia por algunos autores, de forma conjunta; otras leyes especiales, como la Ley de Obras Hidráulicas, la Ley de Riegos del Alto Aragón, la Ley para las Juntas de Obras, entre otras, y que tienen estrecha relación con las confederaciones hidrográficas, en cuanto la afectan de una u otra forma.

Así, la primera Ley de Aguas, dictada en el año de 1866, en su exposición de motivos, vino a regular, “no sólo el aprovechamiento sino también la propiedad de las aguas” y además, recogió la tradición existente en esta materia, tanto de textos escritos como costumbres²¹⁶.

El segundo antecedente legislativo, lo constituye la Ley de Aguas de 1879, de 13 de junio, la cual según VERGARA BLANCO Alejandro, ha tenido en España una larga pervivencia histórica..., y opina que en esta ley: “Existe una casi completa publicación de las aguas; se establece un acabado procedimiento concesional; surgen derechos de aprovechamiento; se reserva a la Administración una intensa intervención sobre el uso de las aguas”²¹⁷.

Luego vendría el Primer Congreso Nacional de Riegos, celebrado en Zaragoza, los días 2 a 6 de octubre de 1913 y la promulgación de la Ley de Riegos del Alto Aragón, el 7 de enero de 1915, que entre otras cosas, crea la Junta de Obras, (luego Junta Social, por el artículo 6 del Real Decreto-ley de 17 de febrero de 1925) con participación de los usuarios²¹⁸.

De estos precedentes se extrae la idea, según MARTÍN RETORTILLO Sebastián, de plantear en toda la cuenca del Ebro “una acción común” (comillas del autor), incluyendo la ejecución del Plan de Riegos del Alto Aragón y la regulación del caudal del Ebro; también los servicios de guardería y la lucha contra las plagas del campo en la zona; la comercialización y exportación de los productos del regadío, es decir según el autor, se insiste en reconocer la conexión, entre el agua y los resultados de sus aprovechamientos, y la afirmación del valor del regadío y su relación con la ejecución de las grandes obras que el Estado debe ejecutar y explotar²¹⁹.

214 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 112.

215 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 114.

216 Citada por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 87.

217 VERGARA BLANCO Alejandro. *Derecho de Aguas*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile: 1998. Pág. 98.

218 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 659.

219 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 659.

Posteriormente, por Real Decreto de 6 de julio de 1917, y «en aplicación de lo establecido en la Ley de 7 de enero de 1915, que aprobaba el Plan de Riegos del Alto Aragón, se establecieron de modo definido y concreto las funciones de la Junta de Obras, que se constituían para llevar a cabo la administración económica de las obras que integraban el Plan²²⁰.

Así, precisamente, llegamos al Real Decreto Ley del 5 de marzo de 1926, por el cual se crean las confederaciones hidrográficas. Su análisis histórico conviene dividirlo en etapas, a fin de estructurar la vida de las confederaciones hidrográficas, en función de las transformaciones sufridas desde el decreto de 1926, hasta la creación de los organismos de cuenca con la Ley de Aguas de 1985, y las modificaciones producidas por el texto refundido del 2001 y de 2003, para incorporar la Directiva Marco del Agua.

3.2.1 Primera etapa: 1926 hasta 1959 (administración institucional participada)

El Real Decreto de 1926, concibe en sus orígenes a las confederaciones, como un supuesto de participación de los interesados en la actuación hidráulica del Estado. De acuerdo con ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, “el quicio y esencia de estas instituciones eran la representatividad, la integración de elementos sociales en las estructuras administrativas”²²¹, o como afirma FANLO LORAS Antonio, su potencialidad dependía de la máxima adhesión de usuarios²²².

La constitución y establecimiento de las confederaciones hidrográficas respondía de forma principal, según opinión de MARTÍN RETORTILLO Sebastián «a la idea de proceder a la planificación de los recursos hidráulicos, sobre la base de las grandes cuencas principales que comprendía cada una de aquéllas», y como un intento de administración autónoma y corporativa, integrando en una misma estructura todas las actividades e intereses que confluyen en la administración del agua²²³.

Una de las primeras funciones que les asigna, según esta disposición legal (1926), es la de formar un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación a los efectos de su mejor aprovechamiento (artículo 7,a).

Dicha ley prevé, además, que la ejecución de todas las obras hidráulicas se hará en conexión directa con lo que el plan establezca, que de este modo es título habilitante para la actuación administrativa a llevar a cabo: la confederación, se dice en el apartado b) del mismo artículo, llevará a cabo la ejecución de las obras del plan en el orden que de él resulte, atendiendo a su mayor o más inmediata utilidad en relación con los respectivos costes presumibles²²⁴.

Para PARADA VÁZQUEZ José Ramón, las confederaciones hidrográficas “fueron un ejemplo más, en la época, de las numerosas corporaciones o cámaras oficiales creadas para agrupar obligatoriamente en torno a la administración a todos los interesados en un sector económico con representantes del Estado”²²⁵, llegándose a calificar «como supuestos de administración institucional participada, dada la combinación que en ellos se produce entre los principios de gestión burocrática y participación”²²⁶,

220 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 94.

221 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 67.

222 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*. Colección Jurídica No. 16. Editado por Universidad de La Rioja. Logroño, España: 2001. Pág. 2.

223 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997 citado por PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo. Tomo III. Bienes públicos Derecho Urbanístico*. (8va. Edición). Editorial Marcial Pons. Madrid, España: 2000. Pág. 132.

224 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 133.

225 PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo...* Pág. 133.

226 PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo*. Pág. 133.

es decir constituidas para “fomentar, construir y explotar obras hidráulicas imprescindibles, con participación de los usuarios y del Estado”²²⁷.

El modelo de confederación nacido de este decreto de 1926, integraba o quería integrar en su esencia a usuarios y Estado, en torno al agua, a su administración, pero resaltando la independencia funcional de los órganos estatales, constituyendo así uno de los primeros “ejemplos de descentralización por servicios”²²⁸, lo cual es necesario destacar, no solo dentro del derecho español, sino frente a otras legislaciones que para la misma época no veían a la descentralización como movimiento impulsor y generador de desarrollo.

Sin embargo, la institución sufrió serias transformaciones que la llevaron a desvirtuar totalmente su naturaleza. Transformaciones que tratarán de señalarse, a fin de conformar en su conjunto a los antecedentes de un organismo, que hoy reclama su aplicabilidad desde su concepción primitiva.

Algunos autores comentan, que «este diseño institucional, murió en España “casi en flor, apenas nacidas”²²⁹, ya que bien pronto quedaron reducidas a simples órganos de la Administración del Estado”²³⁰, es decir órganos o dependencias del Ministerio de Obras Públicas. Aquellos orígenes de la descentralización, que vieron en estas instituciones el desarrollo regional, con una combinación de participación de los usuarios y del Estado, respetando su autonomía funcional, desapareció.

El primer atentado contra ellas se produjo durante la propia dictadura que las suprimió durante algún tiempo²³¹. En el año de 1942, se produce un nuevo atentado contra las confederaciones, al entrar en vigencia la Orden Ministerial de 17 de enero, por la que se suspende la representación de los síndicos colectivos y se ordena que “transitoriamente” las Juntas de Gobierno de las mismas quedarán constituidas de modo exclusivo por los elementos oficiales²³².

Estos dos ataques, el de la dictadura en 1929, y el régimen del general Franco que en 1942 suprime la participación de los usuarios, las aniquilaron. Sin embargo, MARTÍN RETORTILLO Sebastián va más lejos y concluye con motivo de los primeros 76 años de las confederaciones que estas no lograron cumplir con el propósito, espíritu y razón trazado por sus creadores, pues en su ejercicio se presentaron inconvenientes a la hora de estructurar orgánicamente las funciones de las mismas, existiendo dentro de la realidad administrativa española, una dispersión orgánica tal, que influyó en muchas ocasiones en una concurrencia de órganos, ministerios o departamentos en la administración pública de las aguas²³³.

Para detallar aún más este fenómeno, recogeré algunas normas que afectaron a las confederaciones hidrográficas, entre las cuales pueden resaltarse las siguientes:

El Real Decreto de 11 de junio de 1926, autoriza a las confederaciones hidrográficas a la constitución de las llamadas Juntas Sociales para obras de riegos. Estas van a cuidar del “planteamiento y ejecución de los medios de aprovechamiento y explotación de las obras...”, así como de cuantos problemas plantea

227 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 30.

228 ROYO VILLANOVA citado por FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 31.

229 GARCÍA DE ENTERRIA E., citado por ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 68.

230 MARTÍN RETORTILLO Sebastián citado por FANLO LORAS Antonio. *La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional*. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Plan Hidrológico Nacional*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 89.

231 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 68.

232 Ídem.

233 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 108.

en cada lugar y caso la conveniencia de aprovechar en grado máximo y del modo más rápido y eficaz la nueva realidad creada por las obras"²³⁴.

En 1932, la ley de 20 de mayo y el Decreto de 29 de noviembre, establecen una autoridad especializada en materia de aguas, que ejerce la competencia en toda la cuenca, denominada "Jefes de Aguas"²³⁵.

El Decreto de 10 de enero de 1947, viene a reorganizar los Servicios Hidráulicos, disponiendo la integración de las Jefaturas de Aguas (Jefaturas de Obras y Jefaturas o comisarías de aguas) en las confederaciones hidrográficas, bajo una dirección única. "Este planteamiento ha permitido, ciertamente, muy importantes realizaciones, pero ha sido también el origen de no pocas confusiones, pues de modo directo contribuyó a la desnaturalización de las confederaciones hidrográficas, convertidas con frecuencia más en oficinas de construcción de obras que en auténticas corporaciones de usuarios de aguas públicas"²³⁶.

El Decreto del 17 de junio de 1949, por el que se aprueba el Reglamento de la Confederación del Guadalhorce, suprime cualquier alusión a la integración de los distintos aprovechamientos en la misma y hace desaparecer la Asamblea de usuarios. Este Decreto califica la Confederación de ente fundacional²³⁷.

Para 1956, "se incluyen a las confederaciones, por la Ley de Entidades Estatales Autónomas, entre los organismos que debían regirse por ella"²³⁸.

En 1958, se sustituyen los Jefes de Aguas por Comisarios de Aguas. Durante esta época, tiene especial relevancia, el Real Decreto 1740/1959, de 8 de octubre, en virtud del cual se consagra "la ruptura del principio de unidad en la administración del agua, al separar las funciones administrativas (potestades de soberanía sobre las aguas) que encomienda a las comisarías de aguas, de las funciones confederales (planes de aprovechamiento y las obras correspondientes), que siguen atribuidas a las confederaciones"²³⁹.

Esta nueva reestructuración orgánica, prevista por este decreto, "ha puesto fin con todo acierto a la tendencia anterior, al restablecer con carácter independiente las comisarías de aguas, dando la relevancia debida a los problemas propios de la administración estricta de las aguas y de su explotación, orgánicamente diferenciados de los de construcción de las obras"²⁴⁰. En virtud de ello, las comisarías de aguas quedan como órganos periféricos de naturaleza burocrática y jerárquicamente dependientes del Ministerio correspondiente, configurando la administración del agua en sentido estricto, por un lado; y las confederaciones hidrográficas como organismos autónomos estatales, descentralizados, para la construcción y explotación de obras hidráulicas, configurando la Administración del Agua en sentido amplio, por otro lado.

Nótese que el vaivén vivido por estas entidades, desde su creación en 1926 hasta 1959 constituye según la estructura asumida, la primera etapa de las confederaciones, la cual, ha llevado a la institución a un pronunciado deterioro de su fórmula original.

234 Artículo 2, 2 citado por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 95. Además el autor señala que «Son también funciones de estas Juntas con carácter preferente, fomentar la creación de las comunidades y sindicatos que en su día han de hacerse cargo, bajo la tutela del Estado, de la administración autónoma en período de explotación de las obras ejecutadas o intervenidas por la Confederación Hidrográfica».

235 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas...* Pág. 118.

236 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 50.

237 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 134. La Confederación está, pues, administrada por una Junta de Gobierno compuesta exclusivamente por representantes estatales y un delegado del Gobierno que representa legal y socialmente a la Confederación y actúa como Presidente de la Junta, pudiendo vetar sus acuerdos, resolviendo en definitiva el Ministro de Obras Públicas.

238 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 134.

239 FANLO LORAS Antonio. *La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional...* Pág. 89.

240 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 50.

3.2.2 Segunda etapa: 1959 a 1979 (la vuelta imposible a los orígenes)

Este ciclo comienza con el Decreto de 1959, en el cual se produce una reestructuración de las confederaciones hidrográficas, separando las funciones de las comisarías de aguas y las confederaciones; continua con el proceso de creación de algunos organismos; y la recuperación de la participación de los usuarios en la organización confederal, hasta llegar a la incorporación plena en 1979²⁴¹.

Entre los organismos que se crean, se citan: “en 1960, la Comisión de Desembalse. En 1965, “el Ministerio de Obras públicas publicó dos Órdenes de fecha 8 de mayo, por las que de modo uniforme y general se regula la constitución y funcionamiento en las confederaciones hidrográficas de las Juntas de Explotación y de las Juntas de Obras”²⁴², las cuales “constituyeron el paso más trascendental y definitivo que ha dado la administración española en los últimos treinta años en materia de organización de usuarios de aguas públicas”²⁴³.

Cabe recordar, e incluir en este período el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, en aplicación de la Disposición Transitoria 5ª-1º, de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 1958, que clasificó a las confederaciones como organismos autónomos (Entidades Estatales Autónomas) sometidos a dicha ley.

También durante este período debe señalarse la importante desconcentración de las funciones propias de las confederaciones hidrográficas, al residenciar con carácter necesario en las Juntas de explotación y en las de Obras las funciones que, en materia de sus respectivas competencias de modo genérico asigna el ordenamiento administrativo a las confederaciones hidrográficas, sin atribución expresa a alguno de los órganos de las mismas”²⁴⁴.

En 1967 se recupera la representación de los usuarios en las Juntas de Gobierno, suspendidas desde 1941 y que sólo contaba con la representación “oficial” desde 1942. Pero va a ser el Decreto de 1979, el que da inicio a un nuevo proceso de cambio y renovación de las confederaciones hidrográficas, variando su composición interna en un intento de potenciar en su seno el principio de participación. “Con esta finalidad se restauraron las Asambleas, máximo órgano colegiado en el que participaban los distintos interesados: Administración del Estado, representantes de los intereses generales de la cuenca, representantes de las diputaciones provinciales, representantes de los intereses económicos, representantes de los distintos usuarios y por último representantes del personal de la confederación”²⁴⁵. Se quiere, por decirlo así, alcanzar nuevamente la esencia de las confederaciones originales, volver al inicio, en donde la participación de los usuarios entre otras cosas era fundamental.

En este período, fruto de la reforma constitucional de 1978, se modifica el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de aguas. Sin embargo, no será hasta 1988 cuando estas normas cobren plena vigencia, pues una vez promulgada la Ley de Aguas, varias comunidades autónomas se sienten vulneradas por dicha Ley e intentan un recurso de inconstitucionalidad contra la misma. El Tribunal Constitucional, hubo de interpretar los numerales referidos a la administración del agua y la vigencia de la Ley de Aguas de 1985, acogiendo como principio delimitador de competencias el “Principio de la gestión por cuencas”²⁴⁶, así las cuencas hidrográficas que abarcan el territorio de varias comunidades autónomas –denominadas “intercomunitarias”– corresponde al Estado

241 FANLO LORAS Antonio. La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional... Pág. 89.

242 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 96.

243 Considerando que el texto al que se hace referencia fue publicado en 1966.

244 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 97.

245 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 130.

246 STC 227/1988, de fecha 29 de noviembre.

su administración. Mientras que la gestión de aquellas cuencas, cuyo territorio está comprendido en el interior de una comunidad autónoma –denominadas “intracomunitarias”– corresponderá a dicha comunidad autónoma, siempre que haya asumido dicha competencia a través del Estatuto de Autonomía. A las primeras se les mantiene el nombre de confederaciones hidrográficas y a las segundas, cada comunidad autónoma les impondrá su correspondiente denominación, como lo expone FANLO LORAS Antonio, en su ponencia con ocasión de la conmemoración del 75 aniversario de la creación de la Confederación Hidrográfica del Ebro²⁴⁷.

3.2.3 Tercera etapa: 1985 hasta 1996 (refundar las confederaciones hidrográficas)

Como parte de este análisis, quiero incorporar en esta tercera etapa, la aprobación del Real-Decreto 1821/1985²⁴⁸, de 1º de agosto y la promulgación de una nueva Ley de Aguas, de fecha 2 de agosto del mismo año, junto con la normativa dictada con posterioridad para completar sus preceptos, como fueron:

- El Real Decreto 8 de mayo 1987, número 650/1987 (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) que define los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los Planes Hidrológicos.
- El Real Decreto 927/1988²⁴⁹, de 29 de julio, que aprueba el reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RDPH).
- Ocho (8) Reales Decretos de 21 de julio de 1989, que van a constituir a las nuevas confederaciones hidrográficas, con el fin de someterlas a la nueva regulación prevista por la Ley de Aguas (1985).
- El Real Decreto 984/1989, de 28 de julio de 1989²⁵⁰, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las confederaciones hidrográficas.

Con el Real Decreto (1821/1985) y la nueva Ley de Aguas se institucionaliza un modelo de administración de las aguas presidido por los principios de “unidad de gestión, descentralización, participación de los usuarios y respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica”²⁵¹.

Sin embargo, a pesar de esas buenas intenciones, el “mando único” y la participación de los usuarios, no superó lo previsto hasta los momentos, pues según expresan ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica²⁵², “la dominación que el aparato político-burocrático del Estado ejerce sobre las confederaciones es total”, y “otro tanto se podría decir del régimen patrimonial (bienes adscritos, no propios) y económico-financiero (recaudación en nombre del Estado y control completo de Hacienda)”²⁵³.

Aun cuando hay opiniones contrarias de autores, como la de SÁNCHEZ BLANCO Angel que considera: que el diseño organizativo de los organismos de cuenca y el generoso cuadro de competencias que

247 FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *El marco jurídico de la creación y actuación posterior de las Confederaciones Hidrográficas en España*. Logroño, España: 2000. Pág. 2.

248 Real Decreto 1821/1985, de 1º de agosto, por el que se integran en las confederaciones hidrográficas las funciones de las comisarías de aguas y se modifica su estructura orgánica. B.O.E. de 9 de octubre de 1985.

249 Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas. B.O.E. No. 209, de 31 de agosto de 1988.

250 V. Real Decreto 984/1989, de 29 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. B.O.E. núm. 183, de 2 de agosto.

251 MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: Análisis Institucional. Tercera Parte. Capítulo I y Capítulo II, epígrafe I. En: GALLEGO ANABITARTE Alfredo, MENÉNDEZ REXACH Ángel y DÍAZ LEMA José Manuel. *El Derecho de aguas de España. Tomo I*. Ministerio de Obras Públicas y urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid, España: 1986. Pág. 537.

252 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 69.

253 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 70.

los artículos 21 y 22²⁵⁴, no permiten afirmar que el esquema orgánico y operativo de los organismos de cuenca se identifiquen con criterios organizativos centralistas, sino que, por el contrario, constituyen un imaginativo diseño, consciente de las mutuas implicaciones entre lo público y lo privado, en calidad de referencias complementarias y nunca antagónicas²⁵⁵.

A pesar de estas críticas, a favor o en contra, no puede negarse que este cuerpo normativo tuvo relevancia significativa para la institución en estudio, ya que previó la regulación de los llamados organismos de cuenca, estableciendo que los mismos van a recibir la denominación de confederaciones hidrográficas, cuando su gestión corresponda a la administración general del Estado. Mientras que los organismos de cuenca regionales, recibirán diversas denominaciones según lo dispongan las respectivas comunidades autónomas, como por ejemplo: Junta de Aguas y luego Agencia de Aguas, en Cataluña; Instituto Balear del Agua y la Energía, en Baleares; Consejos Insulares de Aguas, en Canarias; Aguas de Galicia, en Galicia.

También existen opiniones contradictorias acerca de si los organismos de cuenca con la denominación confederaciones hidrográficas, son los mismos que nacieron en 1926 o si por el contrario se trata de unos entes nuevos. Para algunos se trata de unos entes nuevos, ya que las modificaciones efectuadas a las anteriores fueron de tal magnitud, que parece que el ordenamiento jurídico de 1985 los creara nuevamente.

Pero otros son de la opinión que simplemente se sustituye la denominación de confederaciones hidrográficas por “la equivalente, y ciertamente inexpresiva, de organismos de cuenca”, y critican la expresión “se constituirán”, afirmando que ellas ya existían. Es decir, que creen en la transformación de las anteriores y no en el surgimiento de unas nuevas.

No obstante, estas posiciones doctrinales opuestas, resultan irrelevantes, si se observa la realidad asumida por parte de estos organismos, ya que por Real Decreto 931/1989, de 21 de julio, se constituyó legalmente la Confederación Hidrográfica del Ebro, como Organismo de Cuenca. Con este Decreto y los de las otras confederaciones, puede afirmarse que como tales “organismos de cuenca”, no existían.

Una opinión más conciliadora es emitida por MENÉNDEZ REXACH Ángel ²⁵⁶, señalando que, “lo que ocurre es que los nuevos organismos son unas confederaciones potenciadas, ya que junto a las funciones que hasta ahora desempeñaban aquellas, se les encomiendan también en bloque las que venían ejerciendo las comisarías de aguas en la administración del dominio público hidráulico”. Es decir, las funciones de las comisarías se integran en las confederaciones.

Resumiendo, no se trata de asumir posiciones extremas, diciendo que son totalmente nuevas, creadas a partir de la Ley de aguas de 1985, (posición asumida por el diputado Tarrega Bernal, en nombre del grupo mayoritario, en el debate parlamentario)²⁵⁷; ni que son las mismas instituciones creadas desde 1926; porque ambas posiciones serían equivocadas, sino que a partir de 1985, las confederaciones hidrográficas, creadas en 1926, fueron refundadas, justificando así, la nueva constitución legal de cada una de las confederaciones existentes, con posterioridad a 1985, y que aun siendo instituciones nuevas, traen consigo la herencia de errores y aciertos de sus antecesoras.

254 Actualmente 23 y 24 TRLAg.

255 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales. En: *Revista española de Derecho Administrativo*. No. 45. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1985. Pág. 35.

256 MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985... Pág. 537.

257 MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985... Pág. 538.

En función de ello, pueden extraerse como novedades las siguientes:

- Se integran en las confederaciones hidrográficas las funciones de las comisarías de aguas, modificando su estructura orgánica.
- Los Comisarios de Aguas, son incluidos en la Presidencia de la Confederación.
- Se consagran los principios de unidad de gestión y de cuenca en la administración del agua y la participación de los usuarios.
- Se configuran los organismos de cuenca como organismos autónomos estatales²⁵⁸.
- Se crea el Consejo Nacional del Agua, como órgano consultivo superior en la materia.

Por otra parte, fuera del tema de las confederaciones, no puede negarse que dicho texto legal, adquiere fundamental importancia al recoger prácticamente toda la normativa existente sobre aguas y que “en todo él hay una mantenida y expresa intención de cambio, de modificar la realidad jurídica existente”²⁵⁹, del cual no logró escapar la institución de las confederaciones hidrográficas.

Así en opinión de SÁNCHEZ BLANCO Ángel “Los preceptos de la Ley reguladores de los organismos de cuenca están orientados por la preocupación básica de integrar a representantes de la administración central, a los representantes de las comunidades autónomas y a los representantes de los usuarios”²⁶⁰.

De esta forma, esta tercera etapa, que se ha ubicado entre los años de 1985 a 1996, cambió nuevamente la fisonomía y estructura de las confederaciones hidrográficas. Pero, no todo termina aquí, para el año 1996, se promulga la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de orden social, la cual, va a modificar a la Ley de Aguas de 1985, iniciando así una cuarta etapa.

3.2.4 Cuarta etapa: (últimas modificaciones)

La última etapa, está dedicada a reunir todas aquellas normas que han afectado a las confederaciones hidrográficas, hasta el 2003. Así, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden social, introduce la posibilidad de crear empresas estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas. Autorizando al Consejo de Ministros para constituir las. Para SANCHO MARCO Tomás, esta legislación busca la gestión directa de la construcción y/o explotación de determinadas obras públicas²⁶¹.

FANLO LORAS Antonio, comenta que la creación de estas sociedades está sustraída a la libre disponibilidad de los organismos de cuenca. “La sociedad es estatal (el capital, es patrimonio estatal), no un ente instrumental de los organismos de cuenca”²⁶².

Bajo toda esta nueva normativa, se crea el 17 de diciembre de 1997, la sociedad estatal “Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A.” (ACESA). Como una forma de dar respuesta a una “creciente complejidad en la

258 V. lo que se dice en el epígrafe de la Naturaleza Jurídica de los Organismos de Cuenca y la Ley 11/1999, de 21 de abril, que ajusta su naturaleza a los criterios establecidos en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

259 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1995. Pág. 23.

260 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. *Usuario e intereses...* Pág. 34.

261 SANCHO MARCO Tomás. *Financiación de obras hidráulicas*. Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas. S.A. Madrid, España: 1998. Pág. 287.

262 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de los organismos de cuenca*. Mimeo. XI Jornadas de Derecho de Aguas. Logroño, España: 2001. Pág. 24.

gestión del agua en la cuenca del Ebro y la necesidad de realizar actuaciones de infraestructura hidráulica y de tipo medioambiental contempladas en la Propuesta del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, que exigen una administración hidráulica igualmente compleja y con importantes medios humanos y económicos". El 11 de junio de 1998 se firma el primer convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de obras hidráulicas entre el Ministerio de Medio Ambiente y la sociedad estatal mencionada.

Posteriormente, la Ley 50/1998 de 30 de diciembre, referida también a medidas fiscales, administrativas y de orden social, en su artículo 99, autoriza la creación de sociedades mercantiles estatales para la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos.

Como puede observarse, esta cuarta etapa centra la intención del legislador y de la doctrina en la búsqueda de mecanismos que faciliten la construcción de las obras, es decir, trata de propiciarse la creación de un marco jurídico que permita formas distintas de inversión por parte del Estado, así como favorecer la llegada de capital privado para la realización de infraestructuras otorgando, a esos efectos, diversas ventajas²⁶³.

Hay que recordar que la vigencia de la Ley de 1985, puede haber causado perjuicios para la administración del agua, pues al unificar en un solo organismo a las confederaciones y las comisarías de aguas, rebotó no solo las actividades de los organismos de cuenca, sino la capacidad de respuesta financiera de la institución.

Cabe igualmente citar en este período, la Ley 11/1999, de 21 de abril, que abandona la calificación de organismos autónomos comerciales, por organismos autónomos estatales, ajustando su naturaleza a los criterios establecidos en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Al tiempo que permite la incorporación en el Consejo Nacional del Agua y a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca a las entidades locales, y a las provincias en las Juntas de Gobierno. Así como también la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que modifica la composición del Consejo del Agua de los organismos de cuenca, dando entrada a las entidades locales²⁶⁴.

Finalmente, la reforma de la Ley de Aguas en 2003, tuvo como objetivo la transposición de la Directiva marco del agua 2000/60/CE. Esta Directiva propone lograr la protección del medio ambiente acuático, pues con la consecución de este objetivo se contribuye al logro de los demás objetivos básicos: el suministro de agua potable y de agua para las necesidades económicas e incluso, el de atenuación de los efectos de inundaciones y sequías²⁶⁵. Pues bien, la transposición de la Directiva en cuanto a las confederaciones hidrográficas contiene algunas normas que hacen variar la estructura de las mismas, al crear al Comité de Autoridades Competentes y exigen una mayor preocupación en el ámbito de lograr los objetivos medioambientales, como consecuencia de una nueva definición (demarcaciones hidrográficas), con la cual las medidas de protección de las aguas de las cuencas hidrográficas, se extiende ahora a las aguas de transición y a las aguas costeras.

No puede decirse que estas últimas normas, constituyan literalmente antecedentes de las confederaciones hidrográficas, sino que traté simplemente de recopilar todo aquello que ha influido de una forma u otra en la institución, creada en el año de 1926. Una trayectoria larga, que no es fácil reseñar, en virtud

263 EMBID IRUJO Antonio. Público y privado de la construcción, explotación y mantenimiento de obras públicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del Agua y medio Ambiente*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 82.

264 V. comentario de la cita 208 de esta investigación.

265 PÉREZ PÉREZ Emilio. Introducción. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Ecoiuris. Madrid, España: 2003. Pág. 23.

de los cambios y transformaciones sufridas en su estructura; pero que estas cuatro etapas, analizadas en su conjunto, pueden dar una idea de lo que han sido y significado las confederaciones hidrográficas para España.

3.3 Definición de las confederaciones hidrográficas

“La estatalización del agua –con el consiguiente sistema de asignación pública del agua– y la protección de su calidad requieren una organización administrativa especializada con esa finalidad”, así se expresa el doctor FANLO LORAS Antonio, quien destaca la necesidad de la existencia de un organismo especializado en la materia. Esta necesidad queda cubierta por las confederaciones hidrográficas, definidas por el citado autor como “organismos públicos que gestionan el agua en las cuencas que abarcan el territorio de varias comunidades autónomas”²⁶⁶.

La definición anterior contiene algunos términos que merece la pena destacar: “organismos públicos”, “gestionar” y “cuenca hidrográfica”. No obstante, antes de entrar a detallarlos, es necesario advertir que las opiniones y conceptos que van a darse, están referidos a la concepción actual de las confederaciones hidrográficas.

Recuérdese, como se explicó anteriormente, que la Ley de Aguas de 1985 incorpora las funciones de aprovechamiento del agua, explotación y construcción de obras (antiguas confederaciones) y las de gestión del Agua (comisaría de aguas), en un único organismo, buscando afianzar “el principio de unidad de gestión de las aguas, el concepto de Cuenca Hidrográfica, la Administración especializada, la participación de los usuarios, la vinculación aguas-obras y la planificación hidrológica”²⁶⁷, entre otros.

Por tanto, para comenzar a explicar los términos contenidos en la definición de FANLO LORAS Antonio, debe decirse que desde su creación, las confederaciones hidrográficas fueron concebidas como instituciones u organismos con una autonomía funcional, como un intento novedoso de descentralización. Naturalmente, hubo momentos en que el Estado intervino en mayor o menor grado, pero hoy, se les reconoce como entes con personalidad jurídica propia e independiente del Estado, que bajo la forma de Organismos autónomos, administran y disponen del agua, con todas las implicaciones que el derecho administrativo les reconoce.

En segundo lugar, conviene precisar los términos de “administrar y gestionar el agua”. Así, en la gestión del agua, deben diferenciarse las funciones de asignación de los recursos (otorgamiento de concesiones, policía de aguas, incluida la protección), y gestión de los aprovechamientos (abastecimiento de poblaciones, regadío, industrial, etc.), incluidas las funciones de construcción y explotación de obras hidráulicas que los hacen posibles”²⁶⁸. Considerando que “la asignación del agua”, es una típica función administrativa consecuencia de su publicación. Como función administrativa, siempre ha dependido de un organismo burocrático de la administración del Estado, vale decir: gobernadores civiles, jefes provinciales de obras públicas, jefes de aguas, comisarios de aguas, y a partir de la ley de 1985, presidentes de las confederaciones hidrográficas. Lo cual para el autor citado, constituye todo esto, la Administración del agua en sentido estricto.

Mientras que “las formas organizativas creadas para la gestión de los aprovechamientos constituyen la Administración del agua en sentido amplio, incluyendo la construcción y explotación de las obras”.

266 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 29.

267 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 31.

268 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 29.

Delimitados de esta forma los términos, podría asumirse que las confederaciones hidrográficas, son organismos autónomos, que van a encargarse de la Administración del agua en sentido amplio, es decir, de la gestión de los aprovechamientos hidráulicos.

La propia Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1985, declara la necesidad de que la administración del agua, se encuentre en manos de un órgano único, con personalidad jurídica y autonomía funcional. Igual posición mantiene la doctrina, y en este sentido QUINTANA PETRUS Josep María, observa que existe una “tendencia creciente en el plano de la legislación comparada como de las recomendaciones de los organismos internacionales, hacia la gestión unitaria de las aguas, lo que supone, dentro del ámbito de la Administración del Estado, una organización tendente a la superación de la fragmentación de competencias entre diversos entes y organismos territoriales”²⁶⁹. Por último, en relación con la utilización del término Confederación Hidrográfica, el doctor FANLO LORAS Antonio, afirma que dicha denominación debe entenderse en la actualidad para los únicos organismos encargados de la administración del agua en las cuencas hidrográficas cuyo territorio se extiende por varias comunidades autónomas”, y agrega, que esta definición, sólo puede entenderse en clave histórica²⁷⁰. Es decir, el autor se decanta por la idea de que las confederaciones hidrográficas existentes a partir de 1926 y las creadas por la Ley de Aguas de 1985, son dos entes distintos, con funciones y cometidos igualmente distintos, pues las primeras tenían como único objetivo la construcción de obras hidráulicas, y las actuales, son organismos encargados de la administración del agua e impulsores de la construcción de obras²⁷¹.

Dentro de este conjunto de ideas, a la definición de confederaciones hidrográficas propuesta, se une el término de “cuenca hidrográfica”, el cual es fundamental, al momento de querer delimitar el alcance de estos organismos.

Para ARRIETA ALVAREZ Carlos, la cuenca hidrográfica (como unidad de gestión) “permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una comunidad autónoma, son manifiestamente supracomunitarios”²⁷².

Por su parte, FANLO LORAS Antonio, define la cuenca hidrográfica como la “división administrativa para el ejercicio de las funciones propias de la administración de los recursos”²⁷³.

En resumen, puede decirse que las confederaciones hidrográficas son aquellos organismos de cuenca, que bajo la forma de órganos autónomos, administran las aguas de una cuenca hidrográfica que se extienda por más de una comunidad autónoma y cooperan en la aplicación de las normas de protección de las aguas de la respectiva demarcación hidrográfica²⁷⁴.

269 QUINTANA PETRUS Josep María. *Derecho de Aguas (La Ley de Aguas de 1985)*. (2da. Edición). Editorial Boss, Casa Editorial, S.A. Barcelona, España. 1992. Pág. 187.

270 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 4.

271 A pesar de que esta unificación es más aparente que real, puesto que en el interior de las Confederaciones subsiste dicha fragmentación, en virtud del principio de separación entre las funciones de administración del dominio público y las demás. V. FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 6.

272 ARRIETA ALVAREZ Carlos. La Administración Pública del Agua. En: SALVADOR Armando (Coordinador). *Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, España: 1990. Pág. 79-80.

273 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 5.

274 Esta última parte de la definición ha sido agregada, luego de las modificaciones a la Ley de Aguas en 2003, por la transposición de la Directiva Marco del Agua a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

3.4 Naturaleza jurídica

Las confederaciones hidrográficas, de acuerdo con la Ley de Aguas, son organismos autónomos de los previstos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado²⁷⁵, adscritos a efectos administrativos al Ministerio del Medio Ambiente (ordinal 1, artículo 22 TRLAg.). Se rigen por dicha Ley y demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos, así como por la Ley de Aguas y los reglamentos dictados para su desarrollo y ejecución (ordinal 4, artículo 22 TRLAg.).

Los organismos de cuenca dispondrán de autonomía para regir y administrar por sí los intereses que les sean confiados, para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su propio patrimonio; para contratar y obligarse y para ejercer ante los Tribunales todo género de acciones, sin más limitaciones que las impuestas por las Leyes. Sus actos y resoluciones ponen fin a la vía administrativa (ordinal 2, artículo 22 TRLAg.).

Sin embargo, a pesar de la claridad meridiana con que la Ley de Aguas califica las confederaciones hidrográficas, la doctrina ha insistido en la falta de autonomía, y en la excesiva burocratización de dichos órganos.

Así, ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, se unen a la voz de MARTÍN RETORTILLO Sebastián, afirmando que en la práctica, las confederaciones son un “coherente sistema de ocupación política de la administración del recurso”, en virtud de darle participación al gobierno central y al gobierno de las comunidades autónomas, en la Junta de Gobierno de la Confederación²⁷⁶.

La participación de los usuarios, se ve disminuida, si se toma en consideración los orígenes de la institución. De esta manera opina LÓPEZ MENUDO Francisco, al criticar la ley de aguas de 1985, pues según el autor, es claramente regresiva respecto del sistema anterior, además de la acusada burocratización de las Confederaciones²⁷⁷.

La Ley de Aguas rebaja sustancialmente dicha participación, tanto cuantitativa como cualitativamente: a) no contempla representación de «intereses generales»; b) configura la Asamblea de usuarios como órgano de gestión (y no de Gobierno, como hace el Real Decreto a extinguir), c) en la Junta de Gobierno la representación de los usuarios será de «al menos *un tercio* del total de vocales y en todo caso un mínimo de tres [art. 25, c)]; d) la Ley nada establece sobre la vicepresidencia de la Junta de Gobierno²⁷⁸.

Por esa razón fundamental y las referidas a la designación del presidente de la Confederación; el régimen aplicable a los funcionarios que trabajan en las confederaciones y en el aspecto funcional, específicamente en materia de contratación, que se rigen por la Legislación de Contratos del Estado, es por lo que LÓPEZ MENUDO Francisco, señala que es inviable la fórmula adoptada por la Ley del 85, y propone que sean calificadas como sociedades estatales autónomas²⁷⁹.

Sin embargo, esta fórmula no ha tenido apoyo en la legislación, y en 1999 (21 de abril) se ajusta la naturaleza jurídica a los criterios establecidos en la Ley de organización y funcionamiento de la

275 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. B.O.E. No. 90, de 15 de abril de 1997. Editorial Civitas S.A. Madrid, España.

276 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y...* Pág. 71.

277 V. RD Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre, sobre composición y funciones de los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.

278 LÓPEZ MENUDO Francisco. Los organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas. En: *Revista española de Derecho Administrativo*. No. 49. Editorial Civitas S.A. Versión en CD ROM. Madrid, España: 1986. Pág. 7-8.

279 LÓPEZ MENUDO Francisco citado por DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 135.

administración general del Estado, cambiando su condición de organismos autónomos comerciales, por organismos autónomos estatales.

Por último, aunque no menos importante por ello, es la opinión del Doctor FANLO LORAS Antonio, quien señala que “la actual configuración jurídica de las confederaciones para usuarios y comunidades autónomas es la constatación de participar en una gestión excesivamente dirigida desde la administración del Estado, aunque formalmente autónoma”²⁸⁰.

De opinión contraria es ORTIZ DÍAZ J.²⁸¹, para el cual las confederaciones son un caso ejemplar de esos organismos en que la atribución de la personalidad jurídica responde a un criterio real no ficticio y se confiere al sustrato sociológico de intereses diferenciados de los propiamente estatales.

A pesar de estos comentarios en uno u otro sentido, lo cierto es que las confederaciones hidrográficas deben seguir siendo organismos tutelados por el Derecho Administrativo y no por el Derecho Privado. Distinto es, que algunas de sus actividades estén sujetas al Derecho Privado, como ha querido hacerse ver, creando sociedades mercantiles para financiar las obras, lo cual no las lleva a calificar a las confederaciones, como organismos de Derecho Privado²⁸². Para DEL SAZ Silvia, los organismos de cuenca desempeñan importantes funciones administrativas, que exigen un control directo por parte de la administración central. “Su calificación de organismos autónomos les atribuye la independencia funcional suficiente y necesaria para la gestión del sector hidráulico, siempre dentro del indispensable control y tutela del Ministerio de Obras Públicas”²⁸³.

3.5 Funciones

Las confederaciones hidrográficas, tienen entre sus funciones lograr la correcta administración y control de las aguas. Sin embargo, aun cuando algunas de estas funciones las han acompañado a lo largo de su vida, hay otras que se han ido sumando junto con las nuevas regulaciones sobre la materia. Así, puede decirse que son funciones de las confederaciones hidrográficas, las siguientes:

- a) La elaboración del plan hidrológico de cuenca, así como su seguimiento y revisión.
- b) La administración y control de dominio público hidráulico.
- c) La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma.
- d) El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del organismo, y las que les sean encomendadas por el Estado.
- e) Las que se deriven de los convenios con comunidades autónomas, corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas, o de los suscritos con los particulares (Art. 23 TRLAg.).

En relación con la función de planificación, merece la pena destacar que la misma representa un avance, ya que deja de ser un catálogo de obras para convertirse en una norma compleja y de variado contenido. En este sentido se pronuncia EMBID IRUJO Antonio, al señalar que “la Ley de Aguas de 1985, es el comienzo de una nueva etapa en la historia de la planificación hidrológica”, rompiendo con la concepción de la planificación vinculada a la realización de obras hidráulicas, pasando a tener un contenido normativo que la hace a la vez parte sustantiva y complementaria del bloque del derecho de aguas... en

280 FANLO LORAS Antonio. La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional... Pág. 93.

281 ORTIZ DÍAZ J. citado por ARRIETA ALVAREZ Carlos. La Administración Pública... Pág. 85.

282 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas*... Pág. 301-302.

283 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas*... Pág. 135. Entiéndase actualmente Ministerio de Medio Ambiente.

función de las necesidades que puedan ser sometidas de forma diversa en las distintas cuencas y aun dentro de dichas cuencas, en ámbitos territoriales diferentes²⁸⁴.

En cuanto a la función del artículo 23.d TRLAg., se permite a las confederaciones realizar actos de administración respecto de los títulos representativos de capital social de sociedades estatales que se constituyan para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas; suscribir convenios de colaboración o participar en agrupaciones de empresas que se constituyan con el fin indicado antes y concederles préstamos o créditos a esas mismas empresas (Artículo 23.2 TRLAg.).

Por último, merece la pena destacar entre las funciones, una que ha sido incorporada en la reforma de la Ley de Aguas de 1999, referida a la posibilidad de los organismos de cuenca de realizar planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global de las aguas superficiales y subterráneas²⁸⁵, atribución esta que será reseñada más abajo junto a otras que se encuentran dispersas en el texto legal.

Para el cumplimiento de estas funciones, los organismos de cuenca, tienen las siguientes atribuciones: otorgamiento de autorizaciones y concesiones; inspección y vigilancia; realización de aforos y estudios de hidrología; estudio, proyecto, ejecución, conservación y mejora de obras hidráulicas; la realización de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro en los distintos usos del agua; la prestación de servicios técnicos y asesoramiento a la administración general del Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales y demás entidades públicas o privadas, así como los particulares (Art. 24 TRLAg.).

Sin embargo, a lo largo del texto de la Ley de Aguas, se encuentran dispersas otras atribuciones de los organismos de cuenca que le permiten el cumplimiento cabal de las funciones comentadas. Entre las que destacan:

- a) La posibilidad de que el organismo de cuenca pueda fijar el régimen de explotación de los embalses establecidos en los ríos y de los acuíferos subterráneos o la explotación conjunta de las aguas superficiales y subterráneas (Art. 55.1);
- b) condicionar o limitar el uso del dominio público hidráulico para garantizar su explotación racional (Art. 55.2);
- c) otorgar concesiones a precario sobre caudales reservados por el Estado y no utilizados inmediatamente (Art. 55.3);
- d) determinar los sistemas de control efectivo de los caudales de aguas utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico (Art.55.4);
- e) solicitar información a las empresas suministradoras de servicios energéticos en relación con las potencias instaladas y los consumos de energía para extracción de aguas subterráneas (Art. 55.5);
- f) declarar la sobreexplotación o su riesgo de los recursos subterráneos de una zona y aprobar un plan de ordenación para la recuperación del acuífero o unidad hidrogeológica (Art. 56);
- g) imponer la sustitución de la totalidad o parte de los caudales concesionales por otros de distinto origen, con el fin de racionalizar el aprovechamiento del recurso (Art. 61.3.);

284 EMBID IRUJO Antonio. El Plan Hidrológico como norma. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Plan Hidrológico Nacional*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas. S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 29.

285 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 17.

- h) otorgar concesiones colectivas para riego a una pluralidad de titulares de tierras que se integren mediante convenio en una agrupación de regantes (Art. 61.5);
- i) llevar el Registro de Aguas en el que inscribirán de oficio las concesiones, así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características (Art. 80.1).

3.6 Régimen económico

En cuanto al patrimonio de las confederaciones hidrográficas, de acuerdo con los artículos 38 y 39 TRLAg., está integrado por:

- Los bienes que se adscriban a los organismos de cuenca, para el cumplimiento de sus fines, correspondiéndole sólo la administración de los mismos.
- todos los bienes que le pertenecían a las antiguas confederaciones hidrográficas, y los que estas adquieran por cualquier título, durante su gestión.
- los productos y rentas de su patrimonio, los proyectos realizados, las asignaciones presupuestarias, los procedentes de la recaudación de las tasas, exacciones y precios autorizados al organismo, los reintegros de los anticipos otorgados por el Estado para la construcción de obras y las aportaciones realizadas por los usuarios.

Por cierto que, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, considera que la principal fuente de financiación de las confederaciones, está principalmente en las transferencias de créditos que puedan recibir del Estado y de las comunidades autónomas y de las tasas, exacciones y precios autorizados por el organismo y de los reintegros²⁸⁶.

Pues bien, dejando a un lado los ingresos provenientes de las transferencias del Estado y las comunidades autónomas, que como quedó dicho son actualmente su fuente principal de financiamiento, quiero hacer énfasis en lo que está llamado a convertirse, en el más importante o destacado principio del sistema de financiamiento de la gestión del agua, el principio de recuperación de costes²⁸⁷.

El principio de recuperación de costes permitirá incentivar el uso eficiente del agua y por tanto contribuir al logro de los objetivos medioambientales. En este sentido, los planes hidrológicos de cuenca deberán aplicar dicho principio, para lo cual tomarán en consideración los diversos usos del agua, con especial énfasis en el abastecimiento poblacional, el uso para la agricultura e industria, el principio “quien contamina paga”, las consecuencias ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

Este principio obligará por tanto a revisar todo el sistema de financiación de los organismos de cuenca²⁸⁸, pues antes de la reforma de 2003, el sistema sólo pretendía amortizar las obras ejecutadas por el Estado, así como los costes de explotación y proteger la calidad de las aguas. Pero el artículo 111 bis, busca satisfacer objetivos medioambientales y toma en consideración el recurso como tal. De modo que los servicios, exacciones y tasas actuales (canon de utilización, canon de control de vertidos, canon de regulación y tarifa de utilización del agua²⁸⁹) deberán adecuarse al nuevo principio expuesto.

286 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 487.

287 V. Artículo 111 bis TRLAg.

288 V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *Confederaciones Hidrográficas*. Logroño, España: 2004. Pág. 13.

289 V. detalles sobre estos servicios, tasas y exacciones en los Capítulos I (1.5. Principios que orientan la administración del Agua 4. El valor económico del agua toma en cuenta la cantidad, calidad y accesibilidad del recurso); Capítulo VII (ñ. Carácter oneroso de las concesiones); Capítulo VIII (8.3.4. Financiamiento de las obras, canon de regulación y tarifa de utilización del agua) y en el capítulo IX (canon de control de vertidos).

En ellos debe concentrarse el futuro financiero de las confederaciones hidrográficas. El Estado debe fomentar un adecuado sistema financiero que le permita a estas instituciones cumplir sus funciones, y lograr una verdadera autonomía financiera.

3.7 Órganos de gobierno y administración

Los órganos de los organismos de cuenca, son de cuatro tipos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Aguas:

1. Órganos de gobierno
2. Órganos de gestión en régimen de participación
3. Órgano de planificación y
4. Órgano para la cooperación.

Los Órganos de Gobierno, lo integran:

- La Junta de Gobierno
- El Presidente de la Confederación

Los Órganos de Gestión en régimen de participación, están formados:

- Asamblea de usuarios
- Las juntas de explotación
- La comisión de desembalse
- Comité permanente
- Las juntas de obras.

El Órgano de planificación, constituido por:

- El Consejo de Agua de la Demarcación

El Órgano para la cooperación es:

- El Comité de Autoridades Competentes

Ahora intentaré dar cuenta de cada uno de los encargados de administrar las confederaciones hidrográficas.

3.7.1 Órganos de gobierno

Como ya se mencionó, los órganos de gobierno están constituidos por la Junta de Gobierno y el Presidente de la Confederación.

A. Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno, esta formada por el Presidente de la Confederación, quien la preside; por representantes de la administración general del Estado. Además contará con la presencia de vocales, representantes de la comunidades autónomas, que decidan incorporarse al Organismo de Cuenca; representantes de los usuarios, y representantes de las provincias por las que atraviesa la cuenca. En relación con la representación de las comunidades autónomas en la Junta de Gobierno, MARTÍN RETORTILLO Sebastián plantea que su participación constituye la vía más firme de potenciamiento de las comunidades autónomas para participar en la determinación de la política hidráulica nacional²⁹⁰.

290 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 481-482.

Entre las funciones más importantes de la Junta de Gobierno, se encuentran: aprobar la propuesta de presupuesto; acordar actos de disposición sobre el patrimonio de los organismos de cuenca; aprobar previo informe del Consejo del Agua, las modificaciones sobre la anchura de las servidumbres, declarar los acuíferos sobreexplotados; proponer al Consejo del Agua de la demarcación la revisión del plan hidrológico correspondiente (Art. 28 TRLAg.).

B. Presidente de la Confederación

Especial relevancia tiene cada uno de los órganos que conforman el gobierno de las confederaciones hidrográficas. Para el doctor FANLO LORAS Antonio, a pesar de continuar usando la denominación anterior de Confederación Hidrográfica, la figura del “Presidente de la Confederación no es, como en el pasado, un mero cargo representativo y honorífico, sino una pieza fundamental en el nuevo diseño organizativo²⁹¹.

El Presidente del organismo –que preside a su vez todos los órganos importantes– del mismo, es la pieza clave, porque está en el centro de todos los procesos de decisión y sobre él descansa la máxima autoridad ejecutiva²⁹².

Los Presidentes de los organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Medio Ambiente, y entre las atribuciones más relevantes, podemos mencionar que es el representante legal del organismo preside la junta de gobierno, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse y el Consejo del Agua; desempeña la superior función directiva y ejecutiva del organismo; y en general, el ejercicio de cualquier otra función que no esté expresamente atribuida a otro órgano (Arts. 30 TRLAg. y 33 RAPA).

De acuerdo con el Real Decreto 984/1989, modificado parcialmente por el Real Decreto 281/1994, de la Presidencia de las confederaciones dependen: la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General y la Oficina de Planificación Hidrológica. En estos dos textos legislativos pueden leerse las atribuciones de cada uno²⁹³.

3.7.2 Órganos de gestión en régimen de participación

Los órganos de gestión, en régimen de participación, están formados por: la asamblea de usuarios, la junta de explotación, la comisión de desembalse, el comité permanente y la junta de obras.

A. Asamblea de usuarios

La asamblea de usuarios está integrada por todos aquellos usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación, y tiene por finalidad coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua en toda la cuenca, sin menoscabo del régimen concesional y derechos de los usuarios.

“La Asamblea de Usuarios tiene como cometido fundamental, debatir aquellas cuestiones que se formulen entre varias Juntas de Explotación y recabarán la información precisa sobre los presupuestos a que tiene que someterse la Confederación Hidrográfica”²⁹⁴.

291 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas...* Pág. 38.

292 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 70.

293 V. Real Decreto 984/1989, de 29 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. B.O.E. núm. 183, de 2 de agosto y el Real Decreto 281/1994, de 18 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. B.O.E. No. 57.

294 ARRIETA ÁLVAREZ Carlos. *La Administración Pública...* Pág. 90.

B. Junta de explotación

Tiene por finalidad coordinar, respetando los derechos derivados de las correspondientes autorizaciones y concesiones, la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de aguas de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados.

Se promoverá la constitución de Juntas de Explotación conjunta de aguas superficiales y subterráneas en todos los casos en que los aprovechamientos de unas y otras aguas estén claramente interrelacionados. (Art. 32 TRLAg.).

En estas juntas participaran mayoritariamente los usuarios. El artículo 41 RAPA, señala la forma como va a quedar formada la representación de los usuarios en las Juntas de Explotación, proponiendo que la misma estará constituida por: los municipios, mancomunidades y consorcios o empresas públicas o privadas, titulares de concesiones de abastecimiento de aguas; las Comunidades de Regantes; representantes de la Junta Central o Comunidad General; el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario o los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, representarán a los usuarios de las zonas regables, mientras se constituyan las correspondientes comunidades de usuarios; las empresas productoras de energía eléctrica en proporción a los kVA instalados; por los restantes aprovechamientos, agrupados o no en comunidades de usuarios.

C. Comisión de desembalse

Corresponde a este órgano deliberar y formular propuestas al Presidente del organismo sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los derechos de los usuarios.

D. Comité permanente

El artículo 49 RAPA, incluye este organismo, que no está previsto en la Ley de Aguas, y que ejerce funciones de manera extraordinaria. De acuerdo con el Reglamento, se ordena la constitución en Comité Permanente al Presidente del Organismo, al Comisario de Aguas, al Director técnico y al Jefe de Explotación, cuando se sucedan avenidas o circunstancias excepcionales.

El objetivo del Comité Permanente, es tomar las medidas oportunas, incluso embalses o desembalses extraordinarios, sin necesidad de oír a la Comisión de Desembalse de la cuenca, debiendo dar inmediata cuenta de su actuación a la Dirección General de Obras Públicas y poner en conocimiento de la propia Comisión el conjunto de medidas adoptadas. Todo ello sin perjuicio de lo regulado al efecto en materia de protección civil.

El Comité es un órgano de información y asesoramiento de las autoridades competentes en materia de protección civil de emergencias por inundaciones.

El Comité se constituirá con la mayor brevedad, por iniciativa de cualquiera de sus miembros. Durante el plazo que transcurra entre el momento en que se conozca la emergencia y la constitución del Comité Permanente antes indicado, quien haya promovido su constitución podrá acordar medidas con carácter de urgencia debiendo ponerlas en conocimiento del Comité, tan pronto como se constituya, así como del gobernador de la provincia.

E. Junta de obras

La Junta de Gobierno, a petición de los futuros usuarios de una obra, podrá constituir la correspondiente Junta de Obras, en la que participaran los usuarios, a fin de que estén informados del desarrollo e incidencias de dicha obra (Art. 34 TRLAg.).

3.7.3 Órgano de planificación (Consejo del Agua de la Demarcación)

El órgano de participación y planificación, a diferencia de los órganos anteriores, está constituido únicamente por el Consejo de Agua de la Demarcación²⁹⁵.

Este es un órgano de planificación, llamado a convertirse, en un órgano de extraordinaria relevancia política desde el punto de vista de la gestión del dominio público hidráulico²⁹⁶.

Entre sus atribuciones se encuentran: elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones. Asimismo, podrá informar las cuestiones de interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.

El Consejo de Agua es un órgano colegiado con funciones consultivas de los organismos de cuenca. Es el órgano de mayor importancia que la Ley establece y carece de antecedentes legislativos en el ordenamiento de las aguas²⁹⁷.

3.7.4 Órgano para la Cooperación (Comité de Autoridades Competentes)

El Comité de Autoridades Competentes es un órgano de Cooperación creado en las confederaciones hidrográficas, para colaborar en la aplicación de las normas de protección de las aguas en las demarcaciones hidrográficas.

Estará integrado por representantes de los órganos de la administración general del Estado (con competencias en aprovechamiento, protección y control de las aguas). También por representantes de las comunidades autónomas y de los entes locales (con competencias en protección y control de las aguas), que formen parte de la respectiva demarcación hidrográfica.

El Comité de Autoridades Competentes tiene tres funciones básicas: –Favorecer la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas administraciones públicas. –Impulsar la adopción de medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección, y –proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera.

En este sentido, FANLO LORAS Antonio, observa que las confederaciones hidrográficas ya eran órganos de cooperación e instancias de integración de las políticas públicas sectoriales²⁹⁸. Por lo que creo entender que según el autor, se hace innecesaria la creación del Comité de Autoridades Competentes, como tal, es decir que las confederaciones hidrográficas ya son instancias de encuentro de las Comunidades autónomas y de los entes locales, en las cuales puede lograrse la adopción y participación de las mismas en la protección y control de las aguas en las demarcaciones hidrográficas.

3.8 Las confederaciones hidrográficas: una visión hacia el futuro

Creo que la premisa inicial para empezar este epígrafe debe rondar en la idea de que las confederaciones hidrográficas no morirán en el futuro cercano, pero que deben recibir modificaciones que las adapten a las nuevas exigencias. Este punto pretende por tanto, hacer una reflexión acerca del futuro de las confederaciones.

295 La composición del Consejo de Agua de la Demarcación está prevista en el artículo 36 TRLAg.

296 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas...* Pág. 38.

297 ARRIETA ALVAREZ Carlos. *La Administración Pública...* Pág. 92.

298 FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *Confederaciones Hidrográficas*. Logroño, España: 2004. Pág. 12.

La ley de aguas de 1985, marcó una reforma trascendental del régimen legal de las confederaciones hidrográficas, y con posterioridad a ella las modificaciones han sido motivo de mejora y perfeccionamiento, más que de deterioro.

De la Ley de Aguas de 1985, FANLO LORAS Antonio, decía que las confederaciones tenían una nueva oportunidad de probarse, y mencionaba como puntos relevantes, la inclusión del número 2 del artículo 23, sobre la creación de sociedades mercantiles estatales, para la construcción y explotación de obras públicas, y los números 3 y 4 del artículo 25, sobre solicitud de informes de las confederaciones a las comunidades autónomas y viceversa. Aunque respecto de la primera inclusión, no desconoce que podría ser una oportunidad para privatizar de facto el ejercicio de auténticas funciones públicas²⁹⁹.

FANLO LORAS Antonio también expone la necesidad de una adecuada articulación entre las competencias sectoriales de las comunidades autónomas (medio ambiente, pesca fluvial, agricultura, ordenación del territorio, etc.) que inciden en la gestión del agua (competencia de las confederaciones)³⁰⁰ y que analizaré más adelante.

Otro aspecto a resaltar de la reforma y que tiene que ver con el futuro de las confederaciones hidrográficas, es el referido a la Planificación Hidrológica, entendida como una norma compleja y no como un catálogo de obras a realizar, que era la función que cumplían las confederaciones en esta materia, antes de 1985. Este tema, también es considerado por la Comunidad Europea, así la Directiva Marco 2000/60/CE, propone que para una sana administración del agua es necesario una adecuada planificación, y al efecto establece en su Artículo 13.1. "Los Estados miembros velarán porque se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio"³⁰¹, es decir, la planificación, debe verse como un "instrumento coordinador de la gestión del agua, con las distintas políticas sectoriales de las demás administraciones públicas"³⁰².

La permanencia de la institución dentro del régimen jurídico del agua, pasa por incluir a todos los usuarios en los órganos de Gobierno. Las confederaciones, desde su esencia y para cumplir sus funciones con eficiencia, deben integrar a todos los usuarios, de modo que los haga sentir la institución como suya. Sin embargo, entiendo que ciertos aspectos de la administración del agua tienen que continuar sin la injerencia de los usuarios (vgr. concesiones, autorizaciones, protección de la calidad de las aguas), es decir las llamadas funciones "soberanas".

En este sentido, parece que el nuevo gobierno del PSOE, pretende a través del Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), reestructurar las confederaciones hidrográficas, para dar mayor participación a las comunidades autónomas en el proceso de tomas de decisiones y control público. Creando también, un Banco Público del Agua, que permitirá reasignar los derechos históricos al agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad³⁰³, sin embargo, al momento de escribir esta tesis, no se han aportado mayores detalles al respecto.

Por último, la idea con la que quiero finalizar este epígrafe, es al tiempo una reflexión sobre el futuro de las confederaciones hidrográficas «para el cumplimiento eficiente de las funciones, las confederaciones deben contar con los medios personales y financieros suficientes», por lo que el Estado debe garantizar

299 FANLO LORAS Antonio. *El marco jurídico...* Pág. 27.

300 Ídem.

301 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, de 23 de octubre de 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 22.12.2000. I 327.

302 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 10.

303 V. Ministerio de Medio Ambiente. *Programa A.G.U.A.* Página Oficial. WEB: <http://www.mma.es>

un adecuado sistema financiero que les permita obtener ingresos a no depender exclusivamente de los aportes del Estado y de las comunidades autónomas.

3.9 A manera de conclusiones

Se hace indispensable puntualizar sobre los aspectos más importantes que muestra la experiencia positiva de las confederaciones hidrográficas españolas, pues el agua llega prácticamente a toda España con regularidad; hay agua para la producción de alimentos y electricidad; se cuida su calidad, propósito fundamental en la nueva Ley de Aguas, así como en la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE; se han construido obras hidráulicas, para asegurar la regularidad, es decir, una verdadera organización del recurso hidráulico. Por supuesto, deben seguir construyéndose obras, hacer mantenimiento a otras, pero las confederaciones hidrográficas, como obras del ingenio humano, son perfectibles y ajustarse a las necesidades actuales. Por tanto, podemos concluir de las confederaciones hidrográficas, cuanto sigue:

- Las confederaciones hidrográficas nacieron en 1926 como la culminación de un proceso de participación de los usuarios, tanto que llegaron incluso a denominarse Corporaciones de usuarios de aguas públicas.
- Nacieron como un intento de administración autónoma y se encargarían de la elaboración de un plan de aprovechamiento de las aguas y de la construcción y explotación de obras públicas, según el plan. Pero esa estructura original, duró bien poco porque en 1942, se eliminó la participación de los usuarios de las Juntas de Gobierno y no vuelve a recuperarse hasta 1967 en forma parcial y en general en 1979. En un primer momento, las confederaciones estaban caracterizadas por la participación de los usuarios en los órganos de gobierno, luego en una segunda etapa desaparece dicha intervención y todos los órganos estaban integrados por medios oficiales. Esta etapa se caracteriza también, por la separación funcional entre gestión del agua y construcción de obras. Con la Ley de 1985, se integran estas dos funciones, aunque sea sólo formalmente, al igual que en la reforma de 1999. Se dice formalmente, porque tanto en el 85 como en el 99, la ley al establecer que en la estructura organizativa, se mantendrá el criterio de separación entre las funciones de administración del dominio público hidráulico y las demás, produce una fractura al interior del organismo entre la presidencia y los otros órganos y hace subsistir la dualidad aguas-obras.
- A partir, de 1996, vuelve a darse otra modificación, al permitirse que las obras sean realizadas no por las confederaciones directamente, sino a través de empresas creadas para tal fin. Lo cual hace parecer que para las confederaciones comienza una nueva etapa en la gestión del agua y en materia de planificación hidrológica, pero será el tiempo quien diga si esto será positivo y si las confederaciones se desentenderán de una función que ha sido desde sus inicios la más relevante (la construcción y explotación de obras).
- La Ley clasifica a los organismos de cuenca en: confederaciones hidrográficas (cuando una cuenca hidrográfica excede el ámbito territorial de una comunidad), y los otros, con la denominación que dispongan las comunidades, cuando la cuenca sólo se extiende en el territorio de una comunidad.
- Pero el hecho de que una cuenca hidrográfica atraviase varias comunidades, no implica que se deje de lado a dicha comunidad en la administración de la cuenca. Así, la misma Ley de Aguas, señala que formarán parte de la Junta de Gobierno, por lo menos con un vocal cada comunidad que se incorpore al organismo de cuenca.
- Debe existir una constante colaboración entre las confederaciones hidrográficas y las comunidades autónomas por la que discurre la cuenca. Las confederaciones deben solicitar informes de los expedientes que tramiten a las comunidades autónomas, en materia de su competencia y las comunidades autónomas, también deben solicitar informes a las confederaciones sobre sus competencias de medio

ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional.

- Las confederaciones hidrográficas, son organismos autónomos, con personalidad jurídica propia, distinta e independiente del Estado, que administra y gestiona el agua de una cuenca hidrográfica, que excede de una comunidad autónoma. Estas confederaciones tienen como funciones principales: elaborar el plan hidrológico de la cuenca; dar autorizaciones y concesiones a los usuarios; elaborar proyectos, construir y explotar las obras hidráulicas que corresponde al Estado; llevar el registro de aguas, entre otras.
- La naturaleza jurídica de los organismos de cuenca, aun a pesar de las posibilidades, como en la ley actual, de permitir la constitución de sociedades anónimas para la construcción y explotación de obras hidráulicas, siempre tiene que ser de naturaleza pública y regirse por el Derecho Administrativo. Esta nueva posibilidad, no puede ser una excusa para privatizar los organismos de cuenca.
- El presidente de la Confederación tiene bajo su mando la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General y la Oficina de Planificación Hidrológica. Dicho presidente, es designado y cesado libremente por el Consejo de Ministros, a proposición del Ministerio del Medio Ambiente.
- Las confederaciones hidrográficas para cumplir con eficiencia sus funciones deben contar con los medios personales y financieros. El Estado debe garantizar un adecuado sistema financiero que le permita obtener sus ingresos por los servicios que presta, y no depender exclusivamente de los aportes del Estado y de las comunidades autónomas.

