

# Confederaciones Hidrográficas: una fórmula de organización y gestión de plena vigencia en el siglo XXI

Elena Román Barreiro

## CONTEXTO HISTÓRICO

La creación de las Confederaciones Hidrográficas tuvo lugar en un momento histórico marcado por el movimiento regeneracionista de la época. El Regeneracionismo, iniciado en medios intelectuales, acabó creando un estado de opinión muy generalizado tras el Desastre del 98. Este movimiento proponía una serie de reformas políticas y sociales con la intención de “regenerar el país. Su principal teórico fue Joaquín Costa, que planteaba, entre otras, la reforma agraria y la política hidráulica. De este modo propone la creación de canales de regadío.

Es de destacar de esta época el Real Decreto de 17 de diciembre de 1909 por el que se crea la Dirección General de Obras Públicas y la Subdirección de Aguas y Obras de Riego encargada de la aplicación de la Ley de Aguas y demás disposiciones de aguas públicas. Como cometidos propios de la Dirección General destacan los de realizar el estudio, construcción y explotación de las obras de riego, de defensa contra inundaciones y, en general, de todas las obras hidráulicas a cargo del Estado.

La organización administrativa central en la materia se complementa con la creación de las Confederaciones Hidrográficas que tienen su ámbito de actuación en el territorio, es decir en las cuencas hidrográficas de España.

Se presentan las Confederaciones como una fórmula destinada a impulsar la construcción de obras hidráulicas y al tiempo lograr la máxima eficacia en la explotación de los aprovechamientos hidráulicos.

Para lograr esta finalidad se buscó una fórmula original mediante la creación de una institución en la que se da entrada a la colaboración del Estado con los distintos aprovechamientos (usos del agua para industrias, producción de energía, regadíos, abastecimientos, navegación, etc.).

En este sentido es reveladora la exposición de motivos del Real Decreto de 1926 que expresa “La ejecución y desarrollo de las obras que afectan a la economía nacional no deben ser función exclusiva del Estado, sino que es preciso que su labor vaya acompañada de la cooperación ciudadana”. Esta idea con la redacción propia de los tiempos actuales, veremos que



Nacimiento del río Ebro.  
Foto: Roberto Anguita.

sigue siendo plenamente vigente a pesar de las décadas transcurridas.

La fórmula de cooperación se complementaba con dos exigencias novedosas para aquel momento: la necesidad de que las obras que se iban a realizar debían estar integradas en un Plan ordenado que deberá tener en cuenta los intereses propios de cada obra, es decir, el porqué de la misma, y la necesaria conexión de cada obra con el interés general de toda la cuenca hidrográfica, considerada como unidad de explotación.

Es interesante poner de relieve que el Plan debe integrar la totalidad de los intereses presentes en la cuenca hidrográfica (obras de riego, las hidroeléctricas y las de navegación). Con esta idea dejamos apuntado un antecedente de la actual Planificación Hidrológica que constituye un eje fundamental de la gestión del agua en nuestro tiempo.

Hasta aquel momento inicial de las Confederaciones Hidrográficas, la ejecución de las obras hidráulicas obedecía a la iniciativa privada, por ello al tomar el Estado las riendas de su ejecu-

ción (pensemos que se inician las grandes obras públicas), era necesario que “la Administración abordase un programa de construcciones sobre la base de una integración metódica de intereses y actividades”.

Como segunda exigencia puede citarse la idea de que el Plan metódico de obras se debe redactar tomando parte un conjunto de intereses: los propios de la Comarca, manifestados por los representantes de los regantes y usuarios de otros aprovechamientos, los representantes del interés general (del Estado), los representantes de instituciones de crédito y Cámaras Oficiales y, por último, los representantes del Ministerio de Fomento.

Es, en definitiva, una nota caracterizadora de las Confederaciones Hidrográficas desde su origen, la de colaboración y presencia de los interesados en la fórmula organizativa.

Puede decirse que la creación de las Confederaciones Hidrográficas tuvo lugar por el Real Decreto de 5 marzo de 1926, siendo la primera la Confederación Hidrográfica del Ebro. Los libros del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos



Manuel Lorenzo Pardo, creador de las Confederaciones Hidrográficas.



Manuel Lorenzo Pardo que prestaba servicio en la División Hidráulica del Ebro y padre intelectual de las Confederaciones Hidrográficas, son una consulta obligada para comprender el “espíritu” que animó a los creadores de estos organismos y las primeras actuaciones realizadas por las Confederaciones. Fanlo, Loras, 1996).

A la creación de la Confederación del Ebro y Tajo, en marzo de 1926, siguieron las del Duero y Guadalquivir en 1927 y la del Pirineo Oriental en 1929. Más adelante se fueron creando las restantes Confederaciones Hidrográficas.

## LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS

Para entender en toda su extensión el sentido actual de las Confederaciones Hidrográficas, sentido surgido de la Ley de Aguas de 1985, es necesario completar la reseña histórica y hacer referencia a la gestión de las aguas propiamente dichas. Ello nos obliga a retroceder en nuestra historia hasta finales del siglo XIX.

Las funciones de “soberanía y las administrativas” sobre las aguas (Fanlo Loras, op. cit.) han estado siempre a cargo exclusivo de órganos burocráticos de la Administración del Estado, que las ha ejercido a través de sus órganos centrales y periféricos. Esto ha sido así hasta la promulgación de la Constitución Española de 1978, como más adelante se explicará.

Estas funciones se refieren a la disposición sobre las aguas (otorgamiento de derechos) y policía de las aguas (proteger la calidad e integridad de las aguas, hoy, dominio público hidráulico).

Las llamadas aguas corrientes se convirtieron en dominio público en la Ley de Aguas de 1866. Es necesario que transcurra un periodo de tiempo prolongado para que la totalidad de las aguas continentales, superficiales y subterráneas, se declaren dominio público hidráulico en la Ley de 1985, formando parte del ciclo hidrológico como recurso unitario. Por ello, desde 1866 ha

sido necesario que la Administración Pública tenga que tutelar y dirigir el aprovechamiento privativo del dominio público hidráulico.

Tradicionalmente, la administración de los aprovechamientos colectivos de las aguas ha sido una función típica de las Comunidades de Regantes, sin perjuicio de las funciones de tutela que venían atribuidas a la llamada Administración Hidráulica periférica, entendiéndose por tal a las Comisarias de Aguas que adquieren su mayor desarrollo en el periodo comprendido entre 1959 y 1985, correspondiendo a las mismas la “concesión de caudales” para su uso por los particulares (individuales o colectivos).

La demanialización de las aguas lleva necesariamente a la reordenación y fortalecimiento de la Administración Pública y por tanto de sus organismos.

Es la Ley de Aguas de 1879 (vigente hasta el 1 de enero de 1986) la que sentó las bases jurídicas para que pueda producirse la formación y desarrollo de la Administración Hidráulica al declarar de dominio público las aguas corrientes (superficiales).

A pesar de esto, la Ley de entonces se limitó a atribuir las distintas funciones administrativas entre los órganos existentes; de ese modo al Ministerio de Fomento le atribuye la competencia general que ejercita bien directamente a través de la Dirección de Obras Públicas o, bien, a través de los Gobernadores Civiles, que actúan como Delegados del Ministerio de Fomento en la Provincia. La tramitación material de los expedientes corresponde a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de la respectiva Provincia y se regula por un Real Decreto de 14 de agosto de 1893.

Tras distintos cambios normativos y de organización llegamos nuevamente al momento en el que se crean las primeras Confederaciones Hidrográficas, año 1926. En aquel momento la competencia administrativa en materia de aguas corresponde al Ministerio de Fomento y a los Gobernadores Civiles. Por el contrario, los

Cuando se habla de las Confederaciones Hidrográficas es inevitable referirse a una singularidad de estos Organismos, su flexibilidad para adaptarse a cambios de muy distinta naturaleza y su gran versatilidad por su singular fórmula organizativa. Las Confederaciones tuvieron un papel fundamental en relación con la planificación global de los aprovechamientos que supuso un giro de 180° en los planteamientos que hasta entonces habían presidido la utilización de las aguas

servicios técnicos hidrográficos (obras) de la Administración del Estado estaban encomendados a las Divisiones Hidráulicas, en el ámbito de las grandes cuencas hidrográficas o grupos de pequeñas cuencas (tal es el caso del Norte y el Sur de España).

En Canarias, Baleares, Navarra y País Vasco las competencias en materia de aguas vertientes al Cantábrico quedaban asignadas a las Jefaturas Provinciales de Obras Públicas (Sección de Aguas).

Las funciones de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas previstas en el artículo 7 de su Real Decreto de fundación son importantes: a) la formación de un Plan de aprovechamiento general de las aguas comprendidas en la Confederación; b) la ejecución de las obras del Plan; c) intervenir y regular por vía de modulación la explotación de todas las obras y aprovechamientos de aguas adscritos a la Confederación y las del resto si se delega por la autoridad ad-

ministrativa competente; d) prestar por concierto con el Estado toda clase de servicios de obras públicas.

Estas funciones sin duda son muy importantes, puede decirse que esenciales en el proceso de utilización de recursos hidráulicos, pero su ámbito es limitado a las actividades de planificación, ejecución y explotación de las obras y aprovechamientos.

Estas funciones no alcanzaban al núcleo central de las funciones de soberanía que corresponden al Estado en materia de aguas (la concesión para su uso y las funciones de vigilancia y protección de las mismas). Por esta razón, el Real Decreto indicaba que las Confederaciones “respetarán todas las concesiones y derechos existentes” (1926), si bien en las nuevas que soliciten “se someterán a sus facultades informativas y reguladoras”.

Cuando se habla de las Confederaciones Hidrográficas es inevitable referirse a una singularidad de estos Organismos, su flexibilidad para adaptarse a cambios de muy distinta naturaleza, es decir, están dotados de gran versatilidad por su singular fórmula organizativa.

Grandes profesores de Derecho Administrativo como los profesores Martín Retortillo, Menéndez Rexach, Manzanedo, Parada, Embid Irujo, Fanlo Loras y Delgado Piqueras, han destacado como una aportación fundamental a nuestro Derecho de Aguas el papel fundamental que cumplieron las Confederaciones en relación con la planificación global de los aprovechamientos que supuso un giro de 180° en los planteamientos que hasta entonces habían presidido la utilización de las aguas.

A lo largo de los 90 años de su existencia han sido distintas las vicisitudes por las que han atravesado estos organismos, distintas también las competencias atribuidas en cada etapa en relación con la gestión de las aguas. Sería imposible hacer una descripción, siquiera somera, de las mismas en este artículo, basta dejar apuntado que “la amplitud del período

examinado, 1879-1985, ha propiciado que en él, se hayan sucedido fórmulas organizativas muy variadas en cuanto a su ámbito territorial –desde la demarcación provincial a la cuenca hidrográfica-, a su naturaleza –desde fórmulas puramente burocráticas a las fórmulas participativas de carácter corporativo, en cuanto a las denominaciones recibidas”.

En el año 1959 se desdoblaron las funciones propias de la Administración Periférica de las aguas, es decir, las funciones de soberanía analizadas, que se atribuyen a las Comisaría de Aguas y las funciones relativas a la construcción y explotación de las obras hidráulicas que se atribuyen a las Confederaciones Hidrográficas que en estos momentos han perdido su inicial carácter participativo. Esta situación, con algunas incorporaciones de participación de los usuarios en los órganos de las Confederaciones se mantiene hasta la Ley de Aguas de 1985.

#### PRINCIPALES RASGOS DIFERENCIADORES DE LAS MODERNAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS; SU NECESARIA ADAPTACIÓN A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Se puede hablar de las modernas Confederaciones Hidrográficas con el sentido y organización que mantienen en la actualidad a partir de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985.

Es necesario destacar la importancia y significación de esta Ley, que cuenta hoy con una andadura de más de 30 años, dado que sienta los principios y organización de la gestión de agua por los que nos regimos actualmente.

Esta Ley, hoy derogada por su incorporación al texto refundido de la Ley de Aguas aprobado en el año 2001, contiene un Título II “De la Administración Pública del Agua”, donde se incluye el Capítulo III “De los Organismos de cuenca”.

La Ley dejó señalado en 1985 que “los Organismos de cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, son entidades

**Es necesario destacar la importancia y significación de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, ya que sienta los principios y organización de la gestión de agua por los que nos regimos actualmente**

de Derecho Público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, con plena autonomía funcional de acuerdo con lo que dispone esta Ley”.

La Ley 29/1985, de 2 de agosto señalaba en su preámbulo que “Se hace, pues, imprescindible una nueva legislación en la materia, que aproveche al máximo los indudables aciertos de la legislación precedente y contemple tradicionales instituciones para regulación de los derechos de los regantes, de las que es ejemplo el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana, pero que tenga muy en cuenta las transformaciones señaladas, y de manera especial, la nueva configuración autonómica del Estado, para que el ejercicio de las competencias de las distintas Administraciones se produzca en el obligado marco de colaboración, de forma que se logre una utilización racional y una protección adecuada del recurso”.

Los mandatos de la Constitución Española de 1978 en materia de dominio público y en materia de aguas son recogidos fielmente en la Ley de 1985.

Recordemos esos mandatos:

En cuanto al dominio público el Artículo 132 de la Constitución indica que:

1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley (en este caso la ley estatal, es decir, la Ley 29/1985) y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

El artículo 149.1.22º establece que El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

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

De acuerdo con esta distribución, las Confederaciones Hidrográficas son Organismos de cuenca, se puede añadir, son los Organismos de las cuencas hidrográficas gestionadas por la Administración del Estado. Junto a ellas existen otros Organismos de cuenca, generalmente conocidos como Administración Hidráulica de las Comunidades Autónomas, que gestionan cuencas intracomunitarias, es decir, cuencas que discurren íntegramente por el territorio de una única Comunidad Autónoma. Tal es el caso de la Agencia Catalana del Agua, Agencia Vasca del Agua o Augas de Galicia, entre otros.

De acuerdo con esto, el objeto de la Ley, puede decirse por su artículo 1, que es triple; establecer la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución citado.

Interesa destacar que para este momento tan importante (se estaba sustituyendo la centenaria Ley de 1879), se vuelve en cierto modo a principios e ideas que se fueron manteniendo con más o menos continuidad durante tantos años de vigencia de la Ley de 1879.

No sería justo referirse a la Ley de 1.985, sin hacer mención a sus aspectos más destacados, aspectos que son el objeto y finalidad de



las Confederaciones Hidrográficas en nuestros días.

Es obligada la referencia al dominio público hidráulico, dominio público estatal, constituido por las aguas continentales superficiales y las aguas subterráneas renovables; unas y otras se



integran en el ciclo hidrológico y constituyen un recurso unitario subordinado al interés general.

Este concepto del dominio público hidráulico y su consideración de recurso unitario, debe ser recordado en todo momento, lo mismo

que su subordinación al interés general. Es un concepto que mantiene todo su sentido y aún más cuando se tienen que tener en cuenta otros conceptos acuñados más tarde, hacia el año 2000, cuando la Directiva Marco del Agua nos introduce en los conceptos de uso racional, eficiente y sostenible del agua, o en

Mapa de las Demarcaciones Hidrográficas. Fuente: Dirección General del Agua.



el de los objetivos ambientales para las masas de agua.

Apuntada esta idea de la Ley de 1985, puede decirse que en sus principios generales encontramos conceptos ya analizados por los antecesores. Es el caso del principio de unidad de gestión, y el de respeto a la unidad de cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.

El principio de unidad de la cuenca hidrográfica, forma parte en la actualidad del bloque de la constitucionalidad. De suerte tal que así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones, reconociendo que este criterio de naturaleza técnica ha demostrado a lo largo del tiempo que es la mejor forma de gestionar las aguas y por tanto debe ser respetado por las normas que se dicten con posterioridad.

España ha sido pionera en desarrollar e implementar el principio de unidad de cuenca, por el que toda la cuenca hidrográfica se gestiona de forma conjunta, integrando adecuadamente la realidad física del medio. Esta es independiente, por supuesto, de consideraciones político administrativas.

La Directiva Marco del Agua, de octubre del año 2000 cuyo objetivo principal es la consecución del buen estado de las aguas (superficiales continentales, subterráneas, de transición y costeras), consagró ese principio, siguiendo así el modelo español. Su implementación efectiva es imprescindible para ejecutar los análisis y medidas que la Directiva requiere.

#### ESPECIAL REFERENCIA A SU CARÁCTER DE ORGANISMO DE CUENCA

Al frente de la gestión de las cuencas hidrográficas de competencia estatal, se sitúan las Confederaciones Hidrográficas, las funciones que la Ley les atribuye son un compendio de las que analizamos para otras épocas, lógicamente actualizadas a las exigencias del momento actual.

Son funciones de los Organismos de cuenca:

- a) La elaboración del Plan Hidrológico de cuenca, así como su seguimiento y revisión, la administración y control del dominio público hidráulico, la administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
- b) El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del Organismo, y las que se les sean encomendadas por el Estado y 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.

Los Organismos de cuenca tendrán, para el desempeño de sus funciones, las siguientes atribuciones y cometidos:

- a) El otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- b) La inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico.
- c) La realización de aforos, estudios de hidrología, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas.
- d) El estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus propios planes, así como de aquellas otras que pudieran encomendárseles.
- e) La definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica.
- f) La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de



sus fines específicos y, cuando les fuera solicitado, el asesoramiento a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y demás Entidades públicas o privadas, así como a los particulares.

En la determinación de la estructura de los Organismos de cuenca se tendrá en cuenta el criterio de separación entre las funciones de administración del dominio público hidráulico y las demás.

De estas funciones puede destacarse la de la Planificación Hidrológica; es la Ley de 1985 la que eleva a rango legal esta actividad al decir que

“corresponde al Estado en todo caso, y en los términos que establece esta Ley, la Planificación Hidrológica a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico”. Puede decirse que el concepto de planificación hidrológica ha sido, junto con el citado principio de unidad de gestión de la cuenca, la gran aportación de España a la Directiva Marco del Agua.

En enero de 1986 las Confederaciones Hidrográficas iniciaron su etapa moderna, su actual configuración y sus actuales funciones. Es importante apuntar su carácter participativo manifestado en los órganos colegiados que forman parte de su estructura integrada por Órganos

Consejo del Agua. Foto: Dirección General del Agua.

**España ha sido pionera en desarrollar e implementar el principio de unidad de cuenca, por el que toda la cuenca hidrográfica se gestiona de forma conjunta, integrando adecuadamente la realidad física del medio. La Directiva Marco del Agua, de octubre del año 2000, cuyo objetivo principal es la consecución del buen estado de las aguas (superficiales continentales, subterráneas, de transición y costeras), consagró ese principio, siguiendo así el modelo español**

de Gobierno, Administración y Cooperación, en ellos se encuentra una participación de usuarios, de las Administraciones Autonómica y Local y de los colectivos de intereses relacionados con el medio ambiente:

Son órganos de gobierno de los organismos de cuenca la Junta de Gobierno y el Presidente.

Son órganos de gestión, en régimen de participación, para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la Ley, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de obras.

Es órgano de participación y planificación el Consejo del Agua de la cuenca (hoy demarcación hidrográfica al incluir en su ámbito las aguas costeras y de transición).

Es órgano para la cooperación, en relación con las obligaciones derivadas de esta Ley para la protección de las aguas, el Comité de Autoridades Competentes.

La mención específica a la Planificación Hidrológica pasa por señalar que ésta tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio para la Transición Ecológica, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite.

La planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente.

#### **LOS IMPORTANTES RETOS DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS EN LA ACTUALIDAD**

Como preludeo de la exposición de esos retos, debe dejarse apuntada esta referencia: “En todo caso, es esencial no perder la perspectiva de que desde el origen de las Confederaciones Hidrográficas estuvo presente la ineludible vocación de servicio público al ciudadano desde la concepción global de la cuenca hidrográfica, con la participación de todos y, sobre todo, con la creación de un proyecto ilusionante, solidario e integrador en torno al agua y a su uso sostenible que permita culminar los altos objetivos que pretende la sociedad”. Esta importante reflexión realizada hace ya bastantes décadas puede afirmarse que se mantiene con plena vigencia en la actualidad.



Prestar servicio en una Confederación Hidrográfica imprime un carácter especial, un modo propio de entender el concepto de servicio público, esta realidad la he podido constatar en muchos funcionarios a los que a lo largo de casi treinta años trabajando en el mundo del agua, diez en una Confederación Hidrográfica, he podido conocer. A ellos, a los que ahora están y a los que han estado en otro tiempo, quisiera dedicar, si eso es posible, estas ideas y reflexiones.

Por estas razones parece de justicia, antes de concluir este artículo, apuntar las dificultades presentes deben afrontar estos organismos.

El Profesor Embid Irujo, analizó en 2017, en las XXI Jornadas de Derecho de Aguas celebradas en Zaragoza, en su lección magistral, los cinco desafíos de las Confederaciones Hidrográficas. Dejo señalados (Embid Irujo, 2017) esos desafíos y recomiendo la lectura del libro en el que distintos autores analizan diferentes aspectos

relacionados con la actualidad y futuro de las Confederaciones Hidrográficas.

El desafío político-territorial: la relación entre Comunidades Autónomas y Organismos de cuenca.

El desafío funcional: la gestión del agua y de las obras hidráulicas

El desafío social: la participación de ciudadanos y usuarios

El desafío administrativo: la cuestión de la autonomía de los Organismos de cuenca.

El desafío económico: la sostenibilidad de los Organismos de cuenca.

De estos desafíos destaco aquí algunos de ellos, en primer lugar, el desafío funcional. Una tarea permanente e insustituible de las Confederaciones Hidrográficas es la de gestionar el agua.

Toma de muestras.  
Foto:  
Dirección  
General del  
Agua.

**Una tarea permanente e insustituible de las Confederaciones Hidrográficas es la de gestionar el agua. Esta gestión es hoy la clave fundamental que explica su existencia**

Esta gestión es hoy la clave fundamental que explica su existencia, en otros tiempos lo fue la planificación, construcción y explotación coordinada de obras hidráulicas.

Al margen de otras consideraciones, la gestión del agua entendiendo por tal el otorgamiento de concesiones, se encuentra fuertemente condicionada por el hecho de que la mayoría de los recursos hídricos no están libres, sino que el uso de los mismos está basado en muchos casos en títulos jurídicos históricos para los que se aplica la regla de permanencia temporal de 75 años, contados desde el 1 de enero de 1986 (entrada en vigor de la Ley 29/1985). Si parece una tarea a desarrollar la de la revisión de las concesiones para su acomodación a la realidad existente y para liberar recursos no utilizados o utilizados de forma inapropiada. Esta tarea necesaria en un escenario de reducción de recursos hídricos, de cambio climático, de modernos sistemas de producción parece imprescindible, a pesar de su evidente carácter de polémica.

También parece necesario abordar la tarea de gestionar y proteger el dominio público hidráulico y los ecosistemas en los que está presente ese dominio. Claro ejemplo son las Reservas Naturales Fluviales, subtipo de las Reservas Hidrológicas previstas en la Ley del Plan Hidrológico Nacional cuyo régimen jurídico se ha desarrollado en el real decreto 638/2016, de modificación del reglamento de Dominio Público Hidráulico. En igual sentido parece necesaria, la aplicación de los caudales ecológicos establecidos en los Planes Hidrológicos de las

Demarcaciones. Esta tarea de gestión del agua está unida a la necesaria Planificación Hidrológica y se complementa con la ejecución de las obras que resulten necesarias y cumplan los requisitos de viabilidad económica, técnica, social y ambiental tal como exige el artículo 46.5 del Texto refundido de la ley de Aguas para las obras que se declaren de interés general del Estado.

Para terminar cito el desafío relativo a la sostenibilidad económica de los Organismos de cuenca. Como señala el profesor Embid “una de las primeras condiciones para que la autonomía pueda ser real y efectiva, es la de poseer medios económicos suficientes para poder cumplir con garantía de éxito las exigencias que el ordenamiento jurídico contiene en relación con las Confederaciones Hidrográficas”.

Desde luego el estudio sosegado de la Legislación de Aguas permite afirmar que sobre estos organismos recaen un conjunto de funciones, tareas, responsabilidades y obligaciones dignas de recuento; puede afirmarse que superan ampliamente el medio centenar.

Quizá en este aspecto, el económico, el de la sostenibilidad económica de las Confederaciones, es donde se encuentra el mayor reto que debe afrontarse si quiere garantizarse su subsistencia. Este reto que se atisbaba antes de la crisis económica vivida en España (2008) se ha agudizado de manera patente. El Profesor Ismael Jiménez Compaired, en el libro citado (Embid, 2017), analiza con numerosos datos económicos la actividad de las Confederaciones y su trabajo ofrece una imagen muy preocupante en la mayoría de estos organismos.

La actividad que debe desarrollarse, los servicios que la Ley les asigna, son tareas que tienen un coste económico importante, me refiero al mantenimiento del Sistema Automático de información Hidrológica (SAIH), la guardería fluvial, laboratorios, toma de muestras y análisis de vertidos y de calidad de las aguas, redes piezométricas para medir el nivel del agua en los acuíferos, mantenimiento de infraestructuras,



Dron realizando tareas de vigilancia fluvial. Foto: Dirección General del Agua.

obras de emergencia derivadas de situaciones de sequía o inundación, puesta en práctica de las medidas aprobadas en los Planes Hidrológicos por citar algunas, exigen de inversiones importantes y continuadas.

En estos años se han reducido de forma muy considerable los recursos financieros, el volumen de las transferencias corrientes y de capital en favor de las Confederaciones Hidrográficas procedentes de los Presupuestos del Ministerio han sufrido una drástica disminución. Por otra parte, muchas de ellas han tenido que recurrir al endeudamiento para hacer frente a las obligaciones de pago. Junto a esto, debe señalarse que los ingresos de naturaleza tributaria (cánones y tarifas previstos en la Ley) no resultan suficientes para financiar el conjunto total de actividades y servicios que se prestan. Son tributos “sui generis” que obedecen a otro tiempo y a otras necesidades y aun siendo importantes, cada día más, se pone de manifiesto con más claridad, la necesidad de su revisión o sustitución por otras figuras tributarias más adecuadas a la actual realidad. Figuras por otra parte que tengan en cuenta el coste ambiental del recurso agua e introduzcan mecanismos que incentiven el uso más racional y eficiente del recurso.

La suficiencia económica permitirá recuperar los medios técnicos y sobre todo humanos que durante los últimos diez años han sufrido también un importantísimo descenso.

Todo lo expuesto permite entender que es conveniente hacer una apuesta por las Confederaciones Hidrográficas, una apuesta de futuro, de suficiencia, de conocimientos técnicos especializados, de consecución de objetivos para las masas de agua, para el medio ambiente y, en definitiva, para cumplir su fin último, de prestar un servicio esencial a la sociedad, un servicio ágil y constante que garantice un futuro más sostenible para todos.

Puede concluirse citando de nuevo el título de este artículo y es que, sin duda, las Confederaciones Hidrográficas son una fórmula de organización y gestión de plena vigencia en la Administración Pública del siglo XXI. ♣

## BIBLIOGRAFÍA

- Embid Irujo, Antonio (Director). El futuro de los organismos de cuenca. Madrid, 2017. Editorial Thomson Reuters Aranzadi.
- Fanlo Loras, Antonio. Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas. Madrid, 1996. Editorial Civitas. Colección Monografías.