



CAPÍTULO TERCERO

EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS

I. LA CREACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS EN 1926 CON EL OBJETIVO DEL IMPULSO DE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS Y DE LA EFICAZ EXPLOTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS

En un momento histórico marcado por el auge del pensamiento regeneracionista, con la decisiva influencia de Joaquín Costa,²⁸⁷ las obras hidráulicas —tanto para aprovechamientos hidroeléctricos como para aprovechamientos agrícolas— se plantean como uno de los motores del desarrollo económico del país. La política hidráulica permitiría superar los déficit hídricos padecidos por más de la mitad de las tierras cultivables del país. Y el Estado debería asumir un papel protagonista decidido ordenando los aprovechamientos de aguas e impulsando obras hidráulicas de regulación y canalización.

Surge así el Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos de 1902 (actualizado en 1906, 1909, 1916 y 1922) y se fomenta la construcción de obras hidráulicas con las leyes del 27 de julio de 1883, 7 de julio de 1905, 7 de julio de 1911 y 7 de enero de 1915.

En 1926, la competencia administrativa en materia de aguas concierne al Ministerio de Fomento y a los gobernadores civiles. Los servicios técnicos hidrográficos de la administración del Estado competen a las divisiones hidráulicas. En Canarias, Baleares, las provincias vascongadas y Navarra, las competencias le corresponden a la sección de aguas que se encuentra dentro de las jefaturas provinciales de obras públicas.

²⁸⁷ Véase Costa, J., *Política hidráulica*, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1975, y Cheyne, G. J. C., *Estudio bibliográfico de los escritos de Joaquín Costa (1846-1911)*, Zaragoza, Guara Editorial, 1981.

En este momento se crean por el Decreto del 5 de marzo de 1926, las confederaciones sindicales hidrográficas, con el objetivo principal de impulsar la construcción de las obras hidráulicas y la eficaz explotación de los sistemas de aprovechamientos hidráulicos. De acuerdo con la exposición de motivos de este Decreto, 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.

II. ESTRUCTURACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES SINDICALES HIDROGRÁFICAS

La estructura de las confederaciones hidrográficas se organizó en torno a una asamblea, que integran representantes del Estado, de las distintas clases de usuarios y de instituciones oficiales o comerciales; una junta de gobierno, nombrada por la asamblea, dos comités ejecutivos (uno de construcción y otro de explotación), un delegado regio y un director técnico (artículo 14 del Decreto del 5 de marzo de 1926).

A estos organismos funcionales se les reconocía personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines a través del decreto fundacional y sus reglamentos.

Las confederaciones que se constituyeron en la época fueron la del Ebro (Decreto del 5 de marzo de 1926), la del Segura (Decreto del 23 de agosto de 1926), la del Guadalquivir (Decreto del 22 de septiembre de 1927), la del Duero (Decreto-ley del 22 de junio de 1927), y la del Pirineo oriental (Decreto del 15 de marzo de 1929).

En cuanto a la naturaleza jurídica de estos organismos, lo que resulta evidente es que cada una de las confederaciones constituye una persona jurídica de derecho público. En sus normas fundacionales se les reconoce su personalidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines.

La administración del Estado ejercía una tutela sobre las confederaciones, que se manifestaba sobre todo en la potestad para el nombramiento de su personal directivo más importante, entre ellos el delegado regio, que tenía derecho de veto, y el director técnico. El Ministerio de Fomento fiscalizaba los actos más importantes de las confederaciones, como eran la aprobación de sus reglamentos y ordenanzas, de sus planes de obras y aprovechamiento, así como de sus presupuestos.

III. REESTRUCTURACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES: LA VUELTA A LA TÉCNICA CONFEDERAL

Durante el gobierno de la República se reorganizan las confederaciones hidrográficas, a las que se quita el calificativo de “sindical”. El Decreto del 25 de octubre de 1933 señala que esta nueva organización se reclama “por el país en justa exigencia de una mejor y más garantizada aplicación de los recursos arbitrados para la realización de una política hidráulica seria, coordinada y eficaz”.

Será como siempre la Confederación Hidrográfica del Ebro la primera que se ajuste al nuevo modelo a través del Decreto del 19 de febrero de 1934. En el preámbulo del Decreto se justifica la reorganización por la “bondad de su esencia”: el aprovechamiento integral de las aguas públicas coordinando todos los intereses afectados en una cuenca hidrográfica.

IV. LA CONVERSIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS EN UN SERVICIO ADMINISTRATIVO PERIFÉRICO DE NATURALEZA BUROCRÁTICA. LA PARADÓJICA UNIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS SOBRE AGUAS Y OBRAS HIDRÁULICAS

La evolución político-jurídica había llevado a una pérdida de funciones e importancia de las confederaciones, que en este momento eran simples entes institucionales. Por ello, resultaba conveniente una simplificación de su estructura organizativa, lo que se llevó a cabo a través del Decreto del 10 de enero de 1947, por el que se modificó la organización de los servicios hidráulicos en toda España.

En la práctica, bajo el mismo nombre de confederaciones hidrográficas se está acogiendo una institución de naturaleza meramente burocrática, como uno de los servicios de la administración hidráulica periférica.²⁸⁸ Se trata de un servicio administrativo periférico que se transforma en un ente personificado denominado confederación hidrográfica, privado, eso sí, de uno de sus elementos tradicionales más importantes, como era el participativo.

En definitiva, las confederaciones se convierten en simples instrumentos de la administración del Estado, de naturaleza burocrático-fundacional, para la gestión unitaria de las aguas en la cuenca hidrográfica,

²⁸⁸ Fanlo Loras, A., *Las confederaciones hidrográficas..., cit.*, p. 143.

reuniéndose en un único organismo las competencias, anteriormente separadas, de las aguas y de las obras hidráulicas. Como resalta Fanlo Loras, no deja de resultar llamativo que el tan auspiciado principio de unidad de administración de aguas se produzca en este momento histórico cuando se ha modificado absolutamente la naturaleza de las confederaciones y falta la presencia de los usuarios en sus órganos de gobierno y administración.²⁸⁹

V. LA RUPTURA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE GESTIÓN. LA CREACIÓN DE LAS COMISARÍAS DE AGUAS

En el periodo comprendido entre los años 1947 a 1959, la administración hidráulica periférica en sentido estricto estaba representada por las confederaciones hidrográficas, aunque reducida a una simple estructura burocrática, en la que falta toda representación de los usuarios.

El Decreto del 8 de octubre de 1959 optó de nuevo por el criterio de separar las funciones relativas a la planificación, ejecución y explotación de las obras hidráulicas de “los asuntos de aguas” (en palabras de la exposición de motivos del citado Decreto), es decir, de las cuestiones que iban desde la tramitación y otorgamiento de concesiones hasta la fiscalización desarrollada en el reglamento de policía y sus cauces, pasando por el control de todos los aprovechamientos hidráulicos, desde la explotación del embalse hasta el vertido de aguas residuales. Estas últimas funciones se atribuirán a las comisarías de aguas, mientras que las funciones relativas a las obras hidráulicas corresponderán a las confederaciones hidrográficas, y en las cuencas no constituidas en confederaciones, a los servicios de obras hidráulicas.

Las comisarías de aguas son órganos del Ministerio de Obras Públicas, dependientes de la Dirección General de Obras Hidráulicas, cuyo ámbito territorial es el mismo que el de las confederaciones hidrográficas o servicios hidráulicos existentes.

Por lo que hace a las confederaciones hidrográficas y servicios de obras hidráulicas, serán competentes en la elaboración de los planes de aprovechamiento de las cuencas de su jurisdicción y en la construcción de obras propias, estatales o de régimen de cooperación.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 144.

Detrás de esta vuelta a la dualidad orgánica en materia de aguas se encuentra sin duda el notable desarrollo de la actividad de construcción de obras hidráulicas en estos años, finales de los cincuenta e inicio de los sesenta, en los que esta actividad cobra un impulso extraordinario propiciado por el proceso de recuperación económica.

VI. LA CALIFICACIÓN COMO ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ENTIDADES ESTATALES AUTÓNOMAS DE 1958

De acuerdo con la disposición transitoria quinta de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, del 26 de diciembre de 1958, el Decreto 1348/1962, del 14 de junio, clasificó a las confederaciones hidrográficas como organismos autónomos del grupo B. Posteriormente, la Ley General Presupuestaria de 1977 realizó una nueva clasificación genérica de los organismos autónomos al considerarlos como organismos autónomos de carácter administrativo y organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos, y se clasificó a las confederaciones hidrográficas como organismos autónomos de carácter comercial. Así lo hizo el Real Decreto 1097/1977, del 1º. de abril, en aplicación del artículo 83 de la LGP.

Se denomina administración institucional (indirecta, mediata, por servicios, instrumental, etcétera) a un fenómeno que comprende fórmulas de descentralización funcional requeridas para mejor prestación de determinados servicios, que en síntesis conducen a encomendar su gestión a determinadas entidades públicas dotadas de personalidad jurídica distinta de la del Estado, y que se organizan y actúan en principio conforme a procedimientos de derecho público.

VII. UNA NUEVA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS: LA RECUPERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LAS COMISIONES DE DESEMBALSE Y EN LAS JUNTAS DE OBRAS Y EXPLOTACIÓN

La participación de los representantes de los usuarios que desde su origen había caracterizado a la administración hidráulica en España se fue recuperando de forma progresiva en los años sesenta y setenta. Tres hitos organizativos resalta en este proceso el profesor Fanlo Loras: las

comisiones de desembalse (1960), las juntas de obras (1965) y las juntas de explotación (1965).²⁹⁰

VIII. SEPARACIÓN DEFINITIVA DE LAS COMISARIAS DE AGUAS Y CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS

La administración hidráulica se consolida en los años setenta con la dualidad organizativa existente entre las comisarías de aguas, que ejercerán las funciones relativas a las aguas en sentido estricto, y las confederaciones hidrográficas, encargadas de las cuestiones relativas a las obras hidráulicas y a su explotación.

A través del Decreto del 17 de abril de 1975 se establece la estructura orgánica de los servicios periféricos del Ministerio de Obras Públicas, entre los que se encuentran las comisarías de aguas. La organización resultante del Decreto estará vigente hasta 1985, cuando se unifiquen las comisarías de aguas y confederaciones hidrográficas.

Por su parte, el Decreto del 1 de febrero de 1973 establece las funciones y reestructura los servicios técnicos de las confederaciones hidrográficas, enumerando sus competencias, todas ellas relacionadas con la construcción y explotación de las obras hidráulicas y con las situaciones jurídicas que tengan que ver con éstas.

²⁹⁰ *Ibidem*, pp. 158 y ss.