

---

---

## **GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA**

---

---

José María Piñero Campos

Coordinador de Medio Ambiente en la Representación Permanente de España  
ante la UE

### **ABSTRACT.**

Para hablar de la gestión del agua en España resulta imprescindible comenzar trazando los rasgos básicos del panorama hidrológico español. Un panorama especialmente complicado que no resulta comparable a ningún otro a nivel europeo y con pocos referentes dentro del mundo desarrollado. Esta especial dificultad se ha visto reflejada en una legislación especialmente elaborada y en una organización institucional muy compleja y muy rica. Se efectuará un repaso de la legislación en vigor en España y sobre todo de su evolución en el tiempo.

En cuanto a la organización institucional, se repasará la constitución y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas como elemento central de la gestión del agua en España y modelo a nivel mundial, no en vano las Confederaciones españolas son las más antiguas del mundo habiendo superado varias de ellas los 75 años de antigüedad.

Finalmente, debido a la temática del Seminario se hará un especial hincapié en dos elementos fundamentales desde el punto de vista económico como son el régimen económico-financiero de las obras hidráulicas y las nuevas Sociedades Estatales de Aguas.

### **1.- EL AGUA EN ESPAÑA**

A la hora de referirnos a las principales cuestiones que abarca la gestión del agua en un territorio parece adecuado hacer un repaso, siquiera breve, a sus principales peculiaridades tanto físicas como sociales por cuanto es ese marco de referencia el que ayuda a comprender las características específicas del sistema de gestión.

La península Ibérica comprende una extensión total de 581.335 km, de los que un 18% corresponden a Portugal. La extensión total de España, incluyendo los archipiélagos, es de 504.750 km. Dada su situación geográfica, enclavada entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo y entre Europa y África, su clima tiene como característica esencial la diversidad.

La precipitación media anual, fuertemente influida por la orografía, presenta un gradiente acusado, de forma que ésta disminuye de Norte a Sur y de Oeste a

Este siendo el extremo sudoriental el que presenta menores precipitaciones (del orden de 250 mm). En cuanto a su distribución temporal, existe una primera zona, de fuerte influencia atlántica, en donde la época más lluviosa se observa entre finales de otoño y principios del invierno y un mínimo relativo a final del invierno y una segunda, correspondiente a la fachada mediterránea con un máximo absoluto en otoño – con frecuentes episodios de carácter convectivo – y un mínimo en el estío, con precipitaciones prácticamente nulas en muchos puntos. En el resto de la península el clima es francamente continental.

El núcleo central de la península lo constituyen las dos mesetas, tierras llanas con una altitud media de 600 metros, separadas por la cordillera Central. Las cordilleras Cantábrica e Ibérica cierran las mesetas al Norte y al Este en tanto que al Sur lo hace Sierra Morena. La fachada occidental queda más abierta lo que explica la mayor facilidad de penetración de los temporales atlánticos.

Junto a las mesetas se encuentran dos depresiones, de forma prácticamente triangular, que corresponden a las cuencas hidrográficas del Ebro, con un cierre norte constituido por los Pirineos, y del Guadalquivir, cerrado al Sur por las Béticas. Ambas cordilleras son de carácter alpino.

Finalmente hay que considerar las estrechas llanuras mediterráneas en las que se concentra una importante agricultura. Los archipiélagos completan esta descripción: el balear es una prolongación de las Béticas en tanto que el canario es singular por su naturaleza volcánica. En ambos es notoria la práctica ausencia de caudales fluviales permanentes.

## **Hidrografía**

Los mayores ríos españoles se encuentran orientados en la dirección de los paralelos terrestres- Los ríos Duero, Tajo y Guadiana representan las líneas de drenaje de las Mesetas en tanto que el Ebro y Guadalquivir drenan sus propias depresiones. La excepción al patrón de orientación antes señalado lo constituyen los ríos de la vertiente cantábrica y los de la mediterránea sur, muy caudalosos a pesar de su corta longitud. En el resto del litoral mediterráneo los ríos dan origen a cuencas muy pequeñas a excepción de aquellos, como el Llobregat, el Jucar o el Segura con acción remontante muy activa.

En los perfiles longitudinales es notorio el escalón existente en los ríos cuando abandonan la Meseta, notorio en el Duero y en el Jucar, característica que ha hecho que sean en estos tramos en donde se localicen importantes aprovechamientos hidroeléctricos.

Otra característica de la hidrografía peninsular lo constituye la presencia de numerosos cursos de agua de carácter efímero originados tanto por la aridez del clima como por la permeabilidad del terreno por donde discurren. También deben de ser tenidas en cuenta las numerosas áreas de carácter endorreico, localizadas en territorios de baja permeabilidad en donde la red de drenaje no

se ha desarrollado suficientemente. Estas áreas dan lugar a complejos lagunares interiores de gran interés medioambiental.

### **Marco socioeconómico**

La población española es de algo mas de 39 millones de habitantes encontrándose prácticamente estabilizada en el último decenio. Actualmente las tasas de natalidad se encuentran en mínimos mundiales lo que configura un previsible perdida de población a corto y medio plazo. Por el contrario, desde el final de la guerra civil y hasta mediados de los años 70 la población experimenta un gran crecimiento que vino a coincidir con una fuerte emigración interior.

España es, en cualquier caso un país poco poblado – 77 hab/km – desde la óptica de la Unión Europea pero además su distribución en el territorio es muy irregular de tal manera que la población tiende a concentrarse en la costa, preferentemente en la mediterránea donde reside mas de un 30 % de la población total, así como en los ejes fluviales del Ebro y Guadalquivir siendo el área metropolitana de Madrid, que concentra a otro 14% de población, el único punto relevante del interior.

Con este modelo de poblamiento, de amplias áreas poco pobladas y desconectadas, no cabe esperar crecimiento alguno sino que existe una amenaza real de seguir sufriendo una expulsión de su población ya que su aislamiento de los sistemas más dinámicos del resto del país es cada vez más notorio. Para estas zonas, ricas en recursos hídricos, la utilización de los mismos puede ser una medida que permita posponer en la medida de lo posible el escenario descrito.

## **2.- LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS**

Resulta relativamente sencillo hacer el seguimiento de cómo ha ido evolucionando el Derecho de Aguas en España dado que éste se circscribe a dos cuerpos legales: las Leyes de 13 de junio de 1879 y de 2 de agosto de 1985. Este número puede elevarse a un máximo de cuatro si consideramos como independientes de las anteriores, la Ley de Aguas de 1866 y la Reforma efectuada en 1999 a la Ley de 1985.

### **Las principales instituciones del Derecho de Aguas**

La Ley de 1866 no llegó a entrar en vigor ya que fue promulgada poco tiempo antes del periodo revolucionario que dio origen a la Primera República. Sus principios básicos, no obstante, pasaron en gran parte a la Ley de 1879. En particular, la declaración genérica de todas las corrientes naturales como dominio público que constituye uno de los hechos diferenciales del derecho de aguas español. Posteriormente pasó a los derechos hispanoamericanos y que, asimismo, ha sido recogido en otros ordenamientos más recientes. De la

misma manera considera como dominio público los cauces y las riberas de los ríos con criterios que han llegado inalterados hasta nuestros días. No consideró incluidas, sin embargo, dentro de dicho dominio público a las aguas subterráneas sino que señala que éstas pertenecen al propietario del terreno en donde sean alumbradas. Esta cuestión, crucial para la evolución posterior, e incluso actual, del uso del agua en España será modificada de manera radical por la Ley de 1985.

Una segunda institución nacida en la Ley de 1879, es la que configura, paralelamente al carácter público del agua, el derecho al aprovechamiento privativo de la misma. Este tipo de aprovechamiento, va a exigir una concesión administrativa para su disfrute. La Ley regula de manera muy precisa tanto el procedimiento y las reglas generales sobre la concesión de aguas públicas así como disposiciones específicas para los distintos aprovechamientos (abastecimiento a poblaciones, riegos, establecimientos industriales, etc.). En el caso de los regadíos, además, el derecho al uso del agua va unido al de propiedad de la tierra.

No debe olvidarse que la Ley de Aguas de 1879 es de carácter netamente liberal, y su objetivo está orientado a fomentar el aprovechamiento del agua desde una óptica privada. De ahí a que se preste gran interés a la seguridad jurídica de la concesión, incluyendo el carácter perpetuo de la misma, y su equilibrio económico o dicho de otra manera la proporcionalidad entre las cargas impuestas y el beneficio potencial a obtener por el aprovechamiento. Si bien siempre el Estado puede declarar la caducidad de la concesión (por no uso o uso indebido) se trata de un procedimiento complejo que, en la práctica ha tenido poca efectividad. Promulgada bajo la óptica de una situación de recurso abundante la hiperprotección del concesionario plantea, cuando los recursos son escasos, graves problemas para optimizar la explotación de los sistemas, situación ésta a la que pretende dar solución mediante la modificación sobre los derechos de propiedad del uso del agua.

La tercera gran institución que queda establecida por la Ley son las Comunidades de Regantes. Recoge una situación preexistente que hunde sus raíces en el derecho de aguas de la Corona de Aragón, y que generaliza y la hace obligatoria. Las Comunidades de Regantes constituyen un ejemplo temprano de participación de los usuarios en la administración del agua. El riego, el mas importante de los aprovechamientos desde un punto de vista cuantitativo, se configura – en todas las sociedades pero con mayor fuerza en las de clima árido o semiárido – como una “mancomunidad de interés que exige una administración común”. La institución se autogobierna y tiene asimismo facultad sancionadora. La evolución posterior de los usos del agua hacia aprovechamientos de fines múltiples y la concurrencia de diversos usuarios sobre una misma masa de agua, han aconsejado ampliar la figura de la Comunidad de Regantes a las actuales Comunidades de Usuarios.

## **Las Confederaciones Hidrográficas**

El Reglamento de la Ley de 1879 nunca llegó a materializarse y dicho elemento normativo fue sustituido por diversas disposiciones de menor rango que trataban de resolver los numerosos problemas que iban surgiendo en la aplicación de la Ley, debido tanto al amplio campo abarcado por esta, como por su prolongada vigencia que le enfrentaba con situaciones para las que sus previsiones no eran eficaces.

La más importante de las novedades normativas, desde el punto de vista institucional, es la que se refiere a la creación de las Confederaciones hidrográficas en 1926 con la finalidad, por una parte, de implicar las funciones de la administración del agua y por otra, la ordenación integral de los aprovechamientos a nivel de cuenca hidrográfica con el fin de aprovechar al máximo la riqueza potencial y múltiple del agua o en palabras del propio texto legal “la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación a efectos de su mejor aprovechamiento”. Entronca la organización de la Administración con el tema de la planificación que se irá configurando como una de las tareas esenciales de la Administración hidráulica si bien no tomará carta de naturaleza hasta la Ley de 1985.

### **La preocupación por el medio ambiente.**

Suele afirmarse que las disposiciones de carácter medioambiental solo empiezan a ser consideradas en la legislación de aguas españolas hasta la Ley de 1985. Esta afirmación sin embargo no puede hacernos olvidar que ya el legislador de 1879 tenía una preocupación acorde con su época, sobre las consecuencias que para la salud pública pudieran tener determinados vertidos nocivos de carácter industrial (es obvio que en los de carácter urbano esa circunstancia era sencillamente impensable) considerando este hecho como una de las causas de caducidad de la concesión de aguas. Esta parquedad normativa se reveló totalmente insuficiente para resolver los crecientes problemas creados por los vertidos industriales y urbanos que se derivan de la intensificación de los procesos de industrialización y urbanización. Esta situación va a dar origen a la adopción de numerosas normas orientadas en principio en términos de salud pública y que derivan a actuaciones tendentes a la corrección en la fuente mediante procesos de depuración previos al vertido.

Entre estas disposiciones, la de mayor calado la constituye el Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces de 1958 que fue completada en diversas disposiciones de menor rango. Este conjunto dispositivo reitera la prohibición de vertidos contaminantes, exige la autorización administrativa para realizar vertidos y ordena la clasificación de los cauces desde el punto de vista de la incidencia de los vertidos “protegidos”, cuando circulen por ellos aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones, y “vigilados”, cuando la calidad de las aguas pueda afectar a otros aprovechamientos.

En cualquier caso las disposiciones legales si bien no eran escasas adolecían de limitaciones graves y de una gran fragmentación. La presión sobre el medio

hídrico con anterioridad a la Ley de 1985 era enorme afectando no sólo a la posibilidad de utilización del agua sino a su propia capacidad vital. La sociedad ha ido cambiando su percepción sobre estos problemas y demanda un medio natural más limpio. De todo ello pretende dar respuesta la Ley de 1985 abriendo un camino que será reforzado con la Reforma de 1999 y que presumiblemente lo será más en el futuro.

### **3.- LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL AGUA EN ESPAÑA**

La gestión adecuada de un Sistema Nacional del Agua<sup>1</sup> exige el desarrollo de un conjunto de funciones operativas e instrumentales. Las funciones operativas son las que aparecen en el siguiente cuadro

Las funciones de primer nivel implican las correspondientes a la administración del dominio público hidráulico, incluyendo la asignación de recursos, lo que puede hacerse bien bajo la figura de la concesión administrativa; la de subasta de cuotas o mecanismos de mercado o cualquier otra fórmula, así como la asignación de permisos (cuotas) de vertido. Igualmente corresponden a las de elaboración y seguimiento de la planificación sea cual sea la intensidad de la misma.

La Administración de primer nivel se ejerce en España mediante los Organismos de Cuenca, con el nombre de Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias. Este nivel de administración es ejercido en las cuencas intracomunitarias por las Administraciones Hidráulicas correspondientes.

Los Organismos de Cuenca llevan también la gestión de los aprovechamientos de interés general así como el proyecto, construcción y explotación de obras propias o las encomendadas por el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente.

Dentro de las funciones de menor nivel, las que corresponden al fomento de las actividades económicas ligadas al agua y a la promoción pública de las mismas resultan de atribución mas compleja ya que pueden ser ejercidas por cualquier administración pública desde el propio Estado hasta los Entes locales. En el caso español corresponden esencialmente a las Comunidades Autónomas representando una parte muy importante de su acervo competencial.

Los Ayuntamientos juegan asimismo un papel muy importante en la prestación de servicios finales a los usuarios como son los correspondientes al

---

<sup>1</sup> Un Sistema Territorial del Agua (generalmente Nacional) es el conjunto de instituciones de carácter público o privado que interactúan bajo un marco normativo dado, con el fin de proveer bienes y servicios ligados al agua que atiendan los requerimientos básicos de la población, permitan el mantenimiento de los ecosistemas y hagan posible el desarrollo de las actividades económicas.

abastecimiento, saneamiento y depuración. Existe una tendencia creciente a la privatización de estos servicios mediante concesiones administrativas, conservando el municipio la función reguladora. Estos Entes locales (al igual que las Comunidades Autónomas) disponen de amplias competencias en Ordenación del Territorio por lo que su actuación reviste gran importancia en los temas referidos a la prevención de avenidas y en la protección de masas de agua.

## **ESQUEMA DE FUNCIONES OPERATIVAS PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA DEL AGUA**

### **► Funciones del primer nivel (Planificación y Gestión Demanial)**

- Planificación hidrológica.
- Asignación de recursos vía concesión demanial.
- Gestión del dominio hidráulico.
- Control de la calidad del agua y autorizaciones de vertidos.
- Delimitación demanial.
- Inspección y sanción.
- Explotación de infraestructuras hidráulicas.

### **► Funciones de segundo nivel (Promoción Pública y Regulación Económica)**

- Financiación de actuaciones.
- Fijación de cánones y tarifas.
- Recaudación.
- Fiscalización de la prestación del servicio.

### **► Funciones del tercer nivel (Gestión de Aprovechamientos)**

- Captación y almacenamiento.
- Conducción y suministro.
- Tratamiento y depuración.
- Vertido.
- Gestión y seguimiento.

### **► Funciones instrumentales**

- Asistencia técnica.
- Proyecto y construcción.
- Conservación y mantenimiento.
- Información y difusión.

También el sector privado realiza una función relevante en la gestión del recurso hídrico en lo que se refiere al usuario final. Las Comunidades de Usuarios (denominadas de Regantes cuando el uso prioritario del agua es el riego) y los concesionarios con derechos a utilización privativa del recurso son las dos principales instituciones que configuran la participación del sector privado en este campo.

Aunque las instituciones anteriormente señaladas constituyen el núcleo fundamental del Sistema Nacional del Agua, adicionalmente, en otros ámbitos territoriales, existen instituciones y sociedades promotoras de titularidad pública (como las Entidades de Saneamiento o las Sociedades Estatales de Aguas) y otro tipo de organizaciones prestadoras directas de Servicios al público.

En este repaso general hay que incluir asimismo a las empresas de consultoras de ingeniería y las empresas constructoras y de bienes de equipo cuya función es básicamente de carácter instrumental.

Un esquema de las articulación funcional de la gestión del Sistema Nacional de Agua español entre las diversas instituciones actuales es el que se presenta en la tabla siguiente:

Agentes	Funciones			
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Instru.
Confederaciones Hidrográficas	X	X	X	X
Administraciones Hidráulicas (intracomunitarias)	X	X	X	X
Comunidades Autónomas		X	X	X
Otras Administraciones (Agraria, Sanidad...)		X	X	X
Sociedades Promotoras de titularidad pública		X		X
Corporaciones Locales		X	X	
Comunidades de Usuarios			X	X
Agentes y Empresas Concesionarias			X	X
Empresas de Ingeniería y Construcción				X

La Administración Hidráulica, como puede comprobarse, resulta particularmente compleja en la que conviven elementos con competencias concurrentes e incluso compartidas. Ello hace necesario realizar una coordinación – no siempre fácil – entre las mismas y poner en marcha mecanismos y foros de concertación de manera sistemática.

El ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas (Art. 13 Ley de Aguas) queda sometido a los siguientes principios de carácter general:

- a) Unidad de gestión, economía, descentralización y participación de los usuarios.
- b) Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica y del ciclo hidrológico.
- c) Compatibilidad de las gestión pública con la ordenación del territorio y la conservación y protección del medio ambiente.

La unidad de gestión viene implícita como consecuencia de la declaración como dominio público estatal <sup>2</sup>(denominado en este caso dominio público hidráulico) a todas las aguas continentales tanto superficiales como subterráneas y estas con independencia de su periodo de renovación.

La práctica totalidad de las aguas superficiales ya constituían por parte del dominio con anterioridad a la Ley<sup>3</sup> de 1985. Por el contrario las aguas subterráneas pertenecían a la esfera privada por lo que fue necesario arbitrar un sistema transitorio para concordar este nuevo carácter público con los derechos adquiridos anteriormente.

Este sistema, a pesar de su sencillez formal no ha ayudado a resolver los problemas ni en el ámbito registral ni en los aspectos ligados con la gestión.

#### **4. LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS**

Para el ejercicio de las competencias sobre el dominio público hidráulico se consideran dos tipos de situaciones según que la cuenca hidrográfica correspondiente se extienda a lo largo de varias comunidades autónomas (cuenca intercomunitarias) o de una sola (cuenca intracomunitarias). En el primer caso, las competencias las ejerce directamente el Estado a través de las Confederaciones Hidrográficas de las que existen nueve (Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir Sur, Segura, Júcar y Ebro) si bien la del Sur presenta una situación especial. En el caso de cuencas intracomunitarias la totalidad de las competencias han sido transferidas a la Comunidad Autónoma correspondiente que las ejerce a través de organizaciones específicas sujetas no obstante a los principios generales señalados con anterioridad. Actualmente estas Administraciones Hidráulicas Autonómicas son cuatro <sup>4</sup> (Cuenca

---

<sup>2</sup> La titularidad de estos bienes se atribuye al Estado por tratarse de un recurso subordinado al interés general (Gallego, 1986 p.520).

<sup>3</sup> La excepción la constituyan las aguas minerales y termales que siguen exceptuadas en la LAg de 1985.

<sup>4</sup> Debe indicarse que las competencias se ejercen sobre las cuencas hidrográficas que se desarrollan íntegramente en su territorio pudiendo coexistir en el mismo (salvo, obviamente en las islas) áreas de competencia estatal y autonómica.

Internas de Cataluña, Galicia Costa, País Vasco y Baleares). Las Islas Canarias, se rige en materia de aguas por una Ley especial.

Las Confederaciones Hidrográficas son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, con plena autonomía funcional, adscritas, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente.

Ejercen sus competencias sobre un territorio que corresponde bien a la totalidad de la cuenca hidrográfica (Ebro, Guadalquivir) o a un conjunto de pequeñas cuencas con un río principal importante (Júcar, Segura) o sin el (Norte, Sur). Caso especial lo constituyen las Confederaciones de Duero, Tajo y Guadiana en las que por tratarse de ríos compartidos con Portugal el ámbito competencial se circunscribe obviamente a la parte española de la cuenca.

Lo que podríamos denominar como “modelo español” de gestión de cuencas es fruto de una larga evolución comenzada en 1926 y que ha permitido realizar el control administrativo de los usos del agua, desempeñando igualmente un importante papel en la promoción y realización de aprovechamientos hidráulicos y han acumulado además una importante información básica de carácter hidrológico. De acuerdo con la Ley de 1985, las funciones de las Confederaciones Hidrográficas son:

- a) Las relativas a la elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de cuenca. Entre otras debe desarrollar la tarea de definir los objetivos y programas de calidad de las aguas prefijados en la planificación así como el control de dicha calidad
- b) La administración y control del dominio público hidráulico, lo que, implica desarrollar los cometidos correspondientes al otorgamiento de autorizaciones y concesiones así como la inspección y vigilancia del cumplimiento de las mismas.
- c) La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
- d) El proyecto, construcción y explotación de las obras realizadas con fondos propios y las que le sean encomendadas por el Estado u otros entes territoriales.

Las Confederaciones Hidrográficas realizan asimismo una importante labor técnica en lo que se refiere a la realización de aforos y estudios de hidrología que permiten un ajustado conocimiento de los recursos disponibles. En este sentido, además de los métodos tradicionales de medición se cuenta con dos modernos y potentes instrumentos.

El primero, denominado Sistema Automático de Información Hidrológica (SAIH), capta, mediante una red de sensores estratégicamente distribuidos en toda la cuenca, datos referentes a lluvias, caudales circulantes y situación de embalses que son retransmitidos en tiempo real a un centro de proceso. El

sistema, pensado originariamente como elemento básico para la prevención de avenidas, se ha revelado como fundamental en la gestión ordinaria como un instrumento para la toma de decisiones.

El sistema Automático de Información de la Calidad de las Aguas (SAICA) es el segundo de los instrumentos y tiene un funcionamiento análogo, si bien referido a datos sobre calidad en puntos de la red fluvial y de los principales acuíferos. La información que se suministra permite conocer de manera sistemática, la evolución de los principales parámetros así como cualquier alteración anormal de la calidad debida a vertidos ilegales o accidentales y adoptar las medidas de alerta y correctivas pertinentes.

Asimismo, la Confederación puede prestar servicios técnicos y de asesoramiento, similares a los que desarrolla con el Estado, a otras instituciones públicas o privadas, e incluso, a particulares. Este cometido importante en la época de desarrollo económico tiene actualmente una importancia relativa todo vez que todas las Comunidades Autónomas han creado sus propios servicios hidráulicos que cuentan con una implantación territorial más efectiva. Si reviste mayor importancia el papel de arbitraje, fundamental en un sistema de economía hídrica madura como es el español, para resolver los conflictos entre los diversos intereses relacionados con el agua.

Las funciones de la Confederación las ejecuta mediante un conjunto de órganos: de gobierno, de gestión y de planificación. Los órganos de gobierno son por una parte de tipo personal, el Presidente, al que corresponden las máximas funciones ejecutivas y de representación del Organismo. El Presidente de la Confederación es nombrado y cesado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Medio Ambiente y no existe plazo para el ejercicio de su mandato.

Dependiendo del Presidente se encuentran los Servicios Técnicos del Organismo que se estructuran en cuatro grandes líneas: la Comisaría de Aguas, a quien corresponde de manera general la gestión de dominio público hidráulico (otorgamiento de concesiones, Registro de aprovechamientos, policía de aguas) así como las cuestiones relativas al régimen de las aguas continentales (aforos, hidrología y calidad); la Dirección Técnica cuyo cometido se centra en el proyecto, dirección y explotación de las obras hidráulicas propias o encomendadas y, en general, las actuaciones tendentes a obtener un aprovechamiento más racional del agua, incluyendo la aplicación del régimen fiscal correspondiente; la Oficina de Planificación Hidrológica, apoyo técnico para la formulación y seguimiento del Plan; y, finalmente, la Secretaría General que se ocupa de los asuntos relativos a la gestión administrativa y de régimen interior del organismo incluyendo los aspectos jurídicos y financieros.

La Junta de Gobierno es el órgano colectivo de gobierno. Se encuentra formada por representantes de los usuarios de las Comunidades Autónomas por representantes de los distintos Ministerios y ,tras la Ley de Reforma, por los

representantes locales. Su número es variable dependiendo de las características específicas de cada Confederación pero, en cualquier caso, los usuarios – que son elegidos en la Asamblea de Usuarios –son, como mínimo un tercio del total. Sus funciones similares a las del Consejo de Administración de una Sociedad se han visto reforzadas con la Reforma efectuada en 1999.

El órgano de Planificación lo constituye el Consejo de Agua de la Cuenca. Su composición es similar a la de la Junta de Gobierno, siempre con una presencia de usuarios no inferior al tercio, aunque con un número de personas mayor con el fin que quede mejor representadas las distintas opciones existentes en la cuenca. Aunque en su composición inicial no se habían tenido en cuenta, posteriormente se incorporaron a los Consejos representantes de organizaciones conservacionistas así como técnicos independientes de reconocido prestigio.

Donde realmente los usuarios del agua tienen un papel preponderante son en los órganos de gestión”, *en régimen de participación*”, como atinadamente señala la Ley de 1985.

La Junta de Explotación tiene como función el coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de un río o tramo de río o unidad hidrológica. No existen reglas para determinar el tamaño de cada unidad de explotación exigiéndose tan sólo que se trate de aprovechamientos y recursos directamente relacionados entre si y con los usos que atienden y, en cualquier caso las actuaciones que se lleven a cabo deberán respetar los derechos de uso de agua (concesiones o autorizaciones) existentes.

De manera ordinaria celebran dos sesiones anuales que vienen a corresponder, aunque no necesariamente, con el principio y fin de las campañas de riego (ya que este suele ser el uso preponderante). Los Sistemas de Explotación son básicamente de aguas superficiales, ya que es sobre ellas en donde existen infraestructuras colectivas de uso público que además de manera creciente suelen ser de usos múltiples. Sin embargo nada impide la existencia de Juntas de Explotación para las de una Unidad Hidrogeológica o de tipo conjunto, que incluso tiende a fomentar la Ley de Reforma. Aunque no existen experiencias relevantes. La presencia de la Confederación Hidrográfica se reduce a la presidencia de las Juntas y a ofrecer el apoyo técnico a la toma de decisiones.

El conjunto de los Usuarios presentes en la Juntas de Explotación constituyen la Asamblea de Usuarios cuyas funciones más importantes son las que se refieren a la resolución de los conflictos que puedan surgir entre las diversas Juntas de Explotación y el proponer los representantes de los Usuarios en la Comisión de Desembalse.

La Comisión de Desembalse delibera y formula propuestas sobre el régimen de llenado y vaciado de los embalses de la cuenca. Celebra dos sesiones ordinarias al año: en el mes de octubre, correspondiendo con el inicio del año

hidrológico, con el fin de proponer el programa de llenado y otra en primavera para revisar la situación existente.

Aunque en esta Comisión el papel de los servicios técnicos del organismos es preponderante también es imprescindible que todos los usuarios y entidades que dispongan de algún derecho sobre embalses queden representados adecuadamente.

## 5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS

Las obras hidráulicas pertenecen a un tipo de bienes de carácter que pueden ser provistos tanto desde el sector público como desde el privado. En la elección de uno u otro tipo priman consideraciones de carácter cultural. Por ejemplo, en España, ha sido una constante desde los inicios del siglo XIX un cierto papel intervencionista del Estado de tal manera que las obras hidráulicas han sido financiadas mediante la colaboración entre el sector público y privado<sup>5</sup> por entender que este tipo de infraestructuras representa una combinación entre los intereses particulares y los de carácter social.

La Ley de Aguas de 1.985 regula de manera exhaustiva un régimen económico-financiero integral que englobara en su seno, además de las figuras tradicionales, las correspondientes a la calidad de las aguas con el fin de disponer de mecanismos para la protección del Dominio Público en consonancia con el espíritu ambientalista de la Ley. Mediante este régimen se pretendía facilitar el cumplimiento de las funciones encomendadas a los Organismos de cuenca.

La fórmula empleada para la financiación de las actuaciones se basa en los siguientes criterios:

- La Administración General del Estado elige las actuaciones que va a ejecutar con cargo a los créditos de los Presupuestos Generales del Estado.
- Construida la obra, en el caso de existir beneficiarios individualizados, se les liquida la correspondiente exacción.

El actual régimen económico-financiero se articula en torno a cuatro figuras, cuya gestión y recaudación se encomienda a los Organismos de cuenca.

### Canon de utilización de bienes del Dominio Público

Este canon grava la ocupación o utilización de los bienes del Dominio Público hidráulico derivado de la realización de actividades que requieran autorización o concesión administrativa. Tiene un carácter finalista ya que su producto está

---

<sup>5</sup> Con un sesgo muy acentuado hacia una intervención estatal en las obras de regadíos y una presencia total de la iniciativa privada en las hidroeléctricas.

destinado a la protección y mejora del Dominio Público afectado. Su importe queda fijado en el 4% del valor del bien utilizado.

El conjunto de bienes que constituyen el Dominio Público, que se encuentran definidos en la Ley, son de carácter diverso. Comprenden entre otros los cauces, lechos de ríos, lagos y embalses. Sin embargo el canon no se aplica a la utilización del agua por lo que tiene una incidencia marginal en el conjunto de costes de los servicios de agua.

Por otra parte, se encuentran exentos del pago de este canon todos los que detentan una concesión de agua ya que se considera que los conceptos que definen este hecho impositivo se encuentran incluidos, de manera necesaria, en los términos de la propia concesión.

### Canon de regulación

Los beneficiados por las obras de regulación de aguas superficiales y subterráneas que hayan sido financiadas total o parcialmente por el Estado vienen obligados a satisfacer este canon que está destinado a compensar dicha aportación financiera realizada así como a atender los gastos que se generen por la explotación de dichas obras.

Su cuantía anual resulta de la suma de los siguientes conceptos:

- Costes de operación y mantenimiento de las obras
- Costes de administración, imputables a las mismas, en las que incurra el organismo gestor
- El 4% de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizadas teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras y la depreciación monetaria.

Los dos primeros conceptos se deducen del presupuesto del ejercicio corriente del Organismo, que ha sido fijado por la Junta de Explotación correspondiente, corregido con los resultados, en más o menos, del ejercicio anterior. Sin embargo, no queda claro en multitud de ocasiones cual es la frontera entre las actuaciones de inversión y de mantenimiento, sobre todo en instalaciones con algunos años de servicio. Las consecuencias de su imputación por uno u otro concepto son importantes en términos del valor del canon a satisfacer. Mientras que los dos primeros componentes del canon deben imputarse a los usuarios actuales, el tercero también afecta a los usuarios futuros.

Para su aplicación práctica, el Reglamento optó por un tipo de amortización lineal decreciente, fijándose para la misma un periodo de 50 años. Debe observarse que el Reglamento ha transformado la posible introducción de la figura de una contraprestación, esto es de repercusión permanente, vinculada

al valor contable de las inversiones operativas en cada momento, por un mecanismo puro de devolución de las cantidades adelantadas por el Estado.

#### Tarifa por utilización del agua

Grava a los beneficiados por obras hidráulicas específicas distintas de las de regulación, realizadas a cargo del Estado, y por el concepto de disponibilidad o uso del agua y está destinado a compensar al Estado por las aportaciones económicas realizadas en dichas obras.

La estructura de la tarifa es idéntica ala del canon de regulación ya que el objeto es el mismo diferenciándose tan sólo en la distinta función que tienen las obras. La única salvedad es que en este caso el plazo de amortización se reduce a 25 años.

Tanto el canon de regulación como la tarifa por utilización del agua se distribuyen entre el colectivo de beneficiados por la obra con arreglo a criterios de racionalización en el uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio.

Finalmente, señalar que los embalses cubren diversas funciones de carácter social como, por ejemplo, en la prevención de avenidas al aprovechar el efecto de laminación que en ellos se produce empleando para ello parte de su capacidad de embalse. Los costes en que se incurre no es posible repercutirlos de manera individualizada por lo que la Administración Hidráulica participa como un usuario más en dichas obras y, como tal, asume - en general con valores en torno al 50% - los importes tanto de los gastos operativos como de amortización de la inversión.

## **6. LAS SOCIEDADES ESTATALES DE AGUAS (SEA)**

La Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 1.996 introdujo dos nuevas figuras con el fin de ampliar el campo relativo a la ejecución de las obras hidráulicas facilitando la inversión de capitales privados.

La primera de ellas, que debe hacer posible la realización por el capital privado de las obras, consistía en la regulación de un nuevo contrato de “construcción, conservación y explotación de obras hidráulicas” por el que el concesionario tiene derecho a percibir, por parte de los usuarios de la infraestructura objeto de la concesión, una tarifa como contraprestación la aportación económica realizada.

Esta tarifa, a semejanza con el régimen estatal vigente, debe incluir los costes de funcionamiento, conservación y gestión, la recuperación de la inversión a lo largo de la vida útil de la concesión y el coste del capital invertido. Asimismo, la tarifa debe garantizar el equilibrio económico para el concesionario.

La segunda, complementaria de la anterior, permite a las Confederaciones Hidrográficas constituir, con capital público pero régimen jurídico privado, Sociedades Estatales de Aguas para el mejor cumplimiento de sus fines relativos al proyecto, construcción y explotación de obras. Actualmente se encuentran constituidas siete de estas SEA en el ámbito de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas.

Las razones de su creación son las de flexibilizar el proceso de gestión de las infraestructuras introduciendo criterios empresariales. Puede captar financiación extrapresupuestaria<sup>6</sup>, incluyendo los procedentes de fondos de cohesión. A su vez, constituye un instrumento válido para servir de vehículo a la financiación privada, tanto de beneficiarios como de terceros interesados que no opten por la vía total abierta por el contrato de concesión. Estas SEA pueden, asimismo, realizar como encomienda de servicios la gestión directa de la construcción y explotación de las obras hidráulicas públicas.

Su campo de actuación se circumscribe a proyectos aprobados por la administración e incluidos en el plan de actuaciones del Organismo de Cuenca correspondiente, actuación que vendrá regulada por el correspondiente Convenio de colaboración interinstitucional que determinará igualmente las fórmulas de financiación de estas actuaciones. Las infraestructuras construidas serán propiedad del Estado.

---

<sup>6</sup> Se trata de poder invertir en infraestructuras fondos procedentes de los procesos de privatización de activos estatales que no pueden ser computados como tales por las condiciones impuestas en el proceso de convergencia europeo.