

TRAYECTORIA Y SIGNIFICACION DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS

Por SEBASTIÁN M.-RETORTILLO BAQUER

A don Luis Jordana de Pozas.

SUMARIO: I. Caracterización del ordenamiento de las aguas públicas: administración de las aguas de los regadíos.—II. Precedentes de las funciones asumidas por las Confederaciones Hidrográficas: 1. En la Ley de Aguas. 2. La acción administrativa de fomento referida a los regadíos al comienzo de este siglo. 3. El plan de riegos del Alto Aragón.—III. Personalidad jurídica de las Confederaciones: proceso de despersonalización de las mismas.—IV. La representación de los administrados en las Confederaciones Hidrográficas.—V. Acción planificada de las Confederaciones: la técnica de los regadíos norteamericanos.—VI. Las Confederaciones Hidrográficas y los planes regionales.

I

CARACTERIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO DE LAS AGUAS PÚBLICAS

La legislación administrativa aparece abiertamente matizada por su constante movilidad. La falta de fijeza es nota casi consustancial a la misma (1). Frente a esta caracterización general, no deja de extrañar sin embargo, precisamente por su excepcionalidad, la permanencia casi centenaria de la Ley de Aguas. Permanencia, al menos formal, que acredita antes que nada su propio prestigio. Su misma duración es, mejor que ningún otro testimonio, la que resalta la indiscutible perfección técnica con que fué elaborada (2).

Si para explicar las causas del fenómeno de tan prolongada vigencia tratamos de fijar la técnica asumida en este cuerpo legal, quizá la razón

(1) Por todos, ORLANDO, *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*, Milán, s. f., I, VII y ss.

(2) Categóricamente se ha afirmado que la Ley de Aguas «constituye el monumento legal más prestigioso de la legislación administrativa del siglo XIX»: GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, pág. 77.

que más directamente nos la explique aparezca en el hecho de que la Ley de Aguas realizó en buen número de casos una verdadera sanción normativa, con rango legislativo, de usos y costumbres vigentes ya con anterioridad a su primitiva elaboración. Respeto pues, aprehensión más bien, de una normatividad consuetudinaria creada por el uso. Sanción de un derecho vivido y aplicado (3). Y si por una parte la participación activa que en la elaboración de la Ley tuvo quien (4) aparecía vinculado al más castizo historicismo jurídico facilita la comprensión de este fenómeno, por otra, fundamentalmente, un estudio comparativo —quede tan sólo enunciado este problema— puede explicarnos la subsunción efectiva que la Ley de Aguas hizo de usos y costumbres vigentes con anterioridad ración.

Pero lo consuetudinario, es lógico, lleva consigo una constante evolución. Además impone un planteamiento primaria y fundamentalmente

(3) Consecuencia inequívoca de este planteamiento es el cuidadoso respeto para con los derechos adquiridos con que tradicionalmente desde entonces se han formulado todas las regulaciones positivas relacionadas con las aguas públicas. Fué, por otra parte, preocupación directa, fácilmente caracterizable, tenida muy en cuenta en la elaboración de la Ley de Aguas, y que de forma especial había de referirse particularmente a las administraciones de aguas.

(4) La Comisión establecida para elaborar la Ley de Aguas nombró, en sesión de 4 de enero de 1860, ponente único de la misma a RODRÍGUEZ DE CEPEDA. La orientación dogmática que en el texto recogemos, referida al ilustre catedrático de la Universidad de Valencia, aparece perfectamente sintetizada en la Memoria presentada por la Ponencia a la Comisión, documento que constituye quizá el texto interpretativo más importante de la Ley de Aguas. Así, refiriéndose expresamente al problema de la administración de las aguas, y denotando la caracterización anterior, se justifica directamente cómo son pocas las disposiciones generales que se establecen sobre Comunidades, porque la Ley debe ser sobria en un punto en extremo variable según las circunstancias de cada localidad, a la que deben acomodarse los Reglamentos especiales que necesariamente se dicten: «Aspirar en esta materia a una completa uniformidad, sería no sólo lastimar multitud de intereses, sino menospreciar insensatamente lo que la experiencia, tal vez de siglos, ha enseñado como provechoso para cada localidad.» Por su parte, la Exposición de Motivos no puede ser más explícita al referirse al fundamento de las normas recogidas en la Ley: «Si el respeto a las costumbres antiguas y tradicionales en cuanto no esté en oposición con lo que exijan los adelantos y nuevas necesidades de la sociedad es siempre prenda de acierto cuando se trata de codificar u ordenar la legislación de un país y medio seguro de granjearle respeto y obediencia, quizá en ningún ramo es más conveniente y aun necesario que en el relativo a aguas, no sólo por los grandes intereses a que está enlazado cuanto a ellas se refiere, sino porque aquellos a quienes principalmente incumbe saber y respetar esta legislación, sobre todo en lo tocante a riegos, por lo mismo que viven esparcidos por los campos y en pocos contactos con los grandes centros de población y cultura, suelen ser más apegados a aquellas leyes y costumbres que aprendieron tradicionalmente de sus mayores.»

complejo. Es natural, por estas razones, que la presencia de tal perspectiva la misma. Particularmente, de aquellos peculiares de la región de donde procedían quienes de modo principal habían de intervenir en su elaborativa consuetudinaria en la gestación de la Ley de Aguas determine en relación con la misma ambas consecuencias. Esto es, por una parte, la abundante parte oscura que tal cuerpo normativo ofrece (5); por otra, el que la dinamicidad propia de lo consuetudinario nos sitúe frente al hecho de que la misma Ley se encuentre en cierto modo desbordada precisamente por esa normatividad que de forma principal radica en comportamientos de los particulares y, sobre todo, de la Administración, pero siempre un tanto al margen de la regulación legal.

Además de este último, otros dos motivos han venido a acentuar el desbordamiento que de la Ley de Aguas puede observarse. En primer lugar —consecuencia de una serie de fenómenos metajurídicos—, las mayores posibilidades que las explotaciones hidráulicas ofrecen. Los adelantos técnicos a los que el Derecho no podía permanecer indiferente, han puesto de relieve la insuficiencia extensiva de aquel cuerpo legal. En segundo lugar, la falta de una directriz reglamentaria que sobre todo hubiera fijado un tanto la conducta de la Administración.

Como consecuencia de estos hechos ha aparecido gradualmente una normatividad marginal a la establecida en la Ley: en ocasiones, incluso una verdadera *costumbre contra legem* (6); más frecuentemente todavía, se ha sancionado su inaplicación sustancial. Porque no sólo la normatividad subordinada, en principio más ajustada a las concretas exigencias circunstanciales, aparece con un significado que no debiera corresponderle, sino que se da paso también a una normatividad con frecuencia para casos

(5) Sobre este punto, explícitamente, LATOUR BROTONS, *Antecedentes de la primitiva Ley de Aguas*, Madrid, 1955, pág. 7. Esta dificultad no pasó, desde luego, desapercibida a quienes intervinieron en las distintas fases de la elaboración de la Ley de Aguas. Necesidad de formular una exposición clara, correcta gramaticalmente, como exigencia de la misma complejidad intrínseca de la materia. Así, por ejemplo, es curioso señalar cómo en las observaciones formuladas por el Senado al Proyecto de ley, tal como obran en el Expediente de la Ley de Aguas que se conserva en el Ministerio de Obras Públicas, se insiste reiteradamente en la ineludible exigencia que la materia impone de una mayor claridad del texto legal, de una mayor perfección gramatical del mismo: nos remitimos *in extenso* a nuestro trabajo, inédito todavía, sobre *La elaboración de la Ley de Aguas*.

(6) Sobre el desarrollo de *costumbres contra legem*, e incluso sobre la sanción normativa de las mismas dentro del ordenamiento jurídico de las aguas públicas, GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera*, en esta REVISTA, 17, págs. 271 y ss.

concretos. Sólo a través de los mismos alcanzará, extensivamente, su generalización. De esta forma, por ejemplo, buena parte del derecho de las aguas públicas se encuentra hoy vivo, operante, en las «cláusulas de estilo» de las concesiones particulares, en la *praxis* que en concreto la Administración sigue.

Estas consideraciones obligan, pues, desde nuestra perspectiva actual, a relativizar un tanto las afirmaciones iniciales sobre la Ley de Aguas con que abrimos este trabajo. Es preciso evitar que la perfección técnica de la Ley nos impulse a asignarla una significación real en el plano de la aplicación de la que realmente carece. La regulación jurídica de las aguas públicas escapa actualmente en buena medida —y cada día en forma creciente— de los límites impuestos por la Ley de Aguas. Formalmente, es cierto, se mantiene su vigencia; sin embargo, la prestigiosa Ley ha quedado, en definitiva, como pudo observarse con una imagen feliz, como el viejo palacio señorial del que tan sólo se conserva la fachada. Su interior, mientras tanto, su contenido sustancial, ha ido paulatinamente alterándose, para adecuarlo al nuevo nivel de exigencias.

Las consecuencias jurídicas que de esta situación se deducen nos sitúan ante un estado de cosas muy similar al que recogía el Real Decreto de 27 de abril de 1859. Este texto positivo, punto de arranque de la Ley de Aguas, se refería en su Exposición de motivos a «la multitud de documentos legales que hoy rigen, excesivos por su número, incompletos en su contenido, diseminados entre las demás partes de la legislación patria, contradictorios a veces, con frecuencia confusos, faltos siempre de unidad como procedentes de diversas épocas y de sistemas de Gobiernos y de civilizaciones radicalmente distintas».

Como no podía ser menos, el complejo normativo actual, tan similar al descrito por el Real Decreto de 27 de abril de 1859, impuesto en no pocas ocasiones por exigencias no previstas en la Ley, y formado muchas veces por la sencilla vía de la acumulación, carece de una directriz orientadora determinada. La regulación de las aguas públicas así alcanzada, un tanto a bandazos, queda en buen número de casos sujeta, por la preponderancia de las normas subordinadas, a la concreta contingencia de la voluntad administrativa, en no pocos casos contradictoria. Es una normatividad desperdigada y no siempre sistemática. Sus inconvenientes tampoco se evitan, por otra parte, con la solución *integrísta* (7) de forzar y

(7) La expresión, por demás gráfica, es de GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema de la caducidad*, cit., pág. 279.

reclamar el cumplimiento de la Ley de Aguas, volviendo a exigir su total operatividad. Solución ésta que, como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, si está justificada en la sola circunstancia formal de que la vigencia de las Leyes no puede desconocerse, desde un punto de vista material nada aportaría para la resolución de los problemas particulares. Porque la fuerza real que la inaplicación normativa mantenida confiere, o más aún, la que sostiene la *praxis* e incluso la *costumbre contra legem*, es ingenuo creer que puede superarse reclamando de forma más o menos esporádica el cumplimiento de la superior normatividad positiva. Y en tal sentido quizá, la primera exigencia que el ordenamiento jurídico de las aguas públicas reclame hoy día, sea con un criterio de efectividad, el incorporar a la legislación general, con técnica amplia y flexible, precisamente esa normatividad desperdigada, particular. En definitiva, volver a dar un contenido realmente proporcionado a la vieja fachada señorial de la antigua Ley.

Descendamos, sin embargo, del planteamiento general para enunciar dentro del régimen administrativo de las aguas públicas algunos caracteres típicos del mismo. Nos interesan ahora particularmente los referidos a los aprovechamientos y administración de las aguas. Merece destacarse, en primer lugar, la relevancia que en la escala axiológica de los distintos aprovechamientos especiales ofrecen los de riegos. Tan sólo los abastecimientos a poblaciones y a ferrocarriles tienen primacía (8). Y, dentro de esta misma escala, no puede dejar de extrañar la escasa significación con que los aprovechamientos industriales son considerados. La ruptura vio-

(8) Vid. art. 160 de la Ley de Aguas. Esta valoración superior de los aprovechamientos de riegos late en todo el desarrollo de la Ley. Ya FRANQUET, *Proyecto de Código general de Aguas*, Madrid, 1859, pág. 79 —texto que, como es sabido, sirvió de base inicial para la elaboración de la Ley—, recogía en la Memoria adjunta a dicho Proyecto cómo «los riegos para la Agricultura... no podían menos de tener para nuestra hidronomía un puesto privilegiado». Este mismo criterio se mantiene en toda la fase preparatoria de la Ley. Así, por ejemplo, en el informe formulado por la Junta Provincial de Agricultura de Barcelona, en el período de información pública, se proponía la fijación de un límite máximo para los miembros de las Comunidades que lo fuesen en razón de la propiedad o explotación de artefactos, según el cual en ningún caso deberían exceder del tercio de los votantes para que siempre conservaran dentro de la Comunidad destacada mayoría los representantes de los usuarios agrícolas. También MONTIEL, *Las instituciones administrativas en el regadío del Segura. Un caso de colaboración*, Murcia, 1933, págs. 30 y ss. Esta posición primaria de los riegos entre los distintos aprovechamientos especiales se resalta más todavía si consideramos, por otra parte, la escasa significación que los abastecimientos a ferrocarriles ofrecen en la actualidad, y por otra, si destacamos lógicamente de la escala establecida, por su especial naturaleza, el abastecimiento a poblaciones.

tenta, si no formalmente de esta estructura legal, sí de las consecuencias que de la misma habían necesariamente de derivarse, impuesta, como hemos señalado, por impulso de la realidad, no cabe la menor duda que ha constituido quizá el mayor impacto que la Ley de Aguas ha podido sufrir en cuanto a su total y efectiva vigencia y aplicabilidad.

Una segunda caracterización. La administración de las aguas públicas se realiza para los aprovechamientos de riegos por los 'propios' administrados. Se trata, como observaron GASCÓN Y MARÍN y JORDANA DE POZAS (9), de una nota esencial de nuestro sistema administrativo. Nota sancionada además por una continuidad histórica directamente operante (10) y matizada por su parte con la originalidad que puede ofrecer en relación con otros sistemas (11) de administración de las aguas públicas. Se trata,

(9) GASCÓN Y MARÍN, *Administración de los regadíos*, «Actas del I Congreso Nacional de Riegos», Zaragoza, 1914, II, págs. U. JORDANA DE POZAS, *Administración de los regadíos*, «Actas del II Congreso Nacional de Riegos» de Sevilla, Madrid, 1919, pág. 8. Por su parte, el concepto de administración de las aguas tiene en nuestro Derecho positivo un sentido amplio. Incluye dentro del mismo, y originariamente, la propia realización de las obras de riego. Así, JORDANA DE POZAS señala cómo «la administración de los regadíos comprende toda la actividad encaminada a lograr el rendimiento de la máxima utilidad social de que el riego puede ser causa y, por tanto, abarca no sólo la distribución equitativa del agua, sino también el aprovechamiento económico de la misma, la organización de la producción y de los productores y, en suma, todos los factores que contribuyen a obtener del riego la máxima utilidad social». Vid., también, en tal sentido, FRANQUET, *Proyecto de Código general*, cit., art. 278, 8.º, que incluye entre las atribuciones de los Sindicatos de riego las referentes a las obras nuevas que juzgue necesarias para el aumento de aguas y mejoras de los riegos. También, arts. 233 y ss. de la Ley de Aguas.

(10) Es frecuente recoger la continuidad histórica de los planteamientos representativo-comunitarios de buen número de instituciones administrativas. Este fenómeno, sin embargo, presenta con frecuencia una validez un tanto equívoca: no puede predicarse tal continuidad, a pesar incluso de que existan no sólo apariencias formales de continuidad, sino también sustantivas, porque frecuentemente existen en tales desarrollos rupturas radicales. Así ocurre, por ejemplo, en buen número de instituciones del Régimen local, en relación con las cuales, frente al bucolismo administrativo, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La provincia en el régimen local español*, en *Problemas actuales de Régimen local*, Instituto «García Oviedo», Sevilla, 1958, págs. 3 y ss., señaló el radical contraste, producto de una evolución saltuaria, que existe en no pocos aspectos de la Administración local respecto a anteriores estadios, careciendo, por tanto, de virtualidad cualquier enunciado que sobre una base de continuidad pretendiera formularse. Sin embargo, la continuidad histórica se nos ofrece en nuestro caso con una homogeneidad innegable y mantenida sin desfallecimientos, no interrumpida, y, por tanto, completamente válida: vid., entre otros, JORDANA DE POZAS, *La administración*, cit., pág. 4.; MONTIEL, *Las instituciones administrativas*, cit., pág. 44.

(11) MONTIEL, *Las instituciones administrativas*, cit., pág. 44. Este mismo sistema es el que en algunos aspectos se ha desarrollado en Norteamérica, donde la administración de las aguas asume con frecuencia, como en España, un significado extensivo

en definitiva, de un régimen de administración autónoma por los propios interesados. La cualificación de interesados que participan en la administración viene a su vez determinada por una relación *propter rem* con la tierra regada (12). Este principio, respetado a lo largo de la historia, incluso en épocas de máxima centralización administrativa y política (13), fué recogido en su integridad por la Ley de Aguas. Más aún, ésta se propuso no sólo mantenerlo, sino fomentarlo. Y en tal sentido nada tan expresivo, para determinar el alcance de sus artículos 228 a 241, como la Exposición de motivos que la Comisión nombrada en 1859 acompañó al Proyecto de ley, y que con ligeras modificaciones constituyó la Exposición de la Ley de 3 de agosto de 1866, y que es también válida para la de junio de 1879: «La mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de las aguas públicas exigen una administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados, que con la denominación de Sindicatos u otra equivalente han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a ordenanzas especiales.» Y líneas más adelante, la propia Exposición de Motivos, insistiendo en esta orientación que después verterá en el articulado de la Ley, al referirse a los Sindicatos Centrales, sanciona de nuevo esta

en cuanto a su contenido. Es decir, referida no sólo al ámbito estricto de gestión, sino incluyendo en ella además la realización de las obras del riego: «El agricultor detrás del dique»: es la característica de la época corporativa de la administración de los regadíos norteamericana que se inicia con las obras de irrigación sobre base comunitaria, y que habrían de recibir amplio impulso por la acción de los mormones. Vid. referencias en GLAESER, *Public utilities in American Capitalism*, New York, 1957, pág. 28.

(12) La administración autónoma de las aguas, es a su vez calificada por esta vinculación con la tierra. Sobre la eficacia y extensión de este principio en nuestro sistema administrativo, vid., *infra*, notas 16 y 17. Una excepción al mismo aparece en el hecho de que la administración de las aguas ha sido ejercida en ocasiones no por los propios regantes, sino por las Corporaciones municipales. Examinando en su particularidad esta trayectoria histórica en el caso concreto de los regadíos de Murcia, y las circunstancias que permitieron a los Ayuntamientos absorber esas facultades, MONTIEL, *Las instituciones administrativas*, cit., págs. 44 y 67 y ss., ya que, por representar los Ayuntamientos todos los intereses municipales, no podían dejar de representar también directamente el mayor interés y la principal riqueza de esos Municipios, como era el regadío.

(13) MONTIEL, *Las instituciones administrativas*, cit., pág. 44. JORDANA DE POZAS, *La administración*, cit., págs. 4 y ss., señala cómo superaron las Comunidades de regantes con entera normalidad y amparados por la fuerza de la costumbre, que probó ser mayor que la de la ley, la intromisión del centralismo, especialmente en el siglo XVIII, hasta el punto de mantener sus competencias y atribuciones, así como los Jurados y Tribunales de Aguas, algunas de las cuales pudieron estimarse incluso inconstitucionales.

misma directriz. En la constitución de tales Sindicatos es imprescindible la directa y positiva presencia de los interesados, «sin la cual —dice— lejos de contribuir a mantener la armonía, serían tal vez un manantial de discordias».

Las anteriores caracterizaciones aparecen, pues, deducidas del contenido y significado que la Ley de Aguas ofrece. Como es lógico, desde ella inciden con mayor o menor intensidad, en todo el complejo normativo que integra el ordenamiento de las aguas públicas.

Pues bien, en este trabajo me propongo analizar fundamentalmente esa triple caracterización proyectada sobre una figura peculiar de la organización administrativa española: las Confederaciones Hidrográficas. Confusión e inaplicación de la Ley positiva, o más bien incluso, superación de la normatividad impuesta por ella; determinación y encuadramiento de los aprovechamientos de riego en su relación con los otros derivados de un mismo río; participación de los interesados en la administración de las aguas públicas. Estas dos últimas notas alcanzan su máximo desarrollo positivo en la ordenación de las Confederaciones Hidrográficas, y simultáneamente van a quebrar, aunque parezca paradójico, por la realidad que de hecho las mismas Confederaciones han ofrecido. En definitiva, un doble juego de planos contrastantes, opuestos. El proyectado y el real. Contraste que, por lo que se refiere a la presencia de los administrados en la gestión de los regadíos, generará, por obra de las Confederaciones, el abandono sustantivo de esta caracterización tradicional. Y ello sin que, por otra parte, hayan ofrecido soluciones objetivamente mejores que las que aparecían como una verdadera constante histórica con validez general. Es sobre este punto, principalmente, sobre el que vamos a insistir.

II

PRECEDENTES DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS

Tratamos de determinar los posibles antecedentes de las Confederaciones Hidrográficas. Para poder hacerlo, sin embargo, es preciso enunciar como premisa insustituible las notas que las caracterizan, al menos en sus rasgos fundamentales. En tal sentido, recogemos tres aspectos de las mismas. Para cada uno de ellos los antecedentes son en cierto modo distintos.

Primero: Las Confederaciones Hidrográficas establecen una coordinación de los distintos aprovechamientos, cualitativamente diferenciados, que

del río pueden derivarse; se trata, por tanto, de fijar un desarrollo unitario de los mismos, en sus distintos matices: agrícola, industrial, comercial, etcétera. Segundo: Este mismo criterio, en cierto sentido unificador de una diversidad cualitativa, va a tratar de imponerse también cuantitativamente: superación, aunque sólo parcial, del principio atomizador, particularista, de las concesiones específicas, aisladas, de cada aprovechamiento (14). Es decir, se trata de planear el sistema concesional no sobre el esquema individualizado de las concesiones concretas de cada aprovechamiento particular tal como aparece en la Ley de Aguas, sino, por el contrario, de considerarlo, más de acuerdo por otra parte con las exigencias reales, sobre áreas más amplias, único esquema que ofrece la posibilidad de un aprovechamiento integral; desarrollo unitario no ya sólo sobre la base de un río o de un tramo del mismo, sino incluso, en algunos aspectos, sobre la base de toda una cuenca hidrográfica. Por último, en las Confederaciones Hidrográficas convergen, al menos teóricamente, la administración de las aguas públicas por los propios interesados, en su genuino sentido de administración de los regadíos, con la exigencia de una acción positiva, directamente operante, de la Administración pública; ésta va a aportar sobre todo una verdadera acción de fomento para el logro de una mayor explotación de las cuencas hidrográficas.

1.—En el único trabajo estrictamente jurídico que conocemos referido a esta materia (15), se sostiene que no puede encontrarse ningún antecedente de las Confederaciones en la Ley de Aguas. Tal afirmación es cierta, pero tan sólo referida a las dos últimas características que de las Confederaciones hemos señalado. No lo es, sin embargo, si consideramos la coordinación que de los distintos aprovechamientos las Confederaciones habían

(14) En tal sentido, como desarrollo de esta técnica, vid. el precedente recogido por GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema de la caducidad*, cit., pág. 283, en relación con el Real Decreto-ley de 23 de agosto de 1926. Acerca de las derivaciones y desarrollo de esta norma concreta, PÉREZ DE LOS COBOS, *Noticia del Plan de Obras a realizar en veinticinco años para riego de la cuenca del Duero*, «Actas del V Congreso Nacional de Riegos», Valladolid, 1935, I, págs. 159 y ss. Sobre la necesidad ineludible de superar el sistema totalmente casuístico de las concesiones individuales, no sólo en relación con los aprovechamientos hidráulicos, sino refiriéndose a otros servicios públicos, el mismo GARCÍA DE ENTERRÍA, *El servicio público de gas*, en *Problemas actuales*, cit., págs. 89 y ss. Este problema concreto constituye precisamente el objeto de un estudio que en colaboración con el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA publicaremos en esta REVISTA sobre *Las técnicas jurídicas de los aprovechamientos hidroeléctricos integrales*.

(15) C. MARTÍN-RETORILLO, *Las Confederaciones Hidrográficas*, separata de la Revista «Universidad», enero-febrero-marzo 1940, pág. 5.

de establecer, porque en la Ley de Aguas se esboza ya, al menos en germen, una gestión coordinada entre la Industria y la Agricultura. No puede negarse en tal sentido, como ya quedó recogido anteriormente, que la regulación formulada se centra primariamente en una consideración agraria y desde la valoración que para los regadíos ofrecen las aguas públicas. Los aprovechamientos industriales quedan casi al margen de la Ley. La referencia escueta, parca, a molinos y «a otros artefactos» es por demás expresiva. Su establecimiento queda a su vez condicionado no sólo al no perjuicio de los riegos, sino incluso de la flotación. En definitiva, el significado real que los aprovechamientos industriales podían ofrecer cuando la Ley fué elaborada, era por demás escaso, atendido el nivel técnico de la época.

Interesa destacar, sin embargo, que a pesar de esa relevancia, mínima si se quiere, que la Ley de Aguas concede a los usos industriales, se apunta ya, aunque de forma embrionaria, una explotación coordinada de los distintos aprovechamientos, tanto agrícolas como industriales. Es, en primer lugar, la sagaz observación de la Exposición de motivos. Directamente trata de evitar una potencial y futura congelación de las posibilidades hidráulicas. Porque a este resultado conducen indiscutiblemente «la rutina, las preocupaciones, la indolencia y hasta cierto egoísmo de espíritu de cuerpo mal entendido, que suelen predominar en corporaciones tan numerosas [como son las de regantes, que] son causa de que con frecuencia prefieran que se pierda la fuerza motriz del agua, antes que conceder a otro su aprovechamiento...»; por eso cuando la Corporación de regantes niegue su permiso *para aprovechar como fuerza motriz* los desniveles que existan en su canal o acequia, se reserva al Gobernador la facultad de concederlo siempre que no cause perjuicio al riego o a otros artefactos». Subordinación, pues, de los aprovechamientos industriales a los de riego; pero simultáneamente, relevancia y consideración de los mismos hasta el punto de hacerlos armónicamente posibles con aquéllos, e incluso de imponerlos coactivamente por la Administración.

En el art. 228 se determina la formación de las Comunidades de regantes. La estructura integradora de las mismas aparece lógicamente ordenada en interés primario de la agricultura. Mas particularmente, la caracterización que ofrecen es la señalada por JORDANA DE POZAS (16) en relación con el ordenamiento de las aguas públicas: vinculación del aprovechamiento del agua a la tierra. Es la finca, la tierra, la que tiene derecho al agua.

(16) JORDANA DE POZAS, *La administración*, cit., págs. 14 y ss.

Consecuentemente las Comunidades de regantes tendrán, por la cualificación de quienes la forman y el título de tal vinculación, un innegable carácter real. De este modo las perfila la Ley de Aguas. Es un derecho real —la vinculación con la tierra— el que sirve como presupuesto necesario para la formación y desarrollo de las Comunidades (17). Sin embargo, este principio que recubre en su totalidad el propio significado, y hasta cierto punto las funciones de las Comunidades de regantes, sufre una excepción casi imperceptible, pero innegable. Y su causa es precisamente la necesidad de coordinar los aprovechamientos de riego con los industriales. En virtud de ello se acepta la presencia en las Comunidades de regantes, representando estos últimos intereses, de quienes carecen de vinculación con la tierra. El art. 240, al margen ya de la formación de la Comunidad sobre base exclusivamente agraria, reglamenta la Junta General, a la que se vincula la más amplia e importante competencia de las Comunidades. Pues bien, las Juntas Generales son integradas no sólo por «todos los regantes de la Comunidad», sino también por los industriales interesados, que por su parte pueden someter determinados asuntos a la deliberación de la Junta. Quien no interviene en la formación de la Comunidad, directa y originariamente, participa en su gestión. Y en otra parte —art. 236—, también como de pasada, la propia Ley de Aguas habla de la posibilidad de constituir dentro de la Comunidad colectividades fabriles interesadas por su parte en la buena administración de las aguas (18).

Son, por tanto, varias las referencias que, sin perfilar orgánicamente todavía, se hacen ya en la Ley de Aguas a esta explotación conjunta agrícola e industrial. Explotación que, como veremos, constituirá el eje, al menos originario, de las Confederaciones Hidrográficas. Por lo demás, y como ya apuntamos, es lógico no encontrar una mayor expresividad en

(17) No trato de determinar ahora si la intervención en la Comunidad ha de venir establecida *a fortiori* por un derecho de propiedad. Lo que sí es innegable, por encima de todo, es la estructuración *propter rem* que existe en la formación de las Comunidades de regantes, hasta el punto de serles aplicable la formulación señalada por la dogmática italiana para supuestos análogos, que permite configurarla como «asociaciones de fondos»: vid. referencias en GAY DE MONTELLA y MASSÓ ESCOFET, *Tratado de la Legislación de aguas públicas y privadas*, Barcelona, 1956, I, pág. 580.

(18) También en relación con los aprovechamientos industriales, arts. 192, párrafo 2, y 193 de la Ley. Sobre la valoración que tales aprovechamientos industriales ofrecen en el proyecto FRANQUET, vid. art. 268 del mismo, que recoge dentro de las Comunidades la presencia activa como electores y elegibles para el Sindicato de «los dueños y explotadores de los artefactos».

la Ley de Aguas para con los aprovechamientos industriales, dada la fecha de su elaboración.

Podemos encontrar también perfilados dentro de la misma Ley de Aguas posibles antecedentes de otros aspectos de las Confederaciones Hidrográficas (19). Me refiero a los Sindicatos Centrales, establecidos «para la defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses» de las Comunidades de todo el curso de un río. El desarrollo y propulsión de estos Sindicatos, así como también su posible extensión no sólo a todo un río, sino a un valle, hubieran debido ser quizá la vía natural progresiva, en la que, de acuerdo con nuestra tradición jurídica y también con las exigencias reales que el ordenamiento de las aguas presentaba, debió cristalizar todo el movimiento de la administración autónoma de las mismas (20). La solución alcanzada fué, por el contrario, distinta. Acaso influyera en ello el carácter potestativo que se daba en la Ley a los Sindicatos Centrales. Su formación quedaba en última instancia a la libre voluntad de las Comunidades o de la propia Administración. Ahora bien, no puede olvidarse, a pesar de ello, que si los Sindicatos Centrales pueden ser en algunos puntos precedentes de las Confederaciones Hidrográficas, a través de los mismos se busca tan sólo alcanzar un desarrollo coordinado de los distintos aprovechamientos existentes, en torno a la unidad de río. Porque las concesiones concretas de cada aprovechamiento siguen particularizadas en su individualidad específica (21). Si las Confederaciones intentan —sólo in-

(19) Insistiendo sobre este punto, y en concreto sobre la vinculación de las Confederaciones al antecedente que podían representar los Sindicatos de Valle, LORENZO PARDO, *La Confederación del Ebro. Nueva política hidráulica*, 1930, pág. 93.

(20) La implantación de los Sindicatos centrales aparecía ya recogida de forma expresa en el art. 264 del proyecto FRANQUET, tomando como base para su formación «el curso de un río o una dilatada comarca». En concreto, sobre el carácter en cierto sentido potestativo de tales Sindicatos, tanto en relación con los elementos integradores del mismo, como cuando la autoridad administrativa impone la formación del Sindicato Central, GASCÓN Y MARÍN *Administración de los regadíos*, cit., págs. 11 U, y ss., propugnando asimismo que la competencia de tales Sindicatos, como la de la misma Comunidad, se extienda y consolide en relación con todas las obras a realizar que afecten a la economía de los riegos. Igualmente, refiriéndose al innegable desdibujamiento de competencias con que los Sindicatos Centrales aparecen configurados en la Ley, lo que indiscutiblemente ha llevado a su no consolidación, vid. el informe de la Junta de Agricultura de Logroño, en el expediente de la Ley de Aguas, recogido en nuestro trabajo cit. *La elaboración de la Ley de Aguas*.

(21) Sobre el espíritu en tal sentido individualista de la Ley de Aguas, vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las Confederaciones*, cit., págs. 6 y ss. Una superación del mismo, vid., *supra*, nota 14. Que las Confederaciones intentasen superar este planteamiento, parece algo evidente deducido no sólo del esquema de las mismas, sino de las directas

tentan— superar esta estructura, en modo alguno puede hablarse de precedentes de las mismas en la Ley de Aguas. Esta, por su parte, es innegable que sanciona plenamente la intangibilidad de la concesión concreta, plenamente individualizada.

2.—Hay otro aspecto en el que tampoco pueden encontrarse precedentes de las Confederaciones en la Ley de Aguas. Me refiero a la puesta en marcha de nuevos regadíos y a las funciones eminentemente propulsoras que a través de tal desarrollo se le asignan a la Administración pública. «La Comisión —dice la Exposición de motivos— está convencida que la intervención del Estado en lo que afecta a los intereses individuales, debe limitarse a remover los obstáculos.» La Ley de Aguas, consecuente, por otra parte, con los principios políticos a los que responde, e incluso con la propia finalidad que persigue, parece partir del hecho normal de que la construcción de presas, acequias y pantanos sea realizada por los propios regantes. Entre ellos, además, se reparte su coste en equitativa proporción (22). La consideración de un posible régimen de subvenciones es cier-

manifestaciones del Conde de GUADALHORCE justificando su política hidráulica, *Las Confederaciones*, «El Debate», 17 enero 1932: «Otra finalidad de las Confederaciones era el buen aprovechamiento de los recursos hidráulicos y evitar que concesiones aisladas, solicitadas con miras particularistas, entorpecieran la coordinación de los aprovechamientos, necesaria para obtener el máximo rendimiento de la cuenca.» Este artículo constituye en general un fundamental documento interpretativo para determinar el alcance de las Confederaciones en los puntos más importantes a que nos referimos en este trabajo, como son el de la cooperación de la industria, la unidad de acción acerca de las distintas facetas que de la explotación hidrográfica podían derivarse, así como también el esquema representativo asumido por las mismas. «No atendí solamente —dice sobre este punto— a las exigencias de la técnica. Me percaté de que obra de tal magnitud y complejidad no sería realizada sin eficaz asistencia social, y por ello procuré la cooperación de los usuarios con el Estado. Para lograrlo di a la organización de las Confederaciones el más amplio carácter democrático, autonómico y descentralizador y estimulé la formación de Sindicatos y Corporaciones que cuidaran de la economía y ordenación de las explotaciones.»

(22) Este último principio constituye un criterio de amplia validez en nuestro Derecho positivo: vid., fundamentalmente, el art. 236 de la Ley de Aguas: «Todos los gastos hechos por una Comunidad para la construcción de presas y acequias... serán sufragados por los regantes en equitativa proporción.» La participación alícuota en tales obras repercutirá además sobre los nuevos regantes que puedan integrar la Comunidad. También, con carácter general, ya dentro del régimen de Confederaciones Hidrográficas, el art. 26 del Decreto de 5 de marzo de 1926, y específicamente también, entre otros, el art. 52, párrafo 2, del Reglamento de 23 de agosto de 1926, y el artículo 142 del Reglamento de 7 de septiembre de 1935. Expresamente, sobre las distintas formas de sufragar las obras de riego, problema que a su vez en la práctica se relaciona con el de quién deba ejecutarlas, el I Congreso Nacional de Riegos formulaba en sus conclu-

tamente escasa. Ingenuo planteamiento, desde luego, que si por su parte puede aparecer avalado por la realidad que nuestra geografía hidrográfica ofrece, en la que magníficas obras de riego habían sido llevadas a cabo autónomamente por los interesados en la administración de las aguas, en modo alguno podía responder a las exigencias de explotación y a las posibilidades que nuestros ríos ofrecían.

Este sentido, en cierto modo despreocupado, que caracteriza a la Ley de Aguas al margen de un intento propulsor que directamente asuma la Administración, sufre, como premisa innegable que dará paso a las Confederaciones Hidrográficas, un giro de ciento ochenta grados. La asunción de esta nueva perspectiva se debe fundamentalmente, como casi siempre ocurre, a un planteamiento político. En concreto, una exigencia social de pobreza nacional impulsa a la regeneración económica del país. Y junto al nervio literario de la generación del 98, en la consideración más que nada histórica de la realidad española, que toma como punto de partida la fecha del Desastre, surge el equipo regeneracionista que se apoya, al abordar el problema de España, en una consideración no histórica, sino científica y pragmática de su realidad.

Por la índole de este trabajo no debo detenerme en este punto. No obstante, no puede ser silenciado, ya que sin esta consideración innegablemente metajurídica es imposible comprender la acción administrativa que en materia de aguas se perfila al finalizar el siglo pasado y en los comienzos del presente. Nuevas formas de acción administrativa se estructuran en esta materia. En ellas el Estado asume *conjuntamente* con los propios administrados el papel de protagonista en las soluciones jurídicas que se articulan en relación con los regadíos. Es un movimiento de opinión que parte de hombres de la Meseta —o al menos caracterizados por ella, MACÍAS PICAVEA (23) es el ejemplo más significativo— y de Aragón. De aquí proceden quizá sus más genuinos representantes: Lucas MALLADA (24) y Joa-

siones un criterio flexible, conjuntamente articulado entre la ejecución de la obra y el pago de su coste, desarrollándolo según el distinto volumen de la misma. Sobre este punto concreto: NICOLAU, *Medios de ejecución de las obras hidráulicas y auxilios del Estado*, «Actas del I Congreso», cit., II, págs. 5 J, y ss.; RUIRUEJO, *Función del Estado en la transformación del secano en regadío*, «Actas del V Congreso Nacional de Riegos», Valladolid, 1935, II, págs. 7 y ss., así como las discusiones de ambas Ponencias recogidas también en los volúmenes señalados. Igualmente, refiriéndose a la forma de sufragar las obras de riego realizadas, GIEBENS, *Les grands travaux d'irrigation en Espagne*, separata de «Revue des Questions Scientifiques», Lovain, octubre 1926, págs. 20 y ss.

(23) MACÍAS PICAVEA, *El problema nacional*, Madrid, 1899, págs. 38 y ss.

(24) L. MALLADA, *Los males de la Patria*, Madrid, 1890, págs. 21 y ss.

quín COSTA (25). Las soluciones que se propugnan para la gestión de los aprovechamientos hidráulicos varían en su diversidad de autor en autor. En ocasiones, en un mismo autor, de obra a obra. En todos ellos hay, sin embargo, una característica común. Característica que ha podido ser determinada (26) como la del «optimismo geográfico de la realidad española». Mayor explotación de la riqueza hidráulica. Explotación a su vez planificada, coordinando también las posibilidades que de la misma pueden derivarse para la agricultura, la riqueza forestal, la ganadería, la industria. Esto es, referidas en su total amplitud a las posibles repercusiones económicas que pueden derivarse del aprovechamiento de un río (27). La acción de fomento de la Administración aparece en la puesta en marcha de todo este sistema de posibilidades: las obras públicas, las obras de riego. Acción de fomento que si es cierto existía anteriormente, se desarrolla desde entonces con una amplitud e intensidad desconocida en esta materia (28), conservando su peculiar caracterización intermedia. Acción «suasoria y estimulante», de promoción a los propios interesados para que sean ellos los que, según su voluntad, cumplan indirectamente el fin que la Administración persigue (29). Y además, tal acción de fomento se establece con una llamada sustancial a la colaboración de los administrados, siguiendo, por otra parte, la línea tradicional ya señalada y que nuestro ordenamiento de las aguas había establecido. Son varias las normas en las que de forma positiva cristaliza este planteamiento: el Reglamento de 27 de noviembre de 1903 organiza con perfiles definidos las Juntas de Obras de Canales, Riegos y Pantanos; la técnica subvencional tiene generoso desarrollo en la Ley de 7 de julio de 1905, que amplía el sistema recogido por la Ley GAMAZO de 27 de julio de 1883, y que cristaliza

(25) Fundamentalmente, en su totalidad, J. COSTA, *Política hidráulica*, Madrid, 1911.

(26) Vid. el trabajo inédito todavía de A. ORTÍ, *La realidad española en los sociólogos del 98*. Una representación sugestiva de los regeneracionistas, en LAÍN ENTRALGO, *España como problema*, Madrid, 1957, págs. 376, 647 y *passim*.

(27) Es, en definitiva, la tesis abiertamente propugnada por COSTA, *Política*, cit., pág. 73, para apoyar su programa de la nacionalización del agua.

(28) Un estudio particularizado de la aplicación de las técnicas de fomento en materia de aguas, en toda su amplitud, en VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, en esta REVISTA, 14, págs. 33 y ss. En concreto, sobre este punto, GASCÓN Y MARÍN, *Administración*, cit., pág. 4 U.

(29) Como *críterium* para fijar sustantivamente la acción de fomento, vid. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría de fomento en Derecho administrativo*, «Revista de Estudios Políticos», 48, págs. 46 y ss.; VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial del Estado en Derecho administrativo*, en esta REVISTA, 3, págs. 61 y ss.; y del mismo autor, *Las técnicas administrativas*, cit., págs. 59 y ss.

definitivamente en la Ley GASSET de 7 de julio de 1911 sobre construcciones hidráulicas y auxilios con destino a riegos. Acción de fomento que, además de recoger con criterio amplio las subvenciones directas, conserva también aquellas fórmulas primarias de subvención indirecta, a través de las cuales se había manifestado ya en este campo: así, la Ley de 29 de diciembre de 1902 concede en tal sentido exenciones tributarias para las obras de riego y canales, ampliando y desarrollando el propio enunciado del art. 194 de la Ley de Aguas. Por su parte, los sondeos de aguas subterráneas destinadas a los riegos son especialmente protegidos por el Real Decreto de 5 de abril de 1907, completado más tarde por la Real Orden de 1.º de julio de 1908 (30).

Aparece además por entonces un fenómeno importante junto a este amplio y profundo impulso que la actividad administrativa recibe en esta materia. Quizá en ninguna otra época de nuestra historia jurídico-administrativa se coordinase de forma tan eficiente y real la acción de los administrados con la de la propia Administración. Supuesto máximo de colaboración en la que precisamente la Administración busca la percepción directa y real del interés público sobre la base del interés colectivo. Acción por ella dirigida, pero que con frecuencia llevan a cabo los propios administrados previa la fijación y conocimiento de sus exigencias reales. Las Asambleas de Agricultores, de Regantes (31) se sucedieron, con distinta amplitud, como forma normal y directa de manifestarse la opinión pública, recogiendo además la propia Administración las directrices de tales planteamientos. Y como cristalización de todo este movimiento, surgen en 1913 los Congresos de Riego (32), siguiendo trayectoria análoga a la seguida en

(30) En relación con la conveniencia de no homologar la protección de los alumbraamientos de aguas subterráneas con la técnica subvencional de los regadíos normales, JORDANA DE POZAS, en «Actas V Congreso», cit., I, págs. 102 y ss.

(31) Es muy expresivo, refiriéndose a este movimiento de opinión, y muy particularmente al que más tarde surgirá de los Congresos de Riego, como consecuencia del mismo, el testimonio de GIEBENS, *Les grands travaux*, cit., pág. 15: «A cette époque dans tout le pays une élite était déjà ralliée à l'orientation nouvelle. Restait à gagner la sympathie des masses agricoles, directement intéressées dans la transformation. Lorsque les barrages seraient terminés elles devraient rompre avec leurs habitudes routinières, et appliquer de nouvelles méthodes de culture. Il fallait aussi gagner le grand public pour donner au mouvement le caractère d'un véritable renouveau national.»

(32) Los Congresos Nacionales de Riego se inician en Zaragoza en 1913, convocados por la Federación Agraria Aragonesa. Se trataba de un simple intento de impulsar la opinión pública fijando la atención en los problemas hidráulicos, finalidad que, sin embargo, fué desde sus orígenes ampliamente desbordada por alcanzar aquéllos una importancia y significación verdaderamente continuadas. Acerca de una institucionali-

Norteamérica (33). La realidad de los mismos superará ampliamente el fin que en su origen se buscó, hasta institucionalizarse de forma permanente con una significación positiva innegable, determinada con un marcado carácter técnico-jurídico.

3.—Siguiendo su curso natural, el proceso evolutivo referido a la administración de los regadíos y a la realización de las obras necesarias para los mismos, ofrecen una estructuración culminante en el Plan de Riegos del Alto Aragón. En tal sentido aparece este Plan como el precedente más inmediato (34) de las Confederaciones Hidrográficas, a pesar del decidido propósito que en la creación de los mismos se tuvo de ocultar esta posible vinculación.

El Plan de Riegos del Alto Aragón fué en su origen de iniciativa exclu-

zación permanente de los mismos, JORDANA DE POZAS, *Constitución y régimen de un organismo permanente para el estudio, fomento y propaganda de los riegos en España*, en «Actas del III Congreso Nacional de Riegos», Valencia, 1922, III, pág. 415. Los Congresos celebrados fueron: el I en 1913, en Zaragoza; en 1918 el II, en Sevilla; el III en 1921, en Valencia; en Barcelona el IV en 1927, y el V en 1934 en Valladolid. Las actas de estos Congresos constituyen sin duda alguna la mejor fuente bibliográfica para el estudio jurídico-político de las aguas públicas y de todos los problemas con ella relacionados.

(33) La presencia del desarrollo norteamericano está latente en el propio planteamiento original de los Congresos de Riego. Hablando del intento perseguido, ya en el primero de ellos directamente se señalaba que no se pretendía conquistar en un día la unanimidad que en los Estados Unidos no habían alcanzado incluso en cientos de Congresos análogos, «Actas», cit., I, IV. En el Oeste norteamericano existía, por una serie de distintas circunstancias, un estado de cosas muy análogo a la situación española: vid. JORDANA DE POZAS, *Las organizaciones colectivas en el regadío español*, «Annales de l'Economie collective», III, 1927, págs. 141 a 162 (cit. por MONTIEL, *Las instituciones administrativas*, cit., pág. 21). Allí surge, a partir de 1890, un movimiento de opinión para organizar un Congreso Nacional de Riegos, en su significado más amplio, movimiento que más tarde, como fijación del mismo, cristalizará en una Asociación Nacional de Riegos. Esta corriente encontró más tarde su más firme padrino político en T. ROOSEVELT, quien al ser elegido en 1901 Presidente, propuso al Congreso un programa nacional para el fomento de las posibilidades económicas de la tierra en los 17 Estados del Oeste, partiendo de la riqueza hidráulica. Vid. GLAESER, *Public utilities*, cit., págs. 105 y ss.

(34) Vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las Confederaciones*, cit., pág. 12. Como fase previa de la implantación de este Plan, está la constitución del Sindicato Agrícola de Riegos del Alto Aragón, en virtud de convocatoria a los agricultores interesados de las distintas provincias afectadas por el Plan, a través de los respectivos Ayuntamientos, de la Diputación Provincial de Huesca, «adquiriendo la zona regable [mediante la constitución de tal Sindicato] personalidad para gestionar por sí asunto tan importante». Vid., Escritura pública núm. 407, del año 1911, del Protocolo Notarial de Coronas Chía, Huesca.

sivamente privada. En tal sentido, al margen del Estado, se plantea su desarrollo y explotación. Era, en definitiva, la técnica normal de articular por entonces las grandes obras de riego, técnica que había dado ya óptimos frutos en los regadíos norteamericanos (35). No obstante, dada la significación del Plan, su realización fué más tarde asumida por el propio Estado. La Ley de 7 de enero de 1915 lo aprueba. Esta norma aparece dentro de nuestra legislación en vanguardia de un régimen de planificación administrativa que desde entonces se ha sucedido, englobando conjuntamente obras públicas, de colonización. etc. De este modo, mediante un acto del poder legislativo, tales planes vienen a institucionalizarse (36) y adquieren una diferenciación no sólo material, lo que por otra parte puede ser lógico, sino también formal, e incluso en ocasiones subjetiva. En el supuesto previsto por la Ley de 7 de enero de 1915, la acción administrativa se estructura sobre una base natural hidrográfica, traspasando ya en cierto modo los límites propios de una provincia. La Ley de 7 de enero de 1915 en última instancia no es, como buen número de actos de este tipo del poder legislativo, sino una Ley de autorizaciones, esto es, una autorización al Gobierno para la realización del Plan, que aquí se especifica jurídicamente bajo forma convencional. «El Gobierno resolverá en vista de los informes técnicos y de todos los antecedentes que estime precisos cuál será el proyecto que responda mejor, tanto desde el punto de vista técnico como desde el económico, al fin propuesto.»

(35) La propia Ley de Aguas recoge en su art. 188, la posibilidad de otorgar los aprovechamientos junto al criterio normal de su concesión a los propios regantes, a empresas o sociedades para regar tierras ajenas, mediante el cobro de un canon y reversión a los noventa y nueve años a la Comunidad de regantes. Por lo que al desarrollo norteamericano se refiere, después de la primera fase comunitaria del «agricultor detrás del dique» surgió un planteamiento especulativo para llevar a cabo las obras de riego, que obligó a distinguir ya entre el propietario de la obra y el usuario de la misma. Es una fase que se inicia a final del siglo pasado, produciendo innegablemente óptimos resultados, si bien diera paso a una lógica especulación que había de abocar en la quiebra de buen número de estas sociedades. Un amplio desarrollo de esta materia, en GLAESER, *Public utilities* cit., págs. 50 y ss.

(36) Ha sido GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema de la caducidad*, cit., pág. 292, quien ha recogido cómo estos planes suponen la *institucionalización* de una determinada técnica administrativa. Pero es que además queda institucionalizada también aquella específica actividad de la Administración pública que constituye el contenido de tales planes. De esta forma tal actividad deviene no sólo una sucesión, una suma de actos administrativos, sino que éstos se particularizan conjuntamente dentro de su generalidad por un elemento de cohesión íntima que los vincula. A través de un Plan se realiza, por así decirlo, la particular actividad administrativa que lo integra, superando una perspectiva exclusivamente horizontal, acumulativa, que es matizada por un elemento orgánico estructurador.

Vimos ya cómo la falta de disposiciones complementarias ha sido una de las características directamente determinantes de toda la situación legal de las aguas públicas. También en el supuesto del Plan de Riegos del Alto Aragón aparece tal condicionamiento operando directamente. De integrar este vacío trata en cierto modo el Real Decreto de 6 de julio de 1917 reorganizando el Plan, que se estructura orgánicamente como un órgano administrativo estatal, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, del Ministerio de Fomento (37). En su origen carece de personalidad propia; en esencia se trata de la institucionalización de un Plan de acción administrativa referente no sólo a la construcción de obras públicas de regadío, sino también a las de colonización de zonas regables y a la construcción de caminos, promoviendo, por lo que a la administración de las aguas se refiere, la constitución de los Sindicatos Centrales de los concesionarios de aprovechamientos. Es interesante recoger cómo la construcción de las obras de riego y las necesarias para la colonización se desarrollan indisolublemente unidas en este planteamiento inicial.

Dentro del Plan de Riegos del Alto Aragón, el Real Decreto de 6 de julio de 1917 establece a su vez dos órganos: la Dirección Técnica y la Junta de Obras delegada de la Administración. Este esquema responde directamente a la idea de implicar en la ejecución y en el desarrollo del Plan conjuntamente al Estado y a los administrados, «pues la experiencia enseña que no hubo colonización mientras con la obra hidráulica no cooperan las actividades peculiares e insustituibles del país» (38). Es la propia Administración la que directamente reclama en la tarea de realizar el Plan, la presencia orgánica de los administrados: y a «falta de un órgano social, naturalmente formado y capaz para las completas funcio-

(37) Ayuda especialmente a defender esta posición el planteamiento económico con que se formula el Plan. Se trata únicamente de particularizar determinada actividad administrativa que el Estado realiza, sin fijarla personalmente: vld. arts. 3 y 6 de la Ley de 7 de enero de 1915. En general, C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las Confederaciones*, cit., pág. 13. Por su parte, argumento inequívoco de la carencia de personalidad de Riegos del Alto Aragón, es que más tarde, en el art. 2 de la propuesta de proyecto de Ley formulada por la Junta Social del Plan en cumplimiento del Real Decreto de 6 de julio de 1927, art. 12, había de reclamarse tal personalidad jurídica para dicha Junta Social, si bien circunscrita y fijada a una competencia específica: el Gobierno podrá conceder a la Junta Social personalidad bastante para realizar adquisiciones, ventas y contratos precisos en los servicios de colonización.

(38) Las afirmaciones entrecomilladas, como las que se recogen de forma análoga seguidamente en el texto, corresponden a la Exposición de motivos del Real Decreto de 6 de julio de 1917, reorganizando la Dirección Facultativa y creando una Junta de Obras en el Plan de Riegos del Alto Aragón.

nes» que se requieren, crea la Junta, cuya función no sólo es representativa (39) y de control de la propia acción del Estado (40), sino que busca hacer participar en la misma a la propia sociedad. Implicarla en la acción del Estado para que no permanezca ajena a ella —«que el país representado asiste de cerca a la obra y a sus vicisitudes, y la comprenda como preliminar obligación de apreciarla en acto y aprovecharla en seguida»—, y ser a su vez instrumento directo a través del cual incidir sobre la propia sociedad, cambiando «hábitos seculares, venciendo intereses arraigadísimos».

El Decreto-ley de 17 de febrero de 1925 dió nueva forma al Plan de Riegos del Alto Aragón. La efectividad del mismo quedó, sin embargo, totalmente desvirtuada por la implantación de las Confederaciones Hidrográficas que precisamente por aquel entonces iban a nacer (41), subsumiéndose en una de ellas la realización de este Plan.

(39) Es importante fijar el carácter representativo que se da a la realización de este Plan. En su enunciado, va a ser trasladado más tarde a las Confederaciones Hidrográficas. Como veremos, éstas acogerán, sin embargo, un desarrollo que acaso por excesivamente amplio restaría efectividad a tal criterio. El art. 7 del Real Decreto de 6 de julio de 1917 crea la Junta de Obras de Riegos del Alto Aragón, constituida por representantes del Sindicato de Riegos del Alto Aragón, Cámara Agrícola del Alto Aragón, Asociación de Agricultores de España, Asociación General de Ganaderos del Reino, Cámaras de Industria y Comercio de Zaragoza y Huesca, Asociación de Bancos y Banqueros de las mismas dos Provincias, Sociedad Aragonesa de Amigos del País, Diputación Provincial de Huesca, Junta Central de Colonización Interior, Instituto Nacional de Previsión, Instituto de Reformas Sociales, y por el Ingeniero Director, que es nombrado —artículo 2— por el Ministro de Fomento. Es importante señalar cómo dentro de un plan de obras estatales, en el órgano supremo del mismo, tan sólo uno de sus trece Vocales es de nombramiento de la Administración del Estado. El Decreto-ley de 17 de febrero de 1925 transforma la anterior Junta de Obras en «Junta Social de los Riegos del Alto Aragón», alterando igualmente, si bien en mínima escala, los criterios a través de los cuales se fija la representación. Posteriormente, para una integración de esta Junta en la Confederación Hidrográfica, vid. Decreto-ley de 11 de junio de 1926.

(40) Es cierto que el art. 11 del Real Decreto de 6 de junio de 1917 niega a la Junta competencia para intervenir en los asuntos técnicos de las obras; sin embargo, a pesar del posible equívoco que de este artículo pudiera derivarse, sus atribuciones esenciales son primariamente de control, especialmente económico: vid., art. 12. Por la novedad que puede suponer, es interesante recoger las funciones que se le asignan a la Junta en la recepción, total o parcial, de las obras de riego: la recepción de obras públicas a través de un órgano corporativo de representación.

(41) Al desarrollo jurídico de este Plan, corresponde el honor de haber formulado por primera vez un planteamiento integral de aprovechamientos acerca de los regadíos: RIDRUEJO, *Función del Estado*, cit., pág. 9. Este planteamiento se basa: primero, en la propulsión y fomento de las Administraciones autónomas de aguas en sus distintos grados. El art. 12, IV, del Real Decreto de 6 de junio de 1917 impone como uno de los deberes de la Junta del Plan, «facilitar por todos los medios a su alcance la consti-

III

LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS CONFEDERACIONES

Las Confederaciones Hidrográficas nacen en 1926, manifestamente adscritas en su significado a una determinada trayectoria político-administrativa. Particularmente, la que responde a la propensión que tiene todo régimen de dictadura a impulsar las obras públicas (42), alejando además en las realizaciones que el Poder público lleva a cabo, la efectiva presencia de los administrados.

No puede negarse que en la estructura primitiva que las Confederaciones recibieron se cuidó especialmente de ofrecerlas como culminación de ese proceso general, inmanente en el ordenamiento jurídico de las aguas públicas y los regadíos (43). En su significado real, por el contrario, no

tución de las Comunidades de regantes». El párrafo VII del mismo artículo refiere análogo contenido en relación con los Sindicatos Centrales. Estas Administraciones de las aguas públicas continuarán siendo, dentro del Plan, autónomas. Segundo, afianzando el concepto tradicional de administración de las aguas públicas; más propiamente, de administración de los regadíos. Tercero, ampliando por su parte, e incluyendo en el mismo, las obras de colonización en su significado más amplio. En este último sentido podemos afirmar que se trata de uno de los desarrollos más generosos y progresivos. Dentro de este Plan, ofrece particular interés la propuesta de Proyecto de ley, que ya hemos recogido y que fué formulada en el año 1921 por la Junta Social del Plan. De esta propuesta me interesa resaltar el avanzado sentido social que reviste la técnica jurídica desarrollada. Desde una elemental configuración de la Administración reestructuradora —el País como elemento sustancial, y el Estado como empresario y organizador que sobre aquél actúa, se dice en la Exposición de motivos—, hasta recoger en su articulado instituciones como las del patrimonio familiar, los cotos sociales, las empresas agrícolas familiares, desarrollando ya una técnica jurídica que por su parte habría de tardar no poco en hacer su ingreso de forma definitiva dentro de nuestro derecho positivo. El proyecto establece además, de forma expresa, y la desarrolla consecuentemente, la expropiación forzosa por interés social. No en balde es en materia de aguas por donde entra en nuestro Derecho este nuevo planteamiento de la expropiación forzosa. Ya el art. 171 de la Ley de Aguas, en relación con la expropiación de los aprovechamientos según la escala valorativa que el art. 189 formula, recoge un supuesto innegable de expropiación forzosa por interés social. Pues bien, en el proyecto referido, y del mismo pasa al Decreto-ley de 17 de febrero de 1925, se desarrolla y articula ampliamente el principio contenido en la propia Ley de Aguas de imponer el riego bajo pena de expropiación.

(42) Vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *Las Confederaciones*, cit., pág. 3.

(43) Hay un cierto énfasis en reiterar esta continuidad; vid. LORENZO PARDO, *La Confederación del Ebro*, cit.; el mismo autor, con anterioridad, se había referido también a ello, *La Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro*. Zaragoza, 1926; J. VALENZUELA, *Las Confederaciones Hidrográficas y el fomento y régimen de los ríos*, separata del «IV Congreso Nacional de Riegos», Barcelona, 1927, pág. 8.

hicieron sino apartarse de tal trayectoria. Más aún, cortarla precisamente en el aspecto que se refiere a la participación de los administrados. Es ciertamente innegable que estos últimos permanecieron por su parte al margen de la obra de las Confederaciones. No es menos cierto, sin embargo, que la tecnocracia latente en la configuración y desarrollo de las Confederaciones facilitó muy poco el afianzamiento de este supuesto de colaboración administrativa.

El Decreto de 5 de marzo de 1926 (44) determinó la formación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas. Su constitución queda 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 la riqueza agrícola e industrial afectada por los posibles aprovechamientos. La finalidad de las Confederaciones podemos deducirla expresamente de cualquiera de los textos normativos que en particular las establecieron. «La finalidad de la Confederación —dice el artículo 2.º del Reglamento de la del Ebro— es el aprovechamiento general de los recursos hidráulicos de su cuenca mediante la integración metódica y coordinada de intereses y actividades.» Lo que interesa, por tanto, fundamentalmente es abordar un programa tanto de construcciones como de la explotación de las mismas con el criterio de una integración metódica de intereses y actividades. Ahora bien, este intento requiere no sólo una planificación previa de la tarea a realizar, sino también la proyección de estos criterios unitarios en la propia ejecución de la obra, y lo que es más importante, la intervención de la Confederación por estas razones, regulando por vía de modulación la explotación misma de tales obras y aprovechamientos (45).

(44) Un elogiado, y un tanto olvidado, criterio de respeto al principio de la jerarquía de las fuentes, condujo a elevar esta norma a la categoría de Decreto-ley, por otro de 28 de mayo de 1926, «ante la contingencia de [que la aplicación del Decreto de 5 de marzo de aquel año] hallara inconvenientes en la rígida, estricta y literal interpretación de preceptos de leyes, como la de Contabilidad, la de Aguas y otras análogas». Las Confederaciones que se constituyen en esta época son la del Ebro, por Decreto de 5 de marzo de 1926, elevado posteriormente a Decreto-ley; la del Segura, por Decreto de 23 de agosto de 1926; la del Guadalquivir, por Decreto de 22 de septiembre de 1927; la del Duero, por Decreto-ley de 22 de junio de 1927; la del Pirineo Oriental, por Decreto de 15 de marzo de 1929.

(45) No es necesario insistir cómo las Confederaciones Hidrográficas centran su propia actividad y gestión en torno a un plan determinado que la Asamblea debe aprobar. Es una idea que se reitera obsesivamente. Vid., *supra*, nota 21. De haber asumido este criterio en su totalidad, no cabe duda se hubieran evitado no pocos inconvenientes, como, por ejemplo, los derivados de los aprovechamientos clandestinos, o de la

El primer problema que se plantea al abordar el estudio de las Confederaciones es precisamente el de su naturaleza jurídica. En principio, cada una de ellas constituye una persona jurídica de derecho público. Esta afirmación aparece como postulado general. Es preciso observar, sin embargo, que existe innegablemente en su propia regulación un proceso inmanente que tiende a convertirlas en simples órganos de la Administración del Estado. Se trata de un proceso distinto, de matiz precisamente contrario al que en otros campos de nuestro sistema administrativo se ha dado (46). Tal proceso conlleva además dentro de sí una despersonalización de las propias Confederaciones, una *organicización* de las mismas.

Para mantener esta afirmación me fundo, no sólo en apreciaciones de hecho que si en este punto concreto son definitivas, pudieran no tener valor, sino por el contrario, en el derecho positivo. Es, pues, la propia regulación que de las Confederaciones Hidrográficas hay establecida la que permite caracterizar abiertamente esta tendencia de despersonalización de las mismas, y que conlleva simultáneamente la pérdida de su autonomía, a la vez que, consecuentemente, van transformándose en simples órganos de la Administración Central.

falta de conocimiento real de las posibilidades hidráulicas, no tenidas del todo en cuenta, problema este último de máxima importancia impuesta fundamentalmente por la existencia de un punto de saturación de las mismas no lejano en su alcance. Vid., en relación con este problema, GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema de la caducidad*, cit., en su totalidad, por lo que se refiere a las concesiones en cartera, consideración esta última que había impulsado al VIZCONDE DE EZA, *La organización económica nacional*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1919, págs. 84 y ss., a propugnar la nacionalización del uso y disfrute de los aprovechamientos hidroeléctricos. Por lo que respecta a la modulación de los aprovechamientos ya concedidos, se han determinado en numerosas ocasiones las atribuciones y extensión de tales competencias de las Confederaciones Hidrográficas: sobre este punto, vid., el Real Decreto-Ley de 18 de julio de 1928. Un intento claro de obviar dificultades surgidas en torno a esta materia, es el criterio seguido recientemente por la Administración española de fijar los límites materiales del aprovechamiento, en cada concesión concreta e imponiendo la concesión a precario del mismo en época de estiaje. La delimitación del volumen la fija en cada situación particular la Confederación correspondiente. En tal sentido se encuentra en las resoluciones particulares concediendo cada aprovechamiento una cláusula en que se señala cómo «esta concesión se entenderá otorgada como provisional y a título precario para los riegos del periodo comprendido entre 1 de julio y 30 de septiembre, pudiendo en consecuencia ser reducido o suprimido en su totalidad el caudal de ese periodo, lo cual se comunicará en momento oportuno por la Confederación Hidrográfica al Alcalde para la publicación del correspondiente edicto para conocimiento de los regantes». En posible relación con este problema, vid. art. 154 de la Ley:

(46) Me refiero en concreto a la evolución de la provincia señalada por GARCÍA DE ENTERRÍA. *La provincia*, cit., págs. 12 y ss.

Las Confederaciones Hidrográficas se configuran en su origen con personalidad jurídica plena (47). En tal sentido, la Exposición de motivos del Real Decreto de 5 de marzo de 1926 matiza el intento que pretende alcanzarse. Es «la formación de Confederaciones Hidrográficas... que bajo la tutela y con la ayuda del Estado, pero *con personalidad jurídica* suficiente, han de actuar como motores de energía latentes y estérilmente consumidas, respondiendo a una realidad geográfica». Sin embargo, puede parecer ya un tanto extraño que en el articulado del texto anterior no se aborde directamente con carácter general el problema de la naturaleza jurídica de las Confederaciones. No obstante, este planteamiento puede justificarse con el propósito de afrontar en concreto esta cuestión, precisamente en cada uno de los textos positivos que particularmente crean cada una de las Confederaciones. Así fué además como se hizo. Y el Real Decreto de 5 de agosto de 1926, aprobando el Reglamento de la primera Confederación Hidrográfica, la del Ebro, se manifiesta expresamente en este sentido. «La Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro —dice el art. 1.º— tendrá facultad plena para regir, administrar por sí los intereses que le han sido confiados... y también los que pudieran confiársele en lo sucesivo..., así como también para adquirir, poseer y enajenar todo aquello que pueda constituir su patrimonio; para contratar, adquirir obligaciones y ejercitar ante los Tribunales cualquier acción.» Y como síntesis de todas estas facultades, el artículo siguiente determina de forma expresa que «gozará esta Confederación de personalidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines». Los conceptos de personalidad y autonomía aparecen diferenciados. La Confederación se esquematiza, por tanto, como persona jurídica, encuadrada además orgánicamente en un sistema de descentralización administrativa, sometida a la acción fiscalizadora del Estado.

Sin embargo, este planteamiento sufre en seguida modificaciones. Y es indiciario precisamente que los cambios que al primitivo planteamiento de las Confederaciones se imponen afecten de forma tan directa a la misma determinación de su personalidad. Porque cuando superados los movimientos de revisión de la obra administrativa del Directorio militar (48),

(47) Resulta un tanto paradójico, en tal sentido, considerar desde nuestra perspectiva actual la afirmación de LORENZO PARDO, *La Confederación Sindical*, cit., pág. 9, cuando señalaba que el rasgo principal de las Confederaciones lo constituía la autarquía de las mismas. A esta consideración responde también el propio calificativo de Sindicales que se une a su propio nombre.

(48) El apasionamiento nubló ya desde los comienzos esta tarea de revisión. Se

que por lo que se refiere a las Confederaciones habían de referirse incluso a su propia denominación, se reorganiza la Confederación Hidrográfica del Ebro, el Decreto de 19 de febrero de 1943 mantiene en su art. 2.º análogo enunciado al que recogía en el art. 1.º el Decreto originario de 1926. La Confederación podrá contratar, obligarse, adquirir y enajenar; podrá también ejercitar ante los Tribunales cualquier género de acción. Pero ¿por qué del enunciado legal se suprime expresa y únicamente la palabra «personalidad»? ¿Por qué no se dice ya que la Confederación tendrá personalidad? Algún valor debe derivarse de ese cambio. Ha desaparecido el viejo art. 2.º, en el que se señalaba que la Confederación tenía personalidad. Tan sólo se le atribuye *autonomía* económica para regir y administrar los intereses que a ella le están confiados. ¿Ha dejado de tener personalidad ya la Confederación? Porque si es cierto que esas atribuciones que se formulan suelen ser generalmente propias de la persona jurídica, pueden igualmente predicarse como competencias de un órgano de gestión directa diferenciado, carente por su parte de personalidad (49).

Un nuevo cambio se señala en 1935. Nueva reglamentación de las Confederaciones Hidrográficas; reglamentación que en el fondo es todavía la sustancialmente vigente. El Decreto de 7 de septiembre aprueba el Reglamento de la Confederación del Ebro. El día 8 se aprueba el de la del Guadalquivir; el 13, con carácter provisional, el de la del Pirineo Oriental, carácter que también ofrecía el Reglamento de 1 de julio de la Confederación del Júcar; el 18 de septiembre el Reglamento de la Confederación del Duero; el 7 de diciembre el de la del Segura.. Pues bien, el ar-

sustituyó su nombre por el de Mancomunidades Hidrográficas —Decreto de 24 de junio de 1931—; se crearon Comisiones gestoras, suprimidas las Confederaciones, con carácter de transitoriedad y de liquidación de las funciones de estas últimas; por Decreto de 25 de diciembre de 1933 y Ordenes de 14 de diciembre del mismo año, se suprimieron a su vez las Comisiones. De nuevo en 1934 son reorganizadas las Confederaciones: por Decreto de 19 de febrero, la del Ebro; Decreto de 21 de mayo, la del Segura; Decreto de 24 de mayo, las del Guadalquivir y la del Duero, esta última reorganizada a su vez por otro de 6 de agosto; Decreto de 26 de junio, la del Júcar, modificado por otro de 17 de enero de 1935; Decreto de 8 de septiembre de 1935, la del Pirineo Oriental. Sobre los Reglamentos de cada Confederación en concreto, vid. seguidamente en el texto.

(49) Las Confederaciones podrían configurarse, en este caso, como órganos de gestión diferenciada orgánica y patrimonialmente: un desarrollo positivo de este planteamiento orgánico ha sido recogido en el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales. Vjd., en la doctrina, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*, en esta REVISTA, 17, págs. 131 y ss.; CLAVERO ARÉVALO, *El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955*, en esta REVISTA, 19, págs. 293 y ss.

título 3.º del Decreto de 7 de septiembre sobre la Confederación Hidrográfica del Ebro, texto que será reiterado en todos los demás Reglamentos, excepción hecha del Reglamento de la Confederación del Pirineo Oriental, aborda el problema de la personalidad de la Confederación. Se repite el enunciado del art. 2.º del Decreto de 1934: La Confederación puede contratar, obligarse, ejercitar cualquier clase de acción ante nuestros Tribunales; se mantiene la «autonomía para administrar los intereses que puedan confiársele». Pero antes de todos estos enunciados *añade*, sin embargo, que «la Confederación gozará de personalidad jurídica». Se vuelve, por tanto, al sistema original. Expresamente, se recoge de nuevo la personalidad jurídica de la Confederación.

Pero ¿cuál es la adjetivación de esta personalidad? Fundamentalmente corporativa. Los distintos Decretos por los que se reorganizan las diferentes Confederaciones así lo recogen directamente, pasando después a las reglamentaciones particulares de cada una de ellas. Así, el art. 1.º del Decreto de 7 de septiembre de 1935, sancionado también en los Reglamentos de las Confederaciones de aquella época, expresamente formula este carácter. La Confederación Hidrográfica estará integrada por representantes proporcionales de todos los elementos que se beneficien o puedan beneficiarse en el aprovechamiento de las aguas. La función del Delegado del Gobierno, que es nombrado por Consejo de ministros, es típicamente de control en la gestión. Es cierto, sin embargo, que aparece el hecho un tanto anómalo de que quien ejerce esta función fiscalizadora ostente además la representación jurídica de la Confederación.

Esta es, pues, la estructura genéricamente válida con la que se caracterizan las Confederaciones indicadas. Por Decreto de 17 de junio de 1949, se aprueba el Reglamento de la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce. En el art. 3.º se determina simultáneamente la personalidad jurídica de la Confederación y la autonomía de la misma en la administración de sus fondos propios. Sin embargo, si la Confederación del Guadalhorce conserva personalidad jurídica independiente, desaparece en la caracterización de la misma la nota de la representación corporativa (50). La Confederación Hidrográfica del Guadalhorce es una persona jurídica pública, pero de carácter fundacional. El propio derecho positivo sanciona

(50) Es curioso contrastar cómo mientras a la Confederación Hidrográfica del Guadalhorce se le negaba todo carácter representativo, pocos años antes, de acuerdo con el esquema clásico de las Confederaciones Hidrográficas, se estructuraba la Mancomunidad Hidráulica del Rif, constituida por Decreto Visirial de 17 de octubre de 1944.

la exclusión de los interesados en este campo de la administración de los regadíos. La representación de los intereses de los administrados desaparece en su totalidad. Ha habido, pues, fundamentalmente un cambio de caracterización dentro del régimen de la personalidad pública: de corporativa ha pasado a ser fundacional. El fin a lograr, institucionalizado, se personifica al margen de los intereses de los administrados afectados por aquél.

No obstante ser tan significativa esta alteración, no agota, sin embargo, suficientemente en sus justos términos la posibilidad que el derecho positivo proporciona para señalar el proceso de despersonificación de las Confederaciones. La realidad nos muestra tal proceso con una operatividad muy superior todavía a la que puede derivarse de un simple cambio de caracterización personal.

El Decreto de 20 de febrero de 1953 crea las Confederaciones del Tajo y del Guadiana. Los órganos del Ministerio de Obras Públicas —«organismos» los llama el Decreto—, integrados por los Servicios Hidráulicos del Tajo y del Guadiana, se organizan como Confederaciones. Se busca principalmente una mayor flexibilidad económica en la gestión de tal servicio, para evitar dificultades y demoras en los trabajos. Conviene tener presente, sin embargo, que tal flexibilidad es posible alcanzarla del mismo modo mediante una simple autonomía económica (51), sin necesidad de que exista personalidad jurídica. Teniendo en cuenta esta observación, puede preguntarse: ¿tienen personalidad jurídica estas dos Confederaciones? El problema no se aborda en absoluto por el derecho positivo. No preocupa. El Decreto creador se remite a las disposiciones vigentes. Pero ¿a cuáles de ellas? Porque el Real Decreto de 5 de marzo de 1926, de validez genérica para todas las Confederaciones, no aborda, como quedó señalado, este problema. Las otras disposiciones son fundamentalmente particulares para cada Confederación concreta. Y los Reglamentos prometidos para las Confederaciones del Tajo y del Guadiana en los que siguiendo la técnica mantenida pudiera afrontarse este problema, no se han formulado todavía, en los cinco años de vigencia de este Decreto. Testi-

(51) Lograr una mayor flexibilidad económica parece ser el único propósito de esta *conversión*. Así se deduce directamente de la Exposición de motivos del Decreto y del contenido del mismo, que casi se limita a abordar tan sólo este problema. Vid., especialmente, el artículo 5, al someter a estas dos Confederaciones el régimen de inspección y de intervención del Ministerio de Hacienda en los Organismos autónomos o Cajas especiales.

monio innegable de cómo al margen de la individualización formal de las Confederaciones funcionan éstas mediante una adscripción objetiva y material de competencias. El derecho no recoge la personalidad de las Confederaciones del Guadiana y del Tajo. No la tienen recibida del ordenamiento positivo. Y si observamos cómo la estructura real de las mismas es en buena parte análoga a la de las demás, este fenómeno ¿no podrá inducir a pensar que *de facto* las otras la han perdido ya?

Hay además otro argumento (52), quizá el más decisivo, que nos ayuda a comprender el proceso de conversión en órganos del Estado de las Confederaciones Hidrográficas. Una parte de las mismas han alcanzado ya tal condición según el mismo derecho positivo.

No es extraño el fenómeno de que la Administración del Estado transmita a otra persona jurídico-pública materia de su competencia. *Transmisión* que puede hacerse por simple vía de delegación o también haciendo que el ente público menor asuma tales competencias como propias. En definitiva, la nota de la publicidad no sólo permite esta segregación y transmisión de competencias, sino que, además, por realizar precisamente tales funciones peculiares del Estado, la persona jurídica adquiere frecuentemente de esta forma su caracterización como pública. Sin embargo, lo que ya es más peculiar, anómalo incluso, es que la Administración del Estado incluya órganos directos suyos, mantenidos como tales dentro de personas jurídicas distintas del propio Estado. Este fenómeno se da precisamente en las Confederaciones Hidrográficas. Las funciones estatales de las antiguas Jefaturas de Aguas, después de azarosa peregrinación y de constantes alteraciones en la estructura orgánica de la Administración española (53), se estructuran, en aquellas zonas donde no existen Confederaciones

(52) Además de la consideración que recogemos, añanza de forma expresa este proceso de despersonalización de las Confederaciones, la abundante y copiosa regulación establecida acerca de los funcionarios técnicos de las Confederaciones, funcionarios que son del Ministerio de Obras Públicas. De entre las abundantes normas que permiten recoger este enunciado, vid., con carácter general, la Orden de 31 de marzo de 1947 y el Decreto de 28 de noviembre de 1947.

(53) Recojamos tan sólo, por interminables, los orígenes del desarrollo orgánico de estos servicios: las Divisiones Hidrográficas por zonas se suprimen por el Real Decreto de 14 de agosto de 1899: sus funciones se encomiendan en cada provincia a las Jefaturas de Obras Públicas; la Real Orden de 16 de diciembre de 1899 aprueba las instrucciones para el desarrollo de los Servicios Hidrológicos provinciales que se configuran como Secciones dentro de las Jefaturas de Obras Públicas. El Real Decreto de 11 de mayo reorganiza el Servicio Hidrológico creando las Divisiones de Trabajos Hidráulicos sobre base regional; sin embargo, la Real Orden de 9 de mayo de 1901 determina que sean las Jefaturas de Obras Públicas las que de nuevo se encarguen de la inspección de

Hidrográficas, como Servicios Hidráulicos, órganos del Ministerio de Obras Públicas. No obstante, allí donde las Confederaciones están constituidas, tales Servicios se integran, orgánicamente diferenciados y siendo órganos del propio Estado —no hay, por tanto, delegación de funciones—, en las mismas Confederaciones Hidrográficas de las que a su vez forman parte (54). Simultáneamente, institucionalizados tales Servicios, son órganos propios del Estado y también órganos propios de la Confederación. Las Confederaciones, por tanto, en cuanto personas jurídicas públicas, tienen órganos de las mismas que a su vez son órganos directos del Estado, y si por una parte están bajo la tutela del Ministerio de Obras Públicas en cuanto éste ejerce una acción fiscalizadora y de control sobre ellas, al mismo tiempo, por otra, una parte integrante de las mismas depende, en relación jerárquico-orgánica del Ministerio de Obras Públicas, de la Administración del Estado. Aparece convertida ya, como se ve, según el derecho positivo, en propio órgano del Estado una parte de las Confederaciones Hidrográficas.

Sobre el casuismo particular de estas regulaciones positivas he intentado fijar en líneas generales la naturaleza jurídica de las Confederaciones Hidrográficas. Desvirtuadas en su totalidad, a como fueron figuradas en su origen, parece ser no existe fundamento suficiente para mantener una regulación diferenciadora de las distintas Confederaciones entre sí. Quizá

las concesiones de aguas públicas, etc.; pero la Real Orden de 4 de agosto de 1903 crea la Comisión Central de Trabajos Hidráulicos, dando paso a que por el Real Decreto de 6 de noviembre de 1903 vuelvan de nuevo a ser las Divisiones de Trabajos Hidráulicos las que asuman la totalidad de la competencia relacionada con las aguas públicas, etcétera. Suprimidas estas Divisiones por Decreto de 16 de agosto de 1932, se incorporaron tales servicios posteriormente en las Confederaciones Hidráulicas y en los Servicios Hidráulicos, donde aquéllas no existen. Un desarrollo minucioso de las normas orgánicas sobre esta materia, en GARCÍA-TREVIJANO, *Caducidad de concesiones hidráulicas*, en esta REVISTA, 16, págs. 262 y ss., siendo por demás expresivo para nuestro planteamiento la configuración que de los Ingenieros-Directores de las Confederaciones Hidrográficas hace «como subrogados de los antiguos Jefes de Aguas».

(54) El argumento que recojo aparece, desde luego, con validez exclusiva para aquellas Confederaciones Hidrográficas que tienen, según el Derecho positivo, personalidad propia: en relación con aquellas otras de las que no puede predicarse esta característica, no hay lógicamente necesidad de apoyarse en este argumento. Sobre la integración de tales servicios dentro de las Confederaciones, vid. nota 53. El Decreto de 10 de enero de 1947 funde las Jefaturas de Obras y las Jefaturas de Aguas existentes en las Confederaciones y en los Servicios hidráulicos en un solo órgano. Es interesante para nuestra argumentación la análoga consideración orgánica que, tanto en uno como en otro caso, reciben estos Servicios en relación con la Dirección General de Obras Hidráulicas.

el establecimiento de un cuerpo normativo único, sancionado, por otra parte, por la uniformidad real con que el régimen administrativo las ha configurado, podría ser quizá el primer paso para un efectivo y sustancial robustecimiento de las mismas. No hay razón de ser para mantener una divergencia normativa cuando precisamente la inaplicación de las distintas regulaciones concretas ha impuesto y sancionado un cierto criterio de uniformidad.

IV

LA REPRESENTACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS EN LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS

Las Confederaciones Hidrográficas aparecen intentando satisfacer una aspiración excesivamente ambiciosa ya en su mismo origen. En concreto, la de superar en cierto sentido la artificiosa homogeneidad de las divisiones administrativas como áreas de ejecución y gestión de determinados servicios públicos. Asimismo, buscan romper las propias configuraciones regionales inspiradas en una estructuración política mediante el apoyo de la actividad de la Administración en una base exclusivamente natural. Se trata, por tanto, de actualizar en toda su intensidad y amplitud un sistema de regionalismo administrativo. El área provincial se supera en su totalidad; pero es que además este planteamiento regional tiene como base un área de acción estricta y exclusivamente natural, lejos de cualquier determinación política (55).

Sus funciones son amplias: pretenden convertirse en pequeños Ministerios de Fomento regionales, tomando como eje de su estructura la división hidrográfica. La administración de las aguas, siguiendo en este punto la línea tradicional, no se plantea ni se reduce a su configuración

(55) Con anterioridad a la aparición de las Confederaciones, el I Congreso Nacional de Riegos había determinado la conveniencia de constituir la Mancomunidad Aragonesa y la Mancomunidad Económica del Ebro, comprendiendo esta última una agrupación extensible a Aragón, Rioja, Navarra, y aplicable a toda la zona de influencia del Ebro. Vid., sobre estos puntos, LACUESTA, *La conveniencia de constituir la Mancomunidad Económica del Ebro*, «Actas», cit., I, pág. 225, y MONEVA PUYOL, *La Mancomunidad Aragonesa y el Regadío de Aragón*, «Actas», cit., II, R. Es interesante recoger la observación formulada por GASCÓN Y MARÍN a esta última propuesta, «Actas», cit., I, pág. 114, precisamente en el sentido que recogemos en el texto, de despolitizar en su totalidad el planteamiento formulado, para que exclusivamente se refiera a su valoración administrativa.

restringida y escueta. Junto a la administración propiamente tal, en su más peculiar sentido, la realización de las obras públicas para la mayor explotación de los regadíos, los planes de colonización, las construcciones viales, los planes de industrialización, etc. Hay en la asunción de esta técnica concreta una continuidad obvia con la estructuración formulada por el Plan de Riegos del Alto Aragón. Las Confederaciones se establecen, por tanto, como síntesis coordinada de esas distintas competencias funcionales que se aúnan sintéticamente. Ello explica que en ocasiones se imponga expresamente la dependencia administrativa de las mismas Confederaciones, no sólo de la Dirección General de Obras Hidráulicas, sino también, a través de este órgano, de aquellas dependencias de la Administración del Estado cuya competencia material tiene relación con los trabajos propios de las Confederaciones (56). Las Confederaciones son, pues, en origen, síntesis de toda la acción administrativa referida a estas materias. La primera y más sustancial escisión de este conjunto de funciones la constituye quizá la segregación, de entre sus competencias, de todo lo relativo a las obras de colonización (57). La diversidad material de estas distintas funciones se unifica, pues, a través de las Confederaciones Hidrográficas. Y así de tal forma, desde esta perspectiva unitaria, se establece no sólo el planteamiento de la acción administrativa a desarrollar, sino que el mismo criterio se mantiene en la realización y ejecución por las Confederaciones de toda esta actividad administrativa. Institucionalización unitaria de distintas funciones y, consecuentemente, unidad no sólo en el planteamiento —plificación—, sino también unidad en la gestión, en la ejecución.

Para realizar toda esta tarea, la regulación de las Confederaciones reclama directamente la presencia de los administrados. La representatividad se estructura en el seno de las Confederaciones; dentro de ellas cristaliza a su vez en determinadas formas orgánicas. Los interesados, en su más amplio sentido, son llamados no sólo para la administración superior de las aguas de toda una cuenca hidrográfica, sino también para toda esa

(56) Así, por ejemplo, de forma expresa, el art. 21 del Reglamento de la Confederación del Segura, aprobado por Decreto de 7 de diciembre de 1955. Sobre esta realización unitaria en la técnica de los regadíos norteamericanos, vid., *infra*, nota 66.

(57) Sobre la segregación de entre las funciones de las Confederaciones Hidrográficas de aquellas relativas a colonización, y que plenamente había de asumir el Instituto de Reforma Agraria, vid., FECEJ-SACRISTÁN, *La reforma agraria y el regadío*, «Actas del V Congreso Nacional», cit., I, págs. 373 y ss., y muy especialmente los debates acerca de esta comunicación.

actividad compleja que de tal administración se deriva y que las Confederaciones debían asumir entre sus funciones.

En la Asamblea y en la Junta de Gobierno están representados directamente los administrados. La Asamblea es en origen el órgano supremo de la Confederación, fundamentalmente deliberativo y de control. Su integración responde en su mayoría, junto al restringido número de miembros oficiales de la misma (58), a la propia representación de los intereses directamente afectados. Representantes de los usuarios agrícolas de las aguas y de los aprovechamientos industriales; representantes de las obras de riego ejecutadas, o en ejecución, o que tengan ya el proyecto aprobado; representantes de las organizaciones obreras y de las Asociaciones de propietarios de fincas rústicas y de los arrendatarios de las mismas; representantes de las Juntas de Obras de Puertos y de los Municipios; representantes de las Sociedades Económicas de Amigos del País y de los usuarios forestales; representantes de la Banca, etc. (59). ¿Puede darse un criterio más amplio en esta llamada a la gestión de los interesados en la administración de las aguas? Representatividad que, por su parte, y así puede deducirse del enunciado anterior, se estructura según el criterio del aprovechamiento global, no, pues, exclusivamente en razón de los intereses agrícolas.

La elección de tales representantes es establecida de forma distinta, ya que si por ejemplo en las Confederaciones del Ebro, del Pirineo Oriental y del Duero la base inicial para llevarla a cabo es el área municipal, en la del Segura y en la del Guadalquivir se supera tal criterio por el más lógico de la fijación de zonas sobre una base natural (60).

(58) Los miembros oficiales que integran las Asambleas varían según los Reglamentos de las distintas Confederaciones. Así, por ejemplo, en la Confederación Hidrográfica del Duero lo son el Delegado del Gobierno, el Ingeniero-Director de la Confederación, el Ingeniero-Jefe de Aguas, el abogado del Estado Jefe de Valladolid, el Interventor General de Hacienda y «los representantes de las Diputaciones y de los Ayuntamientos que cooperen a las obras o servicios de la Confederación, de forma que representen una cuantía superior a cien mil pesetas»: art. 10 del Reglamento de 18 de septiembre de 1935. Vid. también, entre otros, para las distintas Confederaciones, el art. 10 del Reglamento de 8 de septiembre de 1935 para la del Guadalquivir, y el art. 6 del Reglamento de 13 de septiembre de 1935 para la del Pirineo Oriental.

(59) En la enumeración recogida en el texto, hemos procurado tener presente el desarrollo, ya particularizado, que se recoge en los distintos Reglamentos de aquellas Confederaciones que se organizan representativamente. Enunciado que, por su parte, no es sino desarrollo, para cada caso concreto, del art. 15 del Decreto de 5 de marzo de 1926.

(60) Sobre los distintos sistemas de elección establecidos en las diferentes Confederaciones, así como una valoración de los mismos, vid. JORDANA DE POZAS, *Las organizaciones colectivas*, cit. por MONTIEL, *Las instituciones administrativas*, cit., págs. 50 y ss.

Así integradas las Confederaciones, constituyen en cierto modo una excepción al principio de la no representatividad de la Administración pública frente a la Legislación (61). Es cierto, no vamos a pretender que sea el único supuesto excepcional, que la representatividad se da con diversidad de matices en distintos campos de la organización administrativa. Muy especialmente, por ejemplo, integrando distintas instituciones del Régimen Local. Sin embargo, en estos casos concretos, la representación de los administrados ofrece un innegable carácter político, por encima incluso de su significación peculiarmente administrativa. Negar esta última caracterización es algo que no corresponde exactamente con la realidad. Sin embargo, la representación de las Confederaciones aparece impuesta desde un ángulo estricta y decididamente administrativo. La «adjunción de profanos» (62) a la Administración se realiza absolutamente por las Confederaciones. Que se articule sobre un principio de representación, entre otras cosas, la aprobación del plan anual de riegos, la fijación del orden de ejecución de las obras, la determinación del canon de mejora que se impone sobre futuros aprovechamientos, la declaración de expropiación forzosa, las incautaciones de zonas regables, la distribución de las cargas de plusvalía entre los afectados por las mejoras, materias todas ellas estrictamente administrativas, me parece por sí solo un hecho merecedor de ser resaltado.

Frente a esta estructuración innegablemente amplia y generosa, ¿cómo puede mantenerse la afirmación anteriormente apuntada de que las Confederaciones han supuesto la quiebra y la ruptura del principio de la administración autónoma de las aguas? Contraste innegable, cuya solución nos la facilita tan sólo el análisis desapasionado de los hechos; la observación de treinta años de historia de las Confederaciones Hidrográficas. Porque frente a la regulación normativa, la realidad ha sido muy distinta. Admitir jurídicamente la validez de esta última, no en una manifestación esporádica que pudiera estimarse más o menos casual, sino en una trayectoria mantenida, es consecuencia obligada que impone la superación de una perspectiva exclusivamente normativo-positivista. Asumir, por el contrario, este último planteamiento, nos proporcionaría, sin duda alguna, una representación equivocada de lo que las Confederaciones Hidrográficas son.

Porque los enunciados positivos han servido sólo de cobertura. Según

(61) C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, s. f., págs. 315 y ss.

(62) C. SCHMITT, *Teoría*, cit., pág. 316.

ellos, vigentes todavía, las Confederaciones asumen bajo la vía del control a las Administraciones menores en materia de aguas; toman para sí, mediatizándolas al menos, parte de las funciones de las Comunidades de regantes. Las Confederaciones Hidrográficas aparecen de esta forma como culminación de una pirámide cuyas bases se asientan históricamente en nuestro régimen jurídico-administrativo de las aguas: gestión por parte de los interesados. Sin embargo, bajo esta orientación normativa, incluso bajo la formulación expresa de los distintos Reglamentos, no sólo de continuar, sino, más aún, de afianzar esta directriz, las Confederaciones Hidrográficas han impedido se desarrollara en un ámbito superior este proceso de gestión autónoma en la administración de las aguas. Simultáneamente a su despersonalización, han marginado de forma creciente la presencia de los interesados bajo el impulso de la tecnocracia administrativa. El enunciado positivo —repito— es exclusivamente cobertura de una trayectoria que *de facto* ha producido precisamente consecuencias opuestas. Frente a la prescripción tajante de las sesiones semestrales de las Asambleas generales está la realidad de Confederaciones que en diez años no han reunido ni una sola vez las Asambleas generales.

Teniendo en cuenta tan manifiesto contraste, es preciso, sin embargo, no sólo denunciarlo, sino buscar también su explicación, sus causas. A nuestro parecer hay dos fundamentales: en primer lugar, esta situación aparece como consecuencia directa, inmediata, de uno de los problemas más vitales e importantes del Derecho administrativo: la inaplicación de las leyes, de las normas, por parte de la Administración pública. En tal caso, ¿cuál es la valoración jurídica que de este fenómeno puede derivarse? El es testimonio de por sí fehaciente, queramos o no, de una posición de supremacía de la Administración. Quede referido este problema tan sólo en su enunciado: explica además lo que anteriormente hemos recogido. Mediante la inaplicación normativa la Administración pública española ha cortado, casi en seco, la trayectoria inmanente en el ordenamiento de las aguas públicas por lo que a la administración y gestión de las mismas se refiere.

Una segunda causa —precisamente de signo contrario a la anterior— podemos establecer para explicar el contraste señalado. La inhibición real de los administrados ante la obra de las Confederaciones Hidrográficas. El proceso desarrollado inmediatamente después de su creación hasta la fecha, es prueba irrefragable de la fragilidad e inconsistencia de aquel movimiento inicial de adhesión a la obra de las Confederaciones, fruto,

por otra parte, más de la presión política que de una sincera manifestación de la masa social sobre la que las Confederaciones habían de actuar. El proceso que hemos calificado de inmanente en el ordenamiento de las aguas fué alterado en su curso normal por las Confederaciones Hidrográficas, informadas por un equivocado paternalismo administrativo que de propósito se buscaba. Con estas mismas palabras se expresa textualmente quien fué principal propulsor de la obra de las Confederaciones: se busca imponer no una acción tutelar, sino paternal (63). Y en este caso, como en todos los que una reforma administrativa se impone, en desacuerdo con las bases sociológicas sobre las que la Administración pública actúa (64), el resultado fué el de la total inhibición de los administrados a esa estructura que, impuesta, podía incluso llegar a determinar obligatoriamente su conducta, pero a la que nunca prestan su colaboración. Paternalismo que impulsa a la tecnificación, al margen de los intereses, de las necesidades concretas y reales. Intereses, necesidades, que a lo sumo podrán ser conocidos, pero nunca vividos; y la determinación que sobre ellos se haga tendrá siempre, nos guste o no, la estructura de algo que se impone, no de algo que surge. Y con ello, consecuentemente, la carencia total de una verdadera colaboración por parte de los administrados.

V

ACCIÓN PLANIFICADA DE LAS CONFEDERACIONES: LA TÉCNICA DE LOS REGADÍOS NORTEAMERICANOS

Reiteradamente he señalado cómo la acción de las Confederaciones Hidrográficas responde antes que nada a un criterio planificador. Sujeción a una línea, a un método previamente determinado. Con carácter general lo recoge en toda su amplitud el Decreto-ley de 28 de julio de 1928. A su vez, encuadramiento del plan dentro de un orden conjunto superior. Es función de la Confederación —dice, por ejemplo, el art. 7.º, 1), del Decreto de 7 de septiembre de 1935— «la formación de un plan de aprovechamiento ge-

(63) LORENZO PARDO, *La Confederación Sindical*, cit., pág. 10.

(64) Sobre la necesidad de precisar y conocer la base sociológica de toda reforma administrativa, e incluso, en cierto sentido, el condicionamiento que aquélla le impone: por todos, LESSONA, *Scienza delle amministrazione e diritto amministrativo*, Roma, 1957, pág. 11; LÓPEZ ROBÓ, *Justicia y Administración en el Reino Unido*, Madrid, 1958, página 34.

neral, coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos de la cuenca respetando en sus líneas básicas el que con carácter general sea formulado legalmente».

Y una configuración objetivo-material —que es, como vimos, la que inspira las funciones de las Confederaciones Hidrográficas—, determina en síntesis unitariamente organizada toda la realización de la acción administrativa que se refiere a los distintos aspectos materiales de tales funciones. Quizás sea precisamente este planteamiento, de entre los que las Confederaciones Hidrográficas han asumido, el que ofrezca mayores posibilidades técnicas. Planteamiento que por su parte veremos ha sido totalmente abandonado con un retorno a las viejas estructuras, totalmente diferenciadas (65).

Las Confederaciones han quedado desvirtuadas, en su totalidad. Por defectos originarios de su propia estructura, en unos casos; por abandono de sus propias técnicas, en otros. Pues bien, es importante contrastar que mientras aquí abandonábamos estas técnicas de gestión, otras realizaciones análogas se ponían en marcha en otros países. Destaca especialmente el caso de Norteamérica, donde el paralelo con las Confederaciones españolas es sorprendentemente exacto, y esto no sólo en su realización, sino incluso también en su propia génesis, y, en fin, en cuanto al condicionamiento que la acción administrativa del Estado en relación con los regadíos habría de sufrir por los desarrollos de la política (66).

(65) Frente a la unidad en la realización de las zonas de riego, y de la actividad que consecuentemente de ésta se deriva, va a distribuirse la actividad administrativa según el criterio de su volumen material, entre las competencias de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura; así, por ejemplo, es frecuente encontrar en las distintas normas que a estos planes se refieren, un artículo en el que, después de fijar las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas, y concluyendo la enumeración de aquellas obras que entran dentro de su competencia, se dice textualmente: «La ejecución de los restantes servicios de las redes, acequias, desagües y caminos corresponde al Ministerio de Agricultura por tener la consideración de secundarios.» Por todas, las Ordenes de 27 de febrero, 22 de marzo, 16 de abril y 15 de junio de 1956. Este esquema, ciertamente planificado y coordinado al máximo en su concepción positiva, conduce necesariamente a desfaseamientos que la realidad ofrece y que constituyen máximo entorpecimiento para la eficacia de la actividad desarrollada por la Administración.

(66) Hemos aludido más atrás a distintas realizaciones norteamericanas en materia de aguas, así como a su posible paralelo con los desarrollos españoles: vid., sobre un extremo concreto, PÉREZ OLEA, *Transportes de Madrid y aguas de Barcelona*, en esta REVISTA, 24, págs. 312 y ss. Este paralelo de técnicas adquiere, sin embargo, su máxima operatividad en lo que se refiere a los regadíos, cuyos planteamientos, según vimos recogiendo las referencias de GLAESER, ofrecían ya una sólida tradición. Fué, sin embargo, a raíz de la crisis económica del 29, que, como es sabido, repercutió en Norteamérica

VI

LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS Y LOS PLANES REGIONALES

Con un activo en su haber —conjunción de funciones diversas—, y también con un pasivo —escisión de los interesados en la administración de las aguas—, las Confederaciones Hidrográficas ofrecen actualmente una

acaso como en ninguna otra parte, cuando, abocado el país también en una crisis social, la Administración demócrata, impulsada por la opinión pública —amplia semejanza con el planteamiento español de comienzos de siglo—, se propone en toda su amplitud el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos. Una posición ideológica decidida prepararía el camino. Y una literatura apologética surgirá más tarde en distintas partes, laudatoria de las realizaciones norteamericanas. En tal sentido, los nombres de J. HUXLEY y LILIENTHAL están vinculados a páginas que pertenecen a esa literatura redencionista tan semejante a la de COSTA o MACÍAS PICAVEA. La gran depresión económica norteamericana marca, en este aspecto, el comienzo de una nueva época, que será fundamentalmente de coordinación y planificación: vid. GLAESER, *Public utilities*, cit., pág. 29. La acción del poder público sobre los recursos hidráulicos es punto de partida básico en el programa de la Administración demócrata y constituye una de las partes más importantes de su programa político. No obstante, las realizaciones establecidas para tal fin habrán de sufrir muy directamente el impacto de los cambios políticos. Así, una de las primeras manifestaciones de la Administración republicana será la de cambiar el planteamiento anterior, reduciéndolo siempre en su contenido, suspendiéndolo en unos casos, restando en otros la colaboración del Gobierno federal. Las necesidades reales han impuesto, sin embargo, un retorno sobre los esquemas anteriores, todavía con más intensidad si cabe que en su fase primitiva. Renacer que se mantiene sobre la base del aprovechamiento integral de las cuencas hidrográficas. Sobre los impactos políticos sufridos por las distintas realizaciones en materia de riegos, HUFFMAN, *The Role of Private Enterprise in Water Resources development*, en la Revista «Law and contemporary problems», número monográfico sobre *Water Resources*, 1957, 22, 3, 439 y ss.; sobre este punto concreto, WENGERTS, *The Politics of River Basin Development*, en la misma Revista, número monográfico sobre *River Basin Development*, 1957, 22, 2, 258 y ss. La realización de las obras de riego se impone sobre un amplio sistema de cooperación entre el Estado federal, los Estados particulares, las ciudades, etc., que cristaliza en un sistema de descentralización sustantiva. Todas las funciones relativas a una materia concreta —en este caso, los riegos y su integral aprovechamiento— son resueltas y competentes generalmente en su totalidad a un ente único. Es el mismo planteamiento de nuestras Confederaciones: vid. una valoración sobre las posibilidades, tanto a favor como en contra, que esta estructuración permite alcanzar, en FESLER, *National Water Resources Administration*, en la misma Revista cit., 22, 3, 449 y ss. Este sistema de fijación de competencias materiales permite además, por su parte, eludir en lo posible las dificultades ocasionadas por la confusión de competencias sobre estas materias, no sólo entre los distintos Estados afectados por el plan concreto, sino también entre estos últimos y el Gobierno federal. Toda la actividad que tomando como base la realidad hidrográfica se desarrolla, cristaliza, pues, sustantivamente en la constitución de diversas corporaciones para cada valle. Es un criterio que se prefiere a aquel otro alternativo de comisiones

efectividad del todo distinta a la que les correspondía tal como fueron estructuradas. Analizando en su conjunto la experiencia que representan, es difícil juzgarla porque no fué hecha realidad. Sin embargo, algunos

interdepartamentales —desarrollo seguido actualmente en España—, criterio que en la gestión no alcanza indudablemente la efectividad del primero. Sobre este punto he tomado ya posición personal en el texto de este trabajo a favor de sintetizar lo más posible en determinados entes, esa pluralidad de atribuciones determinadas materialmente, sistema preferible, en razón de su eficacia, al de Comisiones mixtas. Nuestra geografía hidráulica, por ejemplo, ofrece no escasos supuestos de obras de colonización terminadas, no puestas en explotación por no haberse concluido todavía las obras de riego; o inversamente, obras de riego inservibles por no estar hechas aún las distribuciones menores. Tal es el resultado normal, lógico, consecuencia directa de la misma diversidad orgánica en el planteamiento de la gestión. Este último esquema está, pues, presidido por el espejuelo de una coordinación a ultranza, en perjuicio de su directo resultado. De aplicarlo en su total extensión, pocas van a ser las atribuciones propias que resten a los Ministerios concretos y a sus órganos: es difícil encontrar materia que no ataña sustantivamente, en mayor o menor grado, a dos o más Departamentos. Es cierto que se impone coordinar; más aún, es una verdadera exigencia, pero quizá sea preferible, para no tener que plantearse tal exigencia en términos un tanto desorbitados, seguir la vía inversa: en vez de diversificar y luego coordinar —en perjuicio de su eficacia, repito—, mantener unidas, siempre que sea posible, las distintas competencias materiales. Si buscamos, pues, resumir las notas más importantes de la obra llevada a cabo en Norteamérica en materia de riegos, podemos establecer dos fundamentalmente: primera, la conexión del sistema de regadíos con otras actividades; segunda, tendencia a un fortalecimiento en el control por parte del Estado federal, manteniendo asimismo de forma directa en los esquemas estructurales la presencia operante de los particulares. El propio EISENHOWER lo reconocía recientemente al sancionar como una de las líneas de su política hidráulica, no sólo continuar la coordinación, ya tradicional, de los distintos aprovechamientos de los recursos, sino mantener también la necesaria y directa participación de los ciudadanos privados, así como de los Gobiernos locales en esta empresa (cit. por HUFFMAN, *The role*, cit., pág. 440). Sobre este problema, además de los trabajos citados, muy especialmente ENGELBERT, *Federalism and Water Resources Development*, en la misma Revista, 22, 3, págs. 330 y ss. De entre los resultados alcanzados, merecen destacarse innegablemente las obras del Valle del Tennessee, que originariamente afectaban a siete Estados, tomando como base exclusiva de su desarrollo un área natural. En la Tennessee Valley Authority Act, se fijó el 18 de mayo de 1933 el intento de la obra: «Aumentar... el bienestar social y económico de los que viven junto a la cuenca.» TVA se constituía como el primer ente federal al que se le asignaba por el Congreso una tarea de integración regional, fijando las competencias del mismo con un criterio sustantivo. Su desarrollo responde al más depurado planteamiento de Administración descentralizada: la dirección del TVA no reside en Washington, sino en la cabeza de la región; los directores viven allí en contacto directo con la realidad; las más importantes decisiones se toman en la misma región por quienes directamente la conocen. Sobre la estructuración concreta del TVA, así como sobre la forma de su financiación, de entre la abundante literatura sobre este punto, vid., especialmente, GLAESER, *Public utilities*, cit., pág. 570, y MARTIN, *The Tennessee Valley Authority: A study of Federal Control*, en la misma Revista cit., 22, 3, en su totalidad, así como las referencias bibliográficas recogidas en estas obras. Sobre reali-

de los principios que promovieron su creación, precisamente los que recogíamos en el activo sí puede afirmarse que no han sido superados. En concreto, en lo que se refiere a la unidad de acción administrativa frente a la polivalencia de posibilidades que de la realidad hidráulica pueden derivarse. No obstante, por una y otra causa, las Confederaciones Hidrográficas han ido sufriendo paulatinamente la reducción real de sus funciones; y con ello, de su propia sustantividad. Nuevos órganos, nuevas figuras jurídicas las han asumido. Es, en definitiva, un fenómeno demasiado común en nuestra organización administrativa. Se acentúa la independencia y la individualización material de unas funciones, para reclamar después, consecuentemente, la individualización de nuevas formas orgánicas. La perplejidad, e incluso el espejuelo por lo nuevo, llevan a despojar de funciones a los organismos con alguna historia, por poca que sea, afirmando de ellos que no sirven y que «son insuficientes ante las nuevas exigencias». Verdadero despojo, tanto más objetable técnicamente cuando lo que se trata de llevar a la práctica son precisamente las mismas finalidades que los órganos a los que se despoja de competencias trataban de actuar.

Los planes conjuntos de puesta en riego, distintas Comisiones interministeriales, los planes provinciales y regionales, suponen en el fondo la máxima quiebra de las Confederaciones Hidrográficas en cuanto a sustantividad propia. De éstas asumen, sin embargo, el esquema planificado de la explotación que hemos recogido. Además, otras diferencias nuevas se imponen. La conjunción de las distintas funciones es, desde luego, exigencia ineludible. Sin embargo, esta conjunción se plantea de forma inversa. El enlace de las distintas funciones materiales no se establece en relación con los propios interesados, sino que, por el contrario, estos puntos de unión se buscan exclusivamente en los distintos órganos administrativos. Es decir, que este planteamiento coordinado se asume tan sólo en su enlace desde arriba —Comisiones interministeriales— y no en la particular referencia de los interesados directos —agricultores, industriales, comerciantes—. Y junto a ella otra variación más operante todavía: la diversidad orgánica a que conduce una individualización material, impone

zaciones en otras cuencas, en relación con Columbia y Colorado, etc., GLAESER, *Public utilities*, cit., págs. 439 y ss; CRAINE, *The Muskingum Watershed Conservancy District: A study of Local Control*; y en relación con las cuencas reducidas, planteamiento este último objeto de máxima preocupación por la Administración republicana, MORGAN, *The Small Watershed Program*, los dos en el número monográfico de la Revista cit., 22, 3, págs. 378 y 405, respectivamente.

sí, una coordinación en el planteamiento —Comisiones Técnicas Mixtas—. Incluso una «supervisión coordinada» en la realización, de validez más o menos equívoca en cuanto a su eficacia. Pero generalmente no en la ejecución concreta donde falta un órgano que unitariamente asuma todas esas funciones. El complejo funcional mantenido y diferenciado es causa inevitable del entorpecimiento en la acción administrativa. No cabe duda que la eficacia de un órgano único es innegablemente mayor que la de las Comisiones interministeriales, en las que su misma constitución por principio les priva de la fuerza real que a todo órgano unitario corresponde.

Planes provinciales. La Ley de 7 de abril de 1952 y la de 6 de julio de 1953 tipifican en cierto sentido la acción administrativa conjunta referida a dos situaciones particulares: planes de elevación económica de las provincias de Badajoz y Jaén (67). Recientemente, una formulación con carácter general de los planes provinciales de obras y servicios, establecida en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 y que aparecen articulados por el Decreto de 13 de febrero de 1958, desarrollado a su vez por Orden de 29 de marzo (68). Todo ello, en definitiva, también nuevo impacto en la técnica de las Confederaciones: la determinación del área base, no con un criterio natural, sino administrativo: la provincia.

Planes regionales de colonización e industrialización de las grandes zonas regables. El Decreto de 24 de junio de 1955 crea la Comisión especial de los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura para el aprovechamiento de los ríos o unidades geográficamente determinadas. Planes conjuntos de elevación económica articulados ahora sobre una base natural, que recientemente se han establecido con carácter general: el Decreto de 13 de febrero de 1958 (69). Por él se crea la Comisión de Di-

(67) La presencia de la Confederación Hidrográfica del Guadiana en el Plan Badajoz formulado por Ley de 7 de abril de 1952, para la «mejor realización» del mismo, dispuesta por el art. 3.º del Decreto de 20 de febrero de 1953, y su encuadramiento en el esquema que la Orden de 4 de octubre de 1952 establece, queda, sin embargo, al margen de ofrecer un significado real que pueda determinarse como contrario en su efectividad a la trayectoria recogida en el texto.

(68) Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, en su totalidad, el apéndice a *Problemas actuales*, cit., *Los planes provinciales de obras y servicios*, págs. 149 y ss.

(69) No deja de extrañar en todo este desarrollo de los planes regionales y provinciales de las zonas regables, no sólo el alejamiento de los administrados en los mismos, sino, lo que ya parece menos justificable, de los propios entes territoriales menores. Este criterio recibe en el Decreto de 18 de febrero de 1958 su más amplio refrendo en una estructura total y absolutamente centralizadora. La Provincia tan sólo aparece directamente representada en las Comisiones regionales o provinciales por el Presidente

rección y las Regionales o Provinciales que sean necesarias para la formulación y desarrollo de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las grandes zonas regables. Las Confederaciones son despojadas casi en su totalidad de sus funciones fundamentales (70). Las reciben distintas Comisiones. Hay casi un traslado de competencias. La finalidad casi exclusiva es crear algo nuevo, aunque sustancialmente se trate de análoga competencia material (71).

Ya las palabras de la Exposición de Motivos de este último Decreto, cuando señala la conveniencia de intensificar las obras hidráulicas, así como completar las obras de puesta en riego y colonización, con su inclusión además en un plan coordinado con los aprovechamientos industriales o hidroeléctricos, podían encontrarse no sólo en espíritu, sino también casi con similitud gramatical, en los textos de cualquiera de las Confederaciones. Y uno de los supuestos, quizá el más importante que el artículo 2.º prevé para la fijación del área base, es precisamente el de zonas pertenecientes a *un mismo sistema hidráulico*. Pero ¿no era éste el criterio que ya las Confederaciones habían implantado? Y el artículo 9.º, al enumerar los extremos que deben ser recogidos por el Plan, lo que en cierto sentido fija la amplitud del mismo, enuncia buen número de las competencias atribuidas a las Confederaciones Hidrográficas.

de la Diputación y los Consejeros Nacionales. La presencia de estos últimos en tales comisiones da a las mismas un matiz político abiertamente contratante con el criterio exclusivamente técnico que parece inspirar la composición de tales Comisiones. Por otra parte, parece que las funciones que a las Diputaciones se les asignan no sobrepasan de las de pagar los gastos de la Secretaría en que resida la Comisión (*sic*): art. 11, párrafo 2. Se trata de un servicio estatal; por ello que este Decreto aparezca en tal punto abiertamente ilegal al imponer tal carga a las Diputaciones Provinciales, pues infringe el art. 9.º de la Ley de Régimen Local, que expresamente señala que «sólo por medio de una Ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los Municipios y las Provincias o que determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración general del Estado».

(70) Es cierto que, como posible contrapartida (?) de este despojo total que las Confederaciones sufren, se impone la presencia, en las Comisiones Regionales, del Director de la Confederación. Sin embargo, el carácter de esta representación corresponde realmente al significado actual asumido por estas últimas como órganos técnicos de la Administración del Estado.

(71) De lo que llevamos dicho es preciso reconocer, sin embargo, que ese traslado sustancial de competencias materiales ha recibido, acaso tan sólo por lo que respecta a la industrialización, un impulso y desarrollo que en los planteamientos anteriores de las Confederaciones no se consignaba, consecuentemente con el fenómeno innegable de la escasa relevancia que el aspecto industrial ofrecía cuando se establecieron las distintas Confederaciones Hidrográficas.

Hemos señalado antes la conveniencia de una regulación uniforme de las distintas Confederaciones. Parece no existen razones suficientes para mantener tales divergencias normativas. También es preciso, además, delimitar las funciones de las mismas; fijar su competencia material, robustecerlas, o reducirlas a los límites justos que representan. La determinación de este dilema corresponde a la política administrativa; reclamar, sin embargo, lleven a cabo las funciones normativamente atribuidas es tarea genuina y peculiar del Derecho administrativo. Y si aquélla pudiera aconsejar robustecer las funciones de las Confederaciones Hidrográficas, sancionando un retorno en cuanto a la ejecución unitaria de su competencia material —administración de las aguas, colonización, etc.—, una real y efectiva subsunción de los administrados, al menos en parte de estas tareas, no parece sea desaconsejable. La mejor sustitución de una genuina representación política sólo puede facilitarla una auténtica representación de los administrados en las tareas de la Administración. Porque no se trata de incorporar una espontaneidad caótica en tales cometidos, sino que tales intereses pueden ser perfectamente dirigidos. Que, por otra parte, si tal subsunción se lograra en su medida real y eficiente, se alcanzaría continuar una tradición sin más paréntesis que algo más de un cuarto de siglo. Si, por el contrario, no se alcanza, las Confederaciones Hidrográficas realmente habrán terminado con el régimen de la administración autónoma de las aguas en su grado superior.

A D D E N D A

Finalizado, y en prensa, el trabajo anterior, publica el «Boletín Oficial del Estado» la Orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de mayo de 1958 por la que se constituyen distintas Comisiones provinciales y regionales, previstas en el art. 11 del Decreto de 13 de febrero de 1958. Con el carácter de Comisiones provinciales se establecen las de Cáceres, Granada, Salamanca y Sevilla. Como Comisiones regionales, las del Alto Aragón y la de las Bardenas, de carácter interprovincial y con sede en Huesca y Zaragoza, respectivamente. Se trata de completar orgánicamente los enunciados contenidos en el Decreto de 18 de febrero de 1958. La directriz en éste mantenida de reducción sustancial de la competencia de las Confederaciones se afianza. Los órganos ejecutivos de su quiebra aparecen ya fijados.