

## **IX. CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS**

Por

Gabriel Cano García (\*)

### **1. Introducción**

Este trabajo se incluye en el curso organizado en Alicante por la UIMP sobre *Hitos históricos en los regadíos españoles*, localizándose casi al final por razones cronológicas. Ello aconseja, por un lado, tratar con brevedad los antecedentes y, por otro, extenderse en la situación actual de las Confederaciones. Nos vamos a detener en las relaciones con las Comunidades Autónomas, porque estamos ante dos tipos de espacios con sus contenidos y es conveniente analizar convergencias o desajustes, concediendo preeminencia a los ámbitos político-administrativos, de cara a una mejor Ordenación del Territorio.

---

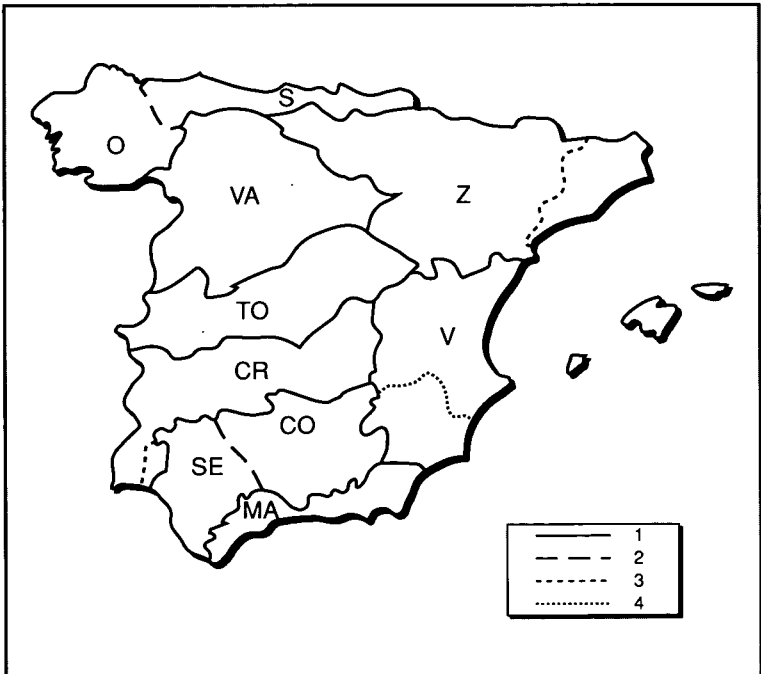
(\*) Catedrático de la Universidad de Sevilla.

## 2. Antecedentes

### 2.1. Divisiones Hidrológicas de 1865

«...Deseando dar nuevos y vigorosos impulsos a los estudios hidrológicos del territorio de la Península, que tanto han de contribuir al fomento de la agricultura y demás industrias, se ha servido dictar...» Así comienza la Real Orden de 29-7-1865, por la que se crean diez divisiones hidrológicas, con denominaciones de capitales de provincia (Santander, Orense, Valladolid, Toledo, Ciudad Real, Córdoba, Sevilla, Málaga, Valencia y Zaragoza), que encabezaban las cuencas señaladas en el Mapa 1.

MAPA 1



En relación con las actuales (línea 1) hay algunas diferencias: la división (trazado 2 del mapa) de la Miño-Cantábrica, lo que se atiende más a la configuración hidrográfica y a los límites autonómicos, y la artificial separación de la Cuenca del Guadalquivir entre Córdoba y Sevilla. Por contra, dos confederaciones de hoy (línea 4) quedan incluidas en la de Valencia (Segura) y Zaragoza (Pirineo Oriental). Así, excepto la parte andaluza, toda la vertiente mediterránea se parcela en dos grandes áreas. Como cuestión de detalle, señalar que en 1865 la divisoria Guadalquivir / Guadiana quedaba más al oeste (4 en el mapa) para incluir la cuenca del Tinto y el Odiel (ésta, junto con el río Piedra, vierte al océano independientemente de las dos grandes cuencas entre las que se encuentra) en la del antiguo Betis. Canarias estaba fuera del esquema y Baleares se asigna al distrito valenciano, a pesar de la imprecisión geográfica de la R.O. que menciona la Península.

## **2.2. Influencia del Regeneracionismo**

El objetivo de propiciar estudios en esas cuencas tiene unos indudables antecedentes en todo lo que es el Reformismo Ilustrado y el Regeneracionismo, cuestiones ya abordadas por otros autores en esta publicación; con lo que el epígrafe solo pretende llamar la atención acerca del enlace de algunos de esos planteamientos con los antecedentes de las Confederaciones. La necesidad de estudios es algo repetido y una determinada concepción de Costa, importante personaje en este asunto, sobre que «Cuando el Ebro baja crecido con ímpetu de torrente, formando olas de barro, pocos se dan cuenta de que ese barro es la corteza vegetal del Pirineo, que se pulveriza y disuelve» (Gómez Mendoza, 1989). Ciertamente precedente ecologista, además; pero el concepto de cuenca y su utilización para delimitar espacios merece un apartado.

### 2.3. Divisorias de aguas y límites territoriales

«Recurrir a las grandes alineaciones orográficas para efectuar una división de la superficie terrestre representa una aportación realizada desde el estricto campo de nuestra disciplina y muestra al mismo tiempo, por lo menos inicialmente, el abandono de las divisiones políticas y la importancia concedida a otros enfoques y conceptos. Esta es la significación, profunda y decisiva, de la obra de Philippe Buache. Se abre un nuevo camino que, en este momento, se precisa ya en dos sentidos: partiendo inicialmente de unas dorsales orográficas quedan dibujadas áreas, unas *cuencas hidrográficas*. En su *Essai de Géographie physique* (1752) y en sus *Cartes physiques* (1754)... Buache expresa sus ideas a un nivel continental. En sus *Carte physique ou Géographie Naturelle* de Francia (1770), Buache muestra, en cambio, la división interna de un estado» (Vila, 1980).

Estas líneas señalan la fecha temprana en que los conceptos *dorsal* y *cuenca* son utilizados en Geografía Regional y se constituyen en antecedentes de divisiones espaciales, si bien ha sido el criterio político-administrativo, basado fundamentalmente en el histórico, el que explica delimitaciones recientes y actuales.

Las provincias de 1833 se van consolidando (Cano, 1987), aunque no han faltado críticas, como, por ejemplo (para aproximarnos a las fechas que analizamos en estos *Antecedentes*), la controversia suscitada en 1880 en la Sociedad Geográfica de Madrid sobre la «División territorial de España», a propósito de lo cual se preguntaban algunos intervinientes: «¿Responde la actual división territorial de España a su constitución orográfica, a los medios de comunicación existentes y a las necesidades administrativas?». Al final, la aceptación viene dada por argumentos políticos e históricos (Hernández Pacheco, 1956).

En torno a ellos giran precisamente los proyectos e intentos de regionalización de la segunda mitad del XIX y princi-

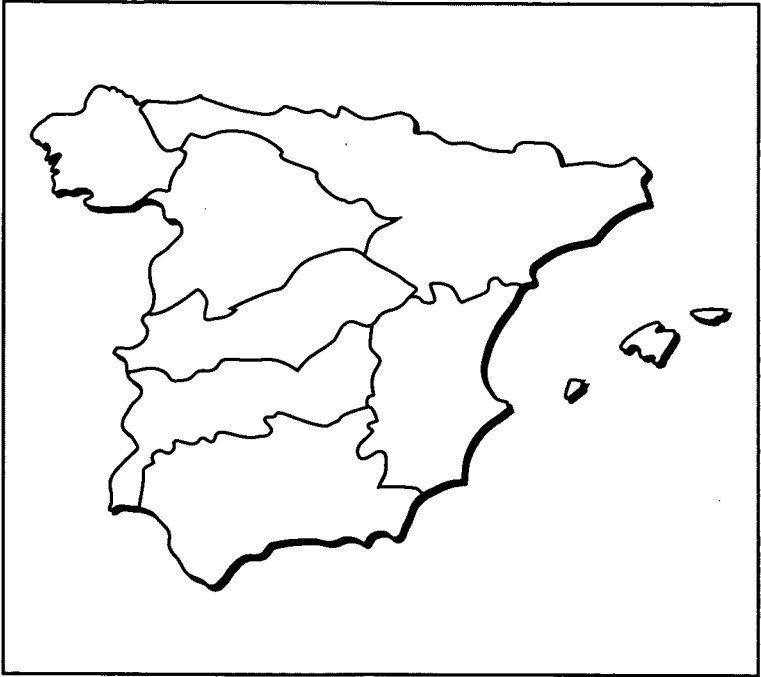
pios del xx (Escosura, República Federal, Moret, Silvela...); y la misma Mancomunidad catalana de 1912 es la suma, tanto en límites como en contenidos, de las cuatro provincias. Lo mismo puede decirse de la Segunda República, los Estatutos de Autonomía de 1931, las divisiones más o menos oficiales durante el franquismo y el mapa actual, que comentaremos después en sus relaciones con las Cuencas. No obstante, hay algunas propuestas de regiones naturales, que en cierta medida tienen en cuenta las dorsales hidrográficas; tales son las de Dantín Cereceda, 1922, y la de Hernández Pacheco, 1932.

#### **2.4. Avatares de las Divisiones Hidrológicas**

Recordados, por un lado, la influencia del regeneracionismo y, por otro, la presencia del criterio hidrográfico y natural en la delimitación espacial, a fin de enmarcar la creación de las Divisiones Hidrológicas; retomamos su análisis para ver la evolución.

En 1870 (R.O. de 27 de diciembre) se suprimen las Divisiones por problemas de financiación y seis años después se restituyen cinco para continuar los estudios, sin los cuales, se reconoce, no es posible actuar. Los distritos son las cuencas del Duero (con capital en Valladolid); Tajo (cambiando de Toledo a Madrid); Guadiana (Ciudad Real); Guadalquivir y lo que se ha llamado después Cuenca del Sur (es decir lo que era en 1865 los distritos de Córdoba, Sevilla y Málaga) en una sola División, con capital en la ciudad califal; y, finalmente, la de Zaragoza. Faltaban, pues, la de Valencia y Orense para completar la Península. En 1881 se restablece la de la ciudad del Turia y se crea la de Lugo, que es la anterior, aunque con otra sede; pero la de Santander se agrega a Zaragoza (Mapa 2).

MAPA 2



Vuelven a suprimirse en 1899, encomendándose los trabajos a las Jefaturas de provincias, y al año siguiente se crean siete, que, respecto a las anteriores (1876-81), restituye la vertiente cantábrica y se une a la del Miño; incluye en la denominación Júcar y Segura, de una parte, y Ebro y vertiente de los Pirineos Orientales, de otra; surge la capital de Oviedo para la cuenca septentrional; y reaparece la de Toledo, si bien Madrid es sede de una Inspección General «para reunir y unificar rápidamente los trabajos a que han de dedicarse esas Divisiones» (R.D. 11-5-1900).

Y es que en dicha disposición se les atribuye «ejecutar lo necesario para que la Dirección general de Obras públicas,

previo informe de la Junta consultiva del ramo, redacte el plan general de canales de riego y pantanos, que será objeto de una ley». A tal efecto, «los Ingenieros agrónomos que prestan servicio en las provincias que, comprenda la demarcación de cada una de las Divisiones de trabajos hidráulicos, suministrarán los datos referentes a su especialidad, concernientes a la calidad de los terrenos regables, cultivos adecuados, cantidad de agua necesaria, abonos naturales y químicos que puedan proporcionarse precios de transporte de los mismos, e indicación de los caminos rurales que se conciptuen más indispensables para el desarrollo de la riqueza agrícola». Como se ve, un programa de regadíos y acción rural.

Así el 25 de abril de 1902 se aprobó el *Plan de Obras Hidráulicas*, que, según Lorenzo Pardo en 1933, no fue realmente un programa de política hidráulica, sino «un catálogo de canales y pantanos, casi todos ellos aislados, sin relación alguna aun dentro de la propia cuenca, algunos francamente incompatibles entre sí...» (Gallego, 1986). Esto es, que, desde nuestra perspectiva, no existe relación entre continente y contenido.

El seis de noviembre de 1903 se añaden competencias (policía, previsión inundaciones, desecaciones, inspección de obras particulares...), pero se resta la cuenca del Segura (que se incluye con los mismos efectos en la «Jefatura de obras contra las inundaciones en las provincias de Levante») a la del Júcar y «la demarcación de las provincias Vascongadas y Navarra, desempeñarán, con relación a la vertiente cantábrica de las mismas, los servicios que se encomienden a las Divisiones». Un año después se encarga a las Jefaturas de Obras Públicas de cada provincia la tramitación de expedientes de solicitudes particulares sobre aprovechamientos de aguas públicas. Es decir, refuerzo de los contenidos provinciales; ámbitos, que, según Rubiales (1973), van adquiriendo el carácter para las fechas de interés en este momento, se refuerza con la Ley de 1882, vigente hasta 1925.

### **3. Constitución de las Confederaciones y evolución**

#### **3.1. Cambios de contenidos. La Confederaciones Sindicales Hidrográficas de 1926**

El R.D. de 5-3-1926 responde a planteamientos distintos de los que llevaron a la constitución de Divisiones. Un cambio territorial apreciable es la denominación de cuenca en lugar del nombre de una capital de provincia. En la exposición de motivos se defiende la existencia de organismos que, por impulso del Estado, contribuyan a la creación de riqueza y, «por lo que a la hidráulica se refiere, son varias las razones que justifican la conveniencia, y aun la necesidad, de su creación». Así, la regularización de caudales «para la alimentación estival de los regadíos...el aprovechamiento económico de la energía mecánica... y la navegación en los tramos bajos..., constituyendo un conjunto coordinado, armónico y eficaz de intereses, y desvaneciendo... una competencia artificiosa de construcciones sobre la base de una integración metódica de intereses y actividades».

Al lado de este bloque de aprovechamientos hídricos globales e integrados, aparecen otros de carácter sindical (que de algún modo se contenía en la Ley de 7-8-1911), social, de afianzamiento legal y de consideración espacial. Es por ello que se propone «la formación de Confederaciones sindicales que bajo la tutela y con la ayuda del Estado, pero con personalidad jurídica suficiente, han de actuar... respondiendo a una realidad geográfica...al mejor aprovechamiento de las aguas...al mayor rendimiento de las obras...y a la creación de riqueza... para dar vigor social a todos los elementos integrantes de esas regiones hidrográficas cuya potencialidad económica puede ser así elevada a su máximo valor».

En el articulado del Real Decreto se concede a las Confederaciones los aprovechamientos de los afluentes principales, cuya declaración corresponde a la Administración pública, y, así mismo, podrían ser adscritos los concesionarios o usua-



rios de los demás afluentes. Las funciones de estos organismos eran la formación de un plan de aprovechamientos, que se presentó en 1933, ejecución de obras, intervención y regulación de las mismas, prestaciones de servicios... Entre las facultades y competencias estaban las resoluciones en primera instancia, intervención en concesiones, policía de los cauces, posibilidad de expropiaciones...

Las Confederaciones se componían de una Asamblea (con representantes del Estado, de los aprovechamientos y de algunos organismos, como Cámaras, Banca, etc), una Junta de Gobierno, nombrada por aquella, y dos comités ejecutivos; uno de construcción y otro de explotación. Completan el R.D. disposiciones sobre la dirección técnica, régimen económica, intervención y régimen transitorio.

Ahora bien, esta disposición posibilitaba la creación de confederaciones, pero no crea cada una de ellas, sino que es un proceso que comienza ese mismo año de 1926, con la constitución de las del Ebro y Segura, y no acaba hasta 1961, con la institucionalización de la del Norte. Durante ese tiempo hubo cambios en los contenidos y eso es lo que abordamos a continuación.

### **3.2. Transformaciones entre 1926 y 1939**

La primera cuestión es que hasta 1961 no están funcionando todas las confederaciones, por lo que la normativa no atañe a la totalidad de las cuencas. Y la segunda, que los contenidos se han ido modificando. La sucesión de las incorporaciones fué así: 1926 Ebro y Segura, como se dijo; 1927 Duero y Guadalquivir; 1929 Pirineo Oriental; 1934 Júcar; 1948 Guadalhorce; 1953 Guadiana y Tajo; finalmente, 1961 la del Norte (Gallego, 1986).

No es de extrañar que se organice la del Ebro en primer lugar (incluso se publicó en la *Gaceta de Madrid* el mismo día y a continuación del R.D. de 5 de marzo de 1926), ya que su

promotor y primer Director técnico, Delegado de Fomento, D. Manuel Lorenzo Pardo, es así mismo el mentor de las Confederaciones, que en realidad fué un proyecto para el Valle surpirenaico generalizado por el Gobierno. Hay que recordar también la relación del regeneracionismo, sobre todo de Joaquín Costa, con esa cuenca. El preámbulo del R.D. es significativo: «...Por el fondo de la depresión corre el río más importante, el más caudaloso de España, el más rico en realidades y en promesas, un río del cual la razón y el sentimiento han hecho símbolo de la nacionalidad y de su independencia...»

Y fue precisamente esta Confederación la que únicamente «alcanzó resultados importantes y significativos, ya que en las restantes que llegaron a constituirse –Duero, Guadalquivir, Segura y Pirineo Oriental– no se alcanzó, ni de lejos, el ritmo de las Obras de la del Ebro, y la caída de la Dictadura las encontró aún en los primeros estadios de organización y gasto» (Ortega Cantero, 1979).

Según ese mismo autor, las causas que confluyen en esta especie de fracaso son la crisis económica y política de 1929, el control centralista del Estado, con la consiguiente burocratización de las Confederaciones, y la oposición de ciertos sectores privados (lo que explica en parte el éxito en el Ebro donde predomina la pequeña propiedad). Como dice Gallego (1986), «la historia de estos Organismos durante el periodo republicano es especialmente tortuosa. Por Decreto de 24 de junio de 1931 pasaron a denominarse 'Mancomunidades Hidrográficas', pero sus funciones se encomendaron a 'Comisiones Gestoras', facultadas para valorar la labor realizada por aquéllas y proponer, en su caso, su sustitución... o, incluso, su supresión».

Por Orden de 16 de agosto de 1932 'Delegaciones de Servicios Hidráulicos' (en las cuencas del Ebro, Guadalquivir, Duero, Segura y Pirineo Oriental), que asumieron las funciones de las Mancomunidades y de las Divisiones Hidráulicas. Por Decreto de 25 de octubre de 1933 se suprimieron

las Comisiones gestoras y una Circular de 14 de diciembre del mismo año ordenó que se emplearan exclusivamente la denominación de 'Delegación de Servicios Hidráulicos', prohibiendo terminantemente el empleo del nombre anterior. Por último, en 1934 se reorganizan, con el apelativo de *Confederación Hidrográfica*, las del Ebro, Segura, Guadalquivir, Duero y Júcar...»

Antes, por decreto de 22-2-1933, se crearon los Centros de Estudios Hidrográficos a los que se les atribuye, cuando las Confederaciones prácticamente no existían, formular un Plan Nacional de Obras Hidráulicas, que fue presentado en 1933 como el primero de ese tipo bajo la dirección de Lorenzo Pardo. En él aparecen las diez cuencas existentes hoy, aunque también se consideran las regiones históricas, incluso cuando, por ejemplo, atañe a estudios agronómicos.

A partir de 1940 las Confederaciones carecen de carácter democrático y cada vez más se centran en la construcción de obras, perdiendo gran parte de los objetivos (colectivos, participativos y de acción territorial integral) de sus orígenes. Véamos los principales cambios.

### **3.3. Las Confederaciones a partir de 1940**

Desde el enfoque territorial que aquí pretendemos, el régimen franquista supone un reforzamiento de la provincia como órgano periférico de la administración, mientras que lo territorial, como puedan ser las cuencas hidrográficas y, mucho más, las regiones quedan fuera de los esquemas político-administrativos. Así hay que entender el «Plan Badajoz», 1952, y el «Plan Jaén», 1953.

En 1959, Decreto de 8 de octubre, se crean las Comisarías de Aguas, tanto en cada una de las Confederaciones existentes (todas menos 1) como en los territorios no organizados en régimen confederal, zona de Servicios Hidráulicos (Canarias además), que pasaban a denominarse Servicios de Obras

Hidráulicas. Las razones invocadas en la *Presentación* para la separación de funciones son de dos tipos. Una, porque en las Confederaciones «...juegan intereses que es preferible sean objeto de un control ajeno a su propia organización «y, otra, porque existe...» un extraordinario volumen de los asuntos de aguas...»

Así se establece una doble organización en la administración hídrica, correspondiendo a las Confederaciones la formación de los planes de aprovechamiento, aforos, estudio, ejecución y explotación de obras, prestación de los servicios derivados, conocimiento e informe de solicitudes de concesión... Las Comisarías, por su parte, adquieren las funciones de tramitación de los expedientes, resoluciones sobre aguas y cauces públicos, servidumbres, deslindes, modulaciones, otorgamientos de aprovechamientos... Siete años después (Decreto de 13 de agosto de 1966) se considera que «la experiencia adquirida... hace aconsejable atribuir a las Comisarías... algunas de las facultades que actualmente tienen las Confederaciones...», como la inspección de obras y su explotación, realización de aforos y estudios de hidrología, régimen de corrientes, previsión de crecidas, obras de conservación, autorizaciones, concesiones, expropiaciones...

Pero desde mediados de los sesenta, en parte obligado por las necesarias modificaciones exigidas por los Planes de Desarrollo, «se ha iniciado un movimiento tendente a devolver a las Confederaciones su significado originario de organismo aglutinador de los usuarios de los distintos aprovechamientos, potenciando su carácter democrático y descentralizado. En esta línea es imprescindible destacar la regulación de las Juntas de Explotación y, en menor medida, de las Juntas de Obras, como órganos en que se articula la participación de los usuarios en las tareas cotidianas de la Confederación.» (Gallego, 1986).

Las primeras se crean el 8 de mayo de 1965 y se modifican, ampliando contenidos, el 14-2-1974 «...para seguir manteniendo la administración de las aguas públicas vinculadas

al marco geográfico y humano más próximo a su explotación... agruparán y coordinarán a representantes de todos los usuarios de las aguas públicas para el mejor y más exhaustivo aprovechamiento de las mismas...» Sus funciones serán las de proponer normas de explotación, informar sobre nuevas concesiones, elaborar programas de conservación y explotación de obras, proponer presupuestos, impulsar y promover Comunidades de Regantes... Las Juntas de Obras, por su parte, se regulan el 8 de mayo de 1965 y se ocupan del aprovechamiento de aguas públicas con destino a abastecimiento a poblaciones, usos agrícolas, industriales o mixtos. (Gallego, 1986).

Ya en régimen democrático se determina por Real Decreto de 14-9-1979 la composición y funciones de los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas con el deseo de «potenciar al máximo los instrumentos de participación establecidos en el Real Decreto fundacional de cinco de marzo de mil novecientos veintiseis». Así se restituye la Asamblea, con vocales en representación de los usuarios, de los denominados intereses generales (representantes provinciales, designados por Diputaciones, Cajas de Ahorros, Cámaras Agrarias y de Comercio), de la Administración (diferentes Ministerios) y del personal de servicios. Se introduce un Consejo de Usuarios dentro de la Asamblea y se regula la Junta de Gobierno.

Pero fue el R.D. de 1-8-1985 el que integra en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las comisarías de Aguas, porque «se observa una tendencia creciente, tanto en el plano de la legislación comparada como de las recomendaciones de los organismos internacionales, hacia la gestión unitaria de las aguas, lo que supone... una organización tendente a la superación de la fragmentación de competencias entre diversos Entes y organismos territoriales... partiendo de la existencia de un organismo único para cada cuenca, a cuyo efecto se sustituye la actual Delegación del Gobierno por una presidencia...», acabando con la dualidad introduci-

da en 1959. Todo ello poco antes de la aprobación de la Ley de Aguas vigente. Pero eso nos coloca ya en el momento actual, que veremos en el siguiente apartado.

## **4. Las Confederaciones hoy**

### **4.1. La Ley de Aguas de 1985**

La administración pública del agua se trata en el Título II con la creación del Consejo Nacional del Agua (como órgano consultivo superior, en el que «junto con la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, estarán representados los Organismos de Cuenca...») con competencias de informes preceptivos y de propuestas de líneas de estudio.

El capítulo III se refiere a esos Organismos, que se constituirán «en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma ... con la denominación de Confederaciones Hidrográficas ... de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado ... con plena autonomía funcional ... Su ámbito territorial, que se definirá reglamentariamente, comprenderá una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales».

La cuenca se define como el «territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único» (art. 14) y se considera indivisible como unidad de gestión. Se deduce, en consecuencia, que pueden mantenerse las cuencas hidrográficas existentes, agruparse algunas y traspasar otras a las Comunidades Autónomas, si bien ajustando el régimen jurídico de la administración hidráulica a los mismos principios que la estatal (art. 16.).

A este respecto Gallego (1986) realiza unas consideraciones acerca de los cambios verificados en Derecho sobre el

concepto de cuenca. en 1926, como ya dijimos, se alude a los grandes ríos y sus afluentes, determinados en varios Decretos, pero «falta una conciencia clara de la cuenca como marco territorial, como un gran espacio físico». Cuestión que se va incorporando después, como la anexión en 1934 a la Confederación del Guadalquivir de las aguas que vierten al Atlántico entre Tarifa y la desembocadura del Río Grande; o sea, Guadalete y Barbate. Más tarde, en la creación de las del Sur y Norte, se reconoce que son un conjunto de cuencas, término que, por lo tanto, mantiene una ambivalencia: realidad hidrográfica y/o ente administrativo. Con la Ley de 1985 cabe la separación de las cuencas costeras pequeñas para ser incluidas en Comunidades Autónomas según sus competencias estatutarias.

De las Confederaciones existentes hasta ahora la del Pireneo Oriental está dentro de Cataluña y la del Sur en Andalucía (pues, al tratarse de cauces cortos e independientes, puede ajustarse perfectamente al límite con Murcia), mientras que, como veremos, la del Guadalquivir se halla prácticamente en la última Comunidad mencionada. Además gran parte de los ríos cantábricos pueden adaptarse a los límites autonómicos, así como algunos valencianos y de Murcia, más los onubenses de Piedra, Tinto y Odiel.

En cuanto a funciones, los Organismos de cuenca son los encargados de elaborar, seguir y revisar los Planes Hidrológicos; de administrar y controlar los aprovechamientos; de proyectar, construir y explotar las obras. Para lo cual se les otorga una serie de atribuciones y cometidos, como autorizaciones, concesiones, inspección, vigilancia, aforos, estudios, prestación de servicios técnicos, definición de objetivos y programas...

Es decir, se vuelve a llenar de contenido a las Confederaciones, añadiendo algunos nuevos, y se modifica la organización, pues se distinguen órganos de gobierno (Junta y Presidente), de gestión (Asamblea de Usuarios, Comisión de

Desembalse, Juntas de Explotación y Juntas de Obras) y de planificación (Consejo del Agua).

Por comparación con 1926, el Presidente, entonces delegado regio, es ahora nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular de Obras Públicas, y tiene determinada sus funciones en el artículo 28. La Junta de Gobierno, emanada de la Asamblea en 1926, se reglamentará, según las peculiaridades de cada cuenca y los diversos usos del agua, aunque con las normas que se recogen en el artículo 25. En su composición entran vocales representantes de las Comunidades Autónomas y podrá constituir la correspondiente Junta de Obras.

La Asamblea de Usuarios, integrada por todos los que forman parte de las Juntas de Explotación, queda en 1985 para «coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua en toda la cuenca ...» Tales Juntas de Explotación, con funciones similares a las expresadas, se determinarán reglamentariamente, al igual que la Comisión de Desembalse, que propone al Presidente «el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca ...» Finalmente, el Consejo del Agua (donde habrá representantes de los usuarios, de los Ministerios relacionados con asuntos hidráulicos, de los servicios técnicos y de las Comunidades Autónomas) es el encargado de elevar al Gobierno el Plan Hidrológico, regulado en el artículo 40.

Lógicamente los contenidos son más precisos en general que hace sesenta años y han surgido cosas nuevas respecto a entonces, como trasvases, acuíferos y, sobre todo, una organización autonómica del Estado, que requieren apartados propios en este texto.

#### **4.2. Problemas de límites: trasvases y acuíferos**

En algunas cuencas hidrográficas ha habido recientemente, aunque con antecedentes, trasvase de agua y, también, se



plantea ahora la correspondencia con los acuíferos. Esto es, problemas de límites; aparte, objeto del siguiente epígrafe, la relación cuencas/Comunidades Autónomas.

Desde una concepción territorial de Estado, o mejor dicho de su parte peninsular, las diferencias hídricas entre cuencas y, por consiguiente, la conveniencia de trasvases es algo planteado desde los años veinte por lo menos. Los ligeros déficits del Guadalquivir y los más amplios de la vertiente mediterránea en relación al resto de las cuencas (teniendo en cuenta además las diferencias de temperaturas y la rentabilidad agraria, así como las más recientes necesidades dimanadas del turismo) constituyen el argumento básico.

Existe un estudio sobre esta cuestión (Morales Gil, 1988), en el que se analizan los antecedentes de trasvases (canales de Huéscar, Caravaca y Murcia), los proyectos y obras del siglo xx (Vinalopó, Canarias, Tajo-Segura, Júcar-Turía, Ebro, Júcar-Marina-Vinalopó, Gadiana Menor-Almanzora) y unas reflexiones sobre el presente y el futuro de esos trasvases. En ellas se detecta la ausencia o ambigüedad de una política de trasvases en la legislación reciente (*Constitución* de 1978, *Ley de Aguas* de 1985...) a diferencia, por ejemplo, del *Plan Hidrológico* de 1933 de Lorenzo Pardo.

Esta cuestión además es objeto también de análisis por parte de otras disciplinas, por ejemplo el Derecho, donde se insertan algunos estudios como los de Pérez Pérez, 1988, o Gallego, 1986. Este último insiste en «la gran envergadura y complejidad. Son muchos los puntos de vista y las disciplinas involucradas en una acción de transformación de la naturaleza de tal intensidad» y, en síntesis, propone lo siguiente: los trasvases suponen la manifestación por excelencia de la planificación hídrica, cuya fundamentación jurídica reside en la titularidad estatal sobre las aguas de dominio público (aunque susceptible de ser entendida como propiedad o administración) y los criterios constitucionales de equilibrios de la comunidad estatal, que conllevan un sistema de compensa-

ciones para las cuencas donantes; como es el caso de la del Tajo en relación al trasvase a la del Segura.

De cualquier manera se trata del traspaso de un recurso, tan importante en un medio mediterráneo como es el agua, y los límites atravesados pueden afectar a municipios, comarcas, provincias o Comunidades Autónomas. Las razones de cada parte y la cobertura legal (existente o deseable) en que se apoyen deben compaginar el nada fácil equilibrio entre necesidades, rentabilidad, solidaridad, diferencias regionales, etc.

Por otra parte, los acuíferos o aguas subterráneas no siempre coinciden con los límites de cuencas, porque, sobre todo los calizos, responden a circulaciones kársticas cuyas divisorias no concuerdan en todos los casos con las topografías superficiales, cuestión de todas maneras nada fácil de dilucidar.

Sin embargo, «los avances de la Hidrogeología han hecho hoy posible definir físicamente los recursos de los embalses de aguas subterráneas, su capacidad de regulación y la captación de las instalaciones. La ordenación de un sistema acuífero subterráneo puede contemplarse y reglamentarse como la de una cuenca fluvial regulada por embalses de superficie». (Pérez Pérez, 1981).

Este mismo autor en otra publicación (1988) realiza un bosquejo histórico acerca de las aguas subterráneas hasta llegar a la Ley de 1985, donde se declaran de dominio público. El Real Decreto 849/1986 de 11 de abril trata en la sección undécima del alumbramiento y utilización de aguas subterráneas, asignando al Organismo de cuenca una serie de competencias (declaración de sobreexplotación, delimitación de perímetro de concesión y de protección, delimitación de perímetros de concesión y de protección, aprovechamientos mineros, investigación, concesiones...), que parecen referirse al ámbito superficial (un estudio geográfico de la explotación y problemática de este recurso puede verse en Calvo, 1988), lo que podría introducir problemas de divisorias, que

es lo que nos ocupa. No obstante, la cuestión de delimitaciones tiene una expresión más significativa en el apartado siguiente.

### **4.3. La legislación Cuencas Hidrográficas/ Comunidades Autónomas**

La distribución de competencias sobre aguas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según la *Constitución* de 1978, aparece en los artículos 148 y 149. Por el primero aquellas podrán asumir competencias en los ...» proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma». En el otro se asigna al Estado la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...».

Lo aprobado por el plano del Congreso (atribuyendo al Estado «la concesión de aprovechamientos hidráulicos y cuando las aguas discurran fuera del territorio de una comunidad autónoma...») se acoplaba más a la nueva estructura territorial que lo surgido después en la Comisión mixta; tras una enmienda en el Senado, donde el principal argumento fue la administración del agua por cuencas (Gallego, 1986).

El mismo autor citado analiza las posibilidades de que exista una franja competencial (quizás las aguas subterráneas) entre los puntos de los artículos 148 y 149, que podría ser asumida por las Comunidades que accedieron a la Autonomía por el artículo 151 (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), y, sobre todo, la interpretación de la frase «cuando las aguas discurran por más de una Comunidad...». Se trata de cuencas o de cursos aislados?; pregunta a la que Gallego contesta así: «si se aplica el criterio de los ríos aislados, la competencia autonómica es potencialmente mucho más amplia ya que podrá abarcar la totalidad de un curso de agua principal

que discurre íntegramente por el territorio de la Comunidad, aunque sus afluentes salgan del mismo o, a la inversa, la totalidad de un afluente aunque el curso principal discorra por el territorio de varias Comunidades».

Algunos *Estatutos* de Autonomía utilizan otra frase distinta a la de «cuando las aguas discurren...», pero ninguno menciona las *Cuencas hidrográficas*, que, en opinión de Gallego, sería lo correcto. No obstante él mismo, tras un detallado análisis, llega a la siguiente conclusión: «De este modo, las Comunidades Autónomas que tienen atribuída competencia genérica sobre los 'aprovechamientos cuando las aguas discurren íntegramente por el territorio' de aquellas (las cuatro del 151 más Valencia en virtud de la LOTRAVA), tendrían a su cargo tanto los aprovechamientos que utilicen recursos intracomunitarios como los que utilicen recursos intercomunitarios, siempre que las aguas aprovechadas no salgan de sus territorios...»

En suma, y según Gallego, las Comunidades ordinarias o del 143 tendrían como techo posible los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos, canales y regadíos, así como otras obras hidráulicas, de interés regional. Además de esas competencias, los territorios especiales, vía del 151, llegarían a legislar, ordenar y conceder recursos y aprovechamientos en aguas intracomunitarias.

Pero seguimos con las posibles interpretaciones de las «aguas...», ya que, como dijimos, no se mencionaban las *Cuencas hidrográficas*; cuestión que se aborda en la *Ley* de 1985, analizada en otro apartado, del que recordamos ahora la constitución de los Organismos de Cuenca en aquellas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Así se hace una interpretación (de entre otras posibles) de la *Constitución* y de los *Estatutos*, apelando a las cuencas hidrográficas y proclamando la unidad de las mismas, a la vez que se introduce el concepto del dominio público hidráulico del Estado (asimilándolo a la administración central?) al que se atribuye en principio todas las aguas continentales, superfi-

ciales y subterráneas renovables, cauces, lagos, lagunas, embalses y acuíferos (artículo 2). Pero, para no entrar en colisión con la *Constitución* y los *Estatutos*, parece necesario considerar también como Estado a las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, la interpretación más próxima a la existencia de este Estado autonómico posibilitaría la gestión de las aguas junto con otras funciones de carácter económico, urbano, agrario, de ordenación del territorio, etc. Máxime cuando la propia *Constitución* vigente posibilita en el artículo 148 que las Comunidades Autónomas asuman, entre otras, competencias en «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda... agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía... la gestión en materia de protección de medio ambiente... el fomento del desarrollo económico...sanidad e higiene...», además de las ya conocidas de «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales».

Difícilmente podrán ejercitarse tales competencias si, sobre todo en los espacios mediterráneos más propiamente dichos, se carece de la gestión del agua, por más que en los Organismos de Cuenca haya representantes autonómicos. Como dice Gallego, 1986, (aunque sus propuestas posteriores difieren de nuestro planteamiento), «la gestión y planificación de las aguas de una forma particularizada, sin conexión con la planificación de otras actuaciones administrativas afines, carece hoy de sentido... Es evidente que una ordenación del territorio, divorciada de la planificación de los recursos hidráulicos, está condenada al fracaso, y viceversa».

La *Constitución* y los *Estatutos de Autonomía* permiten, como vimos, bastante aproximación entre unidades hídricas y político-administrativas, pero la *Ley de Aguas* de 1985, para algunos una especie de LOAPA, introduce mayor separación. En el siguiente apartado compararemos ambos espacios, de forma más ligada a la Geografía que al Derecho.

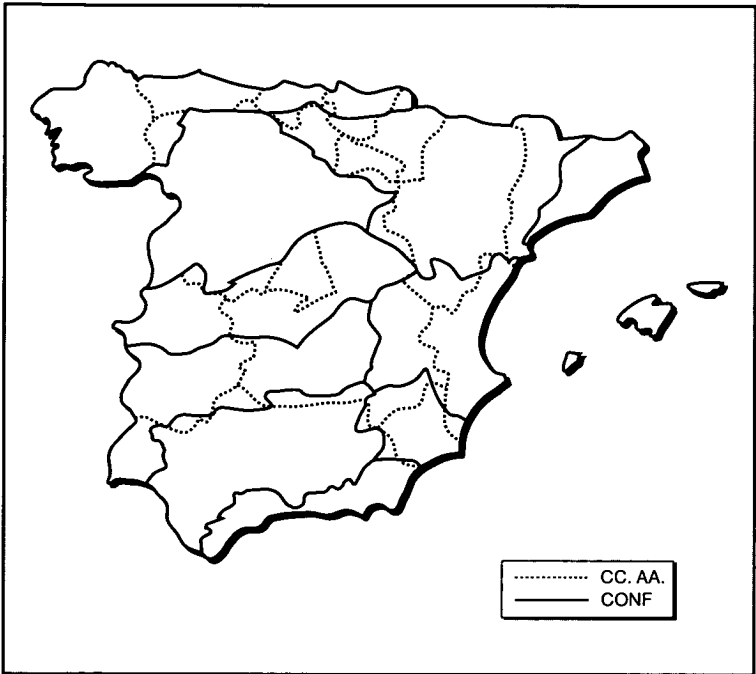
#### **4.4. Relación entre espacios hídricos y político-administrativos**

Se trata ahora, pues, de comparar esos dos tipos de ámbitos (Mapa 3). Empezamos por Galicia, que se encuentra en la llamada Cuenca Norte, donde hay una serie de ríos o rías, que desde la frontera con Asturias, Ribadeo, llega a la desembocadura del Miño, pasando por, entre otras, las de Betanzos, Muro, Arosa, Vigo..., todas ellas dentro de la Comunidad y, por lo tanto, traspasables con las competencias ya dichas. La cuenca del Miño se halla en su mayoría dentro de territorio gallego, salvo la parte alta del Sil, que entre el occidente de la Cordillera Cantábrica y los Montes de León, pertenece hoy a Castilla; en esa comarca de transición que es el Bierzo, cuya capital, Ponferrada, se sitúa a orillas del mencionado río.

En la Cornisa Cantábrica, Asturias, dentro de la Cuenca Norte, comparte con Galicia el Eo y el Navia, mientras comprende en su territorio las cuencas del Nalón-Nárcea y Sella. En los Picos de Europa Castilla-León se introduce un poco en la Cuenca Norte; y el Deva, frontera con Cantabria en la costa, discurre por ambas Comunidades litorales. El territorio encabezado por Santander se localiza mayoritariamente en la Cuenca Norte e integra ríos como el Pas y el Besaya, pero abarca también la cabecera del Ebro, Montes de Reinos, donde se localiza un importante embalse.

Hacia el Este la cuenca del Ebro va ganando espacio dentro de las Comunidades. Así el País Vasco encierra las del Nervión (excepto la parte suroriental del Valmaseda incluida en Burgos), Deva, Oria y Urumea, más una parte del Bidasoa, correspondientes a la Confederación Norte; pero también participa del Valle del Ebro más o menos en lo que es la provincia de Alava. Mucho más Navarra, que sólo tiene de la Cuenca Norte una parte del Bidasoa; mientras la Rioja se inserta totalmente en el Valle, y su capital, Logroño, está a orillas del Ebro.

MAPA 3



También Zaragoza, como es bien conocido, cabecera de Aragón, situada en la Cuenca del Ebro, pero englobando en su parte sur el nacimiento, Sierra de Albarracín, y curso alto del Turia. Cataluña cuenta con la desembocadura de largo río surpirenaico y la cuenca del Segre más toda la Confederación de los Pirineos (Fluviá, Ter, Llobregat, Francolí...). Así pues, el Valle del Ebro se encuentra muy fraccionado en entidades político-administrativas y, salvo alguna cuenca afluente, difícilmente podría establecerse un ajuste entre los dos tipos de espacios aquí tratados.

La Comunidad Valenciana presenta la siguiente situación: la mayor parte de su territorio está dentro de las cuencas del Turia y el Júcar, hoy en una Confederación, comparti-

da con Aragón la primera, como se dijo, y con Castilla-La Mancha (la ciudad de Cuenca se sitúa en el curso alto del Júcar y en esa provincia está el importante embalse de Alarcón) la segunda. Después hay dos enclaves: uno pequeño del Ebro, al norte, (comarca de Morella) y otro, más importante, en la cuenca del Segura donde se localiza la Huerta de Orihuela. En tercer lugar, una serie de ríos costeros (Vinarós, Palancia, Serpis...) íntegramente en territorio valenciano.

Murcia, por su parte, se encuentra en la Cuenca del Segura, pero, ésta, además del comentado sur valenciano, se extiende un poco por Andalucía (curso alto del Guadalentín, sin poblaciones importantes, y del Segura en el nordeste de Jaén, también apenas poblado) y La Mancha por las zonas de Hellín y Yeste.

La Cuenca Sur o del Guadalhorce se integra en Andalucía (Almanzora, Andarax, Guadalfeo, Vélez, Guadalhorce, Guadiaro...) y la del Guadalquivir también, excepto las cabeceras de los ríos Guadalmena, Guadalén (sin poblaciones importantes ni prácticamente cursos de agua), Jándula, en el manchego valle de Alcudia (al lado están Los Pedroches, comarca andaluza, pero de cuenca del Guadiana) y una pequeña extensión de cabeceras secas al sur de Badajoz.

Además de esa pequeña zona del Guadalquivir y de «perder» al norte el alto Alagón en Salamanca, Extremadura recoge una parte de las aguas del Guadiana y el Tajo, pero encajadas entre Portugal, Castilla-La Mancha y Madrid. En cambio la cuenca del Duero no portuguesa se halla totalmente en la Comunidad de Castilla-León. Por su lado, los archipiélagos están bien individualizados y Canarias posee un régimen especial.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

CALVO GARCÍA-TORNEL, F.: «Explotación y problemática de los acuíferos subterráneos», *Demanda y Economía del agua*



- en España*, Alicante, Instituto Universitario de Geografía, CAM y Diputación provincial, 1988, 502 pp. Vid. pp. 141-154.
- CANO GARCÍA, G.: «Evolución de los límites de Andalucía y percepción del territorio», *Geografía de Andalucía*, Director y Coordinador G. Cano, Sevilla, Ed. Tartessos, 1987-1990, ocho volúmenes. Vid Tomo I, pp. 49-120.
- *Constitución española*, BOE de 29 de diciembre de 1978.
  - *Decreto* de 22 de febrero de 1933.
  - *Decreto* de 25 de octubre de 1933.
  - *Decreto* de 8 de octubre de 1959.
  - *Decreto* de 13 de agosto de 1966.
- GALLEGO ANABITARTE y otros: *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, MOPU, 1986, dos tomos.
- GÓMEZ MENDOZA, J.: «La discusión técnica en torno a la política forestal antes del Plan Nacional de Obras Hidráulicas», *Los Paisajes del Agua* (Libro jubilar dedicado al profesor Antonio López Gómez), Universidades de Valencia y Alicante, 1989, 394 pp. Vid. pp. 85-96.
- HERNÁNDEZ PACHECO, E.: *Fisiografía del solar hispano*, Madrid, Memorias de la Academia de Ciencias, 1956, dos tomos.
- *Ley de Aguas*, 29/1985, de 2 de agosto.
- LORENZO PARDO, M.: *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, MOPU, Madrid, 1933, tres tomos.
- MORALES GIL, A.: «Trasvase de recursos hídricos en España», *Demanda...*, Op. cit., pp. 239-254.
- *Orden* de 16 de agosto de 1932.
  - *Orden* de 30 de noviembre de 1979.
- ORTEGA CANTERO, N.: *Política agraria y dominación del espacio*, Madrid, Ed. Arroyo, 1979.
- PÉREZ PÉREZ, E.: *Legislación y administración del agua en España*, Madrid, Editora Región de Murcia, 1981, 133 pp.
- PÉREZ PÉREZ, E.: «Derecho de Aguas en España», *Demanda...*, Op. Cit., pp. 3-15.
- *Real Decreto* de 11 de mayo de 1900.
  - *Real Decreto* de 5 de marzo de 1926.

- *Real Decreto* de 14 de septiembre de 1979.
- *Real Decreto* de 1 de agosto de 1985.
- *Real Decreto* de 11 de abril de 1986.
- *Real Orden* de 29 de julio de 1865.
- *Real Orden* de 27 de diciembre de 1870.

RUBIALES TORREJÓN, A.: *La Región: historia y actualidad*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973, 430 pp.

VILA VALENTI, J.: «El concepto de región», *La región y la Geografía española*, Valladolid, AGE, 1980, pp. 13-34.