

LA PARTICIPACION DE LOS USUARIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL AGUA

Antonio José Alcaraz Calvo*
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

La orientación, la profundidad o la finalidad de la participación de los usuarios en la administración del agua ha ido evolucionando con el tiempo fruto por un lado de la mayor vertebración de la sociedad y de su avance hacia cotas democráticas más elevadas; por otro, de la evolución de la idea de participación del Estado en la vida diaria; y finalmente por otro, de la mayor complejidad y coste de las infraestructuras necesarias y de su dificultad de manejo.

Con la Ley de Aguas de 1985 y a través de las confederaciones Hidrográficas, queda regulada con la mayor garantía la presencia suficiente y representatividad de los usuarios, en los Órganos Colegiados del Organismo de Cuenca; Junta de Gobierno, Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse, Junta de Explotación, Junta de Obras y Consejo del Agua de la Cuenca.

Recientemente al introducirse la presencia de representantes de organizaciones profesionales del sector agrario y de organizaciones ecologistas se abre un campo nuevo a la idea de participación, positivo, en tanto que puede aproximar ideas de ciudadanos no usuarios que aporten puntos de vista absolutamente originales, y al mismo tiempo, de difícil integración en el esquema de representación vigente.

The orientation, depth and final purpose of the participation of users in public administration of water has progressed in time as the result of:

- 1.-The modern structure of society and its advance towards higher democratic rates.*
- 2.-The evolution of the idea of state participation in daily life.*
- 3.-The bigger complexity and cost of necessary infrastructures and the difficulty of its use.*

With the Water Act of 1985 and towards the drainage basin authorities "Confederaciones Hidrográficas", it is settled with the biggest warranties the presence and representation of users in the collective bodies of the drainage basin authority: the government board, the users committee, the reservoir discharge committee, the exploitation committee, the works committee and the water council.

Recently representatives presence of agricultural sector professional organizations and environmental organizations has opened room to a new idea of participation, that is positive in the way that helps the approach of citizens non users with completely original points of view at the same time difficult to include in present representation schemes.

1.- Evolución hasta 1926

■ 1.1 Antecedentes

En España, desde siempre, la actuación hidráulica del hombre ha sido intensa y extensa. Haciendo bueno el aserto de Aristóteles "la primera necesidad para el Gobierno de los pueblos es la abundancia de su abastecimiento de agua", y obligados por la dificultad de su obtención en el siempre reseco territorio peninsular, los sucesivos

pobladores dedicaron grandes esfuerzos a conseguir, no ya abundancia, lo que era y es difícil, pero sí, al menos, garantía de suministro superior a la que se podría obtener de ríos y manantiales en su estado natural.

Y de ahí surgieron dos necesidades que permanecen invariantes hasta nuestros días:

- la de ejecutar obras de regulación y distribución
- la de ordenar los diferentes usos y regular las relaciones entre usuarios.

Recibido en ROP: diciembre de 1993

De la primera son resultados los ancestrales riegos del Levante, las presas romanas de Proserpina, Cornalvo.... y otras muchas, los acueductos de Evora, Segovia etc., y de la segunda el Tribunal de las Aguas, el Código de Jaime I y muchos fueros castellanos del siglo XII, por citar hitos notables de las etapas primitivas.

En el campo normativo, desde el Código citado, en el siglo XIII, hasta nuestros días pueden rastrearse algunos principios básicos que, salvo períodos o zonas muy limitadas, han orientado y dado contenido a los sucesivos textos legales o, cuando menos, han subsistido sin ser rebatidos y negados.

Destacan entre ellos la idea básica de que el agua no es propiedad privada, o que cuando menos su uso individual está condicionado al comunitario, dentro de un concepto de gestión colectiva garantizado a través de una participación incipientemente democrática y responsable.

Y también que esta gestión colectiva debe hacerse por los más inmediatos interesados en su aprovechamiento, dejando para el Estado una acción de superior ordenación general y tutela de estos usuarios.

Todos los estudiosos del tema han resaltado como nota esencial en el derecho español que la administración de las aguas se verifica por los propios usuarios y que tal hecho constituye un procedimiento peculiar y tan característico como la organización por territorios naturales que, con el paso del tiempo, tan amplio eco ha tenido en ordenamientos de otros países.

■ 1.2. Los planteamientos en el siglo XIX

La orientación, la profundidad o la finalidad de la participación de los usuarios en la administración del agua ha ido evolucionando con el tiempo fruto por un lado de la mayor vertebración de la Sociedad y de su avance hacia cotas democráticas más elevadas; por otro, de la evolución de la idea de participación del Estado en la vida diaria, siempre oscilante entre la escueta función de policía y control, y la más amplia de fomento e iniciativa económica; y, finalmente por otro, de la mayor complejidad y coste de las infraestructuras necesarias y de su dificultad de manejo.

En esta evolución se ha puesto de manifiesto en algunos momentos que compatibilizar una fuerte presencia estatal, sobre todo en tareas de fomento, con ideas de autogestión puede llevar a situaciones de conflicto.

Estas situaciones se plantearon con mayor fuerza desde mediados del siglo XIX. Las posibles soluciones alternativas eran eliminar de la actividad hidráulica uno de los agentes actuantes, usuarios o administración, o buscar mecanismos de participación conjunta.

La primera, maximalista, era inviable. No se podía, o no se debía, suprimir un hábito participativo muy arraigado en muchas regiones españolas, y era inconcebible, que un estado moderno no participase en el desarrollo de los recursos hidráulicos, imprescindible en España por sus características climáticas y topográficas.

La segunda solución suponía innovar sobre los tradicionales esquemas de la Administración e introducir las asociaciones de usuarios en su propio engranaje territorial. En este sentido cualquier opción que se adoptase condicionaba totalmente el futuro de la Administración periférica hidráulica, haciéndola sustancialmente distinta a cualquier otra y en cierto modo, al singularizarla, marginándola de los planteamientos generales de la Administración estatal.

La Ley de Aguas de 1879 había dado un paso adelante en este segundo sentido de interrelación al permitir la constitución de los Sindicatos Centrales para la coordinación de los diversos aprovechamientos en "defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses" de un valle o región. La idea no tuvo muchos adeptos, pero donde prosperó como en la región murciana, fue en el núcleo aglutinante de importantes acciones posteriores.

Las dudas sobre la intensidad que el Estado debía alcanzar en acciones de fomento mantuvieron igualmente durante muchos años la duda sobre el modelo final de relación usuarios-administración.

Los clamores regeneracionistas, además de defender la gestión estatal amplia profunda en obras y aprovechamientos, intentaron que el estado asumiese, con los propios administrados, el papel protagonista en las soluciones jurídicas de



algunos temas sectoriales, como el de regadío, de gran interés en aquéllos momentos.

Desde esta óptica se pretendió inicialmente (Rto. de obras de canales, riegos y Pantanos de 27.11.03; Ley de auxilios de 7.7.05 y sobre todo la Ley Gasset de 7.7.11) establecer una colaboración activa de los administrados en las tareas de fomento, consolidando la actuación conjunta, vía subvenciones directas, para ejecutar programas asumidos por la propia Administración como suyos.

A su amparo se multiplicaron asambleas y agrupaciones de usuarios regantes, aceptadas

por la Administración como exponentes directos de la opinión pública.

La elección del segundo modelo, antes comentado, estaba ya adoptada de hecho.

□ 1.3. El impulso final

Sólo faltaba configurar el órgano cristizador y desarrollar un ente real, híbrido de Administración y usuarios que superase el planteamiento inicial limitado que arrancó con la Ley de Aguas extendiéndolo a la tarea colectiva de administrar las aguas y las utilidades que de ellas se pudieran hacer.

Este mantenimiento, o más, impulso de la presencia de los usuarios en y para la Administración de las aguas, junto con la extensión del área de actuación a la cuenca total de los grandes ríos, son las dos características definidoras de las Confederaciones Hidrográficas.

El paso previo se dio con la Ley de 7.1.15 que aprobó el Plan de Riegos del Alto Aragón que puede considerarse como el esbozo o el ensayo del modelo confederal, y también como el primer intento de planificación hidrológica, o aún mas, de planificación integral hecho desde la Administración, de lo que habrá algún comentario posterior

El impulso final a la labor de Benjumea y Lorenzo Pardo se materializó en el Decreto de 5.3.26 elevado a Decreto Ley el 28.5.26 y en la creación de la Confederación Sindical Hidrológica del Ebro en la misma fecha, primera de un largo etcétera constituido en la década de los 20 por las de Segura (26), Guadalquivir y Duero (27) y Pirineo Oriental (29).

Del segundo período y por el empujón de Prieto es, además de la recreación de las anteriores, la del Júcar (34). Y entre 1948 y 1961 se constituyeron las cuatro que restan.

Se tardó, pues, más de veinticinco años en extender el modelo a todo el territorio, y cuando se concluyó, la idea básica de participación estaba formalmente "congelada", lo que condicionó en gran medida el desarrollo y la maduración de los procesos integradores de los usuarios en las cuencas afectadas.

2.- Los usuarios en las confederaciones hidrográficas

■ 2.1. La idea fundacional

Lorenzo Pardo, en la constitución de la Asamblea en la Confederación Hidrográfica del Ebro señalaba entre las características básicas de la Confederación la "colaboración de todos los usuarios y beneficiarios con fines de distribución y economía; participación justa y responsabilidad directa".

Guadalhorce justificaba en 1932 el modelo confederal al decir: "No atendí solamente a las exigencias de la técnica. Me percaté de que obra

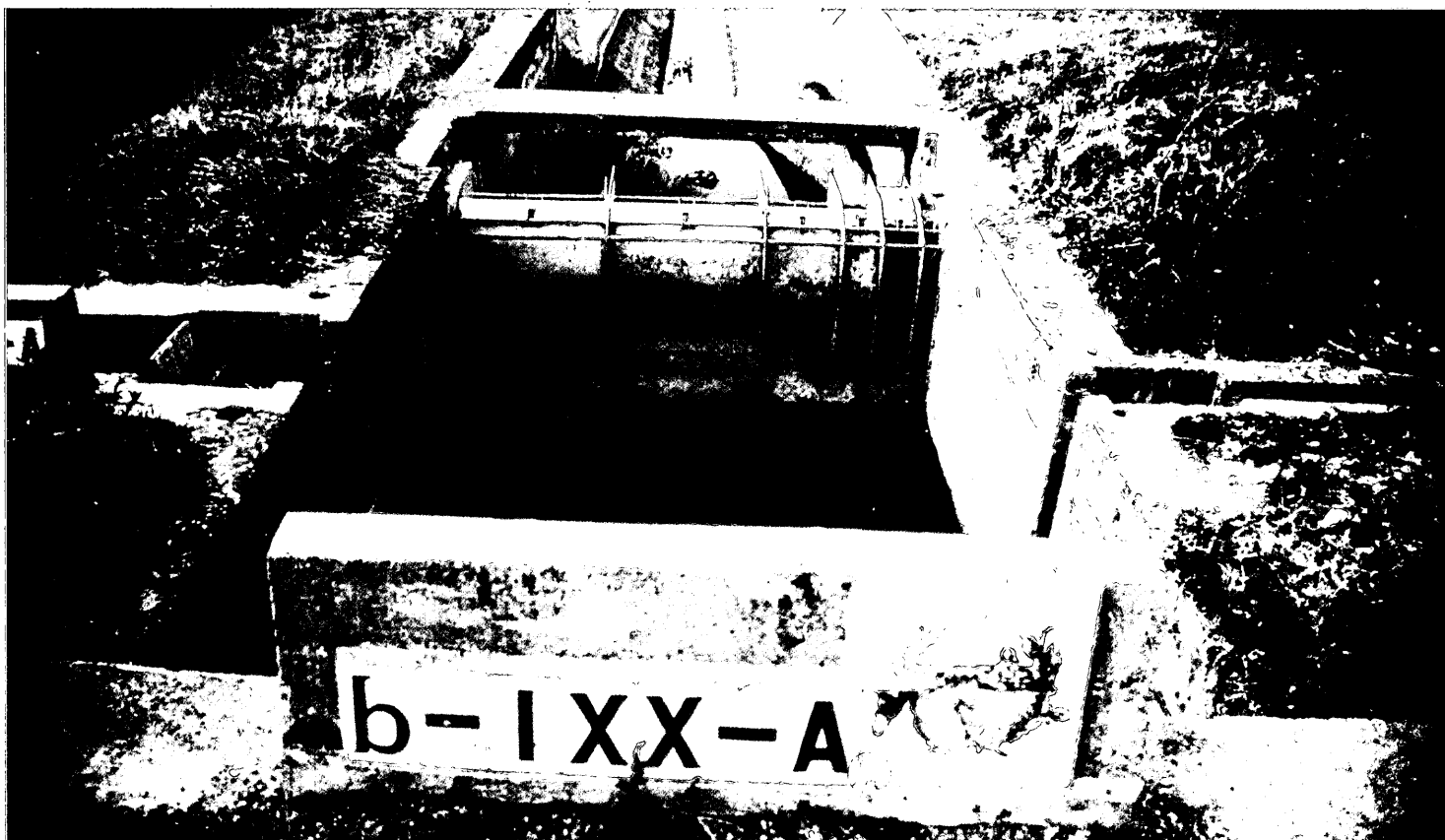
de tal magnitud y complejidad no sería realizada sin eficaz asistencia social y por ello procuré la cooperación de los usuarios con el Estado. Para lograrlo di a las Confederaciones el más amplio carácter democrático, autónomo y descentralizador y estimulé la formación de sindicatos y corporaciones que cuidaran de la economía y de la ordenación de las explotaciones".

Guadalhorce concibió una organización híbrida entre los campos administrativos, social, político, geográfico y técnico que ha demostrado su validez a lo largo del tiempo superviviendo, casi como la Iglesia frente a duros avatares y circunstancias negativas para mantenerse setenta años después de su creación, en lo esencial, con las mismas ideas y planteamientos con que fue lanzada en 1926.

La creciente complejidad de la gestión, la mayor demanda de agua, los cada vez más escasos recursos, el empeoramiento de la calidad son factores añadidos a la situación de partida que en modo alguno invalidan la idea sino que refuerzan la necesaria explotación coordinada de los distintos usos facilitada por la presencia de los usuarios en la organización. El incremento del interés en el desarrollo económico es factor añadido a los anteriores que hace, aún más conveniente si cabe, la administración participada.

En la exposición de motivos del Dto. creador de las Confederaciones se insiste una y otra vez en la importancia de la participación: "No deben ser funciones exclusivas del Estado la ejecución y desarrollo de las obras que afecten a la economía nacional. Es preciso que su labor vaya acompañada de una cooperación ciudadana, en combinación de los organismos, entidades e individuos interesados ..." "la función del estadodebe ser impulsora, de orientación...." "El plan metódico que exige el fomento ... habrá de formarse sobre la base de esas obras de regulación que afectan a los intereses más variables".... y en su formación "pueden y deben tomar parte los intereses comarcales al lado de los representantes autorizados del interés general"

"Bastará..... organizar debidamente con un sentido de realidad y eficacia, sincero y exclusivamente económico, la cooperación de regantes y usuarios diversos, dándoles intervención en la administración....."



■ 2.2. El esquema del R. D. 5. 3. 1926

El Decreto concreta a partir de su artículo 14 los mecanismos de participación definiendo un conjunto de órganos colegiados muy semejantes a los fijados por la Ley de Aguas de 1985 que sigue fielmente en esta materia los criterios inspiradores de las Confederaciones Hidrográficas.

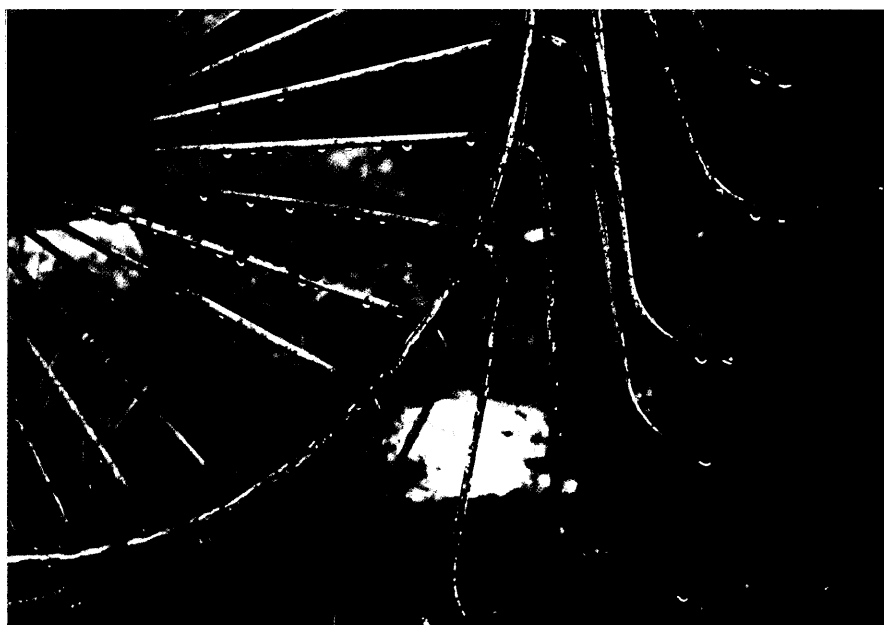
La Confederación estará representada por una Asamblea, una Junta de Gobierno y dos comités ejecutivos, uno de construcción y otro de explotación.

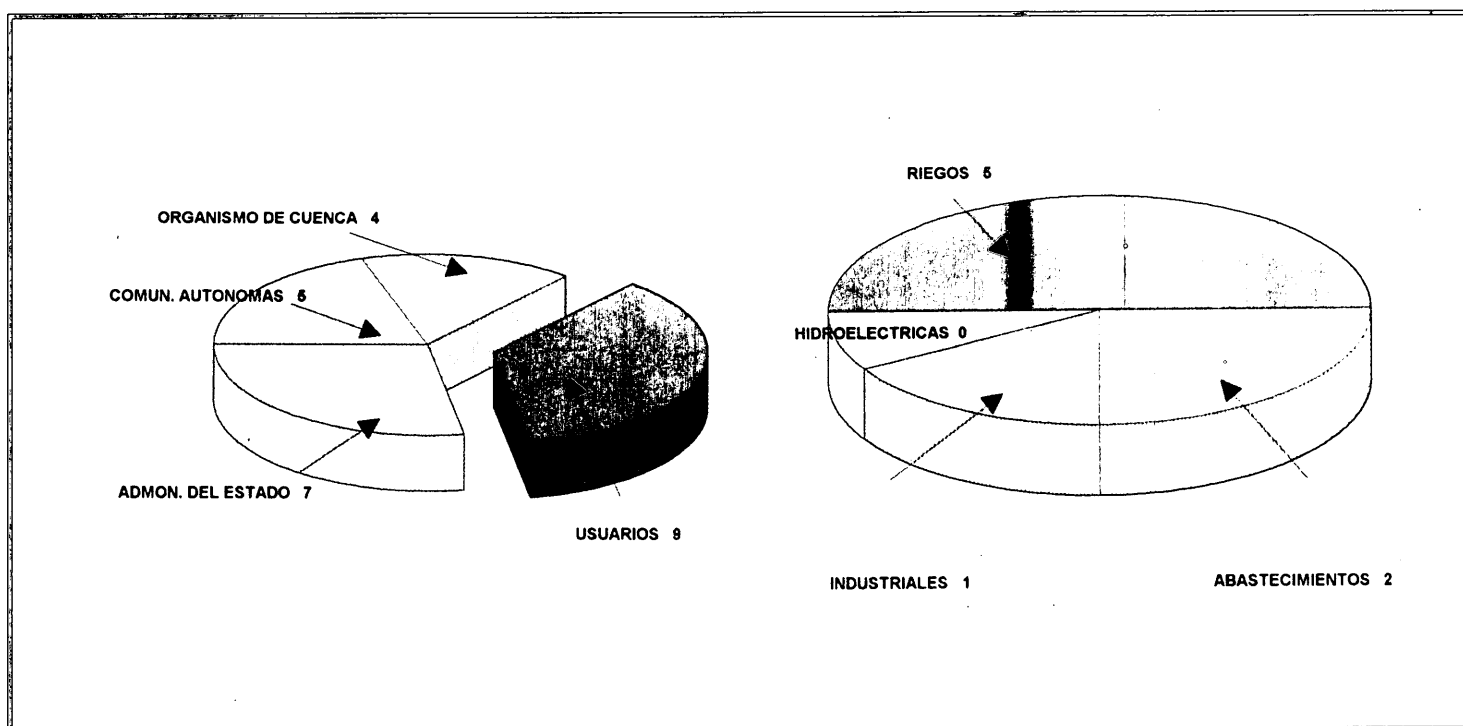
La Asamblea, presidida por el Delegado regio la forman el Ingeniero Director y otros siete representantes del Estado y "representantes de los aprovechamientos confederados en relación gradual y preestablecida con la superficie regada o regable, el consumo de agua o la potencia instalada en tal forma que ningún sector quede falto de representación y ningún sindicato o usuario pueda alcanzar mayoría"

"La Asamblea nombrará la junta de Gobierno y ésta, a su vez designará los individuos de su seno

que habrán de constituir los dos comités ejecutivos".

La Asamblea formulaba ordenanzas y reglamentos de la organización y el presupuesto anual





**Confederación Hidrográfica
del Guadiana.
Junta de Gobierno.**

(ésto, cuando el Estado no tenía configurado un modelo presupuestario claro) sobre el que “deberá recaer la aprobación de la Administración”.

Un olvidado decreto del mismo año (11.6.26) autorizaba a las Confederaciones Hidrográficas a crear Juntas sociales de usuarios en las zonas en transformación con obras de aprovechamiento en curso, con el fin de facilitar la evolución hacia la nueva situación derivada de las nuevas utilidades del agua, y de fomentar la creación de las comunidades y sindicatos de usuarios propiciando el camino hacia la administración autónoma.

Su idea y su esquema operativo (con participación casi exclusiva de representantes de usuarios) recuerda el vigente para las Juntas de Explotación, de las que sería precedente en el tiempo y en su actividad previa a la propia puesta en Explotación de la zona.

□ **2.3. La reforma de Prieto**

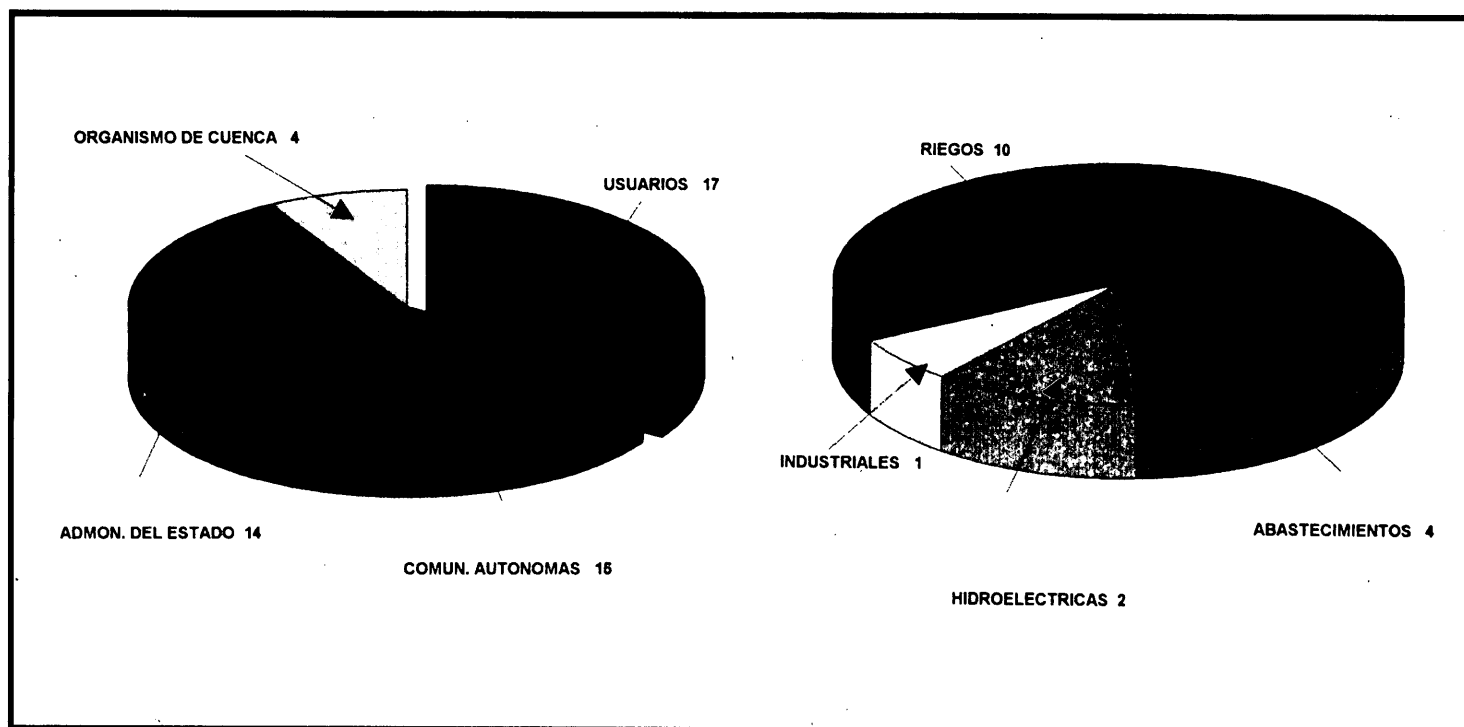
Desaparecida la Dictadura se inicia una rápida revisión de su obra administrativa. Por lo que respecta a las Confederaciones el vaiven es violento. El primer impulso es negativo y en 1931 se desmantela la idea confederal por motivos económicos y de gestión financiera.

La clarividencia de Prieto, que le permite extraer los elementos positivos y brillantes de la organización territorial y participativa del planteamiento de Lorenzo y Benjumea, pasa por encima de situaciones coyunturales, reales o ficticias, y de valoraciones tendenciosas, y, con las pertinentes correcciones, da pie a la reinstalación de las Confederaciones antes existentes (Decretos de 1934 y 35) a las que añade la del Júcar en 26.6.34.

El impulso es tan fuerte que pocos meses después de su puesta en marcha, cada una de las seis cuenta con su correspondiente Reglamento de funcionamiento.

En esta segunda etapa el tema participativo es un fiel trasunto del plantamiento del 26: Asamblea y Junta de Gobierno con “representantes de los usuarios de toda la Cuenca en proporción gradual y preestablecida con la superficie regada o regable, con el consumo del agua o de potencia, y en forma tal que no quede sin representación interés alguno de la cuenca” (texto del artículo 2 del Dto. del Ebro).

En sus competencias hay una alusión, nueva, a la colaboración con las reformas legislativas que pueda acometer el Ministerio.



*Confederación Hidrográfica
del Guadiana.
Consejo de Agua.*

■ 2.4. Veinte años de suspensión temporal

Desde el punto de vista conceptual de la vigencia o intereses de gestión participativa, la Orden ministerial de 17.1.42 que transitoriamente suspendió la Asamblea y eliminó la presencia de los usuarios en la Junta de Gobierno sólo fue un paréntesis (largo paréntesis, eso sí) en la aplicación del principio básico de la participación.

Con posterioridad se han sucedido disposiciones reductoras de la participación de los usuarios hasta la actual configuración que, como se ha comentado, cierra el ciclo volviendo en gran medida, no sólo a la idea inicial, sino también a los mecanismos en que se materializó.

Pero esta suspensión y la aparición de la Ley de Entidades Estatales Autónomas produjeron dos quiebras importantes. Por un lado, los usuarios adoptaron una postura, acorde con la suspensión, de inhibición de participación activa y se limitaron a planteamientos más pasivos de reivindicación no comprometida o de protesta ante la aparición de carencias o temas poco gratos en la gestión.

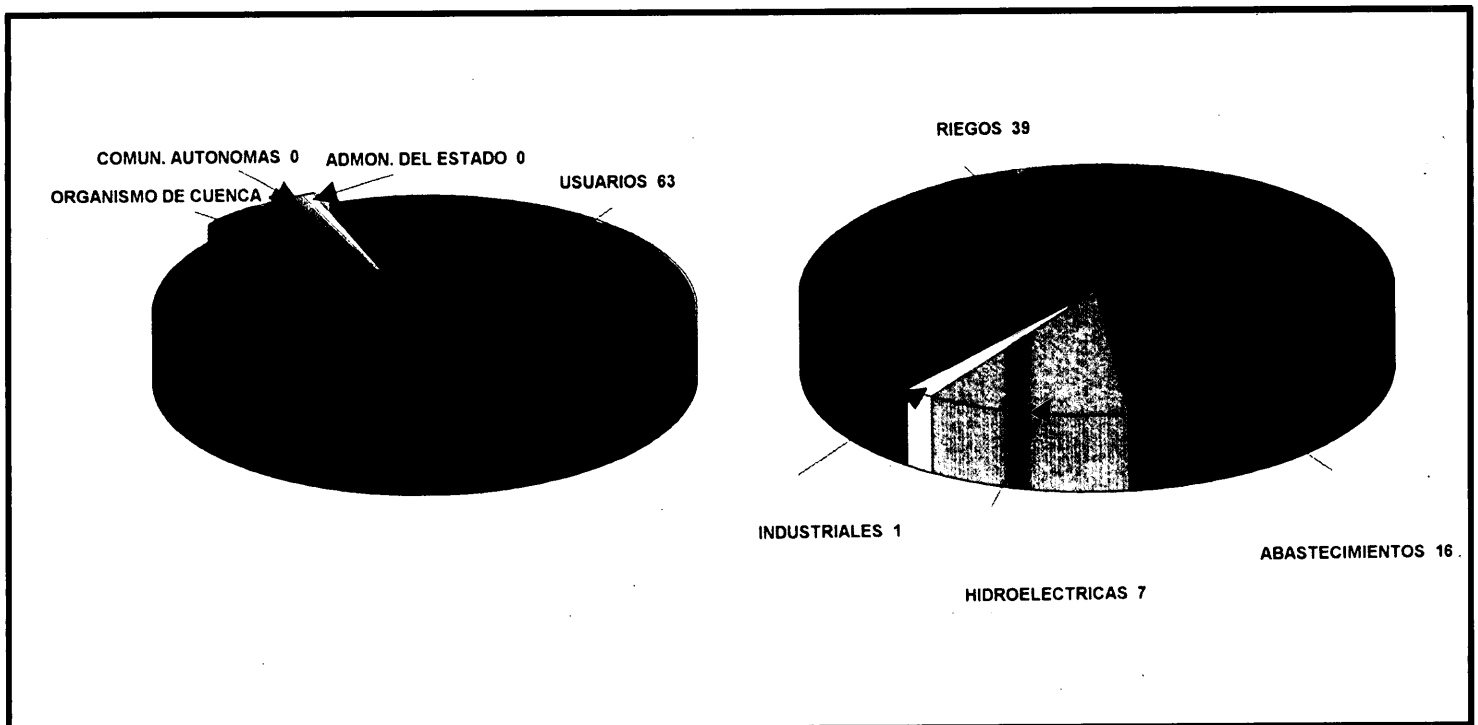
Por otro, la configuración de las Confederaciones como organismos, y la limitación "de facto" impuesta por la normativa a la teórica autonomía

del organismo, hicieron muy difícil de mantener sin afección las funciones y competencias asignadas al organismo que "bajo la tutela y la ayuda del Estado pero con posibilidad jurídica suficiente han de actuar como motores respondiendo a la creación de riqueza" ... con "la independencia precisa para sentir el estímulo de sus propios anhelos..... para alentar y vivificar el sentimiento colectivo"

De hecho, fueron y son las únicas entidades estatales autónomas que integran en su organización entes extraños a la propia Administración.

Quedaron, en este marco, además configuradas como "una excepción al principio de la no representabilidad de la Administración pública frente a la legislación"con un segundo matiz aún más peculiar: "la representación en las Confederaciones aparece impuesta desde un ángulo estricto y decididamente administrativo; la adjunción de profanos a la Administración se realiza absolutamente por las Confederaciones". Son citas del profesor Martín Retortillo.

En ese período de suspensión las Confederaciones desarrollaron una notable labor en planificación, construcción y explotación de obras, quizás en su conjunto la mayor y más trascendente tarea de fomento realizada por el Estado en nin-



Confederación Hidrográfica del Guadiana.
Asamblea de Usuarios.

gún otro período hasta fechas recientes, pero esta labor en vez de realizarse con la "tutela y auxilio del Estado" se realizó bajo su total y absoluta dependencia, con desvinculación del mecanismo de control y defensa del Dominio público, con férrea supeditación a la economía y finanzas del tesoro y con alejamiento, más conceptual que físico, de los usuarios. Quizás, de todo lo anterior, este último resultado fue el más grave.

No obstante, en este largo túnel, mantuvieron la tutela, la relación, el control y el apoyo a las "administraciones" directas en materia de aguas mediatizando las funciones de las Comunidades de regantes, mancomunidades de abastecimiento, etc... subsistiendo así una curiosa integración entre unión y separación de las tareas de gestión realizadas por Administración y usuarios.

En 1959, un Decreto de 8 de octubre recuperó para unas organizaciones puramente estatales, las Comisarias de Aguas, las funciones más vinculadas al ámbito de la Administración y al control del Dominio público, alejando de esta actividad a los usuarios a los que se confina, con la exigua participación comentada, en unas Confederaciones que han perdido, además, parte de sus cometidos fundacionales.

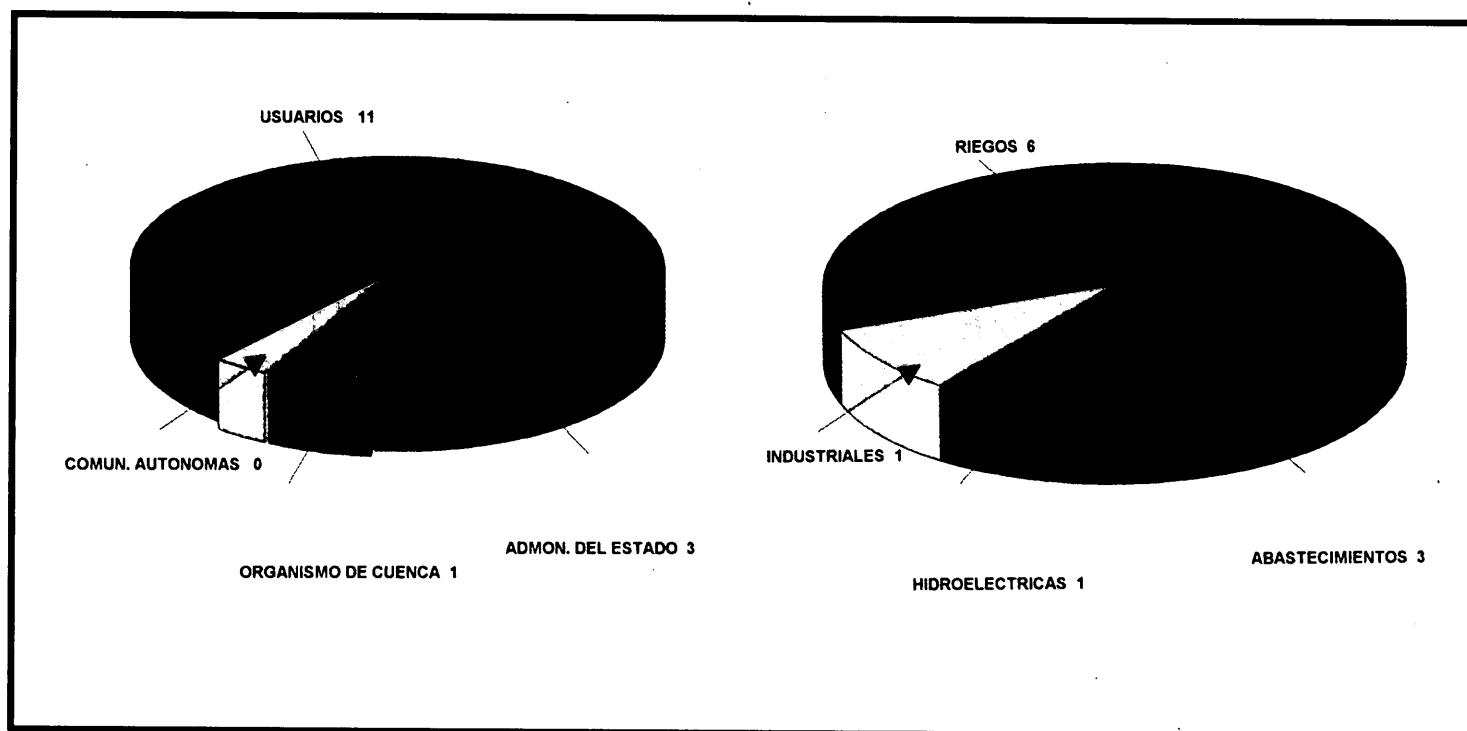
Curiosamente, permaneció en el organismo confederal la labor de fomento que en esos momentos se concretaba en la realización de obras planteadas desde el Gobierno, sin cauce alguno de aportación de demandas o de tamizado de prioridades, mientras que el otorgamiento de autorizaciones de uso se hacía desde la Administración.

(Resto de esta "buena" separación de funciones es el hecho que aún perdura, de usuarios que pagan su tarifa por regar con un agua que no están autorizados a consumir).

■ 2.5. Recuperación de los órganos colegiados

En la década de los años sesenta se recuperó la presencia de "confederados" en los órganos de Gobierno pero su representatividad era escasa al no haberse reinstaurado la elección directa desde las propias agrupaciones de usuarios.

El primer paso se dio con la creación de las Comisiones de desembalse (Dto. de 7.7.60), curiosamente el órgano más técnico y en el que menos margen de discusión puede haber en situaciones de conflicto al incidir prioritariamente sobre la decisión criterios predeterminados de seguridad de la obra, garantía del suministro, normas técnicas de explotación y vigilancia, etc...



En su primera definición, las Comisiones de Desembalse estaban constituidas por cuatro vocales técnicos, y los necesarios para representar la totalidad de usos e instituciones sectoriales, pero su funcionamiento se reguló siete años después.

Las Juntas de obras aparecen en 1965 y han sido y son el gran fantasma de la organización hidráulica. ¡No se han utilizado jamás! Recreadas en el actual organismo configurado tras la Ley de Aguas del 85 no se ha constituido ni una sola de ellas. Su función inicial fue contabilizar y supervisar la aplicación de los fondos asignados a las obras.

Las Juntas de Explotación aparecen por O.M. de 8.5.65, tras las demandas materializadas en el congreso de Comunidades de Regantes de 1964, con la idea de ser una organización con funciones desconcentradas de la Confederación Hidrográfica, y ejercidas directamente por los usuarios interesados en el aprovechamiento integrado de determinados recursos. El intento requirió un segundo impulso en 1974 para que comenzase a prosperar.

Desde estas Juntas se planteaba la explotación de las instalaciones, la gestión de los recursos disponibles y la determinación de los gastos

para realizar estas tareas y las necesarias conservaciones y reparaciones.

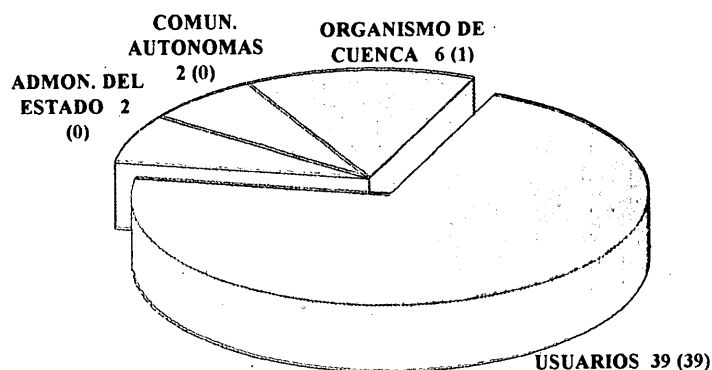
En las comentadas O.M. se establecía y garantizaba la representación directa de todos los tipos de usos con participación proporcional a su tamaño en cifras y conceptos semejantes a los actualmente vigentes y se les otorgaban cometidos y funciones igualmente análogas a las hoy existentes: elaborar normas de explotación, informar sobre reglamentos y ordenanzas de comunidades, participar en la elaboración de tarifas, programar conservación y mantenimiento, etc.

En el 65 aparecía una Junta Central de Explotación a nivel de Cuenca, dependiente de la Junta de Gobierno, que luego desapareció (1974) por inútil, y una Comisión Asesora en la D.G.O.H. que siguió los mismos pasos.

Al contrario que las Juntas de obra, las de Explotación han "agarrado" fuerte en la organización confederal y tras su remodelación por O.M. de 14.2.74 que como se ha comentado supuso un fuerte impulso a su puesta en marcha y desarrollo, se puede decir hoy que son el mecanismo más vivo de participación de los usuarios, a cuyo través produce su incorporación a la gestión y su representación en los restantes órganos colegiados.

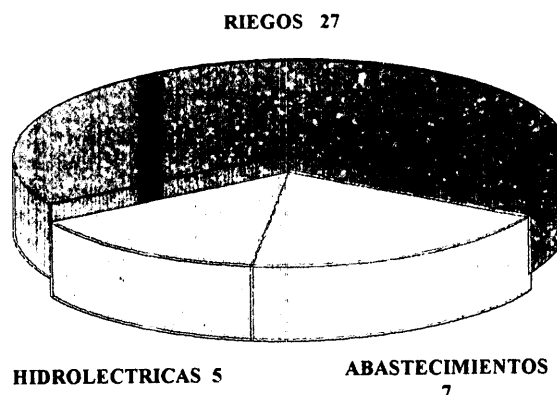
*Confederación Hidrográfica
del Guadiana.
Comisión de Desembalses.*

COMPONENTES DE LA JUNTA DE EXPLOTACION



Entre paréntesis el número de votos que ostenta cada grupo

DESGLOSE DEL GRUPO DE USUARIOS



Nota: El Uso Industrial no ostenta ningún voto

Confederación Hidrográfica del Guadiana.
Junta de Explotación Occidental.

A la Junta de Gobierno se incorporaron usuarios tras la orden ministerial de 21.4.67, pero en escaso número, cuatro, y sin verdadera representatividad, pues su nombramiento se efectuaba por el Ministro a partir de ternas formadas por los Presidentes de las comunidades de regantes mas antiguas, las de mas extensión, los jefes de los servicios de abastecimiento de las poblaciones mayores y los concesionarios hidroeléctricos de mayor caudal.

■ 2.6. La Asamblea y la representación directa

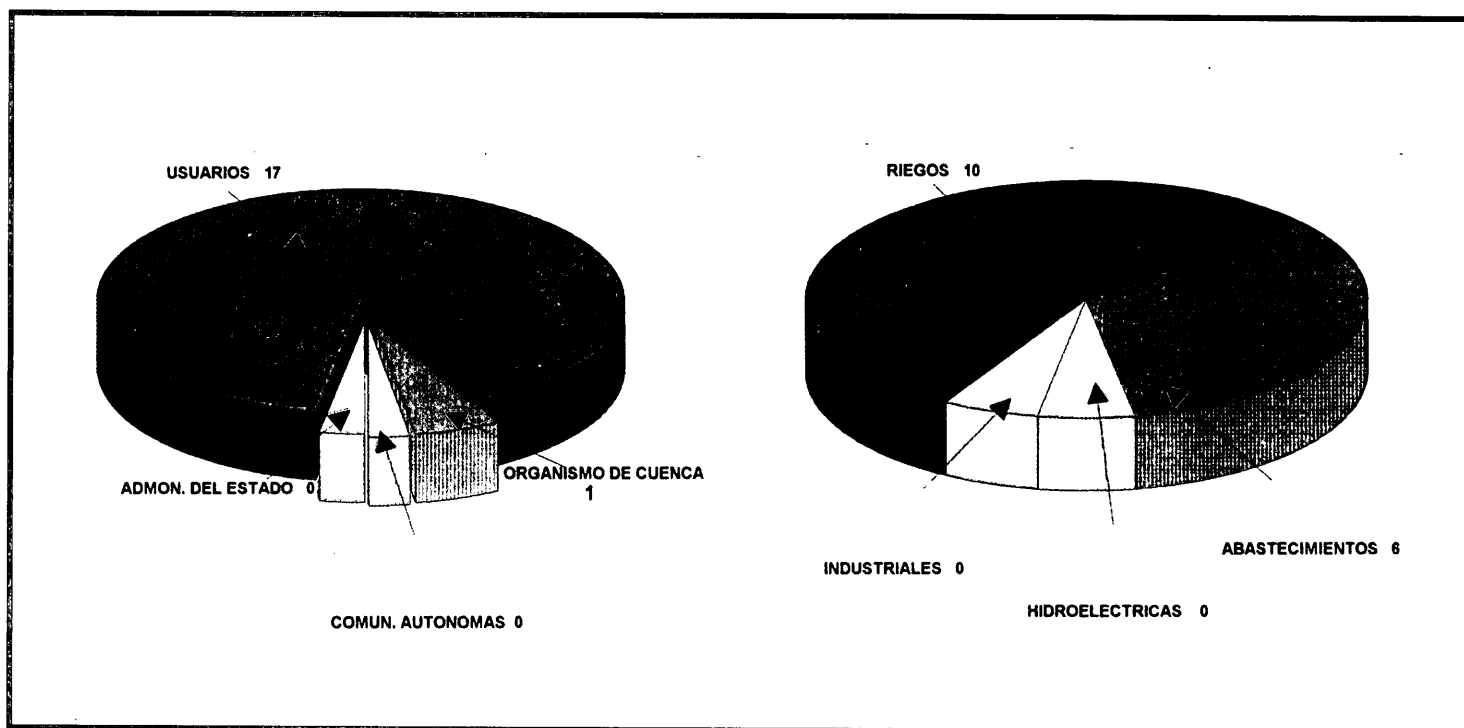
En 1976, recién iniciado el tránsito a la democracia y coincidiendo con la conmemoración del cincuentenario de la creación de las Confederaciones, se daban las condiciones oportunas para acometer el segundo paso de incorporación de los usuarios a la organización hidráulica, restablecer la Asamblea y permitir la elección directa de vocales representantes de usuarios en ella y en la Junta de Gobierno.

En la Conferencia internacional sobre las organizaciones para la gestión autónoma del uso del agua, el Ministro Calvo Sotelo hacía mención a la necesidad, junto a los partidos y las instituciones políticas, de "entes sociales en distintos niveles que compongan juntos la urdimbre básica de la nueva sociedad española", para hacer votos a

continuación de que "crezcan instituciones con base popular surgidas de la agrupación de intereses comunes, instituciones que sean como han sido las Confederaciones, escuela permanente de negociación y de pacto, que acrecienten el bien común y que constituyan un consenso sólido sobre el que discurra luego el libre juego de la política".

De forma más taxativa la ponencia de Gonzalo Sancho Director de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y las comunicaciones de diversos Presidentes de organizaciones de regantes de Aragón, reclamaban la revitalización de la representatividad de todos los órganos de la Confederación (y con mayoría, alguno de ellos).

La idea de acrecentar los niveles de participación estaba plenamente asumida por la Administración hidráulica pero hubo que esperar a la existencia de una Constitución para que, a su amparo moral (que no legal, puesto que no lo requería) se pusiesen en marcha los mecanismos de renovación. Por un lado se hicieron los primeros intentos infructuosos de actualizar la ya centenaria Ley de Aguas; por otro se hizo un tímido ensayo de configuración de planificación hidrológica; y por otro, éste más operativo, se determinó por R.D. de 14.9.79 la composición y funciones de los órganos de Gobierno de las Confederaciones Hidro-



gráficas, de donde surgió la Asamblea y la representatividad directa de los usuarios en la Junta de Gobierno.

Dos ordenes ministeriales de 30,11,79 y 7.10.80 dictaron normas para la elección de los vocales y la constitución de Asambleas y Juntas haciendo real la presencia en la Asamblea de la totalidad de los usuarios participantes en las Juntas de Explotación; y de doce vocales elegidos, entre y por los anteriores, en la Junta de Gobierno.

Con más o menos celeridad, el arranque dado en el 79 fructificó en todas las Confederaciones y fue el núcleo que ha permitido, tras la publicación de la Ley de Aguas y sus reglamentos, tener diez años después, un esquema participativo consolidado, amplio y complejo que da respuesta normativa a las necesidades de participación de los usuarios en las tareas que componen la gestión integral de los recursos hídricos del país.

■ 2.7. La Ley de Aguas de 1985

La Ley de Aguas eleva al máximo nivel normativa la configuración de los órganos de Gobierno de la Confederación al recoger en el título II, capítulo III, de los Organismos de Cuenca, sección 2ª

Órganos de Gobierno y Administración, artículo 24, el siguiente texto:

- 1.- Son Órganos de Gobierno de los Organismos de Cuenca, la Junta de Gobierno y el Presidente.
- 2.- Son Órganos de Gestión, en régimen de participación, para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la presente Ley, la Asamblea de usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de obras.
- 3.- Es Órgano de Planificación el Consejo del Agua de la Cuenca.

En artículos siguientes asegura la presencia de vocales representantes de usuarios en número superior al tercio para la Junta de Gobierno y para el Consejo del Agua; en su totalidad en la Asamblea; y mayoría en las Juntas de Explotación.

Queda así regulada con la mayor garantía legal posible la presencia suficiente y representativa de los usuarios. La práctica habitual de celebración de reuniones ordinarias de todos los órganos citados da fe de que el procedimiento establecido es válido y ha sido aceptado y aplicado con corrección y sin problemas.

**Confederación Hidrográfica
del Guadiana.
Junta de Explotación
Oriental.**

Podemos, pues, decir, que la idea plasmada en el Decreto de 5.3.26 se está desarrollando por fin con normalidad.

■ 2.8. El último retoque

Muy recientemente se ha planteado un cambio parcial en la tipología de la representación clásica de los ciudadanos en la vida Confederal.

Un Real Decreto de 11 de marzo (BOE 6.4.94), al tiempo que modificaba el Consejo Nacional del Agua, ha introducido en el Consejo del Agua de la Confederación la presencia de representantes de organizaciones profesionales del sector agrario y de organizaciones ecologistas, con igual reflejo en la Comisión de Planificación Hidrológica del Consejo.

Siendo bien venida esta nueva participación, la apertura a colectivos no integrados hasta ahora da pie a algunas preguntas sobre su posible extensión a otros órganos de participación y sobre la incorporación también de otros tipos de agrupaciones sociales, económicas..... o políticas, en lo que podría ser una línea de aproximación a algunas de las primitivas ideas de participación presentes en el Decreto creador del 26 aparcadas en su relanzamiento de los años 70-90.

Su presencia, no obstante, supone una quiebra notable en el esquema de la representatividad de los usuarios tal como lo plantea la vigente Ley de Aguas. En efecto, los Ayuntamientos, los usuarios de riegos, las empresas participan en tanto que usuarios directos del agua y en función de su uso, del volumen o magnitud de su relación, medida en metros cúbicos consumidos, nº de habitantes, superficie, kilowatios, etc. Por el contrario, organizaciones profesionales agrarias y grupos ecologistas aparecen por su propia y mera existencia, sin relacionar la importancia de su presencia con su magnitud (número de afiliados, por ejemplo). También cambia el procedimiento de nombramiento que, por lógica con lo anterior, deja de ser por elección directa del representado.

Se abre, pues, un campo nuevo a la idea de participación, positivo, en tanto que puede aproximar ideas de ciudadanos no usuarios que aporten puntos de vista absolutamente originales, y al mismo tiempo, de difícil integración en el esquema de representación vigente.

3.- Diferencias entre los esquemas de participación planteados para los Órganos de Gobierno en los Decretos de 1926, 1979 Y 1988

■ 3.1. Estructura organizativa

En el R.Dto. fundacional la estructura de los órganos colegiados al igual que sus trasuntos de 1934-35 es sencilla y lineal:

La Asamblea es la entidad superior y de ella se deriva un órgano de Gobierno, la Junta, que, a su vez, determina los Comités ejecutivos, de construcción y explotación, luego ampliados con unas juntas sociales para obras de riegos.

El énfasis se pone en el fomento y en el desarrollo de obras, ya que la creación de las Confederaciones intentaba precisamente vencer una situación previa de escasa actividad y de fuerte demanda general de realizaciones rápidas e importantes en este campo. No hay una especial atención a la explotación, puesto que era muy reducida.

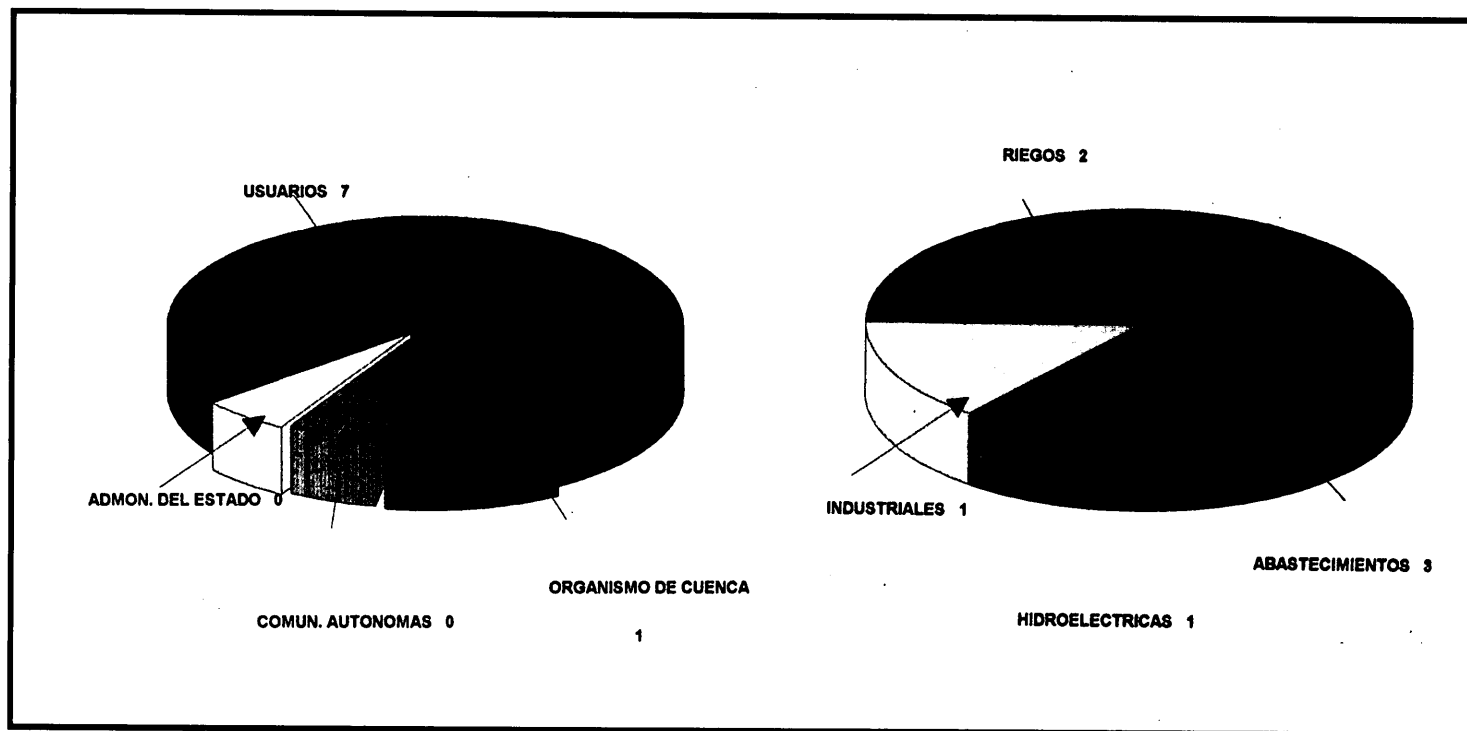
En todos los órganos aparecen vocales por los usuarios y por la Administración y entidades vinculadas al agua.

El R.Dto. de 14.9.79, configura los órganos de Gobierno, definiendo con los mismos nombres que en 1926, una Asamblea y una Junta de Gobierno formadas por usuarios y representantes de la Administración y de los "intereses generales", con el matiz de que de la Asamblea tiene un Consejo interno exclusivamente formado por usuarios. Los vocales de la Junta son elegidos entre los componentes de la Asamblea, y no existe modificación de los mecanismos de incorporación las Juntas de Explotación, y Comisión de Desembalses respecto a las normas de los años 60 y 70.

Conviene destacar que este Decreto plantea representantes del personal del Organismo en la Asamblea, lo que nunca, ni antes ni después, ha aparecido.

Finalmente, la Ley de Aguas plantea un esquema integral más complejo que el del 26, pero muy racional y armónico, y más escueto que el del 79.

Las Juntas de Explotación, exclusivamente constituidas por los usuarios, con el apoyo técni-



*Confederación Hidrográfica
del Guadiana.
Junta de Explotación Sur.*

co pertinente, son el núcleo de su presencia, en todo el edificio Confederal.

La agrupación de todos los vocales presentes en las Juntas de Explotación constituye la Asamblea de Usuarios y desde ella se designan los vocales que, junto con representantes de las Administraciones Central y Autónoma componen la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno nombra los representantes de los usuarios elegidos por la Asamblea en la Comisión de Desembalses y también desde la Asamblea se designan los vocales que representan a los usuarios en el Consejo del Agua de la Cuenca.

Es, así, una designación en cascada, racional y armónica, directa desde la agrupación de usuarios presentes en las Juntas de Explotación y constituidos en Asamblea, (aparecen solos en ambos foros), y que por primera vez se extiende de forma continuada por la totalidad de los órganos colegiados, en los que aparece como nota novedosa el Consejo del Agua por cuyo medio se produce la incorporación real de los usuarios a la tarea de Planificación.

Nota complementaria es la desaparición de la participación indirecta u orgánica que en disposi-

ciones anteriores suponía los "intereses generales", (79) o las Cámaras, Banca, etc (26).

■ 3.2. Funciones

En 1926, la Asamblea regulaba los restantes órganos a propuesta de la Junta y formulaba presupuestos (que debían ser aprobados por la Administración). No se determinaban funciones para la Junta de Gobierno, pero sí, y detalladas, para los comités.

En el 79 la Asamblea tiene funciones análogas, con el añadido, no utilizado, de la planificación, y el de la aprobación del plan anual de actividad y el orden de prioridad de ejecución de obras. El consejo de Usuarios no tenía competencias ejecutivas (proponer, solicitar, seguir, coordinar), y la Junta de Gobierno, además de las derivadas de la Asamblea, recibía competencias sobre disposición del patrimonio propio y temas financieros, plantillas y organización del personal.

La Ley del 85 es muy escueta en las funciones de la Asamblea: coordinar la explotación de las obras hidráulicas y los recursos de agua, sin menoscabo del régimen concesional y derechos de los usuarios, abriendo un camino novedoso y distinto para este colectivo del que retira la superior función directiva.

El esquema de participación recogido en la Ley de Aguas del 85 es integral, racional y armónico, más complejo que el del 26 y más escueto que el del 79

La Junta de Gobierno mantiene las competencias que tenía en el 79 y añade por un lado su tutela sobre los asuntos del Consejo del Agua, y por otro, tema importante, la declaración de acuíferos sobreexplotados y la determinación de perímetros de protección.

Salvo el notable cambio de orientación de la Asamblea, no hay más variaciones competenciales, ya que los restantes órganos colegiados previamente existentes reciben las mismas funciones que venían ejerciendo.

No tiene la Ley de Aguas grandes novedades en este aspecto, cosa que también le ocurre con otras muchas materias de las que se regulan en su texto. Texto que a veces demasiado parecido al de la Ley de 1879 pese a los 106 años que les separan.

4.- Los usuarios y la planificación

■ 4.1. Relación normativa entre usuarios y planificación. Las novedades de la Ley de Aguas

El título III de la Ley de Aguas señala dos objetivos básicos a la planificación hidrológica:

- Conseguir la satisfacción de las demandas
- Equilibrar y armonizar el desarrollo nacional y sectorial

Para lograrlos, acude a las figuras de los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional como soportes físicos de su contenido.

Para la ejecución de los primeros encarga a los Organismos de Cuenca (y a la Administración hidráulica competente en las cuencas intracomunitarias) las tareas de elaboración y propuesta de aprobación y revisión. La aprobación queda reservada al Gobierno, por Real Decreto a propuesta del Ministerio de Obras Públicas según puntualiza el Reglamento de Administración y Planificación.

El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por ley y su elaboración corresponde al Ministerio de Obras Públicas, conjuntamente con los Departamentos relacionados con el uso de los recursos.

En su contenido, el Título III, dedicado específicamente a la planificación no establece directriz

alguna sobre participación de terceros en su desarrollo, más allá de la debida colaboración de los Departamentos competentes y la coordinación con las demás figuras de planificación existentes en otras materias que les afecten. El esquema no es diferente de cualquier otro de los usuales en la Administración para predeterminar actividades de futuro.

Donde la Ley determina e impone la participación de los usuarios, es, como siempre en materia hidráulica, al definir los organismos de cuenca lo que supone un novedoso invariante ya tradicional en cuestiones hidráulicas, una permanente diferencia en el marco legal español.

Como se ha señalado en infinidad de ocasiones, la Administración hidráulica española ofrece la particularidad de integrar en sus esquemas de decisión a los usuarios, hecho que fue y es único y distinto, que en esencia se mantiene fiel a los conceptos básicos tradicionales trazados hace casi setenta años y que sigue siendo nuevo en el sentido de no haber sido utilizado en otras parcelas de la Administración.

La primera función de los Organismos de cuenca fijada en la Ley es precisamente la elaboración de sus Planes Hidrológicos pero taxativamente se define (art.24.3) al Consejo del Agua de la cuenca como el órgano de planificación, y se ratifica (art. 33) al configurarle como agente tramitador ante el Gobierno.

Y se sacraliza la participación de los usuarios en esta labor al señalar en el artículo siguiente que su número no será inferior al tercio de los vocales, resultando ser la representación mayoritaria del Consejo, en función de los restantes mínimos fijados. (Tres por Confederación y la mitad de los restantes por CCAA).

Análogo tratamiento recibe el Plan Hidrológico Nacional respecto al Consejo Nacional del Agua, si bien la participación directa de los usuarios ya no es mayoritaria al aparecer nueve representantes de los Consejos de Cuenca, que son acompañados por otros representantes "indirectos" de los usuarios como la Federación Española de Municipios, la Federación Nacional de Comunidades de Regantes, UNESA, las OPAS etc..., hasta un total de siete (art. 16 y 17 Rto).

A estos vocales, en ambos casos, Consejo Nacional y Consejo de Cuenca, se han unido, tras la última corrección de marzo del 94, los representantes de las agrupaciones de ecologistas y organizaciones profesionales agrarias, que quiebran conceptualmente la idea de representatividad de los vocales, pero que añaden sectores relevantes de opinión a la tarea de configurar el futuro del agua.

Este Consejo, reconocido como órgano consultivo superior en materia de agua, centra sus competencias en informar el proyecto de Plan Nacional, previo a su envío a las Cortes, y los de Cuenca antes de su aprobación por el Gobierno, además de opinar sobre otros elementos de ordenación general vinculados con la planificación del uso del agua. Es pues, un órgano casi tan polarizado hacia la Planificación como lo son los Consejos del Agua de cada Cuenca.

Matiz diferenciador es la Comisión de Planificación que se plantea en el Organismo, novedad no recogida en la Ley y para la que el Reglamento del 88 mantiene la presencia del tercio de usuarios como garantía de su importante participación en la redacción de los documentos básicos determinantes de las directrices a que debe acogerse al Plan de cada Cuenca.

■4.2. Los antecedentes

La aparición de la planificación hidrológica en la normativa de alto nivel es, se ha comentado hasta la saciedad, una de las novedades importantes de la Ley de Aguas del 85.

Pero quizás no se ha señalado con igual énfasis que también es la primera aparición regulada de los usuarios en la elaboración de los Planes hidrológicos.

Existe, no obstante, un precedente regional muy antiguo, anterior incluso a la creación de las Confederaciones en el 26:

El Plan de Riegos del Alto Aragón aprobado por la Ley de 7.01.1915. Esta disposición quizás sea el primer intento formal no ya de planificación hidrológica sino también de Planificación sectorial integral efectuado por la Administración moderna, en la línea de las habituales actuaciones de décadas posteriores. Su contenido abarcaba el plan de obras y las acciones sociales y económicas nece-

sarias para el desarrollo de la zona, también por primera vez estructurada a nivel natural hidrográfico.

La ley tuvo su desarrollo en un Decreto de 6.7.1917 que definió un organismo con personalidad jurídica propia, en el ámbito del Ministerio de Fomento para gestionar el plan y que promocionó la creación de Sindicatos Centrales de Usuarios.

Es, al igual que después se haría en las Confederaciones Hidrográficas, la propia Administración la que incorpora a los administrados con intereses directos e inmediatos a las tareas de gestión y planificación (limitada mas bien a programación) mediante su participación en los organismos competentes ("que el país representado asista de cerca a la obra y a sus vicisitudes" se cita en el texto de la Ley).

La representatividad es tal que sólo uno entre trece vocales es de nombramiento directo de la Administración estatal.

El Decreto creador de las Confederaciones Hidrográficas sienta un precedente más claro y general sobre la participación de los usuarios en la planificación. Su exposición de motivos resalta que en la formación del Plan de actuaciones y obras para fomentar el uso de la riqueza hidráulica "pueden y deben" tomar parte los usuarios junto con la Administración.

Finalmente, un Decreto de 7.12.79 abre el camino a los trabajos de planificación, más teórico que práctico dado que, por lógica, habría de ser la Ley de Aguas, en aquellos momentos ya esperada y deseada, el punto de partida de cualquier actividad posterior. Como paso previo, el Decreto de reorganización de los órganos de Gobierno de Confederaciones de 14.9.79 fijó la participación de la Asamblea en los trabajos de la planificación, sin que esta acotación tuviera desarrollo posterior.

■4.3. La experiencia en los planes de cuenca

Dejando aparte estos limitados precedentes, la primera participación importante de usuarios en la planificación toma cuerpo tras la aparición en el BOE de 31.8.88 del Reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas.

En el Consejo del Agua de la Cuenca, la representación de los usuarios resulta ser mayoritaria, en función de los restantes mínimos fijados

La actividad derivada de esta normativa ha tomado cuerpo tras el impulso que, desde el año 90, y más acrecentado en el reciente bienio 92-93, ha recibido la Planificación Hidrológica.

Ciñéndonos a las fechas en que se ejecutan los pasos constitutivos pertinentes en la C.H. Guadiana, que fueron parejos a los de las restantes Confederaciones, la cronología ha sido la siguiente:

El 3.4.90 se produce, una vez nombrados por la Asamblea los representantes de los usuarios en el Consejo y designados los de las diversas administraciones y entidades, la reunión constitutiva en la que se procedió a la elección del 1^{er} vicepresidente y se informó sobre los trabajos en marcha de la planificación hidrológica en la cuenca.

En sucesivas reuniones se designaron los representantes de los usuarios en el Consejo Nacional del Agua y se constituyeron las Comisiones de Planificación en la Cuenca al tiempo que se dieron sucesivas informaciones sobre la situación de los trabajos de planificación.

La mayor actividad en este último período ha correspondido a las Comisiones de planificación, encargadas de establecer y aprobar las directrices de los planes de cuenca, tras haber recibido las alegaciones presentadas en la información pública de un texto previo redactado por los servicios técnicos de la oficina de Planificación Hidrológica. Su actividad concluyó el pasado noviembre con la aprobación del texto de las Directrices.

Tras este trámite, el Consejo del Agua de la cuenca recibirá esta información y se continuará el proceso con la elaboración del texto del propio Plan, acción que la normativa reserva a los servicios técnicos de la propia Confederación. Sólo para su aprobación previa a la elevación al Gobierno volverá a participar la representación de los usuarios y de los demás entes componentes del Consejo en el debate y la toma de decisiones que correspondan.

Corta, pero intensa es la experiencia hasta ahora. La impresión es buena. El texto se ha debatido con extensión y profundidad por los vocales de todas las representaciones. Por lógica, los de la Administración han estado más vinculados con las grandes orientaciones y las acciones a largo plazo, y los de los usuarios con las puntualiza-

ciones, los datos a corto y las medidas de gestión.

5.- Dos cuestiones a apuntar como materia de reflexión o debate

La escasa novedad conceptual que después de casi setenta años de vida de las Confederaciones Hidrográficas presenta la Ley de Aguas respecto a la participación de los usuarios en funciones y cometidos de tales Organismos no está en consonancia con los inmensos cambios experimentados en España desde 1926, ni con la real evolución propia de las Confederaciones, tanto por la vía del hecho como por la del derecho hasta ser unos organismos mucho más limitados en orientación y cometidos que los diseñados por Lorenzo Pardo. La infraestructura hidráulica y las explotaciones se han multiplicado; los recursos están totalmente comprometidos hoy, con frecuentes y graves situaciones de déficit; hay importantes problemas de calidad, antes inexistentes..... Sin embargo, sobre el papel, Órganos Colegiados y representantes apenas cambian, ni tampoco la proporcionalidad de la representación respecto al uso; o mejor, a su cuantía o importancia.

Las agrupaciones de usuarios, que tampoco han tenido modificación conceptual importante, me atrevería a decir que desde 1894, son en muchos temas un colectivo poco relacionado con los problemas reales o escasamente representativo de parte de los usuarios afectados o partícipes de la gestión del agua.

De hecho, muchos temas de la vida diaria de la Confederación Hidrográfica se debaten y deciden en foros alejados de su propia organización.

La reciente y ya comentada incorporación de representantes de las OPAS y ecologistas es un intento de extender, de momento en temas de planificación, la participación hacia sectores que no pueden considerarse como usuarios directos, pero sí plenamente interesados en el entorno del agua. Se abre con ésto una puerta hacia la posible y futura colaboración de otros actores sociales o económicos.

Su presencia suscita no obstante, un enfrentamiento conceptual con los previamente existentes por el grado de representatividad o participación

La participación de los usuarios en la planificación, toma cuerpo tras el impulso que, desde el año 90 y principalmente en el bienio 92-93, ha recibido la Planificación Hidrológica

directa y medible (proporcional a la cuantía del uso) de los que aparecen en el R.D. del 88. Y también por el consecuente cambio de procedimiento de elección, que ya no puede ser directo en los incorporados por la disposición de marzo del 94.

Dejemos, pues, en el aire dos preguntas sobre esta cuestión:

¿ Debe modificarse el esquema de representación proporcional? ¿Debe incorporarse de modo completo al sistema la participación de colectivos no usuarios, o cuando menos, no usuarios directos pero siempre interesados en la gestión del agua?

La segunda cuestión, es, si cabe, de mayor fondo conceptual y apunta a la propia idea de participación "intra" confederal.

Importantes voces han cuestionado el planteamiento integrado Usuarios-Administración, básico en el esquema confederal, y múltiples expertos han puesto de manifiesto la excepcionalidad de la "adjunción de profanos" frente a la mas normal falta de representatividad de los Órganos de la Administración.

Es precisamente la presencia de los usuarios dentro de la estructura administrativa de la Confederación la cuestión que se discute. Y ello por dos razones concatenadas: su excepcionalidad y su operatividad. La primera dificulta las normales relaciones entre órganos de la Administración al introducir un hecho diferencial siempre molesto en esquemas administrativos dominados por la rutina y reglados por normas generales que no están pensadas para estos Organismos atípicos. Este tema, de por sí, ya afecta a su operatividad. Pero, además, en una sociedad en democracia, en la que la Administración responde a demandas y ordenes de un Parlamento y un Gobierno elegidos por los ciudadanos, las razones que puedan justificar esta participación directa en un órgano obligadamente perteneciente a la Administración, cuando menos, han perdido parte de su razón de ser primigenia y de su operatividad inicial. En pura lógica, o todos los órganos de la Administración prestadores de servicios sociales o económicos recogen en su seno a usuarios o beneficiarios, o bien éstos organismos colegiados se desvinculan del aparato gestor del Estado y pasan a la categoría de mancomunidades o consorcios.

Pero, ¿por qué se produce esta floración de democracia directa y peculiar?, y sobre todo, ¿por qué se mantiene en los sucesivos relanzamientos del 34, del 79 y del 85?

En 1926 España esta gobernada por un dictador curiosamente enlazado con ambientes "populares", sometido a demandas de regeneración e impulso de la actividad económica y desarrollo social, y atado por un aparato administrativo pesado y caduco.

En 1934, tras el reciente cambio de régimen, no se ha consolidado el nuevo sistema político; existen grandes tensiones sociales y se "masca" en el ambiente que puede haber muy pronto movimientos de cualquier tipo

En 1979 se acaba de entrar plenamente en democracia pero hace pocos meses que está aprobada la Constitución y no se ha desarrollado gran parte de su esquema legal. Tampoco está plenamente asumida la práctica electoral por muchos subsconscientes.

Finalmente, la Ley de Aguas aunque date del 85, ha pasado por un dilatado, lógico por otra parte, proceso de configuración y debate precongresual producido a partir de fechas inmediatamente posteriores al fallido golpe del 23 F.

Es decir, en todos los casos en los que se plantea la determinación de los órganos de administración del agua existen circunstancias políticas "especiales" (si puede aplicarse esta palabra en España para aludir a situaciones no democráticas) que pueden influir en la redacción del texto en el sentido de garantizar unos cauces de representación y de participación "más seguros" que los generales existentes en el país, dando por sentado, siempre y en todas las ocasiones eso sí, que para la gestión hidráulica es fundamental un identidad de intereses entre la Administración competente y los ciudadanos vinculados con el uso del agua.

Idea, ésta, que honra a los múltiples impulsores y redactores de los sucesivos textos legales y de los casi infinitos borradores y proyectos que no llegaron a su meta pero que, bajo muy diversas circunstancias mantuvieron invariable y prioritaria la demanda de participación y representatividad de los usuarios en el mundo hídrico ó hidráulico.

¿Debe incorporarse al sistema la participación de colectivos no usuarios, o cuando menos, no usuarios directos pero siempre interesados en la gestión del agua?

Pero, garantizada por una situación democrática estable la representatividad del Gobierno y con ella identificada la actuación de la Administración con los deseos y necesidades del pueblo, ¿es necesario este segundo filtro democrático insumido en el propio Órgano Gestor?

Y más, esta representación por usos, proporcional a la importancia del usuario, predeterminada en sus números máximos o mínimos, ¿no recuerda en cierto modo a los famosos "tercios" de la "democracia orgánica" de Franco?

Pongamos, para esta segunda cuestión, otras dos preguntas sobre el tapete: ¿Conviene mantener esta situación atípica, como se ha dicho, de un organismo participado desde su interior por los administrados, con una democracia interna condi-

cionada a la "importancia" del propio administrado?

¿No sería mejor establecer unos Entes que sirvan de cauces de relación o información junto a, con, la Confederación, pero separados de ella, al modo de patronal y sindicatos, para mantener ésta como parte de la Administración, con sus usos y maneras habituales, dejando de ser el Organismo "raro" que hoy es, y al mismo tiempo, perdiendo la esencia, la razón de ser inicial y el motor de su ya larga vida?

Queden, pues, como final estas dos importantes cuestiones sobre reorientación de la participación y su propia ubicación en las Confederaciones para la reflexión y para la discusión. ■



INGENIEROS, S. L.

CONSULTORÍA TÉCNICA CON ACTUACIÓN EN LOS SIGUIENTES CAMPOS

- ✓ **Ingeniería Hidráulica y Sanitaria**
- ✓ **Ingeniería del Transporte**
- ✓ **Ingeniería Marítima**
- ✓ **Urbanismo y Ordenación del Territorio**
- ✓ **Edificación**