

**ORGANIZACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS: FUNCIONALIDAD DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL.
PARTICULAR REFERENCIA AL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES.**

•**Antecedentes históricos:** Actual configuración CCHH es fruto de una **compleja y accidentada evolución**. De la base provincial, se pasa a la cuenca; de la administración general, a la especializada; de la administración burocrática, a la participada (caso de las CCHH, 1926, singular organismo colaboración Estado-usuarios promoción/explotación **obras** hidráulicas, fundamentales para garantizar la oferta de agua); finalmente, la variable fugaz de la descentralización política, 2ª República y en la actualidad CCAA.

-Destaco la **dualidad orgánica y funcional**, desde los años 50: **aguas** (Comisaría de Aguas); **obras** (CCHH) y la desagregación de otros servicios (forestales, agronómicos, sanitarios, etc.). Pero mismo ámbito territorial, la **cuenca hidrográfica**, que se gestiona sin fragmentarlo.

-Ley Aguas, 1985: **unificación** que pone fin a dualidad. Organismo autónomo estatal, ejercicio competencias en las cuencas intercomunitarias, pero **singularidad** (única panorama organizativo español): en su compleja organización se integran, las CCAA, Entidades Locales, usuarios, representantes intereses generales y medioambientales (participación formal institucionalizada).

•**Estructura:** órganos de gobierno; de gestión en régimen de participación; de planificación y de cooperación.

•**Integración CCAA** en órganos confederales: la STC 161/1996 ha destacado la singularidad de este modelo («modo más directo» participar en la gestión del agua).

•**Participación formal institucionalizada de los usuarios de aguas (titulares concesionales o autorizaciones).**

•Principio configurador estructura organizativa: **separación** entre las funciones de «**administración** del dominio público hidráulico y **las demás**». Protagonismo del complejo organizativo Presidencia. Funciones «soberanas» (potestades públicas) sobre las aguas, consecuencia de su estatalización y sustracción tráfico jurídico privado.

•La «sustancia» administrativa reside y «corre» por este complejo organizativo. Dualidad fáctica o funcional Presidencia-resto organización: ¿origen de la «desafección» particular de las CCAA que no la «sienten» como «su» Administración del agua?

•Algunos aspectos **problemáticos:**

-**participación de las CCAA.** Criterios: número de CCAA afectadas, «en función de la superficie y población». Discutidos y poco transparentes en su aplicación (Jurisprudencia). **Disfunciones.** Insuficiente/excesiva representatividad, no participación en órganos de gestión. Límites del modelo: no puede por esta vía, convertirse el organismo «estatal» en «regional» o «autonómico». La integración orgánica no puede operar como un «contrapoder» interno, que desnaturalice los órganos. Modelos de integración posibles (solo Estado; Estado con participación; solas las CCAA, etc.). Importancia STC 161/96, matizada por la 118/1998 (FFJJ 10 a 12), no derecho a participar en todos los órganos.

Sorprendentemente las **SSTC 31/2010, FJ. 111 y fallo y 110/2011, FJ. 7**, para salvar las previsiones estatutarias relativas a la **participación CCAA** en la «planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias» (art. 117.3 EACat), limita ésta a «**órganos de consulta y asesoramiento**», excluyendo la participación en «**órganos decisorios**», por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables (con cita de la —para mí— desafortunada STC 194/2004, ffjj 11 a 13, relativa a los Parques nacionales), pues debe dejar «a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado». El modelo alabado en la STC 161/1996, parece puesto en cuestión ahora.

Problema específico configuración orgánica de las llamadas «**demarcaciones hidrográficas mixtas**». Arrastre delimitación territorial histórica con acreditada funcionalidad (distritos de aguas o «demarcaciones» administrativas de aguas, agregación de pequeñas cuencas vecinas o de aquellas que tienen interconexiones y dependencias históricas. Remisión).

-**Participación de los usuarios:** participación «corporativa» frente a la informal del «público», en general (democracia deliberativa o asamblearia). Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía 2009, fallecida el pasado

12.06.2012, estudiosa de las formas colectivas de gestión bienes comunes (agua, pesca, pastos, etc.). Sin embargo, colectivos que aspiran a tener representación desacreditan esta participación formal de los usuarios

- ¿Más representación de entidades representativas de intereses medioambientales?

- Un caso específico: la participación de los **usuarios de aguas trasvasadas en la cuenca cedente**. Ninguna previsión legal. Pero **praxis CH Ebro**: estos usuarios (concesionarios) tienen representación ordinaria en Juntas de Explotación, Junta de Gobierno y Consejo del Agua (Consorcio Aguas Bilbao Vizcaya y Consorcio de Aguas de Tarragona)

-**Funcionalidad** configuración organizativa CCHH. Reformas de 1999 pretendieron reforzamiento atribuciones Junta de Gobierno. La «administración» del dominio público hidráulico se articula, fundamentalmente, por medio del complejo orgánico-funcional de la Presidencia. ¿Divorcio entre eficacia y legitimidad? Reciente STS 22.12.2011 en cuanto a las funciones de la Junta de Gobierno. Remisión.

- Comité de Autoridades Competentes**, órgano de cooperación creado en las cuencas/demarcaciones hidrográficas intercomunitarias. Al margen de su «innecesariedad» funcional, parte de un error de concepción. Sin embargo, el Anteproyecto Reforma TRLAg 2007, lo convertía en el principal órgano de gobierno de las Confederaciones, de composición exclusivamente administrativa.

Concepto de «**administración**» del agua en sentido estricto: la disposición/asignación del recurso, consecuencia de la sustracción del agua del tráfico jurídico privado. Autoridad **única** del agua, singularidad española desde 1932. La Confederación Hidrográfica y por ella la Presidencia. Resulta equívoco hablar en plural de «autoridades», con evidentes ecos de la poco clara Directiva Marco del Agua y su Anexo II. No lo son quienes ejercen funciones públicas derivadas en su condición de usuarios (abastecimiento, saneamiento, riego).

Fundamento de su creación: el **error** de base —arrastrado, en mi opinión, desde los primeros documentos ministeriales para la transposición de la DMA— está en la calificación jurídica de las «**aguas de transición**» y «**costeras**», integradas en las Demarcaciones Hidrográficas. Para algunos (I. GALLEGO, en dos recientes trabajos), no forman parte de la cuenca, al ser **aguas marinas** (en concreto, «aguas interiores» y parcialmente —una milla marina, mar adentro, «mar territorial»). Así consideradas, Estado y CCAA comparten competencias sobre esta «parte» de la Demarcación, en particular, las competencias sobre vertidos. De ello se deduce su consideración como «autoridades» y la necesidad de constituir el citado Comité de Autoridades Competentes. Paradójicamente la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco comunitario para la política del medio marino, no menciona ni integra las «aguas de transición» en la definición de «aguas marinas» [arti. 3.1.a), aunque su párrafo b) incluye en las aguas costeras].

Al margen de problemas terminológicos, de traducción, de falta de rigor técnico-jurídico de la DMA (resulta paradójico que la Comisión atribuya a España una equívoca transposición al Derecho interno de los conceptos de cuenca y demarcación) y de su exclusiva preocupación ambiental (distinción clases de aguas desde la perspectiva de su distinta calidad originaria) falta un elemental criterio teleológico de interpretación de las normas. La DH es la consecuencia lógica de la consideración sistémica de la cuenca hidrográfica, integrando en una unidad de gestión, además de la cuenca/s propiamente dicha, la zona costera sujeta a la influencia del agua procedente de la cuenca, a los efectos de proteger su calidad. Desde esa perspectiva, el agua fluye desde la cuenca al mar y no a la inversa. El problema es la **inadecuada delimitación** del dominio público hidráulico y el dominio público marítimo-terrestres, competencia del Estado [TRLAg y LCostas, en particular, el art. 3.1.a) y 3.2, la zona marítimo-terrestre en la desembocadura de los ríos y las «aguas interiores»]. Bastaría modificar dichas leyes introduciendo una norma de este tenor «a los solos efectos de la protección de las aguas, el ámbito territorial de los planes hidrológicos y la competencia de las Confederaciones Hidrográficas se extenderá hasta el límite exterior de las aguas costeras incluidas en la demarcación hidrológica intercomunitaria correspondiente, a las que corresponderá, en particular, las autorizaciones de vertido».

Antonio Fanlo Loras

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de La Rioja