

Las Comunidades de Regantes en el Derecho de Aguas Español. La reasignación de los recursos hídricos de su titularidad en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua*

Teresa María Navarro Caballero

Doctora en Derecho
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: 1. LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL SENO DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS ESPAÑOLA. 1.1. El derecho al riego y las comunidades de regantes como sus principales protagonistas. 1.2. Su naturaleza jurídica: las comunidades de regantes como corporaciones de Derecho público. 1.3. Clases de comunidades de regantes. 1.3.1. *Comunidades de regantes voluntarias y forzosas, ya por disposición legal ya por imposición administrativa discrecional.* 1.3.2. *Comunidades de regantes de primer grado, de segundo grado. Las Juntas Centrales de regantes: referencia especial al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura.* 1.3.3. *El asociacionismo y las comunidades de regantes. Las federaciones de comunidades de regantes.* 1.4. Elementos de las comunidades de regantes. 1.4.1. *Elementos materiales: los comuneros, los bienes y el fin público.* 1.4.2. *Elementos formales: los Estatutos u Ordenanzas.* 1.5. Régimen jurídico de las comunidades de regantes. 1.5.1. *Constitución, modificación y extinción de las comunidades de regantes.* 1.5.2. *Su organización. Especial consideración del debatido carácter jurisdiccional de los Jurados de riego.* 1.6. Relaciones de las comunidades de regantes con la Administración pública del agua. 1.6.1. *Ejercicio de funciones administrativas.* 1.6.1.1. *Ejecutividad de los acuerdos de la comunidad. La vía de apremio y la quita de aguas.* 1.6.1.2. *Beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbres.* 1.6.1.3. *La potestad sancionadora.* 1.6.2. *Participación en los órganos colegiados de la Administración hidráulica.* 1.6.3. *Tutela de la Administración.* 2. LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y LA REASIGNACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS. 2.1. Excurso sobre el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas. 2.2. Utilización del contrato de cesión por las comunidades de regantes. BIBLIOGRAFÍA.

*Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto “La protección del suelo, los espacios naturales, el agua en la Región de Murcia en el contexto jurídico del Siglo XXI”, (05683/PPC/07), concedido por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia, Tecnología de la Región de Murcia.

RESUMEN: El presente trabajo efectúa un análisis de las comunidades de regantes españolas en su diseño legal actual a través del estudio de sus distintas clases, elementos integradores y de su régimen jurídico. De igual modo, se realiza una breve presentación del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas con la finalidad de desentrañar cuál es la utilización que aquéllas pueden efectuar del mismo.

ABSTRACT: The present work analyzes the legal framework of the *comunidades de regantes* in Spanish Law, paying particular attention to the different types existing and their elements. A brief presentation of the transfer of rights to the exclusive use of water transfer contract is also made in order to determine how can those *comunidades* use it.

PALABRAS CLAVE: Comunidad de Regantes, Derecho de aguas, reasignación de recursos hídricos, mercado del agua

KEY WORDS: Water Law, right to irrigate, water community, water market, water heritage.

1. LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL SENO DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS ESPAÑOLA

1.1. El derecho al riego y las comunidades de regantes como sus principales protagonistas

Es un dato generalmente conocido que la mayor parte del agua que se utiliza en España tiene como destino el riego, pues no en vano éste constituye el primer demandante de tan preciado recurso, representando el porcentaje más elevado de la demanda total¹. Tal circunstancia convierte a las comunidades de regantes en indiscutibles protagonistas de la administración de dicho recurso así como en las principales titulares del derecho al riego.

¹ Cabe precisar que, en contra de lo es tradicional afirmar, los regadíos españoles ya no representan el 80% de la demanda de agua en nuestro país, pues estudios realizados recientemente con motivo del último Plan Nacional de Regadíos indican que la demanda de agua para uso agrario está disminuyendo y se encuentra cerca del 67%, mientras que la de abastecimiento a poblaciones y uso ecológico aumenta progresivamente (Plan Nacional de Regadíos, Horizonte 2008, aprobado por Real Decreto 329/2002, de 5 de abril).

CARO-PATÓN ha definido el derecho al riego como un “derecho administrativo gratuito al uso económico de un caudal concreto de aguas públicas, accesorio de determinados fundos rústicos para mejorar la productividad de su explotación agraria”. De donde se desprende que el riego es un derecho administrativo concesional por el que se otorga la facultad de usar privativamente un caudal determinado de agua. Además de ser un derecho al uso económico de las aguas, en la medida en que su finalidad es mejorar la productividad agraria de los predios. Es, como no, un derecho *propter rem* ya que está vinculado a la titularidad de ciertos fundos rústicos. Y es, en fin, un derecho gratuito al que se accede por una decisión pública discrecional que concede con ello al regante una ayuda pública².

De entre los diversos elementos expuestos que integran el derecho al riego el presente estudio se centrará principalmente en la concesión administrativa como el título del que depende su adquisición y en su carácter *ob rem*. Como es de sobra conocido, el derecho al riego se adquiere por concesión administrativa. Acertadamente sostiene VILLAR PALASÍ que afirmada la categoría de función pública ante una masa de necesidades sociales el Estado tiene una doble opción: o bien prestar directamente tal función o dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y el control de la actuación permitida. El procedimiento de concesión se traduce, de este modo, en la entrega al súbdito de una esfera funcional de competencia atribuida a la Administración pública o, más concisamente, en la investidura de una función pública³. Abundando en esta idea, el Tribunal Supremo ha destacado que todo aprovechamiento de aguas concedido con las formalidades legales crea a favor de la comunidad concesionaria un estado de derecho y un título de legítimo disfrute que posteriormente la Administración no puede ya desconocer⁴.

Pero del elenco de concesiones administrativas al presente estudio interesa de modo especial la concesión demanial de aguas públicas, cuya principal característica es que su otorgamiento se efectúa por motivos de interés pú-

² CARO-PATÓN CARMONA, I., El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 33.

³ VILLAR PALASÍ, J. L., “Concesiones administrativas”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1952, p. 687.

⁴ STS de 5 de julio de 1924.

blico y de forma discrecional⁵. En este sentido establece el artículo 59.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA) que toda concesión se otorgará según las previsiones de los planes hidrológicos y que su otorgamiento será discrecional, pero toda resolución será motivada y adoptada en función del interés público. La discrecionalidad de la Administración en este

⁵ Hace algunos años advertía S. MARTÍN-RETORTILLO que la secular tesis de la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de la concesión de aprovechamientos de aguas encontraba su fundamento en la potestad organizatoria de la Administración. En este sentido se decía que el particular no tenía derechos adquiridos frente a la facultad de la Administración de autoorganizarse y de ordenar libremente la modulación y forma en que han de realizarse las distintas prestaciones administrativas —entre las que se encontraban, claro está, las relacionadas con el aprovechamiento de sus bienes de dominio público—. El autor señalaba que el carácter absoluto con el que se predicaba la discrecionalidad de la Administración al otorgar determinadas concesiones tenía su explicación lógica en las concesiones rogadas, de las que se generalizó a todas las concesiones administrativas. Si bien el profesor encontraba justificada tal discrecionalidad en esos supuestos de concesiones rogadas —pues en otro caso, dice, serían los administrados los que necesariamente determinarían de hecho el sentido y la amplitud de las prestaciones administrativas—, consideraba que en las demás concesiones el principio carecía de la virtualidad y amplitud que se le atribuía. Por ello concluye invocando la necesidad de relativizar la afirmación del absoluto carácter discrecional de las concesiones de aprovechamientos de aguas (MARTÍN-RETORTILLO, S., *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966, p. 251). En igual sentido, LÓPEZ MENUDO afirma que tradicionalmente doctrina y jurisprudencia han concebido la concesión demanial —y particularmente la de aguas— como un acto de naturaleza discrecional, lo que sin duda contribuye a resaltar la preeminente posición en que se encuentra la Administración para valorar lo más conveniente a los intereses públicos. Sin embargo, el autor entiende que dicha potestad ya no debe entenderse como “inmunidad administrativa ante el control judicial, ni como libérrimo poder capaz de contrariar prescripciones legales o desconocer arbitrariamente cláusulas de concesiones otorgadas” (LÓPEZ MENUDO, F., “La concesión de aguas públicas y sus posibles modificaciones”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993, p. 110). Actualmente se han superado declaraciones tan exageradas como la de la STS de 20 de diciembre de 1954 (Ar. 3034) señalando que la concesión administrativa “es gracia o merced que se otorga por la Administración, la cual puede obrar libremente para concederla o denegarla”. En efecto, hoy la discrecionalidad (en ningún sector) ya no se concibe como aquel ámbito material confiado a la libre disposición de la Administración, injusticiable por esencia, sino que está sometida a unos límites jurídicos generales y específicos derivados de la norma que regule la concreta actuación discrecional, así como a un control judicial que no pretende eliminarla sino que dé lugar a arbitrariedades, abusos o injusticias. Pero, también el control judicial de la discrecionalidad tiene sus límites, pues los tribunales han de limitar su control a los aspectos estrictamente jurídicos de aquélla, sin que pueda tener lugar la sustitución de la decisión administrativa discrecional por la de los jueces y tribunales (SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994). De tal modo, que en el control judicial de conceptos que implican la utilización de criterios valorativos (“más ventajoso”, “más conveniente”), para que el Tribunal pueda rectificar la apreciación de la Administración tiene que acreditar que ésta ha obrado con arbitrariedad o irrazonabilidad (LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006, p. 20).

punto consiste en la facultad de otorgar o no una concesión administrativa de aguas y en fijar sus condiciones de ejercicio. Ahora bien, para ello habrá de respetar los límites procedimentales y sustantivos establecidos al efecto en la propia legislación de aguas y reglamentos de desarrollo, que actúan, pues, construyendo dicha discrecionalidad. En consecuencia, la concesión se entenderá hecha sin perjuicio de tercero, teniendo en cuenta la explotación racional y conjunta de los recursos superficiales y subterráneos y respetando el orden de preferencia establecido en el plan hidrológico de la cuenca o, en su defecto, el establecido en el artículo 60.3 del TRLA así como las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno⁶. Tratándose del procedimiento ordinario, su otorgamiento además habrá de ajustarse a los principios de publicidad y tramitación en competencia prefiriendo, en igualdad de condiciones, los proyectos que opten por la más racional utilización de las aguas y una mejor protección de su entorno⁷.

Así pues, la discrecionalidad con que la Administración hidráulica cuenta para el otorgamiento de la concesión de aguas debe ser entendida como una manifestación del régimen jurídico de los bienes de dominio público (hidráulico), ya que los particulares carecen de un derecho subjetivo al aprovechamiento privativo de los mismos. Se trata no sólo de una discrecionalidad técnica sino de una verdadera facultad de apreciación del interés público, comparando entre sí los posibles usos o destinos de la porción del dominio público solicitado, para adoptar la decisión más conforme al interés público, tal como éste ha quedado configurado en la norma o en el Plan correspondiente. Correlativamente, la exigencia de motivación obliga a expresar las razones por las que se otorga o deniega lo solicitado y es justamente esto lo que puede servir de base para una eventual impugnación de la resolución en vía contenciosa, en la medida en que ningún Tribunal puede negarse en la actualidad a controlar una resolución administrativa por el hecho de que esté configurada como discrecional⁸.

⁶ En caso de incompatibilidad de usos, dentro de cada clase, serán preferidos aquellos de mayor utilidad pública o general o los que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad (*Vid.* artículo 60.4 del TRLA y 98.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH).

⁷ *Vid.* artículos 59 del TRLA, 93 y 104 siguientes del RDPH.

⁸ ARIÑO ORTIZ, G., y SASTRE BECEIRO, M., *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Comares, Granada, 2004, p. 902 y 903.

Pero junto a la discrecionalidad, la concesión de aguas también se caracteriza porque se otorga con carácter temporal y para una finalidad concreta. En este sentido, el artículo 59.4 del TRLA afirma que toda concesión se otorgará con carácter temporal y por plazo no superior a setenta y cinco años. De otro lado, el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos ni a terrenos diferentes si se tratase de riegos, con la excepción de la posible cesión de caudales en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas⁹. Así pues, en toda concesión de aguas públicas se fijará la finalidad de ésta, su plazo, el caudal máximo cuyo aprovechamiento se concede, la extensión de la zona regable en hectáreas y su localización geográfica en las concesiones para riego, las características técnicas de los grupos instalados y el tramo ocupado en las concesiones para usos hidroeléctricos¹⁰.

Además de todo lo anterior, la concesión otorga un derecho real administrativo que permite a su titular aprovechar de forma exclusiva y continuada una parte del dominio público hidráulico¹¹. Como se sabe, el derecho al uso privativo —exclusivo y excluyente— del dominio público hidráulico se adquiere en nuestro Derecho por concesión administrativa —además de por disposición legal—¹². Dicho uso ha de efectuarse de forma continuada por parte de su titular puesto que la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos imputable al titular genera la extinción de la concesión y el Organismo de cuenca podrá declararlo caducado, conforme al artículo 66.2 del TRLA y 161 y siguientes del RDPH. La concesión de aguas manifiesta, en este punto, su naturaleza de derecho-deber en la medida en que dicho título no sólo permite sino que también obliga a su titular a utilizar el dominio público hidráulico¹³. Según advierte LÓPEZ MENUDO, el men-

⁹ Cfr. artículo 61.2 del TRLA. A este contrato me referiré en la última parte del trabajo, a la que por tanto me remito.

¹⁰ *Vid.* artículo 102 y siguientes del RDPH.

¹¹ En este sentido GUAITA afirma que el concesionario no adquiere la propiedad de las aguas, que son y serán siempre públicas, sino un derecho real al aprovechamiento de las mismas en las condiciones que derivan de las disposiciones generales y de su concreto título concesional (GUAITA, A., *Derecho Administrativo: aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 151). Una referencia más amplia a los derechos reales administrativos puede verse en NAVARRO CABALLERO, T.M., *Los instrumentos de gestión del Dominio Público Hidráulico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 78.

¹² *Vid.* artículos 52 del TRLA y 83 del RDPH.

¹³ La afirmación de que la concesión demanial obliga a su titular debe ser bien entendida, en la medida en que del incumplimiento de dicha obligación no puede derivarse más que la decla-

cionado deber de uso configura la concesión de aguas como un derecho especialmente constreñido por el cumplimiento de la función social exigida por la Ley y conectado inmediatamente con los intereses públicos¹⁴.

En última instancia, y directamente enlazado con lo anteriormente manifestado, la concesión se otorga no sólo en beneficio del titular sino también de la comunidad, pues no ha de olvidarse que su otorgamiento se adopta en función del interés general¹⁵. En este sentido, los aprovechamientos de aguas —debido a su intensa vinculación social— se encuentran sometidos a unas limitaciones que refuerzan la posición jurídica de la Administración en cuanto instancia titular de las aguas y encargada de la tutela del interés público. Constituyen tales limitaciones el principio de afectación del agua al fin determinado en la concesión, el deber de ejercicio efectivo de la concesión, el principio de economía del agua, la potestad administrativa para fijar el caudal concesional, el principio *ne varietur*, la discrecionalidad administrativa al otorgar la concesión y la cláusula “sin perjuicio de tercero”. Tales limitaciones acreditan finalmente la concesión de aguas como un título que otorga un derecho que se encuentra fuertemente condicionado y subordinado a intereses que trascienden a los meramente particulares del concesionario¹⁶. Sin embargo, conviene no olvidar que, como ya hace algunos años manifestara VILLAR PALASÍ, en la concesión demanial el interés público se encuentra más debilitado —“es sólo

ración de caducidad del título —v. gr. artículo 66 del TRLA—, pues la Administración no puede compeler al concesionario a la realización efectiva del objeto de la concesión (MENÉNDEZ RE-XACH, A., “La concesión demanial: significado histórico y actual”, *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pp. 2121 y 2122).

¹⁴ LÓPEZ MENUDO, F., “La concesión de aguas públicas...”, ob. cit., p. 109. Para este autor el deber del ejercicio efectivo de la concesión de aguas ratifica la legitimación de la Administración hidráulica para vigilar e intervenir las concesiones, no ya sólo mediante el control de los aprovechamientos excesivos sino también de los defectivos, “pues el no uso constituye una forma de abuso de derecho o de ejercicio antisocial del mismo”.

¹⁵ Las concesiones de aguas, aunque sean de interés particular (riego de fincas propias), aún de forma indirecta, son siempre real y verdaderamente de interés público, pues en estos casos aunque no se preste formalmente ningún servicio público, de modo indirecto se contribuye a la satisfacción del interés general, y éste exige el aprovechamiento del agua. Esta circunstancia llevó a GUAITA a caracterizar el agua —junto con las minas y todos aquellos bienes que suponen un aprovechamiento *proprie dicto* en lugar de un simple uso— no como bienes de uso público sino como bienes destinados al fomento de la riqueza nacional (GUAITA, A., *Derecho Administrativo...*, cit., p. 150-151).

¹⁶ LÓPEZ MENUDO, F., u.o.c., p. 105 y ss.

reflejo”, dice el autor—, pues tiene una mera eficacia interna —como respondiendo al puro interés *uti cives* de la generalidad—. Por el contrario, en la concesión de servicio, la eficacia del interés general es extrospectiva, frente al público, en quien se concreta *uti singuli* el interés de la prestación¹⁷.

Al comienzo del epígrafe se ha señalado que el derecho al riego es un derecho *ob rem* o *propter rem* pues la condición de titular está vinculada a la titularidad de un fundo. Precisamente por tal circunstancia tradicionalmente se afirmaba que son las tierras las que ostentan este derecho al riego. La idea de la vinculación del agua a la tierra la expresa claramente el artículo 61.2 del TRLA cuando especifica que el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se tratase de riego. De tal afirmación se excepciona lo previsto en el artículo 67 del mismo cuerpo legal, lo que da expresa cobertura al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, al que se hará referencia en la última parte del presente estudio.

1.2. Su naturaleza jurídica: las comunidades de regantes como corporaciones de derecho público

La dimensión social del regante ha sido una constante en nuestro Derecho que desde tiempos inmemoriales ha contemplado las fórmulas asociativas dedicadas al aprovechamiento conjunto de las infraestructuras hidráulicas y las aguas. En términos generales se puede decir que las comunidades de regantes son Corporaciones de Derecho público que, destinadas principalmente al riego, aglutinan a usuarios de aguas de una misma toma o concesión, de una unidad hidrogeológica o acuífero o de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas¹⁸. En este sentido, el artículo 82 del TRLA dispone claramente que las comunidades de usuarios son Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de cuenca cuya principal función es distribuir y administrar las aguas concedidas, sujetándose para ello a normas sancionadas por la Administración y elaboradas por los propios usuarios: los Estatutos u Ordenanzas¹⁹. Esta calificación legal ha zanjado una polémica doc-

¹⁷ VILLAR PALASÍ, J. L., *Concesiones administrativas*, cit., p. 701.

¹⁸ Véanse los artículos 81 y 88 del TRLA.

¹⁹ *Vid.* art. 82 del TRLA y GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JAÚDENES J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, p. 524. Tanto el primer autor como otros muchos coinciden en afirmar el carácter de Administración Pública de las comunidades de usuarios. En este senti-

trinal en cuanto a la naturaleza de las comunidades de regantes puesto que, aunque nunca se discutió su personalidad jurídica, la doctrina polemizaba sobre su carácter o no de Derecho público. Puede resultar conveniente en este punto abundar en su carácter de corporación. La nota que caracteriza a las corporaciones frente a las fundaciones es la de que éstas deben su origen a un mero acto fundacional, mientras que aquéllas son un producto asociativo. El sustrato de las corporaciones lo integran una pluralidad de individuos (*universitas personarum*) que se unen para la mejor consecución de una finalidad común; en cambio, las fundaciones tienen una base real, esto es, consiste en una comunidad de bienes o patrimonio (*universitas bonorum*) que se adscribe a un determinado fin. Estas notas se reflejan en las comunidades de regantes, cuyo sustrato sociológico no se encuentra constituido por unos determinados bienes adscritos a un fin sino por una colectividad de personas —los comuneros o partícipes— obligatoriamente incorporadas a la personalidad moral que gestiona la administración autónoma de las aguas públicas.

Sin embargo, el carácter público de las comunidades de Regantes —únicas comunidades de usuarios existentes antes y constituidas aún después de la Ley de Aguas de 1985 que las crea²⁰— era reconocido por la doctrina mayoritaria incluso ante la ausencia de un texto positivo que formulase una declaración en este sentido. La forma en que se producía tal reconocimiento doctrinal consistía en valorar las distintas notas que expresaban y constataban dicho carácter público en la medida en que concurrían en el régimen jurídico de las mismas, independientemente de que existiera o no calificación positiva al respecto. Tales notas eran el fin público de sus cometidos, el poder coactivo de que estaban dotadas para el logro de sus fines, el reconocimiento a favor de las mismas de la vía de apremio para el cobro de multas, pagos e indemnizaciones, o el carácter administrativo de sus actuaciones²¹.

En consecuencia, se puede decir que las comunidades de regantes, en cuanto Corporaciones de Derecho público, reúnen los caracteres propios de éstas: son creadas por el Estado, la pertenencia a ellas es obligatoria, ejercen fun-

do, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, ob. cit., pp. 545 y ss; CARO-PATÓN CARMONA, I., *El derecho a regar...*, cit., respecto de las comunidades de regantes, pp. 154 y ss.; BOLEA FORADADA, J. A., ob. cit., p. 35; PÉREZ PÉREZ, E., cit., p. 15.

²⁰ En este sentido, *vid.* la intervención ante la Comisión de Medio Ambiente del Proyecto de Ley 46/1999, del Profesor S. MARTÍN-RETORTILLO, DSCD del día 28 de junio de 1999, p. 20662.

²¹ MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, ob. cit., p. 510 y ss.

ciones públicas, dictan actos administrativos y su estructura y funcionamiento deben ser democráticos. Su calificación definitiva como Administración pública se desprende de la consideración de que las funciones públicas de las comunidades de usuarios —de regantes en este caso— no podrían ser realizadas por una asociación privada de libre afiliación sin que resulte comprometida la eficacia de las comunidades y su aptitud para resolver los múltiples conflictos que se derivan de la explotación en común de las aguas. En efecto, la consideración de las comunidades como Administraciones públicas y la sujeción al Derecho público de sus actos administrativos, la transparencia que el Derecho público puede dar a su actuación, es la mejor garantía con la que cuentan los usuarios.

Como consecuencia de la integración de las comunidades de usuarios en la Administración Corporativa resulta imposible su identificación con las Administraciones públicas territoriales o superiores. En este sentido, el Tribunal Supremo afirma que las comunidades de regantes —y, en general, las comunidades de usuarios— son efectivos entes administrativos, perfectamente diferenciados y con operatividad distinta a las asociaciones y sociedades civiles, dado que actúan como consorcios administrativos y, más concretamente, como entidades jurídico-públicas de base asociativa. Esta circunstancia les atribuye configuración de personas jurídicas públicas, de interés general, en función de actividades que redundan en beneficio público. El Tribunal Supremo afirma que su conformación como Administración Pública viene determinada por la medida en que sean titulares de funciones públicas otorgadas por ley o delegadas por la Administración. De esta forma, a las comunidades de regantes se les asigna la organización de los aprovechamientos de riegos, potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas, lo que, sin lugar a dudas, confirma su naturaleza pública²². En tal sentido, los artículos 83, 84 del TRLA y 209 y siguientes del RDPH contienen los cometidos que corresponden a las comunidades de usuarios que reflejan dicho carácter público.

De otro lado, la observación de algunas de las consecuencias derivadas de la consideración de las comunidades de regantes como Administración revelará la importancia de tal calificación. En efecto, los acuerdos adoptados por sus órganos, cuando actúan sometidos al Derecho público, son actos administrativos, por lo que gozan de la presunción general de legitimidad, son ejecutivos y, una vez que causen estado, son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los fines que persigue la comunidad son de interés público y el órga-

²² Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1994.

no que los ponga a otros meramente particulares incurrirá en desviación de poder. De igual modo, los fondos pertenecientes a la comunidad son públicos. Para el cumplimiento de sus fines el ordenamiento dota a las comunidades de potestades administrativas como la reglamentaria, que le permite la elaboración de los estatutos y ordenanzas (artículo 81 del TRLA), la de *imperium*, la ejecutiva (dada la posibilidad de ejecutar por sí mismas los acuerdos incumplidos según dispone el artículo 83.1 del TRLA y la manifestación legal de que los acuerdos de la junta general y de gobierno son ejecutivos de acuerdo con los artículos 84.5 del TRLA) o la sancionadora (artículos 82.2 *in fine*). Además, cabe exigir a las comunidades responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de sus peculiares servicios públicos. Y, en fin, las diversas funciones de las comunidades encajan en las tres modalidades de la actividad administrativa: la función de policía se refleja bien a través de una disposición general o por mandatos u órdenes concretos, pues toda comunidad tiene a su cargo la ordenación y distribución de las aguas, estableciendo turnos de riego del modo más conveniente, velando por la seguridad del aprovechamiento y la conservación de las presas, acequias y demás obras comunes, con potestad de sancionar a los partícipes que infrinjan las ordenanzas. La actividad de fomento la ejercen promoviendo nuevas construcciones, ampliando los caudales y la zona regable, solicitando ayuda económica del Estado, colaborando con las confederaciones en la implantación de nuevos regadíos y, en forma más usual, autorizando a los regantes para que realicen a su costa obras de mejora, de consolidación y otras que faciliten el riego sin perjuicio de los demás usuarios. Por último, la actividad de servicio público, consistente en la satisfacción directa e inmediata de una necesidad pública, también se cumple por las comunidades de regantes mediante la construcción de nuevas presas, apertura de acequias o canales, revestimiento de los existentes y en particular adscribiendo el personal, mecanismos y otros elementos necesarios para la eficaz distribución de las aguas²³.

Ahora bien, la configuración pública de la comunidad de regantes no puede llevar a ignorar o desconocer el sustrato de base privada que integra a estas corporaciones, pues en razón de su origen y configuración hacen valer también intereses privados de sus miembros²⁴. En efecto, las comunidades de

²³ En tal sentido puede verse BOLEA FORADADA, J. A., *Las comunidades de regantes*, Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998, pp. 35 y siguientes.

²⁴ Los usuarios individuales y las comunidades de usuarios pueden formar por convenio Juntas Centrales de Usuarios, con la única finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos (art. 83.1 del TRLA).

regantes, como corporaciones de derecho público, son corporaciones sectoriales de base privada, creadas y reguladas por ley e integradas forzosamente por una serie de personas físicas o jurídicas que tienen en común una determinada actividad, a las que se encomienda junto a funciones de interés puramente particular, funciones públicas. Esta doble vertiente se traduce en un régimen jurídico mixto, privado para las funciones que se realizan en el interés particular de sus miembros y público en lo que respecta a las funciones que realizan como delegados de la Administración²⁵.

1.3. Clases de comunidades de regantes

El primer criterio clasificatorio que ha de esgrimirse es el legal contenido en el artículo 80 del TRLA que atiende al destino que se otorgue a las aguas, de modo que cuando éste fuese principalmente el riego las comunidades de usuarios se denominarán comunidades de regantes. En otros casos, las comunidades de usuarios recibirán el calificativo que caracterice al aprovechamiento colectivo. Toda vez que, como ya se ha puesto de manifiesto, las únicas comunidades de usuarios constituidas son las de regantes la clasificación se centrará en ellas y, así, se puede establecer una doble distinción: de un lado, las comunidades obligatorias o constituidas por disposición legal y las comunidades potestativas, cuya institución depende de la discrecionalidad de las Administraciones públicas; y, del otro, comunidades de primer y segundo grado.

1.3.1. Comunidades de regantes voluntarias y forzosas, ya por disposición legal ya por imposición administrativa discrecional

Las comunidades de regantes por disposición legal son las que han de constituirse siempre que concurren los requisitos previstos en la Ley de Aguas: en este sentido, el artículo 80.1 del TRLA obliga a los usuarios del agua y otros bienes del Dominio público hidráulico de una misma toma o concesión a constituirse en comunidades de usuarios. Del igual modo, habrá de constituirse obligatoriamente una comunidad de usuarios en los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo. De hecho, si transcurridos seis meses desde la declaración de sobreexplotación sin que aquélla se hubiera constituido el Organismo de cuenca la constituirá de oficio o encomendará sus funciones temporalmente a un órgano representativo de los intereses concurrentes²⁶.

²⁵ En este sentido se manifiesta DEL SAZ, S., *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 147.

²⁶ *Vid.* artículo 87.2 del TRLA.

Por el contrario, con la salvedad señalada anteriormente, depende de la discrecionalidad del Organismo de cuenca la creación de las comunidades de usuarios de las aguas subterráneas de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero y la constitución de comunidades para el aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas siempre que así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona²⁷. Éstas —que pueden ser consideradas comunidades de regantes forzosas, que podrán imponerse por el Organismo de cuenca cuando lo exija el interés general, conforme al artículo 81.4 del TRLA— se contraponen a aquellas de origen privado, que pueden constituirse voluntariamente, esto es, a iniciativa de los interesados. Ahora bien, para que éstas adquieran la cualidad de Corporaciones y puedan ejercer funciones públicas es preciso un acto de la Administración hidráulica por el que se declare constituida la comunidad y se aprueben sus Estatutos. El acta de nacimiento es, en todo caso, un acto del Organismo de cuenca.

1.3.2. Comunidades de regantes de primer y de segundo grado de las juntas centrales de regantes: referencia especial al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura

La distinción básica entre las comunidades de regantes de primer y segundo grado radica en que mientras que las primeras agrupan directamente a regantes, las segundas surgen de la asociación de las comunidades de regantes con otras comunidades o con usuarios individuales.

Las comunidades de primer grado son las típicas comunidades de usuarios de aguas que, cuando el destino dado a las aguas fuera principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes. Junto a las comunidades de regantes típicas forman parte de las de primer grado las denominadas “comunidades menores”, a las que se refiere el artículo 81.5 del TRLA. Éstas se caracterizan por estar constituidas por un número reducido de miembros, carecer de la estructura organizativa propia de las comunidades típicas y regirse por un convenio²⁸.

²⁷ Artículos 87.1 y 88 del TRLA.

²⁸ Establece el artículo 81.5 del TRLA que “cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen, o cuando el número de partícipes sea reducido, el régimen de comunidad podrá ser sustituido por el que se establezca en convenios específicos, que deberán ser aprobados por el Organismo de cuenca”.

Se consideran comunidades de regantes de segundo grado a las comunidades generales, a las que se refiere el artículo 81.2 del TRLA cuando dispone que las comunidades de usuarios de aguas superficiales o subterráneas, cuya utilización afecte a intereses que les sean comunes podrán formar una comunidad general para la defensa de sus derechos y conservación y fomento de dichos intereses. Es decir, la utilización de las aguas superficiales o subterráneas puede afectar a intereses que sean comunes a comunidades de usuarios ordinarias o de primer nivel, las cuales podrán constituirse en comunidades de segundo orden que se denominará comunidad general. Se trata, en palabras de PÉREZ PÉREZ, de una comunidad de comunidades en la que cada una de éstas conserva su plena autonomía y su propia estructura, como explotadora del respectivo aprovechamiento hidráulico colectivo²⁹. De tal modo, la comunidad general no explota ningún aprovechamiento colectivo de aguas sino que se limita a conservar y fomentar los intereses comunes a las ordinarias que la han formado. Ahora bien, si explota algunas obras, instalaciones o servicios en beneficio común de las entidades que la han constituido, en este ámbito funcional su estructura será la misma que la de estas entidades de primer grado, es decir, la propia de las típicas comunidades de usuarios u ordinarias³⁰.

Por su parte, respecto de las juntas centrales —tradicionalmente denominadas Sindicatos Centrales hasta la Ley de Aguas de 1985— dispone el artículo 81.3 del TRLA que los usuarios individuales y las comunidades de usuarios, podrán formar por convenio una junta central de usuarios con la fi-

²⁹ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Murcia, 1991, p. 19.

³⁰ En la actualidad las comunidades generales constituidas son numerosas y, así, por ejemplo en la cuenca del Guadiana se pueden citar la comunidad general de Regantes de Captación Directa del Río Guadiana, la comunidad general de Regantes del Canal de Orellana y la comunidad general de Usuarios del Acuífero de la Mancha Occidental (Acuífero 23); en la cuenca del Duero, la comunidad general de Regantes del Canal del Páramo; en la cuenca del Ebro, la comunidad general de Riegos del Alto Aragón, la comunidad general de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, la Regantes del Canal Segarra-Garrigues, la de Regantes del Canal de Bardenas, la de Regantes de los Canales de Urgel, la de Regantes del Canal de Piñana, la de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, la de Usuarios del Canal de Lodosa y la de Regantes del Canal de la Derecha del Ebro; en la cuenca del Júcar, la comunidad general de Usuarios del Alto Vinalopó, la de Regantes de Vall D'úo, la de Usuarios del Canal Júcar-Turia, la de Usuarios del Canal Principal del Campo del Turia y la de Usuarios del Medio Vinalopó y L'Alacantí; en la cuenca del Segura, la comunidad general de Regantes de La Pedrera, la de Riegos de Levante-Margen Izquierda del Segura; y en la cuenca del Tajo, la comunidad general de Regantes del Canal Bajo del Alberche. Fuente: Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España.

nalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus aprovechamientos. La finalidad de éstas no se encuentra, pues, en que en ellas pueden participar usuarios individuales ni en que se formalice su constitución por convenio o acuerdo, sino como, advierte PÉREZ PÉREZ, en la finalidad que persiguen y que es meramente la coordinación de los aprovechamientos de las personas físicas o entidades que las constituyen. Del mismo modo, la protección de derechos e intereses (coincidentes pero no comunes, sino propios de cada individuo o comunidad de usuarios ordinaria o general) frente a terceros tampoco puede caracterizarlas, puesto que éste es un fin genérico de cualquier entidad jurídica³¹.

Así pues, mientras que las comunidades generales son Corporaciones públicas homogéneas —en el sentido de que agrupan a comunidades de usuarios de un mismo tipo— las juntas centrales son corporaciones heterogéneas, pues se forman mediante la asociación de usuarios individuales y comunidades de regantes.

Constituye un ejemplo paradigmático de las juntas centrales el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, constituido como Corporación de Derecho Público por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 19 de noviembre de 1982 que aprueba sus Estatutos iniciales. Éstos, revisados y adaptados a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática según lo establecido en la Disposición final tercera del TRLA, fueron aprobados por Resoluciones de Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura, de 6 de febrero y 3 de junio de 1998. El Sindicato Central de Regantes, como único representante de la colectividad que agrupa, tiene como fin primordial defender los derechos e intereses generales de todos sus miembros, así como ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos, por ello la integración en el mismo viene exigida no sólo por la libre voluntad de aquéllos, sino también por el interés general³². Sus fines con-

³¹ Se pueden mencionar en la cuenca del Duero, el sindicato central del Embalse de Barrios de Luna; la junta Central de Usuarios de Aguas del Valle de Almanzora, en la cuenca Mediterránea Andaluza; en el Ebro, el sindicato central de la Cuenca del Río Guadalupe; en la cuenca del Guadalquivir, el sindicato central de Usuarios de las Aguas del Genil derivadas por la Acequia Gorda; en la cuenca del Júcar, el sindicato central del Embalse de Forata y, en la cuenca del Segura, el sindicato general de Aguas de San Fulgencio o el sindicato central del Acueducto Tajo-Segura. Fuente: Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España.

³² Artículo 6 de las Ordenanzas del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura.

cretos, que se encuentran detallados en el artículo 7, habrán de ser cumplidos sin que el Sindicato pueda intervenir o inmiscuirse en las atribuciones privadas de las Comunidades de Regantes o demás usuarios que lo integran.

De acuerdo con sus Ordenanzas, son miembros originarios del mismo todas las comunidades de regantes, comunidades generales y usuarios individuales, titulares de derecho al uso para riego de las aguas trasvasadas a través del Acueducto Tajo Segura, con independencia de que dicho derecho haya sido adquirido por concesión, autorización o cualquier otro título jurídico. Son asimismo miembros las comunidades de regantes o usuarios individuales con derecho al uso o aprovechamiento para riego de recursos propios de la cuenca del Segura, cuya conducción hacia las correspondientes zonas regables sólo pueda efectuarse utilizando en todo o en parte la infraestructura específica del Postravase, y ostenten una autorización al respecto de carácter permanente³³. Finalmente, previa aprobación de su Junta General, adoptada a propuesta de la Junta de Gobierno, podrán igualmente formar parte de la Corporación aquellas entidades o usuarios individuales con derecho al uso o aprovechamiento distinto del regadío de aguas conducidas a través del Acueducto Tajo-Segura, en todo o en parte, o por la infraestructura del Postravase, y que previamente hayan solicitado voluntariamente su integración³⁴. El ámbito territorial de actuación del Sindicato comprende las provincias de Alicante, Murcia y Almería y la superficie total de las Zonas Regables a las que afecta asciende a unas 200.000 hectáreas. Éstas, delimitadas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973 y declaradas de Interés Nacional por Decretos 693/72, de 9 de marzo y Decretos 672/73, 673/73, 674/73 y 675/73, de 15 de marzo, son las siguientes: las Zonas Regables de la Vega Alta y Media del Segura, de los Regadíos de Mula y su Comarca, de Lorca y Va-

³³ Integran el Postravase todas las obras principales de conducción y regulación en el Sureste de los recursos hidráulicos del aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, esto es, las obras realizadas en la cuenca del Segura para la distribución y reparto en alta entre los usuarios de la cuenca de las aguas trasvasadas desde la cabecera del río Tajo con destino a abastecimientos y regadíos en este ámbito territorial. A diferencia del Traslase, de carácter lineal, sus infraestructuras resultan mucho más complejas pues se componen de una red de canales principales, elevaciones, sistemas de regulación y tomas que conducen el agua trasvasada hasta los usuarios mencionados.

³⁴ Véase el artículo 2 de las citadas Ordenanzas del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. En tal sentido, la Mancomunidad de Canales del Taibilla gestiona los caudales que se destinan a abastecimiento a población, compartiendo con el Sindicato el uso del Postravase.

lle de Guadalentín, del Valle de Almanzora en Almería, de la Comarca Meridional de Levante y del Campo de Cartagena³⁵.

Resulta destacable que aunque el destino original del Acueducto fueron los riegos y abastecimientos en el Sureste español en la actualidad su utilización abarca otros ámbitos de aplicación tales como los usos medioambientales para el auxilio a las Tablas de Daimiel y la atención a regadíos y abastecimientos en la llanura manchega. En efecto, en virtud de la Ley 13/1987, de 17 de julio, ante el grave deterioro sufrido por el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, se autorizó una serie de derivaciones con carácter temporal y experimental desde la cabecera del Tajo y a través del Trasvase que, finalmente, se consolidaron por Real Decreto Ley 8/1995, que le otorgó carácter permanente. De igual modo, la Resolución del Ministerio de Obras Públicas de 23 de marzo de 1993 otorga a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha una concesión administrativa para derivar del Acueducto Tajo-Segura un volumen anual de hasta 7,7 hectómetros cúbicos como compensación de las aguas alumbradas por infiltración en Túnel de Talave y con destino al uso en regadío en la zona regable de Los Llanos de Albacete.

1.3.3. El asociacionismo y las comunidades de regantes. Las federaciones de comunidades de regantes

Varios son los motivos que han aconsejado la agrupación o asociación de las comunidades de regantes tanto en el ámbito nacional como regional. En efecto, como advierte BOLEA FORADADA³⁶, el aislamiento y la dispersión de las numerosísimas comunidades de regantes, la identidad de su problemática jurídica, la necesidad de fortalecer sus relaciones con la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas respectivas así como hacer efectiva su presencia y representación en las confederaciones hidrográficas para que su opinión se tuviera en cuenta en asuntos de gran importancia como la ejecución y explotación de las obras, el régimen de desembalses o las ayudas para el fomento del regadío motivaron la necesidad de su agrupación a nivel na-

³⁵ La descripción pormenorizada del ámbito territorial de actuación del Sindicato Central del Acueducto Tajo-Segura con indicación de las comunidades de regantes que integran cada una de las Zonas Regables de Interés Nacional así como de los usuarios del Trasvase y Postrasvase, especificando el origen del recurso, su uso o destino y el volumen asignado puede verse en el sitio web del Sindicato: <http://80.35.119.128/>

³⁶ Véase BOLEA FORADADA, J. A., *Las comunidades de regantes*, ob. cit., p. 296 y ss.

cional como medio eficaz de defensa a través de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE) o autonómico, como la Asociación de Comunidades de Regantes de Andalucía (FERAGUA). La Federación Nacional es una asociación sin ánimo de lucro que agrupa y representa los intereses de las entidades que se dedican a la administración del agua para riego de todas las provincias españolas, con independencia de que la procedencia de sus aguas fuese superficial, subterránea o mixta. Su fundación tuvo lugar por Orden de 30 de julio de 1955 del Ministerio de la Gobernación ante la necesidad de establecer y mantener una unidad de criterios y de actuación entre todas las entidades que tienen como finalidad primordial la utilización del agua para riego³⁷. Como advierte DEL CAMPO GARCÍA, Presidente de la Federación Nacional, en aquel momento las comunidades de regantes se asociaron para oponerse a la posible intrusión que el régimen político existente podía acometer—como ya hacía en otros aspectos de la vida política—, logrando así mantener la libertad y la independencia de la que siempre habían gozado³⁸.

Las comunidades que formen parte de la Federación Nacional estarán representadas por el delegado o, en su caso, suplente que libremente designen y dicha integración no supone en absoluto interferencia alguna en la independencia propia de cada comunidad ni en su vida interna, organización, derechos, prerrogativas y autonomías respectivas. De acuerdo con sus Estatutos la Federación tiene por fin primordial conseguir un intercambio de ideas, proyectos y proposiciones que afecten al mejoramiento de los riegos en España. Además, cumple también con el fin de la constitución³⁹:

1. Asegurar una acción coordinada en vistas a mejorar los conocimientos adquiridos en materia de distribución del agua para riego, desde el punto de vista legal, administrativo y práctico.
2. Favorecer al máximo las informaciones recíprocas sobre captaciones, métodos de distribución, estadísticas, y otros aspectos de interés común.

³⁷ Artículo 1 de sus Estatutos, aprobados definitivamente por la Junta General de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, celebrada el 18 de octubre de 1955.

³⁸ DEL CAMPO GARCÍA, A., *Las comunidades de regantes de España y su federación*, documento que puede consultarse en la página web de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes <http://www.fenacore.org>

³⁹ Artículo 3 de los Estatutos de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes.

3. Hacer suyas las aspiraciones de las Comunidades federadas en lo que estas se dirijan al mejoramiento de los riegos, garantía de los tradicionales o creación de otros nuevos; e iniciar las que estimen oportunas con la misma finalidad.
4. Orientar la formación y vida de las entidades de riegos, tanto antiguas como de nueva creación.
5. Representar a sus asociados ante los Organismos del Estado y Autoridades en todos los intereses y derechos colectivos.

La Federación está regida por una Junta General, la Junta Directiva, la Secretaría y la Comisión Permanente. La descripción de las funciones que corresponde a cada uno de estos órganos se encuentra en los artículos 14 y siguientes de sus Estatutos. De todos debe destacarse la Comisión Permanente, órgano intermedio de representación y asesoramiento al Presidente, integrado por éste y el Secretario General así como por un representante de cada cuenca hidrográfica elegido por los usuarios regantes de la misma, con las funciones que le delegue la Junta Directiva. Su particularidad deriva del número reducido de componentes que la integran que le imprime mayor agilidad en su funcionamiento.

La Federación realiza principalmente funciones de asesoramiento, información y formación de las entidades asociadas y mantiene importantes relaciones de colaboración con los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente. Finalmente cabe resaltar que la Federación es vocal nato del Consejo Nacional del Agua (artículo 16.1 *d*) del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica) y miembro del Consejo Asesor de Medio Ambiente (Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero y Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 22 de abril de 1994).

En un ámbito inferior al nacional también se han constituido asociaciones de comunidades de regantes tales como la Asociación de Comunidades de Regantes de Andalucía (FERAGUA) o la Federación de Comunidades de Regantes del Tajo. La primera, nacida en 1994, es el principal órgano de representación de los intereses del regadío implantado en el ámbito de una Comunidad Autónoma y agrupa a más de ochenta comunidades de regantes, titulares de unas 260.000 hectáreas de regadío en toda Andalucía. Sus fines son esencialmente de asesoramiento, representación y defensa de sus miembros y, así, le corresponde:

- 1) Defender las inquietudes y aspiraciones de las comunidades de regantes miembros.
- 2) Asesorar a las comunidades asociadas y realizar cuantas gestiones interesen en común a las comunidades integrantes.
- 3) Procurar una actuación común de sus miembros en temas de interés colectivo.
- 4) Representar a las comunidades de regantes ante la administración pública estatal, autonómica y local, y sus organismos dependientes, así como ante la opinión pública.
- 5) Formular las alegaciones, reclamaciones y recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes en defensa del interés colectivo de los regantes.
- 6) Colaborar estrechamente con la Federación Nacional de Comunidades de Regantes y demás Federaciones de Comunidades de Regantes de ámbito territorial inferior.
- 7) Favorecer la comunicación y organizar servicios de interés común para los asociados.
- 8) Mediar en los conflictos entre Comunidades de Regantes.

En aplicación de los fines descritos FERAGUA persigue los siguientes objetivos: garantizar dotaciones de agua óptimas para el regadío, de acuerdo a los caudales legalmente concedidos; demandar de la Administración la ejecución de las obras hidráulicas necesarias para equilibrar el déficit hídrico; favorecer la modernización de los regadíos y reclamar de las autoridades los fondos necesarios para ello; denunciar los nuevos regadíos ilegales y plantear los recursos administrativos y jurisdiccionales necesarios; fomentar una mayor presencia de los regantes en los órganos de gobierno y participación de las administraciones hidráulica y agraria; aglutinar a todos los regantes de toda Andalucía y defender unas tarifas de riego asumibles para el regante, que tengan en cuenta las condiciones climáticas, geográficas y sociales de la región andaluza, así como los beneficios del regadío para la sociedad.

1.4. Elementos de las comunidades de regantes

Dos son los elementos que integran las comunidades de regantes: los elementos materiales, entre los que se encuentran las personas, los bienes y la finalidad lícita y los elementos formales, en concreto, los estatutos y la publicidad.

1.4.1. Elementos materiales: los comuneros, los bienes y el fin público

En las asociaciones privadas las personas físicas que les sirven de soporte son aquellas que voluntariamente deciden unirse para la búsqueda del fin común previsto en los Estatutos. Por el contrario, siendo las Corporaciones públicas entidades de configuración legal, es la ley la que determina quiénes han de ser sus miembros. Dispone en este sentido el ya citado artículo 81.1 del TRLA que los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Esta exclusiva referencia a los usuarios de las aguas podría hacer pensar que la obligatoriedad de pertenencia recae sobre los regantes, sean propietarios o no. Sin embargo, el estudio del régimen jurídico de las concesiones lleva a otra conclusión: forman parte de la comunidad los propietarios de las tierras regables. Son muchas las muestras legales que respaldan tal aseveración y, así, el artículo 61.4 del TRLA establece que cuando el destino de las aguas fuese el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada; de otro lado, el artículo 83.4 del mismo cuerpo legal aclara que las deudas de un comunero a la comunidad se transmiten con el fundo al que gravan; o, en fin, el artículo 201.8 del RDPH que restringe el derecho a participar en la constitución y funcionamiento de la comunidad exclusivamente a los propietarios de los bienes adscritos a sus aprovechamientos colectivos.

En cualquier caso, y pese a lo expuesto anteriormente, los propietarios de fundos incluidos en una zona regable que deseen apartarse de la comunidad de regantes pueden hacerlo, aunque, previamente deberán renunciar a su derecho de aprovechamiento y cumplir las obligaciones que con ella hubieran contraído, de conformidad con el artículo 212.4 del RDPH. Por ello, el artículo 212.2 del RDPH obliga a los propietarios de los terrenos comprendidos en el plano general de una concesión de aprovechamiento colectivo para riego al pago de las obligaciones contraídas aunque rehusen al agua⁴⁰.

⁴⁰ Para que la renuncia tenga plenos efectos la comunidad de regantes tendrá que instar la apertura de un procedimiento de modificación de la concesión en lo que respecta a la superficie regada.

En fin, los usuarios no propietarios no forman parte de las comunidades de regantes. El único derecho que la normativa de aguas concede al regante no propietario es acudir a las reuniones de los órganos de la comunidad, siempre que previa, formal y voluntariamente el propietario le hubiera nombrado su representante legal; y ello sin que, en ningún caso, el representante legal pueda sustituir al representado en el desempeño de los cargos de la comunidad, ni ser elegido para ocuparlos⁴¹. Este extremo que supone que los colonos, verdaderos usuarios del agua, no tienen la consideración legal de miembros tiene importantes consecuencias prácticas. Piénsese en el caso del propietario de unas tierras arrendadas que no paga los gastos de reparación de canalizaciones comunes y que el Sindicato acudiera a la vía expeditiva de la quita de aguas; o en el supuesto de que el colono incurra en una falta sancionable por el Jurado de la comunidad, ¿con qué legitimación se podría multar a un no miembro?

Por lo que se refiere a los bienes de las comunidades de regantes en primer lugar ha de señalarse que no todas las obras hidráulicas que permiten a los regantes aprovechar privativamente las aguas pertenecen a la comunidad. En tal sentido el artículo 86 del TRLA aclara que la titularidad de las obras que son parte integrante del aprovechamiento de la comunidad de usuarios quedará definida en el propio título que faculte para su construcción y utilización. En general, se puede afirmar que pertenecerán a las comunidades de regantes de un lado, las obras que no sean de uso y aprovechamiento general y, del otro, las que siéndolo pertenezcan a aquéllas porque un título expreso así lo establezca⁴². Consecuentemente con lo anterior, sólo los canales en terrenos particulares por los que discurren aguas destinadas al uso privativo de los usuarios de la comunidad pueden ser de su propiedad.

En segundo término, es un elemento común la concesión administrativa; conviene aclarar que, aunque ésta es una y pertenece a la comunidad, el agua no es elemento de la misma, pues cada uno de los regantes adquiere una parte alícuota de la cantidad total asignada a aquélla.

Por su parte, BOLEA FORADADA entiende que la zona regable es otro de los elementos reales de la comunidad⁴³, sin embargo considero que la es-

⁴¹ *Vid.* artículo 201.8 del RDPH.

⁴² Véanse los artículos 339 CC y 78 del TRLA.

⁴³ BOLEA FORADADA, J. A., *Las comunidades de regantes...*, ob. cit., p. 129 y siguientes.

pecial relación de la comunidad con la zona regable deriva de que es el ámbito territorial en el que aquélla ejerce sus competencias. En efecto, siendo la zona regable el conjunto de tierras que tienen derecho al uso de las aguas de que dispone la comunidad para su aprovechamiento en riego aquélla ha de estar perfectamente delimitada y definida, con fijación de su extensión en hectáreas, términos municipales y provincias en que la misma esté situada, volumen máximo de agua a derivar por hectárea y año y volumen máximo mensual derivable que servirá para tipificar el caudal instantáneo concesional; estos requisitos deben además figurar en la primera inscripción de la concesión en el Registro de Aguas para su publicidad y general conocimiento⁴⁴.

Finalmente, el último de los elementos materiales de toda persona jurídica es el fin de la agrupación, los objetivos comunes que provocan que determinada colectividad se agrupe. Respecto a las comunidades de regantes el artículo 82.2 del TRLA establece que las Ordenanzas determinarán los fines de la comunidad, sin embargo, debido al carácter de Corporación de Derecho público, los comuneros no disponen de autonomía para la elección de todos sus fines. En todo caso, la mayor parte de esos fines son de interés público y consisten en la gestión racional y colectiva de las aguas, de su toma o concesión. En efecto, el aprovechamiento conjunto del agua reporta —además de beneficios individuales (económicos) al regante— ventajas para los intereses generales, pues se consigue una utilización más racional del agua y un ejercicio participado de las funciones de policía del dominio público hidráulico.

Ahora bien, la presencia de un fin último de interés general no obsta para que a su vez las comunidades de regantes defiendan intereses privados o particulares. En efecto, los derechos individuales al aprovechamiento privado de las aguas (parte alícuota de la concesión), gracias a la existencia de la comunidad y al aprovechamiento conjunto del agua disfruta de importantes mejoras o beneficios, particularmente en materia de canalización del agua o de infraestructuras comunes.

1.4.2. Elementos formales. Los Estatutos u Ordenanzas de las comunidades de regantes

Los Estatutos u Ordenanzas son la norma institucional básica de las comunidades de regantes toda vez que las conforman y le dan carta de naturaleza, fijan sus reglas de funcionamiento y organización así como la explotación

⁴⁴ Cfr. artículos 102 y 192 del RDPH.

en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento. En la medida en que son las normas jurídicas de una Corporación sectorial gozan de supremacía especial y sólo producen efectos entre sus miembros. La naturaleza jurídico-pública de la comunidad se comunica a las Ordenanzas por lo que cualquier conflicto en su interpretación es resuelto, en última instancia, por los jueces de lo contencioso⁴⁵.

El artículo 82.2 del TRLA establece un contenido legal mínimo de los Estatutos de las comunidades de usuarios que a juicio del Tribunal Constitucional contiene reglas de detalle ajenas a los aspectos fundamentales del régimen de las comunidades de usuarios y no puede considerarse normativa básica estatal, por lo que son de aplicación supletoria, a salvo los siguientes extremos: el principio de participación y representación que sanciona, la exigencia de la referencia expresa de los fines de la comunidad o el reparto equitativo de las cargas entre los comuneros⁴⁶. También ha de considerarse legislación básica la exigencia de que los Estatutos contengan la organización interna de la comunidad y la explotación, en régimen de autonomía interna, de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento⁴⁷. Aquéllos también han de contener el régimen de policía del aprovechamiento colectivo y, pese al silencio legal al respecto, habrán de concretar el aprovechamiento de la cantidad de agua que con arreglo a Derecho corresponde proporcionalmente a cada uno de los partícipes.

Los Estatutos u Ordenanzas, que se redactan y aprueban por los propios usuarios, han de elaborarse simultáneamente al procedimiento de formación de la comunidad; de este modo, en la misma Junta General convocada para la creación de la comunidad de regantes se redactarán unas bases a las que se ajustarán el proyecto de Ordenanzas y se nombrará la Comisión encargada de elaborarlas. Una vez elaboradas se expondrán al público durante treinta días

⁴⁵ Véase el artículo 198.1 del RDPH.

⁴⁶ En este sentido, el artículo 82.2 del TRLA establece que “los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico, regularán la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua; y obligarán a que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan”.

⁴⁷ STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 24.

y se remitirán al Organismo de cuenca para que proceda a su aprobación administrativa. Éste comprobará que se adaptan a la legislación vigente, en cuyo caso, la Confederación Hidrográfica declarará constituida la comunidad y, en la misma resolución, aprobará sus Ordenanzas y Reglamentos⁴⁸. Esta resolución tiene efectos constitutivos toda vez que con ella se crea una Corporación de Derecho público, lo que en ningún caso podría suceder con la sola voluntad de las partes. El procedimiento de elaboración de las Ordenanzas responde a las denominadas técnicas de participación funcional (en este caso, con fines de tutela), pues se articula en un procedimiento en cascada en el que forzosamente han de concurrir la voluntad de los regantes y la de la Administración hidráulica competente. No es óbice a la anterior afirmación que el control de la Administración se limite a cotejar si las Ordenanzas vulneran o no lo legislación vigente, ni que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado puesto que, en virtud de la autonomía de que gozan las comunidades de usuarios, las modificaciones sólo caben cuando alguna disposición sea contraria a la legalidad.

Finalmente y por lo que se refiere a la publicidad de las comunidades de regantes, en la medida en que no existe ningún Registro de comunidades de usuarios el de Aguas producirá los efectos de publicidad sobre aquéllas.

1.5. Régimen Jurídico de las comunidades de regantes

1.5.1. Constitución, modificación y extinción de las comunidades de regantes

En el proceso de formación de una comunidad de regantes son los propios usuarios o el Alcalde del Municipio en cuyo término radique la mayor parte del aprovechamiento quienes ostentan la iniciativa del procedimiento de constitución y por lo tanto quienes habrán de convocar a los interesados a una Junta general. En ella se formalizará una relación nominal de usuarios con el caudal que cada uno pretenda utilizar. De igual modo, se aprobarán las bases a las que se ajustará el proyecto de Ordenanzas, nombrándose la Comisión que se encargará de redactarlas y se redactarán los Estatutos, teniendo en cuenta que el cómputo de los votos de los interesados se efectúa teniendo en cuenta la tabla anexa al Título II del RDPH, que se basa en caudales teóricos. Finalmente, por resolución del Organismo de cuenca se declarará constituida la comunidad y aprobadas sus Ordenanzas⁴⁹.

⁴⁸ Artículos 201 y siguientes del RDPH.

⁴⁹ Véase el artículo 201 del RDPH.

Se ha de poner de relieve que en el procedimiento de constitución descrito no se hace referencia alguna a la concesión, lo que plantea la cuestión de si preexiste a la constitución de la comunidad o si, por el contrario, aquélla debe solicitarla⁵⁰. En todo caso, dado que la pertenencia a la comunidad es una carga de los concesionarios la concesión de aguas normalmente preexistirá a la constitución de la comunidad; en este sentido, el artículo 81.1 del TR-LA dispone la obligación de constituirse en comunidad a los usuarios de una misma toma o concesión.

La modificación de una comunidad de regantes puede tener lugar en virtud de la segregación de una parte de la misma para la constitución de otra independiente⁵¹. El Organismo de cuenca habrá de otorgar la autorización siempre que concurren los siguientes requisitos: *a)* que existan varias tomas en cauces público que atiendan a zonas regables independientes; *b)* que haya mayoría de votos correspondiente a la zona regable que pretenda separarse y que se garantice el cumplimiento de todas las obligaciones contraídas con anterioridad; y *c)* que las circunstancias del caso aconsejen la separación para una mejor utilización del Dominio público hidráulico. Este último requisito, por contener un concepto jurídico indeterminado, confiere un amplio margen de discrecionalidad a la Administración hidráulica competente⁵².

Finalmente, la extinción de las comunidades de regantes se encuentra regulada en el artículo 214 del RDPH. La mayor parte de las causas de extinción se refieren a los casos en los que aquélla se produce como consecuencia de la pérdida del aprovechamiento de las aguas: así, por expiración del plazo de la concesión, si no ha sido prorrogado o por caducidad o expropiación forzosa de la misma. De igual modo se extinguirá la comunidad si desaparecen totalmente o en sus tres cuartas partes, al menos, los elementos objetivos o reales, o cuando renuncien al aprovechamiento tres cuartas partes de los comuneros.

⁵⁰ No aclara nada al respecto el artículo 115.2 *j)* del RDPH que dispone que entre las condiciones que regirán la concesión podrá imponerse la "integración en las comunidades de usuarios que la Administración determine" puesto que tal artículo parece pensado más bien para peticiones individuales de aguas públicas para riego.

⁵¹ Este supuesto de segregación no debe confundirse con la separación de un comunero que requiere la renuncia al aprovechamiento de las aguas que le corresponde así como el cumplimiento efectivo de las obligaciones que hubiera contraído con la comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212.4 del RDPH.

⁵² Artículo 202 del RDPH.

En este caso, los comuneros no afectados por la desaparición de los elementos pueden mantener la comunidad de regantes, previa modificación de las inscripciones registrales. Por último, también se extingue la comunidad en el supuesto de fusión con otra distinta o por resolución del Organismo de cuenca adoptada en expediente sancionador.

Una vez aprobada la extinción de la comunidad procederá ésta a la liquidación de sus bienes patrimoniales, con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil para la liquidación de las Sociedades⁵³.

1.5.2. Su organización. Especial consideración del debatido carácter jurisdiccional de los Jurados de riego

La organización interna de las comunidades ha de respetar las bases previstas por el TRLA y el RDPH. De acuerdo con estas normas la organización habrá de ser democrática y en todas las comunidades de regantes habrá una Junta General, una Junta de Gobierno y uno o varios Jurados⁵⁴.

La Junta General, constituida por todos los usuarios de la comunidad, es el órgano soberano de la misma, correspondiéndole todas las facultades no atribuidas específicamente a otro órgano⁵⁵. Sus funciones se encuentran recogidas en el artículo 216.3 del RDPH y por su particular naturaleza se califica la Junta General como el órgano deliberante de carácter colegial a través del cual se forma la voluntad de la comunidad. Ésta se reunirá, con carácter ordinario, al menos una vez al año, y con carácter extraordinario siempre que lo acuerde la Junta de gobierno, se solicite por mayoría o lo determinen las Ordenanzas. La convocatoria se hará por el Presidente de la comunidad en la forma reglamentariamente establecida y al menos quince días antes de la celebración de la Asamblea. Adoptará sus acuerdos por mayoría de votos, computados con arreglo a la Ley y lo establecido en las Ordenanzas, que podrán exigir mayorías cualificadas para la adopción de determinados acuerdos. En la medida en que la Ley sólo fija las reglas de ponderación de votos para la cons-

⁵³ Artículo 214 *in fine* del RDPH.

⁵⁴ En este sentido la Disposición Final 3ª del TRLA establece que los Estatutos u Ordenanzas de las comunidades de usuarios ya constituidas seguirán vigentes, sin perjuicio de que, en su caso, hayan de ser revisados para adaptarlos a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática.

⁵⁵ Artículo 84.2 del TRLA y 216.2 del RDPH.

titudin de la comunidad corresponde a las Ordenanzas tal determinación. En este extremo, lo único que prohíbe el RDPH es que corresponda a un propietario un número de votos que alcance el 50 por 100 del conjunto de todos los comuneros⁵⁶.

La Junta de Gobierno —también denominadas Sindicatos de Riego, en las comunidades de regantes—, elegida por la Junta general, es el órgano ejecutivo por excelencia. Le corresponde la ejecución de las Ordenanzas y, en general, de los acuerdos adoptados por la Junta general. Las Ordenanzas determinarán el número de vocales de la Junta de Gobierno, entre los que figurará la representación de los usuarios que por su situación y orden establecido sean los últimos en recibir el agua; de igual modo, cuando en la comunidad haya distintos tipos de aprovechamientos, deberá estar representado cada uno de ellos al menos por un Vocal⁵⁷. Las reuniones de la Junta de gobierno son dirigidas por su Presidente, que será elegido en la forma dispuesta por las Ordenanzas y en su defecto, entre los Vocales de dicha Junta por mayoría de votos. En todo caso, éste no tiene por qué ser el Presidente de la comunidad, que es quien ostenta la representación legal de la misma.

Tanto la Junta general como la Junta de gobierno son órganos colegiados y, por tanto, son de aplicación supletoria las normas que regulan el funcionamiento de aquéllos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los acuerdos adoptados en el seno de ambas en el ámbito de sus competencias serán ejecutivos y recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca. Su resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. En fin, las resoluciones del Jurado sólo son revisables en reposición ante el propio Jurado como requisito previo al recurso contencioso-administrativo.

El agua de riego, por su escasez y valor, ha sido y es causa de disputas que requieren una pronta y justa solución, lo que tiene lugar a través de unos órganos especiales: los Jurados. A estos órganos, que podrán ser uno o varios en cada comunidad de usuarios, les corresponde conocer en las “cuestiones de hecho” que se susciten entre los usuarios de la comunidad en el ámbito de las Ordenanzas. Pese a la dicción legal, la doctrina admite de forma unánime que

⁵⁶ Artículos 216 y 218 del RDPH.

⁵⁷ Véase el artículo 219.2 del RDPH.

los Jurados fallan conforme a Derecho. En este sentido, de acuerdo con el artículo 225 del RDPH deben consignar la disposición de la Ordenanza en que se fundan los fallos. Por supuesto, cuando el Derecho aplicable exceda de lo previsto por las Ordenanzas (por ejemplo, cuando se trate de cuestiones relativas a derechos posesorios, prescripción del aprovechamiento, etc.) los Jurados son incompetentes.

Precisamente, la opinión doctrinal generalizada de que las funciones de los Jurados rebasan el simple conocimiento de las cuestiones de hecho era considerada como un argumento a favor del carácter jurisdiccional de aquéllos, en cuanto resuelven controversias en las que se aplica el derecho. Sin embargo, tal aseveración no resulta adecuada al orden constitucional en el que la potestad jurisdiccional corresponde únicamente a los Jueces y Tribunales⁵⁸. Consecuentemente con lo anterior, ha de mantenerse que los Tribunales y Jurados de Aguas no ejercen funciones jurisdiccionales sino, en todo caso, meramente administrativas. Esta afirmación no es contraria al carácter de Tribunal consuetudinario y tradicional que tienen legalmente reconocido dos de los Jurados más antiguos existentes en el ámbito nacional: el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia⁵⁹. En efecto, los Tribunales consuetudinarios y tradicionales a que se refiere el artículo 125 de la Constitución española hay que entenderlos, siguiendo a SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, como cauces a través de los cuales los ciudadanos participan y colaboran con la Administración de justicia, pero sin formar parte de ella; y es que no otra cosa dispone el citado artículo constitucional⁶⁰. A mayor abundamiento, los Jurados son uno de los órganos de los que se integran la comunidad de regantes que tienen la consideración de Corporaciones de derecho público, lo que predispone su naturaleza administrativa y su concepción como un supuesto muy característico de autoadministración⁶¹.

⁵⁸ Véase el artículo 117.3 de la Constitución española de 1978.

⁵⁹ El reconocimiento legal expreso de uno y otro se encuentra en el artículo 19.3 y 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985.

⁶⁰ Reza el artículo 125 de la CE que “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”.

⁶¹ MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 589 y siguientes.

De otro lado corresponde también a los Jurados imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción. Tales sanciones serán pecuniarias y su importe, que en ningún caso excederá el límite fijado por el Código Penal para las faltas, se aplicará a los fondos de la Comunidad.

Los procedimientos que estos órganos sustancien habrán de ser públicos y verbales y sus fallos, que son ejecutivos y se adoptarán por mayoría absoluta, se consignarán por escrito con expresión de los hechos y de las disposiciones de las Ordenanzas en que se funden⁶².

1.6. Relaciones de las comunidades de regantes con la administración pública del agua

Siguiendo a PÉREZ PÉREZ se constata que en las relaciones que las comunidades de regantes entablan con la Administración pública del agua se ponen de manifiesto tres aspectos diferentes aunque relacionados entre sí: en primer lugar, las comunidades de regantes ejercen potestades o funciones administrativas; en segundo término, participan en los órganos colegiados de la Administración hidráulica y, en tercer lugar, se encuentran bajo la tutela de ésta⁶³.

1.6.1. Ejercicio de funciones administrativas

1.6.1.1. Ejecutividad de los acuerdos de la comunidad. La vía de apremio y la quita de aguas

El artículo 84.5 del TRLA dispone que los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que son verdaderos actos administrativos.

En cuanto a los medios de ejecución forzosa el TRLA le dedica los artículos 83.1 y 83.5, de los que se desprende que el régimen es diferente en

⁶² Artículos 223 y siguientes del RDPH.

⁶³ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes...*, cit., p. 36.

función de que se trate de obligaciones de hacer o de obligaciones de dar cantidades líquidas. En efecto, cuando los actos administrativos de la comunidad impongan a los comuneros obligaciones de hacer que no sean de carácter personalísimo, aquélla ejecutará subsidiariamente la obligación y exigirá su coste por la vía de apremio, pudiendo solicitar el auxilio necesario del Organismo de cuenca y designando los agentes recaudadores, cuyo nombramiento comunicará al Ministerio de Hacienda, concretamente a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos. Ahora bien, cuando el comunero adeude a la comunidad una cantidad líquida por gastos de conservación, limpieza o mejoras o por cualquier otro concepto derivado de la administración y distribución de las aguas o no pague las multas e indemnizaciones impuestas por el Tribunal o Jurado, la comunidad puede exigir su importe por la vía administrativa de apremio y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan⁶⁴. Esta última posibilidad, denominada quita de aguas, presenta un problema de calificación jurídica ya que se discute si la medida que encierra consiste en una sanción o más bien se trata de una mera medida cautelar. El principal problema que este instituto presenta radica en que no cabe su consideración como un medio de ejecución forzosa complementario en la medida en que éstos no pueden transformar el contenido del acto ni imponer una obligación nueva; y cuando la comunidad acude al corte de agua está transformando una obligación de pagar una cantidad monetaria en otra distinta de no hacer (no usar el agua)⁶⁵. Mediante la quita, la comunidad nunca conseguirá actualizar el contenido del acto, esto es, que se pague la cantidad adeudada, pues únicamente se priva al comunero de su derecho al agua, lo que sólo indirectamente, y para evitar los perjuicios producidos por esta nueva obligación, le compelerá al pago de la deuda.

En cualquier caso, debe manifestarse que la quita de aguas constituye un residuo de la anterior regulación hídrica, en la que gozaba de mayor justificación puesto que las comunidades de regantes carecían de la posibilidad de acudir a la vía de apremio. En todo caso, es importante resaltar la necesidad de ponderar en su aplicación práctica los principios de congruencia y de proporcionalidad puesto que su utilización puede provocar consecuencias tan

⁶⁴ Artículos 83.1 y 5 del TRLA y 209 del RDPH.

⁶⁵ De este modo, falta en la quita de aguas la "línea directa de continuación" exigida en todos los medios de ejecución forzosa, en cuya virtud y puesto que el fundamento de la potestad de ejecución forzosa es la legalidad del acto, únicamente pueden pretender actualizar la obligación que del mismo resulta, sin innovarla ni sustituirla.

graves e irreversibles como la pérdida de la cosecha, lo que haría incurrir a la comunidad en responsabilidad, siempre que se produzca una lesión resarcible en términos jurídicos.

1.6.1.2. Beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbres

Como advierte PÉREZ PÉREZ, la posibilidad de que las comunidades de regantes puedan ser beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan su aprovechamiento y el cumplimiento de sus fines constituye otra manifestación del ejercicio por parte de aquéllas de potestades administrativas⁶⁶. De este modo, podrán solicitar al Organismo de cuenca que se declaren de utilidad pública los aprovechamientos de que son titulares o la ejecución singularizada de determinadas obras o proyectos. Obtenida la declaración de utilidad pública podrán solicitar de aquél la expropiación forzosa de los bienes y derechos afectados por las obras o proyectos declarados de utilidad pública, tramitándose los respectivos expedientes de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa⁶⁷.

1.6.1.3. La potestad sancionadora

La potestad sancionadora de la comunidad aparece como uno de los más viejos privilegios de los Jurados de riego, y es considerada como una función inherente e implícita a la policía de las aguas y los riegos. Sin embargo se ha de resaltar que existe polémica doctrinal sobre su conjugación con el principio de legalidad en materia sancionadora. Dicha potestad viene recogida para las comunidades de regantes en el artículo 84.6 del TRLA y 223 del RDPH que atribuyen al Jurado la función de imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción. Ahora bien, si las comunidades de regantes han de cuidar del cumplimiento de las Ordenanzas, en virtud de la doctrina de las potestades inherentes, deben de estar facultadas legalmente para la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento de tales funciones. Además, atendiendo al carácter originariamente pactista de las comunidades, son los propios regantes quienes en un ejercicio de autolimitación y a través de un proceso de formación voluntaria se dotan de unas normas de conducta y prevén la sanción jurídica de su in-

⁶⁶ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes...*, cit., p. 38.

⁶⁷ Cfr. artículos 83.2 del TRLA y 210.2 y 3 del RDPH.

cumplimiento, lo que resulta plenamente admisible en una organización de base privada. Es decir, los comuneros, en cuanto constituyen la comunidad de regantes, forman parte de la misma y se someten a la normativa propia del ordenamiento sectorial que es la Comunidad, cuyas normas, entre las que se encuentran las que determinan el régimen sancionador que los Jurados aplican, son elaboradas democráticamente por la totalidad de aquéllos⁶⁸. Ciertamente ha de tenerse presente también que en todo caso, sin esta potestad sancionadora no sería eficaz el funcionamiento de la comunidad de regantes. Así pues, se podrá admitir más fácilmente la imposición de las sanciones por el Jurado si se tiene en cuenta que en ningún caso excederán del límite establecido en el Código Penal para las faltas, de conformidad con el artículo 225.2 del RDPH.

En relación con la potestad sancionadora a la que se viene haciendo referencia puede plantearse una última cuestión. ¿Acaso puede sancionar una comunidad de regantes las conductas de terceros que afecten a su aprovechamiento colectivo de aguas o a otros de sus elementos comunes? En la medida en que las comunidades de regantes son corporaciones sectoriales que, por lo tanto, sólo pueden ejercer las potestades públicas exclusivamente sobre las personas que integran dicha colectividad se debe entender que, en principio, los Jurados de riego no tendrán competencia para resolver tales cuestiones en las que una de las partes es persona extraña a la comunidad. Sin embargo, como constata PÉREZ PÉREZ, existen Ordenanzas de riego en las que se tipifican faltas que pueden ser cometidas por terceros (tales como vertidos contaminantes en canales, acequias, desagües o terrenos comunes, o construcciones de obras o instalaciones que afecten a dichos bienes comunes que se hayan realizado sin permiso o autorización de la comunidad), quienes, llegado el caso, se someten a las decisiones de los Jurados. Esta circunstancia se encuentra, en suma, relacionada con la *auctoritas* que impregna los fallos del Jurado, es decir, los regantes no propietarios sólo están sujetos a éste en la medida en que acepten su fallo voluntariamente; cabe considerar pues que aceptan el arbitraje de los mismos, en tanto en cuanto no recaben el amparo judicial y la consiguiente inhibición de dichos Jurados⁶⁹.

⁶⁸ En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, cit., p. 626.

⁶⁹ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes...*, cit., p. 35.

1.6.2. Participación en los órganos colegiados de la Administración Hidráulica

En los órganos colegiados de las Confederaciones Hidrográficas y en el Consejo Nacional del Agua, la participación de los usuarios y, entre ellos, de los regantes integrados en comunidades, se estructura desde los órganos más simples y de gestión a los más complejos, con funciones de gobierno y planificación hidrológica. Dicha participación se efectúa del siguiente modo:

– En las Juntas de Explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua, superficiales y subterráneos⁷⁰. La participación de las comunidades de regantes en estas Juntas de Explotación constituye punto de partida de su participación en los demás órganos colegiados.

– Mediante la constitución de la Asamblea de Usuarios de la Confederación correspondiente, con el conjunto de las Juntas de Explotación⁷¹.

– Mediante la elección, de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, por los representantes de cada una de las clases de aprovechamiento, de un tercio al menos de los vocales del Consejo del Agua de la cuenca y de la Junta de Gobierno de la Confederación, incluido el Vicepresidente Segundo de ambos órganos colegiados, elegido a su vez, de entre ellos, por estos vocales representantes de los usuarios.

– Mediante el nombramiento por la Junta de Gobierno, a propuesta de la Asamblea de Usuarios, de los representantes de los mismos en la Comisión de Desembalses.

– Mediante la elección, de entre los representantes de los usuarios en el Consejo del Agua de la cuenca, de los que tienen que representarlos, a su vez, en el Consejo Nacional del Agua.

1.6.3. Tutela de la Administración

La gestión racional de las aguas, recurso natural escaso, y de los riegos es una cuestión de interés general que trasciende el interés de los comuneros. El Ordenamiento jurídico les sujeta, por tanto, en su actuación al control de las

⁷⁰ Art. 32 del TRLA y 39 a 44 del RAPAPH.

⁷¹ Art. 31 del TRLA.

Administraciones Hidráulicas competentes. De ahí que el artículo 82.1 del TRLA disponga que las comunidades de usuarios están adscritas al Organismo de cuenca correspondiente, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Esta tutela de la Administración Pública del Agua se concreta, además, en la prestación del auxilio necesario para el cumplimiento de los acuerdos de la comunidad que estén relacionados con las funciones de administración, policía y distribución de las aguas y cumplimiento de las Ordenanzas; en la posibilidad de imponer la realización de obras e instalaciones a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico; en la posibilidad de sustituir a las comunidades en determinados supuestos por razones de protección del interés general; y, en fin, en la resolución de sus conflictos y recursos administrativos. De este modo el Organismo de cuenca será competente para resolver los conflictos entre comunidades de regantes cuando éstos no se susciten entre las comunidades integradas en una comunidad general ni entre los miembros de una Junta Central de Usuarios, ni cuando las comunidades pertenezcan a diferentes cuencas hidrográficas⁷².

En fin, constituye otra manifestación de esta tutela administrativa el que los acuerdos de la Junta General o de Gobierno serán recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa⁷³.

2. LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y LA REASIGNACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

2.1. Excurso sobre el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

Como se ha indicado al comienzo del presente estudio, una de las notas que caracteriza a las concesiones hidráulicas es su denominado carácter finalista, cuya esencia se encontraba ya plasmada en la Ley de Aguas de 1879. En

⁷² Artículos 83.3 del TRLA, 209.2, 228.3, que autoriza al Organismo de cuenca a convocar y presidir Juntas Generales y redactar y aprobar los Estatutos, cuando sin causa justificada no se diere cumplimiento al requerimiento efectuado por el mismo, y 213 del RDPH.

⁷³ Véanse los artículos 84.5 del TRLA y 227 del RDPH.

este sentido, el artículo 153 de la decimonónica Ley establecía que “las aguas otorgadas para un aprovechamiento no podrán aplicarse a otro diverso sin la formación de expediente, como si se tratara de nueva concesión”. Como se desprende de este inciso —y han reconocido doctrina y jurisprudencia— este carácter finalista significa que el agua que sea objeto de una determinada concesión sólo podrá destinarse al uso y finalidad que en la misma se establece, no pudiéndosele dar otro distinto. Tratándose de concesiones de riego tal adscripción o vinculación del agua al fin para el que se ha concedido es más gravosa pues se convierte, además, en una adscripción o vinculación del agua a la tierra a la que se destina, y se conoce como principio de adscripción o especialidad⁷⁴.

Pues bien, si en esto consiste el carácter finalista de las concesiones podrá comprobarse que el contrato de cesión regulado en el artículo 67 del TRLA representa una excepción a aquél, pues en virtud del mismo se efectúa una cesión temporal de unos determinados caudales por parte de su titular para que se destinen a terrenos distintos de aquellos que le eran propios de forma prístina. Buena cuenta de ello ofrece el artículo 61 del TRLA en sus números 2 y 4 que, al referirse al carácter finalista de la concesión de aguas, establecen que el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se tratase de riegos, con la excepción de lo previsto en el artículo 67. Cuando el destino de las aguas fuese el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada, sin perjuicio de las concesiones otorgadas a las comunidades de usuarios y de la posibilidad de otorgar concesiones para riego en régimen de servicio público⁷⁵. Además, la concesión para riego podrá prever la aplicación del agua a distintas superficies alternativa o sucesivamente o prever un perímetro máximo de superficie den-

⁷⁴ Vid. EMBID IRUJO, A., “La evolución del Derecho y la Política del agua en España”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, p. 73. También en *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2002. En efecto, a su juicio, la concesión de aguas, manifestación sectorial de la típica concesión demanial, se adquiere para utilizaciones específicamente nombradas en el documento concesional, en cuanto que se otorga con un concreto caudal y con un condicionado muy preciso.

⁷⁵ En efecto, las concesiones para riego en régimen de servicio público se otorgan a empresas o particulares aunque no ostenten la titularidad de las tierras eventualmente beneficiarias del riego, siempre que el peticionario acredite previamente que cuenta con la conformidad de los titulares que reúnan la mitad de la superficie de dichas tierras (*vid.* artículo 62 del TRLA).

tro del cual el concesionario podrá regar unas superficies u otras⁷⁶. Consecuentemente, la excepción que el contrato de cesión representa al principio de especialidad de las concesiones de aguas es clave y justificadora de la introducción del mencionado contrato. En este sentido, excepcionar el tradicional principio de especialidad en el uso del agua para regadío permitiendo regar con las aguas cuyo derecho se transmite predios distintos de los que figuren en la concesión es clave en la medida en que permite poner en circulación un gran volumen de aguas, pues los usos para regadío representan el mayor porcentaje de las aguas utilizadas en España.

Ahora bien, la adecuada comprensión de lo expuesto líneas arriba requiere primeramente conocer el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas. Esta figura se introduce en nuestro Ordenamiento Jurídico con la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley de Aguas, de 2 de agosto, y se presenta como uno de los instrumentos más novedosos de entre todos los recogidos en aquella Ley que tienden a la redistribución de los recursos hídricos, con la finalidad de optimizar socialmente su uso. Sobre la base de su regulación legal y reglamentaria contenida en los artículos 67 y siguientes del TRLA y 343 y siguientes del RDPH se puede definir el contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua como “aquel contrato en virtud del cual los concesionarios o titulares de derechos al uso privativo del agua ceden, con carácter temporal, la totalidad o parte de los derechos de uso que les correspondan a otro concesionario o titular de derechos de igual o mayor rango que el suyo, previa autorización administrativa y pudiendo mediar contraprestación económica y permaneciendo en todo caso la titularidad de la concesión cedente”^{75bis}.

Como se desprende claramente del concepto reproducido, el contrato de cesión está reservado exclusivamente a un círculo cerrado de sujetos: los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo del agua, entendiendo por tales a los concesionarios de aguas superficiales y subterráneas y a los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas inscritos en el Registro de aguas conforme a la disposición transitoria segunda y tercera del TR-

^{75bis} Un estudio más detallado del contrato de cesión puede verse NAVARRO CABALLERO, T.M., *Los instrumentos de gestión...* ob. cit., p. 185 y ss.

⁷⁶ “Como puede comprenderse, —afirma EMBID— sólo si las aguas con destino a regadío pueden regar predios distintos de aquellos a los que originariamente estaban destinadas, tiene sentido sustantivo la introducción de este tipo de regulación” (EMBID IRUJO, A., “Evolución del Derecho y la Política...”, ob. cit., p. 78).

LA⁷⁷. El cesionario habrá de ser además titular de un derecho de igual o superior rango que el del cedente, según el orden de preferencias de usos establecido en el plan hidrológico de la cuenca o, en su defecto, en el artículo 60 del TRLA; y sólo por razones de interés general se permite al Ministro de Medio Ambiente alterar la citada prelación. Qué duda cabe que estas limitaciones subjetivas reducen considerablemente los posibles beneficiarios de los recursos hídricos a través del contrato de cesión que, consecuente y previsiblemente, se celebrará entre los titulares de un mismo uso. Sin embargo, resultan adecuadas a la finalidad que el contrato de cesión persigue toda vez que éste representa un instrumento de reasignación de caudales ya concedidos, y no sería de recibo que se convirtiera en un mecanismo que pudiera originar una nueva demanda del recurso.

De otro lado, los caudales cedidos no podrán superar el volumen realmente utilizado por el cedente durante los últimos cinco años, sin que el valor resultante en ningún caso pueda superar al fijado por el Organismo de cuenca en función de la situación hidrológica de cada año⁷⁸; por lo tanto, únicamente se podrá ceder la totalidad de los caudales en el supuesto de que el cedente viniera utilizándolos efectivamente todos. Ahora bien, entiendo que esta limitación objetiva previsiblemente incitará al despilfarro inicial para de este modo engrosar el volumen realmente utilizado y, en consecuencia, cedible, y, además, será de difícil determinación, ante el conocimiento parcial o no exhaustivo de los aprovechamientos del recurso por parte de la Administración hidráulica⁷⁹.

⁷⁷ Artículo 343.2 del RDPH. No podrán, sin embargo, celebrar el contrato de cesión los titulares de concesiones a precario ni los titulares de las autorizaciones especiales a las que se refiere el artículo 59.4 del TRLA. Los concesionarios de carácter no consuntivo solamente podrán ceder sus derechos para usos que tengan tal consideración. Además, los titulares de derechos incluidos en el Catálogo de aprovechamientos de aguas privadas no pueden celebrar el contrato salvo que transformen su derecho en una concesión de aguas públicas e insten su inscripción en el Registro de aguas (artículo 343.3 y 4 del RDPH).

⁷⁸ Cfr. artículos 69 del TRLA y 345 del RDPH.

⁷⁹ El conocimiento parcial que la Administración hidráulica tiene de los recursos hídricos que ha de gestionar se puede constatar de algunos datos ofrecidos por el Libro Blanco del Agua según el cual, de un total de más de medio millón de aprovechamientos estimados en las cuencas intercomunitarias (547.866), sólo están declarados algo más de la mitad (323.403), y de ellos, a su vez, sólo están inscritos algo menos de la mitad (161.953). Véase el *Libro Blanco del Agua*, cit., p. 459.

El contrato de cesión celebrado por escrito en los términos indicados en el artículo 344.1 del RDPH habrá de inscribirse necesariamente por el Organismo de cuenca en el Registro de Aguas, y posterior y facultativamente en el de la Propiedad⁸⁰. Esta circunstancia es de suma importancia puesto que la inscripción registral constituye el medio de prueba de la existencia y situación de los contratos de cesión suscritos por el concesionario⁸¹.

Finalmente, el contrato se trasladará al Organismo de cuenca en los quince días siguientes a su firma para que sea autorizado, sin que hasta entonces produzca efectos entre las partes. La autorización administrativa puede recaer en virtud de silencio administrativo si transcurridos un máximo de dos meses desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca éste no formula oposición a la cesión⁸². Una vez autorizado el contrato de cesión comenzará a producir efectos siendo el más importante el que la titularidad de la concesión del cedente permanece inalterada. Esta circunstancia convierte al contrato en un instrumento apropiado para afrontar aquellas situaciones de desajuste hídrico coyuntural, quedando la modificación o la transmisión definitiva de la concesión como remedio a las situaciones deficitarias estructurales que requieran actuaciones de carácter definitivo.

2.2. Utilización del contrato de cesión por las comunidades de regantes

En la medida en que, por imperativo legal, los usuarios del dominio público hidráulico han de estar constituidos en comunidades de usuarios surge una nueva cuestión respecto a la cesión de los caudales⁸³. En concreto, tratándose de las comunidades de regantes se plantea quién tiene la capacidad para celebrar el contrato de cesión (si la comunidad misma o sus comuneros), y si éste podrá tener lugar entre miembros de una misma comunidad de regantes. La respuesta al interrogante anterior exige atender al tipo de comunidad de que se trate: en primer lugar, en el supuesto de las comunidades de regantes de una misma toma o concesión a que se refiere el artículo 81 del TRLA y de acuerdo con el artículo 343.5 del RDPH los acuerdos entre sus miembros celebrados para la utilización del agua asignada a cada uno de ellos co-

⁸⁰ Véanse los artículos 68.4 del TRLA y 350 del RDPH.

⁸¹ En este sentido, el artículo 191.1 del RDPH.

⁸² Artículos 68.2 del TRLA y 347.2 del RDPH.

⁸³ *Vid.* artículos 81, 87 y 88 del TRLA y 198 y siguientes del RDPH.

mo miembros de la comunidad concesionaria —como los acuerdos sobre turno de riego— se consideran como actos internos —si a ello no se oponen las ordenanzas y estatutos de la propia comunidad—, y no están sujetos a lo establecido en la sección reguladora del contrato de cesión. Entiendo que lo anterior no es obstáculo para que los comuneros interesados en ceder o adquirir caudales lleguen a un acuerdo de cesión con miembros de otra comunidad siempre que lo comuniquen a las comunidades respectivas para que suscriban el contrato de cesión, pues ellos no podrán celebrarlo por sí mismos ya que la titular de la concesión es la comunidad de regantes.

En segundo término, podrán celebrar el contrato de cesión entre sí y por ellos mismos los miembros de las comunidades de usuarios de aguas subterráneas —de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero— y las comunidades de usuarios de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y aguas subterráneas⁸⁴. Respecto de ambas dice el artículo 343.6 del RDPH que en las comunidades de usuarios constituidas con arreglo a los artículos 87 y 88 del TRLA son titulares de derechos cada uno de los usuarios que tenga inscrito su derecho en el Registro de Aguas. En consecuencia, serán los comuneros quienes podrán celebrar el contrato de forma independiente de la comunidad de la que forman parte, ya con miembros de su misma comunidad de usuarios, ya con miembros de otra distinta a la que pertenezcan. En este caso es cuando cobra sentido lo dispuesto en el artículo 68.1 del TRLA que impone a los contratantes la obligación de poner los contratos de cesión en conocimiento, precisamente, de las comunidades de usuarios a las que pertenezcan cedente y cesionario mediante traslado de la copia del contrato en el plazo de 15 días des-

⁸⁴ Unas y otras se regulan en los artículos 87 y 88 del TRLA. El primero de los artículos citados obliga a los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero a constituir una comunidad de usuarios a requerimiento del Organismo de cuenca, que determinará sus límites y el sistema de explotación conjunta de las aguas. La misma obligación impone el número 2 del citado artículo a los usuarios de un acuífero declarado sobreexplotado o que se encuentre en riesgo de estarlo. Ha de señalarse en este punto que el concepto administrativo de unidad hidrogeológica no coincide con el concepto físico de acuífero. En efecto, un acuífero debe entenderse como una formación geológica capaz de almacenar y transmitir agua mientras que unidad hidrogeológica está formada por uno o más acuíferos que se agrupan a efectos de conseguir una racional y eficaz administración del agua, cuyos límites pueden incluir también porciones del territorio donde no existen acuíferos (LIBRO BLANCO DEL AGUA, Ministerio de Medio Ambiente, 2000, p. 131). Actualmente existe una definición legal de acuífero contenida en el artículo 40 *bis* del TRLA, apartado *d*) en virtud de la cual a los efectos de la planificación hidrológica y de la protección de las aguas se entiende por acuífero una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas.

de su firma. En efecto, tal obligación es consecuencia inmediata de que los miembros de estas comunidades gozan de libertad para llegar a un acuerdo de cesión sin tener que contar con la comunidad y sólo cuando lo hayan formalizado es cuando lo deben poner en conocimiento de aquélla⁸⁵.

La referencia a uno de los contratos de cesión de mayor importancia últimamente celebrado reflejará la problemática planteada al comienzo del epígrafe. La envergadura del contrato de cesión suscrito el 10 de febrero de 2006 entre el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura y la comunidad de regantes del Canal de Estremera (Madrid) en el alto Tajo deriva del ámbito territorial al que afecta (las confederaciones hidrográficas del Tajo y Segura) así como del volumen de caudal cedido (31.2 hectómetros cúbicos de agua por un total de 5.761.700 euros). Su celebración permitió constatar cómo una de las cuestiones más polémicas del mismo fue la relativa a la capacidad legal de las partes para otorgarlo, especialmente del Presidente del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. En efecto, el informe de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha incidía en la falta de capacidad del Presidente del Sindicato Central para intervenir como cesionario al entender que éste no podía obligarse económicamente en nombre de todos y cada uno de sus integrantes, puesto que esto privaría de poder decisorio individual a las distintas comunidades de regantes y usuarios individuales. Esta alegación fue sin embargo salvada tanto por la Dirección General del Agua del Ministerio como por el Informe de la abogacía del Estado por entender que la representación de la comunidad cedente y del Sindicato la ostentan el Presidente de una y otro, estando ambos facultados para su otorgamiento en virtud de acuerdos de las respectivas juntas de gobierno (en el caso del Sindicato, de la junta general y posteriormente de la junta de gobierno, *ex* artículo 220 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico), además de que por el artículo 221 del mismo texto corresponde al Presidente actuar en nombre y representación de la Junta de Gobierno en toda clase de asuntos propios de la competencia de la misma. Por lo tanto, puede entenderse suficientemente representada la voluntad de los miembros usuario del SCRATS en la figura de su Presidente, para lo que además fue autorizado en virtud de sendos acuerdos de la Junta General y de Gobierno.

⁸⁵ A partir de la recepción de la copia del contrato y en un plazo de quince días, las comunidades de usuarios implicadas podrán formular ante el Organismo de cuenca las alegaciones que estimen convenientes sobre la cesión contratada. Estas alegaciones podrán ser replicadas por los contratantes en el trámite de audiencia que el Organismo de cuenca les concederá antes de autorizar el contrato de cesión. Vid. artículos 344 a 346 del RDPH.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MOYA, F.: “Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado”, *Revista de Administración Pública*, núm. 4, 1951.

ARIÑO ORTIZ, G., SASTRE BECEIRO, M.: *Leyes de aguas y política hidráulica en España*, Comares, Granada, 1999.

___: “Los mercados de aguas como forma de gestión”, NUNO GRANDE, PEDRO ARROJO AGUDO, JAVIER MARTÍNEZ GIL (coords.), *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, 2001.

___: *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Comares, Granada, 2004.

ARIÑO ORTIZ, G.: *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Marcial Pons, Madrid, 1993.

___: “La implantación de un mercado del agua en España”, *Privatización y liberalización de servicios*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

AA. VV.: *El agua en España. Propuestas de futuro*, Ediciones del oriente y del mediterráneo, Madrid, 2004.

BOLEA FORADADA, J. A.: *Las Comunidades de regantes*, Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998.

CARO-PATÓN CARMONA, I.: *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

DEL SAZ, S.: *Aguas subterráneas, aguas públicas (el nuevo Derecho de Aguas)*, Marcial Pons, Madrid, 1990.

___: “¿Cuál es el contenido de los derechos privados sobre las aguas subterráneas?”, en DEL SAZ, S., FORNÉS, J. M., Y RAMÓN LLAMAS, M., *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

EMBID IRUJO, A: “La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua”, *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998.

___: “La evolución del Derecho y la Política del agua en España”, *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001.

___: *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2002.

___: “Regadío y Derecho. Reflexiones sobre algunos problemas jurídicos actuales”, *Justicia Administrativa*, núm. 20, 2003.

FANLO LORAS, A.: *Las Confederaciones hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996.

___: *La gestión de agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Colección Jurídica, núm. 16, Universidad de La Rioja, 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JAÚDENES, J., Y ARRIETA ÁLVAREZ, C.: *Comentarios a la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, 1987.

GUAITA, A.: *Derecho Administrativo: aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1986.

LEY 46/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS. Trabajos Parlamentarios, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 2000.

LIBRO BLANCO DEL AGUA, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000.

LÓPEZ MENUDO, F.: “La concesión de aguas públicas y sus posibles modificaciones”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: “La fórmula ‘cuestiones de hecho’ como delimitadora de la competencia de los jurados de riego. (Reflexiones críticas a propósito del Decreto de competencias 2993/1970)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 65, 1971.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966.

___: *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997.

MARTÍNEZ MARÍN, A.: “Una Comunidad de regantes multiseccular y excepcional: La Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia”, *III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas*, Alicante, 1989.

MERINO DE DIEGO, A.: “Las comunidades de regantes ante el reto de la Directiva Marco de aguas”, *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la directiva marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas, Oporto, 2000.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La concesión demanial: significado histórico y actual”, *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005.

NAVARRO CABALLERO, T.M.: *Los instrumentos de gestión del dominio público hidráulico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

___: “La intervención administrativa en el contrato de cesión y en los centros de intercambio de derechos al uso privativo del agua”, *Los mercados del agua*, MELGAREJO MORENO, MOLINA GIMÉNEZ, Aranzadi, Navarra, 2005.

PÉREZ PÉREZ, E.: *Legislación y Administración del agua en España*, Editorial Regional de Murcia, Murcia, 1981.

___: *Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Murcia, 1991.