



ASPECTOS LEGALES Y NORMATIVOS DE LA MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS

J. Pastor Madalena

Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia. Abogado en Ejercicio. Socio de Abogados Pastor y Asociados S.L. Secretario y Letrado de la Acequia de Mislata (integrante del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia) Letrado asesor de la Federación de Comunidades de Regantes de la Comunidad Valenciana. Plaza de Manises nº 2 puerta 10, 46003 Valencia. Correo electrónico: Javier@apy.es

Resumen

La modernización de regadíos se está implantando en las colectividades de usuarios del agua gracias a la constante mejora tecnológica, y esto es posible porque esta mejora tecnológica lleva implícita una importantísima repercusión económica en el rendimiento de los cultivos, ya sea por ahorro de costes o por mejoras de producción. Tampoco es nada desdeñable reconocer que a su vez implica una importante mejora en la calidad de vida de los agricultores. Las colectividades de usuarios, las Comunidades de Regantes y demás entidades de riego, forman un variopinto espectro de formas de organización por lo que deberíamos preguntarnos cuál de ellas es o son las más adecuadas para gestionar con la máxima eficacia los importantes avances tecnológicos de los que se pueden llegar a disponer. Y en concreto nos preguntamos si las comunidades de regantes podrían ser un corsé que no siempre esté preparado para desde el riego ser capaces de aprovechar técnicas de cultivo en común, y ello porque no se afronten estas modernizaciones desde un elemento vertebrador propio del cultivo en común, incidiendo en la estructura empresarial de la toma de decisiones, sino que de forma indirecta se está aprovechando la implantación de redes de distribución de agua con la modernización del regadío para su implementación en unas organizaciones que tienen su origen en una forma de organización medieval. En este trabajo vamos a analizar por un lado la necesidad de adaptación de las normas de la organización a la nueva realidad, y por otro lado, entraremos a valorar si son las comunidades de regantes el tipo de organización óptima para la implantación de la modernización de regadíos.

Introducción

Para poder entender la situación actual hay que tener en cuenta la situación de partida de la Ley de Aguas de 1.985 origen directo del actual texto refundido, que pretendió reorganizar el derecho de aguas en España, para someter a todo el ciclo hidrológico al control administrativo, con intención de salvaguardar el medio natural, provocando una **demanialización del agua** (que el agua pase a ser pública). Este **sometimiento de la gestión del agua a la idea de ciclo hidrológico** rompe con la tradición de la legislación de aguas en España que partía no sólo del reconocimiento de determinados tipos de agua como privadas, cuyo ejemplo emblemático eran las aguas subterráneas, sino que el otorgamiento de la concesión de aguas públicas significaba una especie de título jurídico habilitante para su disposición por un período limitado, para las nuevas concesiones, que llegaba hasta los cien años, y aunque en principio las concesiones sí tenían un carácter finalista en realidad el concesionario era el que decidía sobre el agua. En ese nuevo contexto legal existen, sobreviven y **se potencian las comunidades de regantes**. Y se



potencian por la nueva legislación al extremo de obligar a constituirse en comunidad de Usuarios (comunidad de regantes pero para cualquier fin de uso del agua), o lo que es lo mismo a constituirse en una corporación de derecho público, para poder acceder al uso del agua.

Para comprender esta limitación sobre la forma de organización que impone la ley para la gestión del agua, basta con repasar las disposiciones transitorias de la ley destinadas a fomentar o favorecer la demanialización del agua desde los derechos privados, lo que se ha llamado como "aguas temporalmente privadas", en definitiva lo único que dicen es que si tú te sometes al régimen de derecho público de las aguas y yo te mantengo que el sistema de organización del uso del agua. Pero la radicalización llega a obligar en constituirse en comunidad de usuarios cuando se altera cualquier circunstancia del aprovechamiento, por mínima e insignificante que parezca.

En resumen nuestra legislación da a entender que la única forma de gestionar el agua es mediante instituciones de raigambre medieval, muy válidas todavía para gran número de situaciones, pero que quizá son obsoletas para afrontar el reto de la modernización, y que entendemos son inadecuadas para afrontar las propuestas de sistemas de cultivo en común.

1.- Frente a una realidad de riego no modernizado ¿a qué nos obliga la modernización?

a.- disponibilidad de las aguas

Afrontar una modernización de regadíos supone la realización de una importante inversión para mejorar la utilización de las aguas, y por tanto, carece de sentido afrontar cualquier inversión si no se tiene garantizada la disponibilidad de las aguas. Además esta disponibilidad de las aguas debe estar **operativa durante el período de amortización de la inversión**, pues es el derecho y el uso del agua el que en su caso garantiza que se pueden afrontar los compromisos adquiridos. Como curiosidad diremos que el actual plan hidrológico de la Demarcación del Júcar sólo permite obtener concesiones para riego por 25 años, lo que haría desaconsejable cualquier inversión del SEIASA, que prevé para sus obras de modernización un período de amortización de 50 años.

b.- zona regable y padrón de regantes

Afrontar una modernización de regadíos comprende una importante inversión económica en la que deben quedar perfectamente **definidos los beneficiarios** de esa modernización y por ende los comuneros sobre los que repercutiremos el coste de las obras. Hay que tener clara la **zona regable** y el compromiso de los usuarios para con los pagos que se deben hacer para abonar el coste que corresponda de las obras. Por ello es preciso aclarar la obligatoriedad de participación en los gastos.

Como consecuencia de ello el padrón de regantes hay que llevarlo con especial pulcritud y esmero, por lo que resulta imprescindible disponer de una programación informática que permita la modernización de los ficheros, con la concreta ubicación y descripción de las parcelas y con unos protocolos de actuación y documentación perfectamente definidos en los que queden perfectamente determinados los títulos de propiedad y las transmisiones que se producen.

En la normativa (ordenanzas y reglamentos) parece aconsejable tener como referencia superficial la del catastro, salvo medición expresa realizada por técnico competente.

c.- obligatoriedad de participar en los costes de la inversión

La pertenencia a una comunidad de usuarios puede ser obligatoria o por y en origen voluntaria. Es obligatoria cuando las tierras están comprendidas dentro de un plan de estado para el caso de nuevos regadíos, o se comprende que así ha sido siempre en el regadío tradicional. Tiene un origen de voluntariedad cuando la comunidad de regantes nace a partir de una fuente de agua que era privada y en la que el uso de las aguas ha dependido del pago de una participación por parte del usuarios.

En ambos casos la repercusión económica respecto de la inversión cuando se solicita la baja se minimiza con la **obligación de pagar todas las cantidades comprometidas** por la comunidad que se contiene en el artículo 212 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante RDPH). Es decir que si existe en todo caso la obligación de contribuir a los gastos conforme prevé el artículo 82.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

La obligatoriedad de participar en la inversión viene a su vez **establecida por una norma reglamentaria** Artículo 201.8.f) del RDPH, pese a lo cual no podemos sino aconsejar que se establezca en estatutos, pues no está claro que las prestaciones obligatorias de contenido económico puedan imponerse por Decreto siendo más correcto a tenor que lo que establece nuestra Constitución que las mismas sean impuestas por la ley. En nuestro caso **los estatutos sí tienen valor de ley para los comuneros** y pueden imponer estas obligaciones porque están autorizados a que así lo hagan por el artículo 82.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA). La ley establece que los estatutos u ordenanzas pueden establecer esta obligación, el RDPH (Decreto del Gobierno de la Nación) dice que aunque no lo digan los estatutos se puede imponer. Sobre esto último es sobre lo que dudamos.

d.- policía de aguas, distribución del agua

La tarea no sólo más importante sino la que justifica la propia esencia de la comunidad de regantes es su función de policía de aguas, a tal extremo, que creemos que la razón de su subsistencia se debe en gran medida al éxito de la fórmula como garante de la distribución de un bien público. El hecho de que desde el poder se haya respetado el poder y potestades de las comunidades de regantes se debe en gran medida a su **eficacia en la resolución y evitación de conflictos**.

Los cambios en las formas de distribución del agua tienen una incidencia máxima en la regulación de dichos cambios, con variación en las obligaciones tanto de la comunidad y su personal como del comunero.

e.- comunicación con los comuneros.

Todas estas nuevas formas de actuar deben quedar perfectamente delimitadas en la normativa de la Comunidad, ya sean estatutos y reglamentos o en las disposiciones de la Junta de Gobierno, y por tanto hay que dar expresa **validez a las actuaciones vía web** en ambos sentidos, tanto del comunero en su petición de servicios como la comunidad en su



publicación de su prestación de servicios, y publicación de la normativa, así como a las **notificaciones vía correo electrónico**.

Una de las mayores dificultades prácticas que se tienen en la gestión diaria del agua es comunicar a los comuneros usuarios las alteraciones necesarias para la ordenación del riego, como lo sería el cambio de horarios en las sectorizaciones, y su grave incidencia en esta distribución y por ende, en su caso, en la represión de su incumplimiento por parte del jurado de riegos. Por ello las obligaciones de la comunidad, la Junta de Gobierno, y las del comunero deben estar perfectamente detalladas. A mayor modernización, mayor prestación de servicios, y por tanto, mayor responsabilidad de la comunidad frente al comunero.

En todo caso entendemos que las normas de riego vigentes deben estar publicadas en la Web desde su promulgación, siendo deber de los comuneros consultarla periódicamente, aunque también se pueden establecer mecanismos de comunicación electrónica como lo sería por correo electrónico u otro tipo de medio o tecnología.

f.- ocupación de bienes y derechos.

La modernización de regadíos conlleva también la **necesidad de hacer ocupaciones temporales y servidumbres** definitivas sobre las tierras de los comuneros por lo que propugnamos que esta obligación conste en las ordenanzas y que incluso fuere el Jurado de Riegos el que determine el importe de la indemnización. También se pueden imponer servidumbres de hasta diez metros cuadrados (por ejemplo), o de paso de conducciones, a todos los comuneros **como prestación obligatoria sin derecho a indemnización**. En todo caso sí debe quedar claro en los estatutos el derecho de paso para la comprobación de las redes y su reparación.

g.- nuevas instalaciones, nuevos compromisos de mantenimiento.

En la modernización de regadíos debe quedar claro que **el mantenimiento de determinadas instalaciones es responsabilidad del comunero** o no, como lo podrían ser los contadores y las que en su caso se determinen.

h.- nuevas instalaciones, nuevas formas de determinar la deuda.

Otro de los elementos a considerar sería el que quedara establecido en los estatutos un **sistema de estimación objetiva de los consumos de agua** en caso de avería o disfunción de los contadores. Se trataría del caso de que se estropeen los contadores o incluso en el caso de que se intencionadamente se deje inútil su funcionamiento.

i.- nuevas instalaciones, nuevas formas de infringir la normativa, nuevas formas de reinstaurar el orden.

Las nuevas instalaciones conllevan necesariamente nuevas obligaciones para con la distribución de las aguas, y hacen imprescindible una actualización de **las infracciones** (hechos sancionables) para las que no cabe su corrección si no están **expresamente tipificadas** (descritas), y ello por principio general del derecho penal o sancionador, y en nuestro caso además por disposición expresa de la ley, al final del párrafo del artículo 82 del TRLA: Los estatutos y ordenanzas de las comunidades, en cuanto acordados por su junta general, establecerán las previsiones correspondientes a las infracciones y sanciones que



puedan ser impuestas por el jurado de acuerdo con la costumbre y el procedimiento propios de los mismos, garantizando los derechos de audiencia y defensa de los afectados.

También se hace necesario considerar una **conurrencia de potestades** entre el Jurado de Riegos y la Junta de Gobierno, en tanto que esta última debe cuidar de que se cumplan la normativa y las ordenanzas, establecer turnos de agua conciliando los intereses de los diversos aprovechamientos, así como en períodos de escasez, y dictar las disposiciones sobre la distribución de las aguas. De hecho, es la **Junta de Gobierno** la que lidia día a día con los comuneros, y de alguna forma hay que **dotarla de medios para que resuelva las desavenencias** sin necesidad de que se forme cada vez el Jurado de Riegos.

Ejemplo práctico lo sería cuando hay un sobre consumo de agua sobre la dotación aprobada, que suele ser un hecho no discutido, y que podría estar previsto por los reglamentos, que establecerían unas indemnizaciones directas a aplicar por la junta de Gobierno, que llevaran implícita la cualidad de sanción (por ejemplo pagar el doble por el agua consumida de más), con lo que serían corregidas de forma rápida y eficaz, al ser mejor aceptadas por el comunero. En caso de no resultar aceptadas siempre se podría recurrir al **Jurado de Riegos**.

2.- Las oportunidades que nos brinda la modernización.

Las obras de modernización suelen brindar nuevas oportunidades a la mejora y calidad de la gestión por **las innovaciones en los programas de gestión**, el uso de internet al **mejorar el archivo de documentación** (altas y bajas, acceso a catastro), **ejercicio de derechos** como el de participación en asambleas y el derecho de voto, **peticiones telemáticas de agua**, situación e información sobre **necesidades de nuestra parcela (como grados de humedad) etc..** A título de ejemplo podemos destacar:

archivo de documentación: Títulos de propiedad, pólizas de seguros, contratos de mantenimiento, licitaciones y contratos de obras, contratos de servicios, altas y bajas de los comuneros, acceso a catastro....

contabilidad: Aprovechar hacer mejoras en el control contable y económico es un acicate más, añadida a la propia modernización, para que las comunidades de regantes lleven una contabilidad moderna adaptada al plan general, y de la que sea fácil extraer en cada momento el compromiso adquirido por la comunidad y su repercusión por la unidad de superficie o derecho de agua en el que se determinen los derechos y obligaciones de los comuneros en la comunidad.

gestión de expedientes: Los artículos 82 y 83 del TRLA confieren a las Comunidades de Regantes de importantes potestades públicas, pero también les imponen las obligaciones propias de la Administración Pública, con su expreso sometimiento a la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo común, como lo es para la tramitación de los expedientes o peticiones. Dentro de ellos llama especialmente la atención los expedientes que se deben tramitar cuando se exige responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, del que como curiosidad diremos es una excepción más a la tutela del Organismo de cuenca sobre las comunidades de usuarios (la primera serían las resoluciones del jurado de riegos) y que en el fondo las convierte un poco más en auténticas administraciones públicas.

Entendemos que en los programas informáticos de las comunidades de regantes pueden implementarse estos procedimientos para facilitar la gestión de los mismos y su archivo.



domiciliación bancaria y cobros de recibos: También es conveniente poner en los estatutos la obligación de domiciliación bancaria de los diferentes recibos, ya que es habitual este sistema de gestión de los recibos de repercusión de costes a los comuneros.

publicación en la Web: Entendemos que las normas de riego vigentes deben estar publicadas en la Web desde su promulgación, siendo deber de los comuneros consultarla periódicamente, aunque también se pueden establecer mecanismos de comunicación electrónica, como lo sería por correo electrónico u otro tipo de medio o tecnología. Este tema lo reiteramos aquí por lo que pudiera entenderse de no imprescindible, por cuanto sí en todo caso es muy conveniente, y por lo tanto debe darse rango estatutario a estas obligaciones de la comunidad y de los comuneros o usuarios.

peticiones de agua y conocimiento de las necesidades de nuestra parcela: Los actuales sistemas de modernización contemplan también un amplio espectro de información para que el comunero pueda adoptar decisiones de cultivo, pero en particular de riego, como por ejemplo lo sería conocer las condiciones de humedad ambiente o del terreno. Los sistemas informáticos permiten en la actualidad hacer que la información que antes se gestionaba individualmente, y sólo por unos pocos, se haga de forma colectiva y pueda llegar a todos los usuarios, con lo que las decisiones para el cuidado de las parcelas serán más acertadas.

Pero ello también comporta unas obligaciones para con la comunidad y con ello unas responsabilidades para con los comuneros, ambas deben quedar reflejadas en estatutos.

control de acceso y votos en la junta general

También la modernización debe ser aprovechada para implantar sistemas de control de acceso a los recintos donde se celebran las Junta Generales, y mejorar la rapidez y fiabilidad de los recuentos de votos y de elección de cargos. Sobre este particular aconsejamos incluso la conveniencia de hacer un reglamento de votaciones y elecciones.

3.- las fusiones de comunidades o usuarios del agua.

La modernización de regadíos en sí misma no tendría por qué alterar las fuentes u origen de las aguas, pero es bastante común que ésta modernización de regadíos se afronta desde una perspectiva de obtención de nuevos caudales y de fusión de entidades de riego.

Las obras de modernización de regadíos pueden significar una conexión de redes de distribución de agua, una utilización de nuevas fuentes u orígenes del agua, lo que la ley de Aguas llama utilización conjunta, que de ser la excepción ha pasado a ser la norma.

Como decíamos, la modernización de regadíos también comprende la unificación de los puntos de origen del agua en una misma red, así hay conexiones de pozos, utilización de aguas fluyentes, de aguas regeneradas, aguas trasvasadas, aguas de desalación, aguas pluviales o por condensación, y otras que pudieran existir.

Estas obras de modernización suelen llevar aparejadas nuevas necesidades de gestión provocadas por la necesidad de **coordinar o fusionar a diferentes entidades o usuarios** que con anterioridad tenían una capacidad de gestión totalmente independiente.



Entendemos que cuando existen diversos usuarios de las aguas y se unen en una infraestructura común de utilización de las aguas, la tendencia, atendiendo su tamaño, sería acudir a una comunidad de base, pero como paso previo, o definitivo según los casos, sería la agrupación por constitución de una comunidad general.

La mera constitución de una comunidad general como gestora para la utilización de una obra hidráulica cuando sólo se unifica una de las posibles fuentes u orígenes del agua es un paso importante, pero no alcanza un compromiso de gestión conjunta de todas las aguas, lo que evidentemente si se consigue con una fusión, puede ocasionar a la larga importantes disfunciones, ya que cualquiera de sus componentes puede descolgarse de los demás, por ejemplo al obtener unas aguas de calidad a menor coste, y que se niegue a compartir con los demás. Y además ello perjudica normalmente a los demás si disminuye el consumo de aguas que gestiona la Comunidad General o más aún si pretende separarse del todo.

Las Juntas Centrales de los grandes sistemas de explotación se podrían encontrar en igual tesitura, por lo que habría que plantearse la posibilidad de **vincular el derecho al uso de las aguas a la utilización de la infraestructura hídrica común**. En la actualidad sólo hay una vinculación por las aguas que se gestionan desde la entidad aglutinadora a las que se puede renunciar.

En ningún caso debería admitirse que una entidad o beneficiario lograra sus futuras fuentes de agua desde otro proveedor pues ello distorsiona todo el sistema. Y si no se puede evitar, al menos que quede perfectamente delimitada la cantidad que debe abonar al resto de usuarios por la inversión realizada en su provecho así como por los perjuicios que ocasione.

4.- la búsqueda de la rentabilidad agraria. La empresa agraria.

Dos grandes posicionamientos agronómicos compiten, y de alguna forma se excluyen, en materia de modernización para colectivos de agricultores, aunque ambas partan de posicionamientos de socialización diferentes.

Si por un lado están los que utilizan la red de riego para introducir abonados, también pretenden la mejora en la productividad agraria desde el punto de vista económico los que defienden los cultivos ecológicos, si bien éstos últimos no han conseguido atraer a los agricultores de forma tan abrumadora como los otros. Lo bien cierto es que para asegurar la mayor productividad y venta, y por tanto para que los cultivos ecológicos resulten más productivos, también necesitarían de técnicas de cultivo en común para su mejor funcionamiento y prevención de plagas, por ejemplo.

Lo único que podemos pretender aquí es llamar la atención sobre este tema dado que entendemos no parece el sistema organizativo de las comunidades de regantes el ámbito adecuado para resolverlo, pues las potestades públicas de las que disponen lo son en virtud de que distribuyen agua pública y no otra cosa. Para aplicar técnicas de cultivo en común, debería haber una expresa manifestación de voluntad obligatoria por parte de la administración, que declarara zonas concretas de cultivo en común, como única alternativa en las zonas donde existe minifundismo, para responder ante las exigencias de los mercados en los que sólo pueden competir empresas agrarias. El grado de implicación o imbricación de estas técnicas de cultivo en común hasta o hacia la empresa agraria es algo que debería ser adaptable a cada realidad.



Desde este punto de vista, la modernización es una oportunidad para la subsistencia de la agricultura, y sólo seremos capaces de aprovecharla en los lugares donde no existe si de la modernización misma surge la empresa agraria.

La empresa agraria que atendiendo el literal de la ley sí que puede ser beneficiaria de las aguas públicas, ya lo fuera como única titular, ya al amparo de lo prevenido en el artículo 62 del TRLA como concesionaria de agua para riego en régimen de servicio público. Empresa que puede ser ajena a la comunidad o formada por todos los posibles usuarios ya fuera mediante la constitución de una SAT u otra forma organizativa.

Dicha empresa respecto del agua tendría el inconveniente de que no dispondría de las potestades públicas de las comunidades de regantes salvo que las mismas pudieran integrarse en la concesión. Entendemos que, entre otros, cabría la obligatoriedad de pertenencia y pago de los compromisos adquiridos en caso de baja, imponer obligaciones de hacer y la posibilidad de la ejecución subsidiaria, ser beneficiarias de expropiación forzosa, y el cobro de deudas por la vía de apremio

Por otro lado no está claro, respecto de estas empresas, que quepa su integración en los planes estatales y allí donde se forzara la constitución de comunidades de usuarios. En la actualidad además no podrían gestionar grandes obras hidráulicas (artº 125 TRLA), tampoco podrían gestionar la desalación (artº 13 TRLA) ni tan siquiera gestionar comunidades con distintos usos de agua. Lo cual entendemos no tiene justificación de ningún tipo.

5.- conclusiones y recomendaciones

1º.- Cualquier modernización de regadíos de colectivos de regantes requiere necesariamente de:

- a.- asegurarse de que se dispone de agua
- b.- adaptar la normativa que garantice la identificación de los comuneros y sus tierras, así como el cobro de los costes repercutidos.
- c.- determinación de las nuevas obligaciones entre la comunidad y los comuneros así como aceptación de las nuevas formas de comunicación.
- d.- tipificación de las infracciones y determinación de las sanciones.

2º.- Toda modernización de regadíos de colectivos de regantes es una oportunidad para informatizar la gestión con la mejora en contabilidad, gestión de expedientes y comunicación con el comunero.

3º.- Toda modernización de regadíos de colectivos de regantes debería contemplar su máxima rentabilidad incluyendo en sus objetivos la implementación de una empresa agraria buscando además para ello el sistema organizativo más adecuado.

4º.- Para el uso de aguas públicas habría que favorecer la concurrencia de otro tipo de organización colectiva en el caso del regadío en concurrencia incluso con otros tipos de uso aunque para ello hubiera que cambiar la actual legislación vigente.

5º.- Debería diseñarse un sistema de adaptación a las técnicas de cultivo en común cuando las parcelas de cultivo no alcancen una cantidad de superficie adecuada, según las zonas, a una gestión empresarial agraria.