

EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN LA AGRICULTURA

EDUARDO PASCUAL DE ZULUETA

I. ANTECEDENTES

1. El régimen jurídico del agua y sus aprovechamientos en la Ley de 1879

Los Gobiernos de la Restauración se impusieron inmediatamente la tarea de reprimar la legislación precedente, desechando las tentaciones abstencionistas ultraliberales y retomando un papel intervencionista del Estado en la realización de obras de riego. Se recupera así la trayectoria de la actuación pública anterior a la Revolución de 1868, promulgando nuevas leyes administrativas en materia de expropiación forzosa (Real Decreto de 3 de febrero de 1877 y Ley de 10 de enero de 1879), obras públicas (Ley de 13 de abril de 1877), ferrocarriles (Ley de 23 de noviembre de 1877), etc.

La armonización de este nuevo contexto legal, la rectificación de las derogaciones producidas en el período revolucionario y la corrección técnica de la Ley de 1866 darán origen a la elaboración de la Ley de Aguas de 1879, si bien la opinión de todos los autores, que compartimos, es que no se efectúa una reforma de alcance, salvo la separación de las aguas terrestres y de las aguas marítimas (reguladas en la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880). La Ley de 1879 mantiene una identidad sustancial con la de 1866 en su sistemática, en sus principios básicos y en sus técnicas de ordenación.

La estabilidad política ulterior y el desarrollo en todas sus vertientes del Estado administrativo hicieron posible el arraigo de esta segunda Ley de Aguas, que ha logrado mantenerse vigente hasta 1985.

2. Dominio público hidráulico y aguas privadas

Como Código General de Aguas, la Ley de 1879 aborda una amplia gama de aspectos. Entre éstos, la delimitación del ámbito del dominio público hidráulico es, sin duda, uno de los más relevantes.

A) Aguas superficiales

Reconociendo la susceptibilidad del dominio privado de las aguas, el legislador de 1879 considera de conveniencia pública limitar esta posibilidad sólo a algunos casos y reservar la generalidad de las aguas superficiales del dominio público, entendido como un régimen exorbitante del Derecho común que consiente al Estado ordenar su disfrute, como mejor medio para garantizar los derechos e intereses de los particulares.

En la línea de extender y consolidar el dominio público de las aguas, la Ley de 1879 incluye en este régimen las aguas que nacen continua o discontinuamente en terrenos de dominio público, las de los ríos -sin distinción-, las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales (art. 4), los ríos y lagunas que ocupen terrenos públicos (art. 17) y las aguas pluviales que discurren por barrancos o ramblas cuyos cauces sean del mismo dominio público (art. 2).

A sensu contrario, y de forma residual, se consideran de propiedad privada las aguas pluviales, ríos, lagunas o charcas que ocupen terrenos de propiedad privada, sean de particulares o de una Administración pública.

Como reza el artículo 227, respecto de las aguas de dominio privado la Administración se limitará a ejercer la vigilancia necesaria para que su utilización no pueda afectar a la salubridad pública ni a la seguridad de las personas y bienes.

B) Aguas subterráneas

Las aguas subterráneas reciben en la Ley de 1879 un tratamiento distinto al de las aguas superficiales. Como señala De la Cuétara, los alumbramientos que tenía ante sí el legislador eran pequeñas explotaciones, de corto alcance y elevado costo, que sólo tenían cierta significación en las regiones con escasez de aguas superficiales. Las aguas de pozo, por razones sanitarias, eran consideradas como una mala alternativa sólo admisible cuando faltaren otras fuentes de provisión. En esta época, la conflictividad jurídica suscitada por su explotación era muy limitada, ya que los efectos colaterales de las obras de captación se proyectaban en un círculo reducido.

La Ley de 1879 se mueve en la línea tradicional de reconocer el derecho del propietario del terreno para alumbrar y adueñarse de las aguas subyacentes en su predio. Este será el gran campo del dominio privado de las aguas.

Sentado este principio, al legislador se presentan dos tipos de problemas. En primer lugar, conciliar el interés del dueño del terreno con el del investigador o descubridor de las aguas, también atendible por cuanto favorece el aprovechamiento del agua.

Según el artículo 22, se reconoce el derecho del alumbrador a ser dueño de las aguas alumbradas por medio de pozos artesianos, socavones o galerías, pero nada se dice acerca de la autorización del dueño del terreno. Sin embargo, conforme a la Real Orden de 5 de junio de 1883, dictada para aclarar diversos extremos del aprovechamiento de aguas públicas, la interpretación correcta en esta cuestión sería «que la ley faculta al dueño del terreno para apropiarse de las aguas que existen bajo las superficies, y consecuencia de ese derecho es la facultad

que tienen para autorizar a otros que en su nombre las busque y aun puedan utilizarlas», tesis que será la que se imponga en la jurisprudencia.

El segundo orden de problemas será la armonización de los problemas que surjan entre los propietarios de los fundos por la explotación del agua. En primer lugar, todos gozan de libertad para abrir pozos ordinarios -«aquellos que se abren con el exclusivo objeto de atender al uso doméstico o necesidades ordinarias de la vida, y en los que no se emplea en los aparatos para la extracción otro motor que el hombre» (art. 20)-, sin más limitaciones que guardar unas distancias mínimas respecto a otros pozos: dos metros en poblaciones y quince en el campo. Igualmente, podrán alumbrar y apropiarse de las aguas subterráneas por medio de pozos artesianos, socavones y galerías -por oposición al concepto de pozo ordinario, esta regla se aplica también a cualquier técnica, artefacto o motor capaz de elevar las aguas subterráneas en un volumen que excediera a las necesidades ordinarias de la vida o usos domésticos-, pero en este caso para evitar afecciones de unos pozos sobre otros o respecto de otros alumbramientos, fuentes, ríos, canales, acequias o abrevaderos públicos, y en cuarenta metros respecto de edificios ajenos, vías férreas o carreteras (art. 24). Y, en segundo lugar, se condiciona la libertad de alumbramiento a no distraer o mermar las aguas públicas o privadas destinadas a un servicio público o a un aprovechamiento privado preexistente con derechos legalmente adquiridos (art. 23, párrafo segundo).

En la explotación de aguas subterráneas, por tanto, prima el derecho de los titulares de aprovechamientos preexistentes. Las distancias áticas legalmente establecidas tienen la finalidad de prevenir afectaciones de unas extracciones sobre otras.

3. Aprovechamientos de aguas públicas

El segundo aspecto de la Ley de Aguas de 1879 que nos interesa comentar es la regulación de los aprovechamientos de aguas públicas.

Tal y como concebía la Exposición de Motivos de 1866, la Ley de 1879 distingue entre aprovechamientos comunes -que, por no consumir el agua o consumirla sólo en una pequeña cantidad y no impedir otros usos iguales, constituyen propiamente un mero uso y no exigen autorización- y aprovechamientos especiales -que, por consumir una cantidad considerable de agua o impedir otros aprovechamientos idénticos, exigen concesiones por parte del poder público-.

Por nuestra parte, nos limitaremos a destacar los rasgos más importantes de esta regulación, que en muchas ocasiones puede calificarse de reglamentista.

En cuanto a los riegos (arts. 176-204), no es preciso detenerse ahora en argumentar la importancia del agua para la agricultura, sobre todo en aquella mitad del territorio español que, por su aridez, dispone de menos recursos. Ni tampoco la importancia social y económica de esta actividad hace un siglo. De ahí, sin duda, el interés del legislador en establecer una regulación exhaustiva de esta clase de aprovechamiento.

Al margen de los aprovechamientos eventuales, que veremos a continuación, el uso del agua pública, con destino al riego requiere autorización o concesión administrativa, distinguiéndose

dos supuestos: concesiones a favor de los propietarios de las tierras a regar, individual o colectivamente, que se otorgan a perpetuidad, y las concedidas a empresas para su comercialización posterior entre los regantes, con un plazo máximo de noventa y nueve años y con reversión de las infraestructuras a la Comunidad de Regantes.

La Ley prevé por último determinados beneficios, exenciones fiscales y auxilios económicos a favor de la construcción de canales de riego, sea por concesión pública (arts. 194 a 196), sea por iniciativa privada (art. 199).

4. Evolución de la regulación de los aprovechamientos de aguas posterior a la Ley de Aguas de 1879

Como ha puesto de relieve Sánchez Blanco, la Ley de Aguas de 1879 respondía a un modelo económico y social tributario del sector agropecuario, en el que la demanda de agua por el resto de sectores tenían escasa incidencia. El acierto que tuvo dicha Ley radicaba en la primacía de la interrelación agua-agricultura, en la atención preferente que otorgaba a los intereses de las comunidades agrícolas de regadío, punto de vista en el que coincide Sebastián Martín-Retortillo, destacando además la participación directa en el proyecto de ley de personas y sociedades relacionadas con el sector.

De la importancia de la agricultura en la economía española hasta muy avanzado el presente siglo, y que conserva en gran medida todavía, no cabe dudar; del mismo modo que resulta evidente que esta economía se ha transformado profundamente durante la centenaria vigencia de dicha ley. En este sentido, la superación del modelo económico agrícola por el modelo industrial y de servicios, con sus repercusiones sobre el modelo poblacional, social y cultural; y sus secuelas harto conocidas en lo que al agua se refiere (carestía, sobreexplotación, contaminación, etc.), debía afectar necesariamente al esquema institucional y organizativo diseñado por aquella y a toda la disciplina del agua en su conjunto. A continuación intentaremos analizar el reflejo normativo que ha tenido la evolución de los usos y aprovechamientos del agua mientras estuvo en vigor la Ley de 1879.

5. El incremento imparable del consumo de agua para los usos agrícolas

La ausencia de una regulación específica y singular del uso de los recursos hídricos para fines agrícolas, aun siendo los más importantes, no oculta, como hemos mencionado anteriormente, la consideración preferente que este aprovechamiento merece en la Ley de 1879; atención que presta igualmente a las comunidades de regantes y en especial a los regadíos de consumo superior a los doscientos litros por segundo de agua, que son declarados de utilidad pública a efectos expropiatorios (art. 200).

El estudio de la evolución de este uso del agua exige tener como referente la política agraria seguida en cada etapa histórica de la que regadíos y obras hidráulicas no son sino instrumentos.

A) La colonización de regadío en la Restauración: solución reformista a la crisis social en el campo

La transición a una nueva centuria estuvo marcada por lo que en términos históricos se conoce por el binomio «cuestión social-reforma agraria».

En la Restauración se fraguan dos grandes tendencias políticas ante la inestabilidad social en el campo. Una radical, de signo anarquista y socialista, partidaria de la redistribución de la propiedad de la tierra por medios políticos. La segunda vía, reformista, se basaba en unos planteamientos técnicos y económicos productivistas. Dentro de ésta cabría, no obstante distinguir la representada por el movimiento regeneracionista, cuyas tesis empiezan a ensayarse a partir del desastre del 98, y la posición de los reformadores sociales de ideología católica, puesta en práctica por los gobiernos de la Restauración, que concebían la «colonización interior» como un efecto inducido de la transformación del secano en regadío. La agricultura hortofrutícola, según esta tesis, propiciaría el reasentamiento de las explotaciones familiares y permitiría emplear más mano de obra.

El exponente legislativo de esta política será la Ley de grandes regadíos de 27 de julio de 1883, más conocida como Ley Gamazo. Martín-Retortillo destaca en ella tres datos: a) el abandono la actitud pasiva del Estado en la construcción de obras hidráulicas, limitado hasta entonces a la concesión de simples exenciones tributarias; b) inicia una política tendente a favorecer la formación de asociaciones de propietarios para la transformación de sus tierras; aunque sigue apoyando la fórmula tradicional de ejecución de las obras por sociedades capitalistas; c) marca el punto de partida de una política de subvenciones en materia de obras hidráulicas como técnica de fomento. Con todo, y a pesar de la importancia de las subvenciones previstas, los posibles beneficiarios no concurrieron a las concesiones, quedando la Ley Gamazo prácticamente inédita.

B) El regeneracionismo y la política hidráulica

El fracaso de la política de colonización hasta entonces ensayada y la constatación por la burguesía de la imposibilidad de hacer rentables las inversiones en obras hidráulicas, cuyas empresas y sociedades habían ido quebrando una detrás de otra, dieron la alternativa a las tesis propugnadas por el movimiento regeneracionista.

Para Costa, la agricultura era el único sector capaz de impulsar el desarrollo del país y sacarlo de la postración en que, se decía, lo había sumido la pérdida de las colonias. Según él, era necesario elaborar y aplicar una política agrícola global, que contemplase medidas como repoblación forestal, crédito agrícola, capacitación agraria, etc. Pero, sin duda, el mayor énfasis lo pone en las posibilidades del regadío, para lo que debería articularse una política hidráulica que permitiera superar los déficits hídricos padecidos por más de la mitad de las tierras cultivables del país.

Con este objetivo, según Costa, el Estado debería asumir un papel protagonista absoluto y decidido. En primer lugar, ordenando los aprovechamientos de aguas, para lo que habría de asumir la titularidad de todos los recursos y regular su utilización por los particulares mediante concesiones. Y, en segundo lugar, el Estado debería tomar a su cargo la realización de las

grandes obras hidráulicas de regulación y canalización, en vez de confiarlas a la iniciativa privada. Incluso propone la unificación administrativa de la gestión de las aguas en un Ministerio.

Las manifestaciones más sobresalientes de esta nueva política serían: a) el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 25 de abril de 1902 -origen de la planificación hidráulica en España- b) la llamada Ley Gasset, de 7 de julio de 1911, sobre construcción de obras hidráulicas con destino a riegos; c) la Ley de 7 de julio de 1905, dirigida a pequeños regadíos (concesiones de menos de doscientos litros de agua por segundo de consumo continuo).

A pesar de lo ambicioso de estos proyectos y de la generosidad de las medidas de fomento dispuestas, las realizaciones no pasaron de discretas: unas doscientas mil hectáreas en veinte años. De las obras previstas en el Plan General de Obras Hidráulicas de 1902 sólo llegó a materializarse una treintena. La escasa efectividad de esta política se debió al desinterés de los propietarios, que en muchas ocasiones ni siquiera acometían las obras secundarias de distribución del agua y preparación de los terrenos. A pesar de que, con la aplicación de la Ley Gasset, el peso financiero de las obras recaía en un 90 por 100 sobre el Estado, los propietarios valoraron negativamente cualquier limitación a su libertad de disposición sobre las tierras.

C) La política de regadíos del «Cirujano de hierro»

La política agraria primorriverista, decididamente intervencionista, abandona cualquier idea liberal de fomento de la colonización, para asumir la política de riegos como una acción de gerencia estatal, dirigida por tecnócratas. Intentó, con cierto éxito, coordinar en las obras públicas la producción de energía eléctrica, el abastecimiento de agua a ciudades y los proyectos de regadío -Decreto-Ley de 28 de julio de 1928-; racionalizar la explotación de los grandes sistemas fluviales, agrupando a los usuarios del agua bajo una nueva fórmula de Administración hidráulica: las Confederaciones Hidrográficas -Decreto de 5 de marzo de 1926-, se transformaron en regables más de 72.000 hectáreas, se mejoraron 109.000 e iniciaron la transformación de otras 22.000 más.

D) La política prietista de colonización integral

Si bien el camino recorrido durante la dictadura constituyó una firme base para las políticas posteriores, el esfuerzo más claro para la aplicación de una política de colonización integral llegaría de la mano de la llamada «Reforma Agraria de Prieto» -Ley de 13 de abril de 1932, «de obras de puesta en riego»-, de carácter técnico y moderado, e inspirada en la bonifica integrale italiana.

El reto que asume esta política es prolongar la acción estatal, más allá de las grandes obras, a toda una serie de obras complementarias (red distribuidora, acondicionamiento del terreno, etc.) y transformar la estructura de la propiedad, extendiendo el cultivo intensivo familiar, más adecuado para rentabilizar las inversiones que el latifundismo y el asalaramiento.

A este período corresponde también el nuevo Plan Nacional de Obras Hidráulicas, elaborado en 1933 por el ingeniero Lorenzo Pardo, Subsecretario de Obras Públicas con Indalecio

Prieto, que preveía la transformación sistemática de 1.300.000 hectáreas en regadío a lo largo de veinte años, barajando factores económicos, sociales, técnicos y humanos. Este Plan sería la base de los proyectos y planes puestos en práctica por el régimen de Franco.

E) Política de regadíos del franquismo: del racionamiento al auge productivista

La política agraria y de regadíos del régimen de Franco, siempre guiada por al retórica de la justicia social, fue en realidad muy cambiante.

La primera tarea de los vencedores fue borrar todo vestigio de la reforma agraria republicana, sustituyéndola por la doctrina técnica y productivista del «acceso a la propiedad» y las viejas tesis regeneracionistas.

La importancia otorgada al regadío por el régimen de Franco se refleja en la pronta creación del Instituto Nacional de Colonización -Decreto de 18 de octubre de 1939- y la aprobación de la Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas, que, sin embargo, no consiguió poner en marcha ni un solo proyecto.

Con la apertura política y económica al exterior y la llegada de Cavestany al Ministerio de Agricultura en 1951, se inicia una política netamente liberalizadora, que favoreció una considerable proliferación de los regadíos, cuyo marco legal ya había cambiado. Ante la inoperancia de la Ley de 1939 y lo insostenible de la situación social, se promulga la Ley de 21 de abril de 1949, «sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables», que diferirá esencialmente de su antecesora al asumir el Estado un papel determinante en las obras para la puesta en riego y en la exigencia del cumplimiento de la función social de la propiedad y de su redistribución.

Los años posteriores fueron una etapa de auge para la agricultura española (precios en alza, mano de obra y energía baratas y abundantes, absorción de la producción por el mercado, política activa de crédito y subvenciones, fuertes inversiones públicas, favorable trato fiscal, etc.). A este período corresponden los célebres Plan Badajoz (Ley de 7 de abril de 1952) y Plan Jaén (Ley de 17 de julio de 1953). En los años sesenta a setenta la agricultura española sufrió una metamorfosis profunda, convirtiéndose en una agricultura moderna.

A partir de los sesenta la política agraria del régimen se fue inclinando cada vez más hacia objetivos productivistas, con la aplicación de medias de mejora de las estructuras agrarias, relegando la función redistribuidora de la propiedad de los Planes de regadío, que, no obstante, se mantendrá formalmente en el Texto Refundido de 12 de enero de 1973, de reforma y desarrollo agrario.

F) La carestía del agua: uno de los retos de la crisis de la agricultura moderna

El encarecimiento de la energía y de las materias primas, inducido por la crisis económica de los setenta, ha modificado drásticamente las condiciones en que se había basado la modernización de la agricultura. Pero, más allá del problema de los costes productivos, la agricultura del futuro se enfrenta al reto de su compatibilidad con la conservación del ambiente, lo que exige un menor consumo de energías no renovables, una racionalización del uso de productos químicos y un ahorro del consumo de agua, entre otras medidas.

Ante la crisis, y aparte de la propia actividad transformadora pública en planes de regadíos nacionales y regionales, resurge una nueva legislación sobre fomento del regadío, esta vez mediante la técnica de subvenciones y financiación con créditos privilegiados a la iniciativa y la inversión privada, entre las que destacamos el Real Decreto de 22 de mayo de 1981. En esta disposición se hace patente ya un criterio selectivo derivado de los problemas de carestía del agua, que, si bien venían de largo en la zona levantina y del sudeste español, se ven agravados y generalizados por la sequía iniciada en 1979. El Decreto condiciona su aplicación bien a la existencia sobrada de recursos hidráulicos en la zona, si se tratase de nuevos o mejores regadíos, bien, en las zonas con escasez de agua, exclusivamente a las mejoras consistentes en la implantación de sistemas de riego que ahorren agua. La incentivación y profusión generalizada y acrítica de los regadíos comienza, pues, a sustituirse por políticas selectivas que toman en consideración la existencia efectiva de caudales para evitar una agravación de los problemas de carestía y que motivan a los regantes a introducir nuevas técnicas de riego economizadoras del recurso.

Como reconocen todos los estudios, la agricultura de regadío es hoy el principal consumidor de los recursos hídricos del país, aproximadamente el 80 o 90 por 100 de los consumos totales, lo que supone casi el 50 por 100 de los recursos de agua disponibles anualmente. Y los estudios prospectivos incrementan las posibilidades de futuros regadíos a los cuatro o cinco millones de hectáreas, con unas necesidades de dotaciones de agua que podrían llegar casi a duplicar las actuales.

G) El cénit de la política de obras hidráulicas: los trasvases entre cuencas

Como opina Menéndez Rexach, la transferencia de recursos hídricos es el supuesto más rotundo de alteración por el hombre del curso natural de las aguas y manifiesta la culminación de la progresiva intervención pública en la gestión de las aguas. En su opinión, los trasvases deben contemplarse como manifestaciones de la planificación hidrológica:

Mediante el trasvase, el Estado ordena y fija el o los destinos del agua, con la única diferencia de que esta operación se produce fuera del marco físico de la cuenca.

6. Las Comunidades de Usuarios: el papel de la Administración corporativa de cara a la racionalización del aprovechamiento del agua

De las peculiaridades del Derecho español de aguas, seguramente sea la autoorganización y autorregulación social de los usos del agua su más rancia divisa. Las seculares formas societarias fueron bien recibidas en la Ley de Aguas de 1879 -Título V, Capítulo XIII, «De la Comunidad de Regantes y sus Sindicatos y sus Jurados de Riego»- y hasta hoy, y no sin dificultades, estas instituciones han venido defendiendo su personalidad singular y desarrollando una fecunda actividad interna y externa en pos de su fin propio: el aprovechamiento colectivo de aguas públicas para riego.

La Ley de 1985, tradicionalista y renovadora a la vez, no podía renunciar a este capital social. Antes bien, tras poner a punto sus bases disciplinarias, lo amplía. Comenzando por des-

pejar toda sombra de duda sobre su naturaleza jurídico-pública y su dependencia de la Administración:

«Las Comunidades de usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento (art. 79)».

En tanto que Corporaciones de Derecho público, participan de la naturaleza de la Administración Pública (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Y continuando con la enunciación de sus potestades y prerrogativas públicas: policía: policía del aprovechamiento, distribución y administración de las aguas que tenga concedidas (art. 199.2 RDPH), ejecutividad de sus actos (art. 76.5 Ley de Aguas), autotutela ejecutiva (art. 75.1 Ley de Aguas), beneficio de expropiación forzosa e imposición de servidumbres (art. 75.2 Ley de Aguas), recaudación de sus créditos por vía de apremio (art. 75.4 Ley de Aguas), potestad sancionadora (art. 76.6 Ley de Aguas).

Con el Tribunal Constitucional, debemos considerar que su finalidad es «la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de las mismas, en régimen de participación por los interesados».

Pero además de esto, como manifiesta el Tribunal, el carácter jurídico público de las Corporaciones en general se justifica.

«pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas, [porque] persiguen fines más amplios que los del simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente atribuciones o potestades - especie de delegación del Poder Público- para que puedan realizar aquellos fines o funciones, que no sólo interesan a las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente».

Interesa, pues, precisar cuáles son esos fines o intereses públicos de las Comunidades de Usuarios que justifican su estatuto jurídico. Estos pueden apreciarse al comprobar cómo la Ley de 1985 ha extendido su ámbito objetivo y subjetivo de modo correlativo a los propósitos generales de la política hidráulica.

En primer lugar, generaliza su ámbito subjetivo a todo tipo de usuarios del agua. Las Comunidades de Regantes pasan a ser una clase dentro del género. Esta forma social se podrá adoptar para llevar a cabo el estudio, construcción, explotación y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que permitan a las Entidades públicas, Corporaciones o particulares, efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales (art. 82 Ley de Aguas); para avenamiento o construcción, conservación y mejora de obras de defensa contra las aguas, o cualquier otra clase de uso (art. 83 Ley de Aguas).

Lo que resulta más destacable es el ensanchamiento de los fines y utilidades públicas que las justifican. La Ley de Aguas ha querido contar con los propios usuarios para llevar adelante sus cartesianos principios. De una parte, como hemos visto, las Comunidades posibilitan de

manera idónea el ejercicio de la participación, imbricando así a los usuarios en la administración, gestión y planificación corresponsabilizándoles, en una palabra, en el gobierno de los recursos hídricos. De otra, las Comunidades de usuarios están llamadas a desempeñar un papel fundamental de cara al aprovechamiento sostenido de los recursos hídricos, es decir, hacer compatible el óptimo rendimiento con la garantía de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

En primera instancia, ordenando y vigilando, en régimen de autonomía interna, la explotación de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento, como es misión ordinaria de las Comunidades de Usuarios de primer grado (Comunidades de usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero (art. 79 Ley de Aguas)) (art. 73.1 Ley de Aguas). Pero, en mayor medida, coadyuvando a la racionalización de los aprovechamientos, a la economía del recurso y a su protección y recuperación cualitativa y cuantitativa en su conjunto. En esta dirección corresponde desempeñar un papel destacado a las Comunidades de Usuarios de segundo grado, que no se dedican a la explotación de un aprovechamiento de aguas en concreto, sino al fomento de los intereses y la defensa de los derechos de las Comunidades que las forman - caso de las Comunidades Generales (art. 73.2 Ley de Aguas)- y a la ordenación y vigilancia del uso coordinado de los aprovechamientos de los usuarios individuales y Comunidades en ellas integrados - Juntas Centrales de Usuarios (art. 73.3 Ley de Aguas)-.

Por ello, en determinadas circunstancias o como requisito para acceder a la concesión de caudales, se impone a los usuarios la agrupación en una Comunidad de Usuarios: «cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona» (art. 80 Ley de Aguas), para el otorgamiento de concesiones de abastecimiento a varias poblaciones (art. 81.1 Ley de Aguas); para realizar el vertido de aguas o productos residuales, «justificadamente» (art. 82 Ley de Aguas); para establecer un sistema de utilización conjunta de aguas de un acuífero o unidad hidrogeológica (art. 79 Ley de Aguas); para la obtención de nuevas concesiones de aguas subterráneas dentro de los perímetros de protección de acuíferos (art. 54.2 Ley de Aguas). La constitución forzosa de la Comunidad de Usuarios del acuífero irá aparejada a la declaración de acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo. La Comunidad será oída por el Organismo de cuenca en la elaboración del Plan de ordenación de las extracciones, para lograr una explotación más racional del recurso en orden a la superación de los problemas planteados.

Desde la óptica participativa, es preciso abordar dos aspectos más de la regulación de estos entes: la relación Comunidad de Usuarios-Confederación Hidrográfica y la integración de su base social.

La autonomía de que gozan las Comunidades de la Ley de aguas queda reforzada por la atribución de poderes organizativos y normativos, consistentes en la redacción y aprobación por los propios usuarios de sus Estatutos y Ordenanzas, su suficiencia económico-financiera y el carácter electivo de sus órganos sociales de dirección y representación. En este sentido, las bases fijadas por la Ley y el Reglamento tienden a asegurar unos contenidos organizativos mínimos y homogéneos, la equidad en la contribución a sus sostenimiento económico y el carácter democrático de su funcionamiento y la garantía de los derechos políticos de los socios.

La tutela que corresponde ejercer a los Organismos de cuenca se lleva a cabo por dos vías. En primer lugar, la aprobación de los Estatutos y Ordenanzas, si bien la Confederación no podrá denegar su aprobación ni introducir variantes sin previo dictamen del Consejo de Estado (art.

73.1 Ley de Aguas). Y, en segundo lugar, se reconoce la existencia de un recurso de lazada «impropio» ante el Organismo de cuenca frente a los acuerdos de la Junta General y la Junta de Gobierno, cuya resolución agotará la vía administrativa. No así frente a las resoluciones de los Jurados, que sólo son revisables en el orden contencioso-administrativo (arts. 76.5 Ley de Aguas y 227 RAPH).

II. ACOGIDA POR LA LEGISLACIÓN DE AGUAS DE LAS FÓRMULAS ORGANIZATIVAS YA EXISTENTES; SU GENERALIZACIÓN

En el memorable texto de D. Antonio Rodríguez de Cepeda con que la Comisión nombrada al efecto presentó al Ministro de Fomento el Anteproyecto de la que resultaría la Ley de Aguas de 1866, se lee cómo

«La mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas, exigen administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados, que con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a Ordenanzas especiales.»

Se trata, como puede verse, de sancionar una realidad existente desde tiempo inmemorial. El alcance de este propósito lo expresan los artículos 294 y 299 de la Ley de 1866 que, por lo que se refiere al mantenimiento de las fórmulas organizativas y de los derechos adquiridos, reiterarán después los artículos 234 y 247 de la versión de 1879. Y junto al reconocimiento de esa realidad, se pretende también generalizarla. Es un dato a tener muy en cuenta. Está muy presente en la intencionalidad y en el planteamiento de los redactores de la ley al recoger, en la medida de lo posible, fórmulas y soluciones ya existentes y arraigadas. El criterio que se refiere lo asume la ley con carácter general y, precisamente en el punto concreto que nos ocupa, va a estar muy presente en todo momento.

El régimen jurídico de las Comunidades entonces existentes que, como expresamente se dice en el texto transcrito, reciben nombres muy distintos -Comunidades, Juntas, Juntamientos, Sindicatos, etc.- no respondía a ninguna ordenación previa de carácter general. Era lógico. Aquéllas se habían establecido, caso por caso, dando lugar a una realidad organizativa por demás heterogénea. De ahí que su consideración tenga que ser necesariamente empírica; de cada uno de los supuestos en particular. Es, pues, mucho lo que la historia tiene que decir al respecto.

Un dato, sin embargo, conviene precisar. La regulación que de las Comunidades de Regantes estableció con carácter general la Ley de Aguas 1866-1879 las considera ya, tal y como por otra parte ocurría en muchos casos, como entidades plenamente diferenciadas y con sustantividad propia. Circunstancia esta a tener muy presente, ya que, de modo principal en algunos ámbitos geográficos, los cometidos que se señalan a las Comunidades de Regantes, en ocasiones convergían en la Administración municipal. En los orígenes de este planteamiento está,

naturalmente, el que como ha señalado J. M. Font Rius, muchos aprovechamientos para riegos se otorgaron a ciudades y pueblos en las correspondientes cartas de población. C. López de Haro se refiere también de forma expresa a esta vinculación que, a veces, es verdadera fusión, entre la Administración municipal y las Comunidades de Regantes. Ruiz Funes y Montiel han estudiado igualmente en su vertiente histórica este extremo en particular en la Huerta de Murcia. El primero de ellos señala que parece ser que los Juntamientos fueron originariamente independientes de la Administración municipal, pasando más tarde a ser absorbidos por los Ayuntamientos, para renacer de nuevo su autonomía al comienzo del siglo XIX. En esta misma línea, y con carácter general, la posición más ambiciosa fue defendida desde la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia» en el año 1868, en la que, a la vista de la separación definitiva operada por la Ley de Aguas entre la Administración de las aguas públicas y la estrictamente municipal, se defendió, sin mayor éxito por otra parte, el retorno a las fórmulas anteriores de fusión absoluta y total entre ellas, señalándose, incluso, que en el caso que el ámbito territorial de las Comunidades sobrepase los límites del término municipal, se debía proceder a crear una «especie» de Ayuntamiento peculiar, con competencia específica en materia de aguas públicas.

La situación histórica expuesta acaso pueda deberse también a que, en su momento, el concepto legal de vecino conllevaba necesariamente el de propietario. En todo caso, desaparecidas las razones que de una u otra forma pudieron explicarla, carecen ya de sentido dos observaciones que tanto la jurisprudencia como la doctrina han venido reiterando. Nos referimos, en primer lugar, a la consideración - por ejemplo, en las Sentencias de 29 de mayo de 1906, 20 de noviembre de 1911 y 13 de octubre de 1920- de las providencias y acuerdos de los Sindicatos de Riegos como equivalentes y semejantes a los de la Administración municipal. Una argumentación que, bien es cierto, lo que trataría es de abrir camino para el establecimiento del régimen jurídico de aquéllos conforme a los de esta última. En segundo lugar, la afirmación genérica de la competencia municipal *ex lege* en la distribución de las aguas públicas - no nos referimos, naturalmente, al servicio municipal de abastecimiento-, cuando no exista una organización específica al respecto; esto es, en el caso de que no estén establecidas las correspondientes Comunidades de Regantes. Dirección en la que se manifestó tanto la doctrina como la Jurisprudencia de conflictos que, de modo constante, reitera tal criterio, llegando a sostenerse en el RD de 20 de noviembre de 1882 que se atribuyen a los Ayuntamientos, por falta de Sindicatos de Riego, cuidar de que en los años de escasez de agua, se distribuya de modo más conveniente, respetando y conciliando los derechos e intereses de los regantes».

La adaptación de las Comunidades existentes con anterioridad a la Ley de Aguas 1866-1879 al régimen establecido en la misma dio lugar a una muy amplia problemática. De modo principal, por lo que se refiere al alcance de las modificaciones a introducir en sus Ordenanzas y Estatutos. Nos referiremos más adelante a este fenómeno que, como se verá, constituye una auténtica constante a la vista del reiterado respeto por parte de las sucesivas leyes de aguas de las organizaciones de regantes existentes.

Conviene notar también que tanto la normativa contenida en las leyes citadas como la que en relación con las Comunidades de Usuarios recoge la ley vigente, es siempre parca y más bien escueta. Hay una explicación muy clara. La regulación legal que siempre se ha establecido sobre las Comunidades de Regantes ha pretendido recoger tan sólo los principios fundamentales. Principios, obviamente, de derecho necesario que constituyen el auténtico marco en el que ha

de desenvolverse la posterior regulación propia de cada Comunidad establecida por los Estatutos y Ordenanzas, por los Reglamentos de los distintos órganos de aquéllas, o, incluso, por la costumbre. 76.6 Ley de Aguas; art. 223 ss. RDPH). Normas derivadas que han desempeñado siempre un papel fundamental, expresión de una realidad social, respetada por los Poderes públicos que, en principio, y no obstante el carácter público de las funciones de las Comunidades y de los recursos que administran, se han limitado a homologar. O, en su caso, cuando tales intervenciones han debido tener un mayor alcance, se han rodeado siempre de las mayores garantías y cautelas: ahí está la vieja exigencia, que actualmente reitera el artículo 73.1 in fine Ley de Aguas, de que la Administración hidráulica no podrá denegar la aprobación de los Estatutos y Ordenanzas que aprueben los usuarios, ni introducir variantes en ellas, sin previo Dictamen del Consejo de Estado; o, también, la necesaria intervención de este último prevista por la Disposición transitoria 5 RDPH en los supuestos de revisión de oficio de los Estatutos u Ordenanzas para su adaptación a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática.

III. LAS COMUNIDADES DE REGANTES: SU SIGNIFICADO; SU CARÁCTER OBLIGATORIO. REGULACIÓN ESTABLECIDA EN LA VIGENTE LEY DE AGUAS

1. De las Comunidades de Regantes a las Comunidades de Usuarios Las Comunidades de Regantes debían establecerse con carácter preceptivo en los aprovechamientos colectivos de aguas públicas para riegos procedentes de una misma toma (art. 228 Ley de Aguas 1879). Ello, sin perjuicio de que pudieran integrarse también como miembros de las mismas - Comunidades de regentes - titulares de aprovechamientos de distinta naturaleza de la del riego (art. 236); posibilidad ésta que constituye un ejemplo auténticamente pionero de la fórmula de los llamados aprovechamientos múltiples.

La vigente Ley de Aguas, felizmente, va a seguir sobre este particular en gran medida las soluciones de derecho anterior. Introducirá, sin embargo, una variable de interés: sobre el modelo de las tradicionales Comunidades de Regantes, generaliza la fórmula de las Comunidades de usuarios de las aguas, que refiere ahora con carácter general a todos los posibles aprovechamientos colectivos del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión (art. 73.1), con independencia del uso que se dé a las aguas, advirtiendo que «cuando el destino dado a las mismas fuese principalmente el riego, se denominarán Comunidades de Regantes; en otro caso, las Comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo». Se trata de establecer de forma conjunta la explotación de los cada vez más generalizados aprovechamientos de las aguas de estas características, al margen del destino final que a las mismas se les dé.

Nada hay que objetar a la solución que recoge la ley. Todo lo contrario. Se trata de cubrir con carácter general una auténtica necesidad, que ya había sido adoptada para algunos supuestos concretos. Habrá de favorecer la correcta y racional organización de esos aprovechamientos colectivos. Lo que sin embargo me parece ya más discutible es el trasplante indiscrimina-

do que de la organización y funciones de las antiguas Comunidades de Regantes sanciona ahora la Ley de Aguas Para las Comunidades de Usuarios; de modo principal, al establecer para todas ellas la misma organización. Tengo mis dudas sobre la validez de esta solución. Entiendo que debió ser mucho más matizada. Es difícil pensar, por ejemplo, en relación con la fórmula de los Jurados o con la vinculación ob rem del agua, que es dato que ha venido siendo caracterizador del régimen jurídico de las Comunidades de Regantes, que una figura como ésta, acuñada además institucionalmente en un contexto determinado, en el que siempre han operado inequívocas connotaciones propias del mundo agrícola, y cuyos cometidos han venido siendo determinados en función de ese contexto, pueda trasladarse eficazmente, sin más, a ámbitos totalmente distintos. Piénsese, por ejemplo, en posibles empresas productoras de energía o industriales de todo tipo. La normativa específica de cada Comunidad habrá de jugar en tales supuestos un papel relevante, aunque siempre se encontrará con el marco obligado de la ley. En cualquier caso, sólo el tiempo aclarará las dificultades que ahora planteamos. Nada cabe predecir al respecto.

2. Comunidades de Regantes como titulares de un aprovechamiento colectivo de aguas públicas para riego. Su constitución obligatoria

El régimen de las Comunidades de Regantes establecido en la legislación de aguas ha venido refiriéndose, en principio, a aquéllas que son titulares de un aprovechamiento de aguas públicas. Nada hay que añadir al respecto. Este enunciado sin embargo requiere alguna matización.

Una, en cierto modo, para excepcionarlo. En la legislación anterior había que hacerlo -pues no eran titulares de aprovechamiento alguno- de aquellas Comunidades de Regantes que se constituían sin ostentar título concesional, en cuanto respondían a la fórmula de empresa interpuesta, empresas para la construcción y explotación de canales de riego conforme a los artículos 168 ss. Ley de Aguas 1879. En estos supuestos, la Comunidad que preceptivamente se constituía no era titular del aprovechamiento, si bien la reversión de la concesión, temporal en estos casos, lo era precisamente a perpetuidad a favor de aquélla. Ninguna duda había a este respecto. Comunidades de Regantes -generalmente, en estado habitual de tensión con la empresa concesionaria-, que hasta el momento de la reversión no ostentaban titularidad concesional de ningún tipo.

La ley vigente en su artículo 60 establece también una fórmula en cierto modo semejante a la expuesta, al referir las que llama «concesiones de aguas públicas para riego, en régimen de servicio público, a empresas o particulares aunque no ostenten la titularidad de las tierras eventualmente beneficiarias del riego». El titular de la concesión, a su finalización, en estos casos no podrá optar a una nueva con el mismo uso y destino en los términos previstos en el artículo 51.3 Ley de Aguas Esta posibilidad la reserva el artículo 61.3 de la ley a los titulares de la superficie regada. ¿Es necesario que estos últimos, en el supuesto del artículo 60 de la ley, estén constituidos en Comunidad de Regantes? Nada de aquélla al respecto. Entiendo, sin embargo, que no hay obstáculo a la constitución de la correspondiente Comunidad; incluso, puede ser necesaria si se dan las circunstancias que imponen su establecimiento. El artículo 73 Ley de Aguas En relación con tal constitución sólo habla de usuarios del agua, no exige que la Comu-

nidad sea la titular de la concesión. Estamos así ante una situación muy semejante a la que vimos existía con anterioridad a la ley vigente. Por una parte, y conforme al artículo 60 Ley de Aguas, la empresa o particular titular de la concesión; por otra, los titulares de las tierras -de los que los que representen la mayoría de la superficie a regar hayan debido prestar su conformidad-, constituidos en Comunidad de Regantes.

El segundo extremo a considerar es el de que el régimen de las Comunidades de Regantes establecido en la ley requiere, en todo caso, que se trate de aguas públicas. Es concreción obligada, aunque acaso pudiera parecer actualmente innecesaria, a la vista de la demanialización que de todos los recursos ha tratado de sancionar la vigente Ley de Aguas. No es sin embargo baladí recogerla, ya que, conforme al juego previsto en sus Disposiciones transitorias, es notorio el mantenimiento de titularidades privadas de los recursos. De ahí que conserve toda su validez la confrontación doctrinal habida en el pasado entre quienes consideraban semejante el status de las Comunidades de Regantes de aguas públicas y las de aguas privadas; semejante también, la vinculación de unas y otras a la Administración del Estado.

Baste referir el tema recogido sin que sea necesario profundizar en él. En todo caso, y frente a lo dicho, parece fácil convenir acerca del distinto régimen jurídico de unas u otras Comunidades, y que las de aguas privadas deban ser consideradas como comunidades de bienes en los términos que las regula el CC., siendo además en este último supuesto la posición de la Administración notoriamente distinta de la que tiene en relación con los bienes demaniales cuya titularidad le corresponde. Se trataría de una comunidad de bienes privados, aunque naturalmente sometidos a las limitaciones genéricas que quepa derivar del artículo 33 CE y de las específicas que en su último apartado prevén las Disposiciones transitorias segunda y tercera Ley de Aguas en lo que se refiere a la sobreexplotación de acuíferos y usos de las aguas en casos de sequía grave o de urgente necesidad.

Un último punto queda por referir. Se trata de señalar que, en todo caso, las Comunidades de Regantes son únicamente titulares de un aprovechamiento de aguas públicas y no de su propiedad. El principio, en estos momentos, resulta de tal obviedad que hace innecesario insistir en él. No obstante, si aludimos ahora a esta cuestión es porque, donde polémicamente se ha planteado, ha sido a la vista de antiguos Estatutos u Ordenanzas de algunas Comunidades que recogían que éstas eran dueñas de las aguas, o de antiguas inscripciones de aprovechamientos ganados por prescripción por algunas Comunidades de Regantes en las que constaba que la misma daba acceso a la titularidad dominical de las aguas. Un tema que, como digo, actualmente, no requiere mayor atención.

Recogidas las tres matizaciones anteriores debemos referir, en un orden de consideraciones distinto, el carácter obligatorio de la constitución de las Comunidades que, incluso, puede ser ordenada por la Administración hidráulica. Obligatoriedad, en los supuestos que al respecto establece la ley: «deberán constituirse», dice el artículo 73.1 Ley de Aguas. Una obligación que recae en los titulares de las tierras cuando se den los extremos previstos. Junto a ello, aun no dándose tales circunstancias, caben también dos hipótesis: que se constituya la Comunidad voluntariamente o que -práctica no habitual, pero tampoco infrecuente- la constitución de la comunidad sea impuesta por razones de interés general por la Administración hidráulica (art. 73.4). la solución, en cierto modo, reproduce la que ya recogía el artículo 228 Ley de Aguas 1879, y responde a la diferenciación hace años notada ya por L. Jordana de Pozas, según la cual

cabía distinguir entre Comunidades de regantes necesarias y aquéllas de carácter potestativo, bien a iniciativa de la mayoría de los regantes o de la Administración. Esta última posibilidad la refiere ahora la ley, no sólo al supuesto recogido por el artículo 73.4 sino también imponiendo la posible constitución de las comunidades de usuarios «de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero» (art. 79) o de «aguas superficiales y subterráneas cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona» (art. 80). Posibilidades estas últimas, que en no pocos casos requerirán solventar previamente la cuestión, no aclarada hasta ahora, de la naturaleza jurídica de las aguas de un acuífero en el que algunos de los titulares de su aprovechamiento hubiesen optado por el mantenimiento de su titularidad dominical privada, y otros por su reconversión en aprovechamientos temporales conforme a lo establecido en la Disposición transitoria tercera Ley de Aguas.

Para concluir esta aproximación, cabe plantear por último una hipótesis. Es en extremo improbable, aunque no está descartada. Parece la permite una lectura serena y detallada del artículo 73 Ley de Aguas, que cuando habla de obligación de constituirse en Comunidades de usuarios, la refiere a los usuarios del agua y de otros bienes de dominio público hidráulico de una misma toma o concesión. Y el artículo 2 Ley de Aguas, como es sabido, además de las aguas, enuncia otros bienes que integran también el dominio público hidráulico, estableciendo igualmente el artículo 69 la fórmula concesional para la utilización o aprovechamiento de esos otros bienes. La cuestión que en concreto se plantea se deduce claramente de lo que viene diciéndose. ¿Cabe establecer la constitución de Comunidades de usuarios para el uso colectivo de bienes del dominio público hidráulico, distintos de las aguas, como por ejemplo pueden ser los cauces o los lechos de ríos, lagunas y embalses?. Nótese que no se trata de que los usuarios de las aguas lo sean también, como es lógico, y viene siendo habitual, de los otros bienes que, con evidente carácter complementario, integran el dominio público hidráulico. Se trata, exclusivamente, de la utilización de estos últimos, cuyo aprovechamiento, de forma autónoma, debe otorgarse también mediante concesión. Además de lo dicho, cabe advertir que a lo largo de los artículos 73 ss. Ley de Aguas sobre las Comunidades de Usuarios, diríase que hay una reiterada intencionalidad de eludir toda referencia a los usuarios de las aguas, para hablar, por el contrario, de la constitución de las Comunidades para la utilización «de los bienes hidráulicos» (art. 73.1), «del ámbito territorial de la utilización de los bienes de dominio público hidráulico» (art. 74.2), etc. La hipótesis que planteamos, desde luego, no parece probable. En todo caso, vendría a alterar los perfiles no sólo de las Comunidades de Regantes sino, en su misma generalidad, los de las de usuarios de las aguas. Entendemos, sin embargo, que no cabe descartarla.

IV. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES: SU CARÁCTER PÚBLICO. INTEGRACIÓN DE LAS MISMAS

Ninguna duda cabe acerca de la personalidad jurídica de las Comunidades de usuarios en general, y de las Comunidades de Regantes en particular, a la vista del explícito pronunciamiento que sanciona ahora el artículo 74.1 Ley de Aguas. Tampoco la había con anterioridad a la Ley vigente. No habremos de detenernos pues en la polémica que sobre este extremo en particular

se suscitara en el pasado. A pesar de no estar reconocida la personalidad jurídica de las Comunidades de Regantes en ningún texto de nuestro ordenamiento positivo, resultaba un dato incontrovertible e innegado a la vista del artículo 35 Cc. Así fue sancionado además por constante Jurisprudencia, que les reconoció capacidad para ser sujeto de derechos, para ejercitarlos, para accionar en juicio, etc. De ahí que resulte irrelevante señalar que la regulación actual de las Comunidades es más completa porque expresamente se les reconoce ahora el dato de su personalidad. Se trataba de un extremo que ya era incuestionable. Aparte que la personalidad jurídica, sin perjuicio de reconocer que constituye un concepto técnico de notable importancia, aunque su crisis es evidente, lo que sobre todo refleja es una determinada realidad. Y es obligado reconocerla cuando concurren los datos que en cada caso la determinan, totalmente al margen de su posible sanción formal en un texto positivo. Resultaba ya incontrovertible en el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Comunidades de Regantes.

1. Las Comunidades de Regantes como corporaciones de Derecho público

La matización del carácter de esa personalidad jurídica como pública, también prácticamente unánime, ha sido sin embargo más controvertida. En todo caso, la posición crítica mantenida frente a tal calificación ha tenido siempre un carácter notablemente marginal.

La afirmación del carácter público de las Comunidades de Regantes ante la ausencia de un texto positivo que formulase tal declaración se ha alcanzado, como por otra parte era lógico, por la vía eminentemente pragmática de valorar las distintas notas que pueden expresar esa publicidad; en tanto en cuanto concurren en el régimen jurídico de las Comunidades, con independencia de que exista o no calificación positiva al respecto. Fin público de sus cometidos; poder coactivo para el logro de sus fines; reconocimiento a favor de las mismas de la vía de apremio para el cobro de multas, pagos e indemnizaciones; carácter administrativo de sus actuaciones reconocido también en una mantenida Jurisprudencia, que ha insistido asimismo en que las Comunidades de Regantes actúan como delegadas de la Administración del Estado -lo que en cierto modo las somete a la misma-, delegación que expresa una posición institucional que no es referible a la figura de la delegación administrativa en sentido propio, en los términos que las configuran las leyes de procedimiento administrativo.

Todas estas circunstancias y, en su caso, la valoración conjunta de las mismas, ha permitido concluir en el carácter inequívocamente público de las Comunidades de Regantes. Una valoración -digámoslo de una vez por todas- que, en cualquier caso, no permite olvidar la muy amplia gama de actuaciones de las Comunidades, tanto ad intra como ad extra, que están sometidas al régimen jurídico privado, civil, mercantil o laboral. Esta circunstancia, con frecuencia, como ocurre siempre en tales casos, ha venido planteando no pocos conflictos respecto a la jurisdicción competente para el conocimiento de distintas actuaciones de aquéllas.

La categorización doctrinal de los planteamientos expuestos ha recibido también muy diferentes enunciados. Con variables distintas -en todo caso, se hablaba siempre de entidades de naturaleza pública o, al menos, de interés público-, el dato de la publicidad ha sido determinante. Recuérdese el artículo 1.15 del Decreto de 10 de octubre de 1958, dictado en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición final 1ª.3 de la anterior Ley de Procedimiento administrativo de

1958 que, a los efectos de su artículo 1, incluía entre los procedimientos administrativos especiales el «de las Comunidades de Regantes, Jurados de Riego y Canal Imperial de Aragón».

La consideración de las Comunidades de Regantes como Corporaciones de derecho público es, en cualquier caso, la doctrinalmente generalizada, en los términos que actualmente expresa el artículo 74.1 de la ley vigente. Poco hay que añadir por tanto al respecto.

2. Intento de una categorización dogmática de las Comunidades de Regantes: Corporaciones de base privada que ejercen funciones públicas

Lo que viene diciéndose, debe ser ilustrado con distintas consideraciones de carácter complementario sobre algunas características de las Corporaciones de derecho público. Incluidas entre ellas las Comunidades de usuarios, pueden ayudar a su mejor comprensión. Y ello, como es obvio, sin que en ningún momento pretenda terciar, y ni siquiera exponer, las amplias construcciones doctrinales habidas sobre tales personificaciones, las Corporaciones públicas, cuya posible teorización general, a la vista de sus muy distintos tipos, no puede decirse tenga excesiva consistencia. Es a la regulación específica de cada uno de ellos, a la que hay que atenerse de modo principal.

Desde la perspectiva general que refiero, bastará reproducir el pronunciamiento de la citada STC 76/1983 recaída en relación con la LOAPA en su fundamento jurídico 26. Dice así en relación con las Corporaciones de Derecho público:

«El Proyecto reconoce el aspecto privado de estas Entidades al señalar que tendrán como función propia la prestación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, pero, al mismo tiempo, les confiere una dimensión pública al calificarlas como Corporaciones de Derecho público, imponer su constitución obligatoria, atribuirles el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, someterlas a la tutela administrativa de estas últimas y reconocerles la posibilidad de que ostenten competencias administrativas por atribución legal o por delegación de las Administraciones públicas.

En consecuencia, puede afirmarse que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.»

El Proyecto de ley que enjuicia el TC, y la Sentencia del mismo, refieren explícitamente diferentes tipos de Corporaciones: Colegios profesionales; Cámaras oficiales, etc. No mencionan expresamente a las Comunidades de Usuarios. No obstante, la doctrina expuesta les es perfectamente aplicable. Además, el propio Tribunal, como más adelante se verá, lo hará de modo explícito en la STC 227/1988.

Y es de ver que el interés de la doctrina del TC radica de forma muy señalada en cuanto puede ayudar a clarificar no pocos extremos sobre el régimen jurídico de las Comunidades de

Usuarios. En nuestro caso, además, cabe incluso reconocer que los aspectos públicos de las Corporaciones, que como se advierte describe el TC un tanto diluidamente, quedan notablemente acentuados en el supuesto de las Comunidades de usuarios a la vista de la ordenación que de ellas establece la Ley de Aguas

En este punto, y por su impecable razonamiento, hay que traer aquí el texto de la STS de 14 de marzo de 1994 de la Sala Primera. Recoge en todo su alcance la doctrina expuesta del TC que, además -y esto es lo más significativo a destacar-, lleva hasta sus últimas consecuencias en el enjuiciamiento de las cuestiones concretas que en el recurso se plantean: algunas, tan precisas como el orden jurisdiccional competente para el conocimiento de las actuaciones de las Comunidades, su sometimiento a las Ordenanzas o la relación entre aquéllas y sus miembros, debiendo observar que los aspectos jurídico-públicos de las Comunidades de usuarios quedan en todo caso acentuados de modo muy notable.

La Sentencia aborda en primer lugar las características de las Comunidades:

«las Comunidades de Regantes, tuteladas por la Administración -toda vez que se integran en la denominada Administración corporativa-, constituidas al amparo de la Ley de Aguas entonces vigente, de 13 de junio de 1879, ostentan personalidad jurídica propia, dada su naturaleza corporativa de actuar como consorcios administrativos y, más concretamente, como entidades jurídico-públicas de base asociativa, que les atribuye configuración de personas jurídicas públicas, de interés general, en función de actividades que redundan en beneficio público y generalmente de constitución y permanencia necesaria (art. 228 de la Ley de Aguas antigua, 73 y 74 de la vigente de 2 de agosto de 1985 y Real Orden de 25 de junio de 1984).»

Seguidamente precisa que

«Se trata de efectivos entes administrativos, perfectamente diferenciados y con operatividad distinta a las asociaciones y sociedades civiles. Su personalidad jurídica le viene reconocida por ley, conforme al artículo 35 del Código Civil, quedando sometidas las declaraciones entre sus miembros -sean individualidades o colectividades-, a las Ordenanzas correspondientes. Según el artículo 231 de la vieja Ley de Aguas, se habían de formar con arreglo a las bases establecidas legalmente, una vez aprobadas por el Gobierno (Sentencia de 10 de diciembre de 1990). Lo que resulta en consonancia con el carácter público de las aguas que proclama el artículo 407 del Código Civil y ratifica el artículo 1 de la vigente Ley de Aguas, al reafirmar el dominio público hidráulico del Estado.»

A continuación se relaciona lo dicho con la doctrina del TC ya recogida, referente a la configuración de las Corporaciones de Derecho público como entidades de base privada que tienen la condición de Administraciones públicas, precisándose que

«la configuración de la Comunidad de Regantes como pública no implica que se identifique totalmente con las Administraciones públicas territoriales o superiores, sino que tan sólo se asimila con ellas, dada la posibilidad de ejercitar facultades administrativas por delegación o atribución legal específica, según se desprende también de la doctrina del Tribunal Constitucional antes referida. Y ello porque, en ningún caso, hay que descono-

cer el sustrato de base privada que integra a estas Corporaciones sectoriales. De ahí que las potestades o facultades administrativas se ejerzan por delegación o atribución específica. Se emplea así en estas Corporaciones la técnica de «autoadministración» al conferirles facultades que normalmente corresponde a los entes estatales.

Su sustrato privado es el que ha planteado los mayores problemas, ya que si resulta claro que estas corporaciones tienen una personificación pública, sin embargo y en razón de su origen y configuración, hacen valer también interés privado de los miembros. En realidad, su conformación como Administraciones públicas, exclusivamente 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.

La cuestión toma definitiva concreción, al tenerse que decidir si la Comunidad de autos ha actuado o ejercitado propias funciones administrativas, en los limitados aspectos atribuidos por la Ley o delegación; sólo en este caso la actuación de las Corporaciones podrá calificarse de administrativa.»

Y es a la vista de estas consideraciones que el TS destaca el valor de las Ordenanzas de la Comunidad para fijar, entro otros extremos, los turnos de reparto de riego, insistiendo también en el carácter jurídico-administrativo de las obligaciones del pago de las cuotas anuales a cuyo fin aquéllas tienen reconocida la vía de apremio. Es su configuración como Corporaciones sectoriales de base privada que ejercen funciones públicas, y que de modo tan expresivo señalan los textos transcritos del TC y del TS, la que en definitiva puede facilitarnos con carácter general la clave para aproximarnos al régimen jurídico de su actuación.

Es cierto que buena parte estará sometida al derecho privado y al orden jurisdiccional correspondiente. En cuanto a su condición de Administraciones públicas en actuaciones que precisamente determinan tal condición, es evidente el sometimiento al ordenamiento jurídico-administrativo en los términos que cabe deducir también del art. 2.2 LAP_ y, de modo especial, de su Disposición transitoria primera cuyo contenido, por otra parte, hay que interpretar en el sentido de que la legislación específica que allí se refiere en modo alguno puede servir para desviarse del marco de los principios establecidos en la propia Ley de Procedimiento.

Hay que advertir que el dato de la igualdad de derechos y obligaciones de los miembros de las Corporaciones es casi característica institucional de todas ellas. No es absoluta, dicha igualdad, en cuanto a las obligaciones en relación con las que, aun siendo también habitual, en la práctica admite en algunos casos modulaciones diferentes, respecto de los pagos principalmente, en función de los años de colegiación, del volumen de negocio a considerar para fijar la cuota cameral, etc. Excepciones que es obligado reconocer pero que, en cualquier caso, no alteran el principio generalizado de igualdad entre quienes forman parte de la Corporación. Un principio que hay que excepcionar en relación con las Comunidades de Usuarios.

Junto a ello, hay que advertir también que un análisis ponderado de los distintos supuestos de Corporaciones permite concluir que «la cualidad de miembro [en las mismas] está determinada por una condición objetiva que hace relación al fin corporativo específico». Lo que acaba de decirse, sin embargo, es necesario concretarlo en el sentido de que la condición objetiva señalada, en la mayor parte de las Corporaciones, es referible a un status que es siempre

de carácter personal: unas circunstancias profesionales en el supuesto de los Colegios, el ejercicio del Comercio, la Industria y la Navegación en el de las Cámaras, etc. Se trata de una perspectiva a tener también en cuenta, ya que, como se verá, en el supuesto que nos ocupa, el fundamento integrador de los miembros en la Corporación por el contrario no es otro que una relación *ob rem* con la tierra regada.

3. Las Comunidades de Regantes integradas por los propietarios de las tierras que se riegan. Vinculación «ob rem» de sus miembros

Decir que las Comunidades de Regantes tienen carácter corporativo es decir muy poco. Habida cuenta lo que acaba de señalarse sobre estas personificaciones con carácter general, ¿cómo referir a las Comunidades de Regantes una figura como la de las Corporaciones de derecho público, auténtica *universitas personarum*, en la que es condicionante la valoración *intuitu personae*, en cuanto aquéllas, como veremos, y aunque sea en sentido impropio, cabe considerarlas como auténticas agrupaciones de tierra a regar? Es en los términos de este interrogante como se plantea la cuestión a considerar. De ahí que pueda ser de interés completar desde esta perspectiva la caracterización misma de las Comunidades de Regantes como Corporaciones de Derecho público. Necesidad, pues, de precisar en concreto las características que determinan las relaciones integradoras de los comuneros en la propia Comunidad, así cabe asumir desde dos perspectivas distintas.

En primer lugar, señalar que las Comunidades de Regantes, como es sabido, han venido siendo de constitución obligatoria en todos los aprovechamientos colectivos, en principio, para riego, que parten de una misma toma. La condición jurídica de comunero, que puede ser una persona física o jurídica, ha venido y viene determinada por el hecho de la titularidad dominical de las tierras regadas; o, en su caso, de los molinos o centrales que utilizan sus aguas. Es éste principio de carácter general que ha alcanzado caracteres de verdadero axioma: los miembros de la Comunidad son los propietarios de las tierras. Hay que significar las distintas consecuencias que se derivan de la posible intervención en las Comunidades de quienes no ostentan esa condición dominical, como pueden ser cónyuges, arrendatarios, aparceros, etc.

Junto a lo dicho y como principio igualmente tradicional en nuestro derecho, el de que el agua está vinculada a la tierra: diríase que es ésta la que tiene derecho al riego. Una situación que, sin dejar de reconocer que son los comuneros los que integran la Comunidad, ha llevado a señalar, con expresión gráfica aunque jurídicamente un tanto equívoca, que la Comunidad está formada y constituida por las tierras regadas, y que aquéllas, en definitiva, son auténticas asociaciones de fundos. En definitiva, se trata de lo que de forma muy matizada expresa la STS de 31 de octubre de 1972 cuando refiere que «la incorporación individual nace de la titularidad *ob rem* y la comunidad se concibe más como una comunidad de cosas, que como una comunidad personal».

El agua, de cuyo aprovechamiento es titular la Comunidad de Regantes, está vinculada a la tierra. Así se expresaba muy claramente la Ley de 1866-1879; también la ley vigente en su artículo 59.2, establece en tal sentido un inequívoco condicionamiento finalista: los caudales otorgados, tratándose de una concesión para riego no podrán ser aplicados a terrenos diferentes de aquéllos para los que hubiera sido concedida; igualmente, los artículos 59.4 y 73 Ley de

Aguas avalan lo que se dice, en cuanto uno de los elementos inescindibles de toda concesión de aguas públicas para riegos es, precisamente, la determinación e individualización de la superficie regable. Principio reconocido además por la Jurisprudencia y que, en cierto modo, puede quedar expresado con los términos con que ya lo enunciaba el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de abril de 1952.

«En efecto el beneficio que implica formar parte de una Comunidad de Regantes y, en consecuencia, utilizar los aprovechamientos de aguas públicas a aquélla concedida, se otorga, no en consideración a la persona, a los comuneros...; es decir, se trata de vinculación real y no personal que liga la finca con la Comunidad, cualquiera que sea su dueño, y no a la persona que es puramente el titular de un derecho real atribuido solidariamente a la Comunidad.»

Lo que se dice tiene consecuencias prácticas de extraordinaria importancia. Operan en ámbitos muy distintos. Veamos algunas de ellos. Así, la transmisión de la tierra supone siempre la pérdida de la condición de comunero. El nuevo propietario la adquiere por el solo hecho de serlo, con los derechos que se derivan de la superficie que se riega. También, obligaciones y gravámenes, deudas y cargas que puedan establecerse por el riego están vinculadas a las tierras; no a la persona. De ahí que el adquirente deba satisfacerlas, sin que el nuevo propietario pueda excepcionar el pago con la apoyatura de que se produjeron con anterioridad a la adquisición de la propiedad de las tierras -res transit cum onere suo-. Igualmente, como ya señalara López de Haro (en su libro *Comunidades*, pág. 306), es principio que asimismo informa con carácter general nuestra legislación en la materia el de que no se pueda enajenar ni arrendar el derecho al agua sin la tierra.

Las condiciones que señalo se proyectan también en los supuestos de modificación de la estructura interna de las propias Comunidades. Es desde esta perspectiva desde la que hay que plantear la exclusión o integración en la misma de determinados fundos. El artículo 229 de la Ley de aguas de 1879 permitía al respecto separarse de una Comunidad ya constituida a «los regantes cuyas heredades tomen el agua antes o después que los de [aquélla], y formen por sí solo un coto o pago sin solución de continuidad», supuesto que hoy confirma el artículo 202 RDPH, y al que también debe unirse el que regula el artículo 214.4 del mismo Reglamento, sobre separación voluntaria de un miembro de la Comunidad, que requiere la renuncia al aprovechamiento de las aguas y el reconocimiento de las obligaciones que con aquélla hubiere podido contraer. La perspectiva de la vinculación del agua a la tierra es, igualmente, la que permite afrontar un tema tan debatido, y de tanta actualidad en nuestros días, como es el de la posible venta del agua por parte de los comuneros, dando lugar al correspondiente mercado de agua y que con la ley en la mano hay que resolver en sentido negativo.

Las consecuencias que se derivan de lo que venimos refiriendo son importantes. Más todavía: es en función de la superficie regada, en términos que cabe entender mantiene la vigente Ley de aguas en su artículo 74.1 cuando señala que los Estatutos y Ordenanzas regularán la participación y representación obligatoria de los comuneros en relación con sus respectivos intereses que satisfarán los gastos comunes en equitativa proporción, que debe plantearse el tema

de subvenir a los gastos de la Comunidad. Consecuentemente también, los derechos de los distintos comuneros. Extremos éstos de capital importancia.

La trascendencia de las cuestiones expuestas se comenta por sí sola. Todas ellas realzan el significado, el papel auténticamente condicionante del bien, de la cosa, de las tierras regadas, evidenciando la complejidad misma que subyace en la calificación que la Ley de aguas hace de las Comunidades de Regantes como Corporaciones de derecho público.

La temática señalada debe ser asumida directamente para categorizar la figura misma de las Comunidades y la integración en ella de sus miembros. Se trata de realzar la vinculación ob rem de quienes forman parte de las mismas: titularidad colectiva de un aprovechamiento de aguas públicas, relación de propiedad con las tierras que se riegan de quienes forman parte de la Comunidad. Un esquema que debe completarse reconociendo también a los distintos comuneros la correspondiente participación dominical proporcional en todos los elementos comunes -acequias, pesas, bocales, etc.- de los bienes que se consideran como propiedad de la Comunidad.

El planteamiento señalado, que arranca de la vinculación del agua a la tierra, fundamental en nuestro caso, puede quedar avalado desde una doble perspectiva doctrinal al categorizarlo con la apoyatura que al efecto cabe encontrar en la dogmática civil.

En primer lugar, sobre la base de la doctrina del concepto de derecho subjetivamente real. Ese concepto puede servir para ensamblar el elemento personal que precisamente integra las Comunidades: la titularidad real individualizada. Aquella condición está vinculada a esta última. Y ello, insisto de nuevo, sin perjuicio de la participación dominical que al comunero pueda corresponderle también en los elementos comunes que son propiedad indivisa de la Comunidad.

Como explica L. Díez-Picazo (en sus «Fundamentos de derecho civil patrimonial, III, pág. 142 y ss.), se llaman derechos subjetivamente reales aquellos derechos que corresponden a quien en cada momento sea propietario de una finca o de una cosa, de manera que se pueda decir que el titular del derecho, más que la persona, es la cosa. Y detalla como pertenecen a esta categoría, por ejemplo, las servidumbres prediales: nuestro Código civil en el artículo 530 califica a las servidumbres (prediales), como «gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño», para aludir después al «inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre», que se llama predio dominante, distinguiendo nítidamente este tipo de servidumbres de aquellas otras que se establecen, como dice el artículo 531, «en provecho de una o más personas o de una comunidad a quien no pertenezca la finca gravada». Categoría de los derechos subjetivamente reales que, como aclara el propio Díez-Picazo, ha sido criticada al entender que todos los derechos subjetivos son siempre personales, en el sentido de que en todo caso pertenecen a una persona, y que una persona también ha de ser su titular. Es esta última, cuestión que sin embargo no se discute; la objeción, no es válida. Es claro que cuando se está diciendo que el derecho pertenece a la cosa, lo que se afirma es que pertenece a quien en cada momento sea propietario de ella. La figura de los llamados derechos subjetivamente reales, en definitiva, lo que rigurosamente representa es una forma de designación del titular del derecho real.

La doctrina aludida es totalmente válida para explicar la integración de las Comunidades de Regantes, así como el status de sus miembros. Estos requieren la propiedad de la tierra o,

en su caso, del molino o de la central hidroeléctrica. Esquema válido con carácter general, y que para nada se altera porque en algunas circunstancias, y por motivos diversos, puedan integrarse también en aquéllas, siempre con carácter excepcional, titulares de otros aprovechamientos como pueden ser los Ayuntamientos en cuanto lo son de abastecimientos a poblaciones.

Junto a la doctrina referida, y diferenciada de ella, es también aplicable a nuestro caso la relativa a la existencia de comunidades en las que la participación en las mismas e, incluso, la cuota de tal participación se encuentra ligada a otra condición. En el supuesto que consideramos, sería la titularidad dominical de las tierras. No creo haya dificultad en reconocer en nuestro sistema jurídico el tipo de comunidades al que aludo, con partícipes en cierto modo variables, y en las que la condición de miembro de la misma aparece ligada a otra condición, personal o real. Son supuestos que no son ajenos. En algunos de ellos, aun manteniéndose en su integridad el esquema expuesto, se expresan en términos antitéticos a como se plantea en las Comunidades de Regantes. Titularidad colectiva de un monte que requiere en sus propietarios la condición previa de vecino: el presupuesto de esa titularidad dominical es la condición personal de vecino. Pero vemos también otros de modo muy habitual, en las mil variables que ofrece el régimen de la propiedad horizontal en el que, con frecuencia, al margen de los elementos comunes, se individualiza además una propiedad comunitaria, siendo necesario para participar en ella como titular, la condición de propietario, de una vivienda o de un espacio individualizado. Un supuesto plenamente referible también a nuestro caso; la condición de miembro de la Comunidad deriva de la titularidad dominical de la tierra que se riega.

Las consideraciones expuestas, al hilo de la elaboración por la dogmática civil de la doctrina de los derechos subjetivamente reales y de la posible consideración de miembro de una comunidad, vinculada a otra condición real o personal, pueden facilitar mucho el mejor entendimiento de las Comunidades de Regantes en cuanto Corporaciones de Derecho público tal y como las considera el artículo 74 de la Ley de aguas.

V. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS COMUNIDADES DE REGANTES. ESPECIAL ATENCIÓN A LA INTEGRACIÓN OBLIGATORIA EN LAS MISMAS IMPUESTA POR LA LEY DE AGUAS

En este punto es fundamental la STC 227/1988, de 28 de noviembre, habida en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de aguas, lo que básicamente analiza es el punto cuestionado por alguna Comunidad autónoma sobre la competencia del Estado para llevar a cabo su regulación. La posición del Tribunal Constitucional al respecto es desde luego contundente. Las argumentaciones que interesan se contienen en el Fundamento Jurídico 24 de la Sentencia y, en concreto, responden a la impugnación que el Gobierno vasco había formulado de la totalidad de los preceptos del Capítulo cuarto del Título IV de la Ley (arts. 73 a 83) al entender que tales normas no eran aplicables para la utilización de las aguas intracomunitarias y que, además, desconocían las potestades exclusivas de autoorganización que corresponden a las Comunidades autónomas. El TC rechaza la pretensión expuesta, y aun reconociendo que la Comunidad autónoma tiene potestad de autoorganización de su Administración hidráulica y de los organismos y corporaciones de ella dependientes, la misma se halla limitada por el artículo

149.1.18 CE en los términos ya expresados, entre otras, por las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 20/1988, de 18 de febrero: el Estado es, pues, competente para regular las bases del régimen jurídico de tales organizaciones que es, en definitiva, lo que sobre las Comunidades de Usuarios establece la Ley de Aguas. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de que tratándose de aguas intracomunitarias, la adscripción a los Organismos de Cuenca deba entenderse referida a la Administración hidráulica de la Comunidad, en los términos que establece la Disposición adicional cuarta de la ley.

En el pronunciamiento del TC explícitamente referido a las Comunidades de usuarios se trata de definir los ámbitos competenciales del Estado, y de las Comunidades autónomas en este ámbito; de modo principal, desde la perspectiva de lo que se entiende por básico.

Conviene tener en cuenta, que el TC, como no podía ser menos, realza el significado de la normativa propia de cada tipo de estas Corporaciones públicas en las que se encarnan las Comunidades de Regantes, en cuya configuración, según ha reiterado de modo constante, es muy amplio el margen de opción que le corresponde al Legislador. Y es desde el reconocimiento expreso de esta circunstancia, desde el que hay que aludir en particular al extremo reiteradamente planteado en relación con las Corporaciones de Derecho público -Colegios profesionales, Cámaras oficiales, etc- de la corrección constitucional de la posible integración obligatoria de sus miembros cuando, a la vista de los fines a desempeñar por la Corporación, así lo establece el Legislador. Aparte las consideraciones que con carácter general puede ofrecer el tema que se señala, nunca ha sido planteado en relación con las Comunidades de Usuarios establecidas en la Ley de aguas. Y sin perjuicio de lo significativa que en sí misma puede resultar esta circunstancia, hay que señalar dos extremos en particular. En primer lugar, que ninguna objeción formuló al respecto el TC sobre la integración obligatoria en las Comunidades de Usuarios que establece la Ley al conocer del recurso de inconstitucionalidad contra la misma. Testimonio de que tal integración, establecida con motivación suficiente por el Legislador, no era anticonstitucional. En segundo lugar, y de modo principal, que reconociendo el TC que tal posibilidad de integración forzosa pueda incluso ser constitucionalmente correcta en aquellos supuestos en que se cumpliera el test de constitucionalidad que al efecto estableció el propio TC, aun admitiéndolo, se cumple, con creces, en el supuesto de las Comunidades de Usuarios: se trata del ejercicio de funciones públicas que las Comunidades han venido ejerciendo conforme a criterios de participación con resultados notoriamente superiores al desempeño de aquéllas por órganos administrativos; además, tal integración en las Comunidades de Usuarios en ningún

momento es obstáculo para que éstos puedan asociarse libremente para la defensa de sus intereses.

VI. CLASES DE COMUNIDADES DE USUARIOS

1. La amplitud del término en la vigente Ley de aguas

La Ley de aguas en su art. 73, generaliza la fórmula de las Comunidades de regantes, estableciendo la más genérica de las Comunidades de usuarios, entre las que, sin embargo, aquéllas continúan, con mucho, siendo las más características y numerosas. Las restantes tienen todavía un carácter marginal.

A ello, hay que señalar la extensión que la Ley da a la propia fórmula de las Comunidades de usuarios. Concluyendo el capítulo relativo a las mismas en el que se regulan sus distintos tipos, el artículo 83 de la misma, establece una auténtica cláusula general conforme a la cual esas disposiciones, referidas siempre a los usuarios del agua y de otros bienes de dominio público de una misma toma, podrán ser igualmente aplicadas a otros tipos de Comunidades no mencionados expresamente: entre ellas, la de avenamiento o «a las que se constituyen para la construcción, conservación y mejora de obras de defensa contra las aguas». La fórmula, con buen sentido, pretende establecer un soporte organizativo para cualquier tipo de actuación relacionada con las aguas públicas, habida cuenta la pluralidad de destinatarios que habitualmente concurren, aunque no lo sean directamente con el aprovechamiento de las mismas. Pluralidad de destinatarios -beneficiarios o afectados- que conviene siempre ordenar y organizar colectivamente para la resolución conjunta de intereses que, a la postre son comunes. Son soluciones que, en definitiva, tratan de introducir una dosis de racionalidad en la regulación de estas cuestiones. La ley las precisa ahora de modo explícito, habida cuenta que, en épocas pasadas, no se consideraron jurídicamente viables los intentos que, respondiendo a la finalidad expuesta, trataron de aplicar la fórmula organizativa de las Comunidades de regantes a actuaciones como las que la ley señala ahora.

A la misma finalidad de agrupar usuarios distintos responde igualmente la precisión del artículo 81 de la ley: el otorgamiento de concesiones para abastecimiento de varias poblaciones estará condicionado a que todas las Corporaciones locales interesadas adopten la fórmula asociativa correspondiente, Mancomunidades, Consorcios, etc. -en el marco que al efecto puede ofrecer la correspondiente legislación local-, sin perjuicio de que, como expresamente señala el apartado 2 de ese mismo artículo, con independencia del especial estatuto jurídico de tales organizaciones, deban elaborarse también las Ordenanzas correspondientes al aprovechamiento, en los términos que con carácter general recoge el artículo 74 de la ley.

2. Tipos de Comunidades previstos en la Ley de Aguas. Especial atención a las Comunidades Generales y la Junta Central de Usuarios

La ley señala de forma expresa los distintos tipos de Comunidades. Hay que considerarlos para ver las amplias posibilidades que al efecto sanciona. La propia ley establece distintas fórmulas de Comunidades de usuarios, cuya organización, estructura y alcance también establece. Son distintas las fórmulas acogidas, conforme a la mejor tradición de nuestro derecho de

aguas; respondiendo a la que ha sido auténtica constante: la agrupación estratificada de los dispares usuarios de los recursos hídricos.

Citaremos en primer lugar a las Comunidades normales, Comunidades ordinarias en los términos del art. 207.3 RDPH. Son las que han venido siendo habituales: Comunidades de primer grado se las ha calificado igualmente. Comunidades de usuarios de aguas superficiales o subterráneas o de ambos tipos de recursos a la vez (art. 80 Ley de Aguas). Son, en definitiva, a las que se refiere en su totalidad el régimen jurídico de las Comunidades que venimos refiriendo.

Junto a ellas, y como resultado de distintas fórmulas de agrupación, siempre de las Comunidades citadas, se señala también que cuando la utilización de los recursos 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» (art. 73.2). Del mismo modo, «usuarios individuales y Comunidades de usuarios podrán formar por convenio una Junta Central de Usuarios con la finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros, y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos» (art. 73.3).

Las Comunidades Generales y las Juntas Centrales de Usuarios son fórmulas organizativas distintas entre sí, en cuya integración concurren Comunidades de Usuarios ordinarias. Las diferencias entre ellas se deducen claramente de los textos transcritos. Son dos principalmente. En la primera, Comunidades Generales, las Comunidades se incorporan con otras Comunidades; en la segunda, la agrupación de una o de varias Comunidades ordinarias lo es con usuarios individuales. También es diferente el alcance que estas organizaciones de segundo grado tienen respecto a las Comunidades que agrupan: mientras los fines de la Comunidad General se expresan con una vaguedad inequívoca, y además, «en ningún caso podrá una Comunidad General intervenir en las atribuciones privativas de las Comunidades ordinarias en ella integradas» (art. 207.3 RDPH), tal prohibición no se encuentra referida a las Juntas Centrales de Usuarios, pues incluso el propio tenor literal del artículo 73.3 de la Ley, establece una mayor incidencia de estas Juntas en los aprovechamientos agrupados en los que debe «ordenar y vigilar el uso coordinado». El RDPH recoge con sumo detalle las normas para proceder a la constitución y organización tanto de las Comunidades Generales como de las Juntas Centrales de Usuarios.

Ninguna problemática especial se plantearía en relación con las figuras señaladas si no fuera porque en relación con las Comunidades Generales previstas en el artículo 73.2 de la Ley, es obligado advertir que esta figura nada tiene que ver con la de las Comunidades Generales existentes en la legislación anterior. Se trata de evitar equívocos, ya que la diferenciación expuesta resulta fundamental, y sin embargo no parece se hayan sacado de ella las debidas consecuencias.

La figura de las Comunidades Generales existentes con anterioridad a la vigente Ley de Aguas, fue establecida por la Orden Ministerial de 6 de agosto de 1963. Venía a generalizar fórmulas ya existentes en algunos casos, y encontraba su apoyatura en el artículo 236 del texto de la ley, que preveía la existencia de colectividades distintas en el seno de una misma Comunidad. Se trataba de estructurar orgánicamente las grandes Comunidades de regantes, llevando hasta su últimas consecuencias el principio de una sola Comunidad por cada toma de agua en cauce público. La aplicación del citado principio, en algunos supuestos planteaba no pocas

dificultades. No obstante los intereses comunes que se derivaban de la existencia de una sola toma, en aras de su propia operatividad, les eran difícilmente trasladables los principios organizativos establecidos con carácter general para las Comunidades de regantes. Se trataba de mantener una sola Comunidad titular del aprovechamiento, desconcentrando su organización interna en colectividades o Comunidades de base, como también se las llamó. Comunidades generales, cuyo significado refiere muy explícitamente el Preámbulo de la referida Orden ministerial y que resulta extraordinariamente ilustrativo al respecto.

La fórmula ha tenido una extraordinaria aplicación en el último cuarto de siglo, y ha resultado de una importancia incuestionable. Basta advertir tan sólo que ha sido el esquema organizativo hacia el que se ha reconducido la organización de Comunidades de regantes constituidas en las zonas regadas por los grandes canales.

Hay que advertir también, que las Comunidades Generales que ahora sanciona el art. 73.2 de la ley, las asemeja mucho a los antiguos Sindicatos Centrales, constituidos «para la defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses de todos», según el artículo 241 de la Ley de 1879. Términos vagos que son reiterados por el vigente artículo 73.2 en relación con las Comunidades Generales.

Es importante tener en cuenta que, mientras que en la vigente Ley de aguas, la Comunidad General es agrupación integrada por varias Comunidades de usuarios que la constituyen, y que cada una de ellas conserva su autonomía, sus funciones y la titularidad de sus aprovechamientos (art. 3.2 Ley de aguas y 205 RDPH), en las Comunidades Generales de regantes existentes con anterioridad a la vigente ley, hay una sola Comunidad -un solo titular del aprovechamiento- que, por su extensión, se organiza internamente en distintas colectividades. Las figuras son institucionalmente distintas y las diferencias notorias.

Por otro lado, hay que significar que el Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, por el que se aprobó la tabla de vigencias de la Ley de Aguas, dictado «oído el Consejo de Estado» -y modificado por la STS de 20 de enero de 1989-, incluye en su artículo 1, entre las disposiciones que quedan derogadas el 1 de enero de 1986, la referida Orden ministerial de 6 de agosto de 1963. A las Comunidades generales reguladas en esta disposición, obviamente, no les es referible lo que la Ley establece sobre las de igual nombre. Son figuras institucionalmente distintas. En todo caso, les será de aplicación el régimen general y común que para las Comunidades de Usuarios ordinarias sanciona el artículo 73 de la Ley de aguas. Sin embargo, la organización y funcionamiento de esas Comunidades generales es mucho más compleja que esta ordenación común. De ahí que nos encontremos ante una auténtica Ley de Aguas, una normativa estatal que debemos tener muy en cuenta.

VII. CONSTITUCIÓN DE COMUNIDADES DE ESCASO NUMERO DE USUARIOS

Un último supuesto queda, al que se refiere el artículo 73.5: «cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen, o cuando el número de participantes sea reducido, el régimen de la Comunidad podrá ser sustituido por el que se establezca en convenios específicos que deberán ser aprobados por el Organismo de cuenca». El precep-

to lo desarrollan los artículos 203 y siguientes del RDPH que concretan que esa fórmula será la que necesariamente deba aplicarse cuando el número de partícipes sea inferior a veinte.

Es una vez más, la idea de pacto entre los distintos usuarios, de gran arraigo en nuestro derecho, y que está latente en el nacimiento mismo de no pocas Comunidades. Muchas de ellas tuvieron su origen en un convenio o concordia suscrito entre los distintos regantes, que después refrendaba la autoridad. Se aplica ahora a un supuesto particular, en los términos que expresamente se recogía en las versiones iniciales de la Ley de aguas, en el artículo 228 de la de 1879 y que sería desarrollado, entre otras, por las Ordenes ministeriales de 6 de agosto de 1963 y de 13 de febrero de 1968.

La fórmula que se refiere es unánimemente reconocida, y en tal sentido son muy explícitas las dos órdenes citadas, responde a un claro intento de simplificar el procedimiento administrativo, bastante complejo desde luego, para constituir Comunidades de Regantes en los supuestos de escaso número de partícipes. No hay ninguna otra variación de carácter sustantivo. El convenio, que debe ser suscrito por todos los usuarios, circunstancia que el artículo 203.2 RDPH califica de «condición esencial» para su aprobación por su Administración hidráulica, es según señalaba la Orden de 1963, «lo mismo que las Ordenanzas para las otras Comunidades, la norma que regirá la explotación del aprovechamiento». Un convenio, que da lugar a la constitución de la correspondiente Comunidad de usuarios en los términos que expresamente señala ahora el artículo 203.3.a) RDPH.

VIII. CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES

Dada la naturaleza de estas Corporaciones de Derecho público que, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional (TC), son en parte, Administraciones públicas, la ley precisa y explicita algunas de las consecuencias jurídicas que se derivan de tal condición. Son el resultado del ordenamiento jurídico que, en cuanto tales, les es aplicable. La ley hace bien en recordarlo.

El punto de partida del régimen jurídico de las Comunidades, en cuanto Administraciones públicas que también son, se deriva de la circunstancia de que «realizan por mandato de ley, y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración» (art. 199.2 RDPH). Se refleja así la configuración de las Comunidades como delegadas ex lege de la Administración en el ejercicio de unas funciones de policía, entendido este concepto en los términos globalizadores respecto a los cometidos que el mismo comprendía, así lo enunciaba la Ley de aguas de 1879, genéricamente referido a todas las de administración de los recursos. Ahora expresamente se complementan con la referencia a las de distribución y administración de las aguas. La concreción de este status de las Comunidades, en cuanto ejercen funciones administrativas, es lo que principalmente sanciona el artículo 75 de la ley: ejecución forzosa de los acuerdos incumpli-

1. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común.

dos de las Comunidades que impongan una obligación de hacer que no revista carácter personalísimo, a través de la ejecución subsidiaria, en los términos previstos en la LAP¹; consideración de las Comunidades como beneficiarias de la expropiación forzosa; posibilidad de exigir por vía de apremio las deudas de los comuneros por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otro motivada por la administración de las aguas o por multas o indemnizaciones que puedan imponer los Jurados. El artículo 76.5 de la ley, por su parte, sanciona, en cuanto actos administrativos que son, el carácter ejecutivo de los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno, en los términos previstos en la Ley de Procedimiento administrativo, sin perjuicio de su impugnación por el cauce del recurso administrativo ordinario ante la Administración hidráulica.

El artículo 209 RDPH², por su parte, al desarrollar el principio de ejecución forzosa de los actos de la Comunidad previsto en los apartados 1 y 4 del artículo 75 de la ley, introduce en su apartado segundo un precepto de incuestionable trascendencia. No es otro que el del auxilio que las Comunidades de Usuarios pueden recabar para el cumplimiento de sus acuerdos de la Administración hidráulica. Se trata de una posibilidad lógica y necesaria. A su puesta en práctica, sin embargo, aquélla viene siendo bastante renuente. Auxilio necesario, digo, que se justifica por la carencia habitual de medios por parte de las Comunidades; de modo especial, cuando se trata de acuerdos que han de ejecutar determinados comuneros, frente a los que, por su importancia y por su significado -piénsese en un Ayuntamiento o en una gran industria- la Comunidad está prácticamente inermes.

La adscripción de las Comunidades de usuarios a la Administración hidráulica -que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas, y por el buen orden del aprovechamiento (art. 74.1 Ley de Aguas)- responde a los criterios tradicionales de la llamada tutela administrativa. Es desde esta perspectiva desde la que hay que plantear el régimen jurídico de impugnación de las actuaciones de los referidos órganos de las Comunidades (art. 76.5 Ley de Aguas y art. 227 RDPH), que es obligado concretar en los términos que actualmente establece la Ley 3011992. Vinculación con la Administración hidráulica que, en todo caso, debe respetar la autonomía de las Comunidades. Y es en ese contexto (art. 75.2 Ley de Aguas), que sin perjuicio de las ayudas que en algunos supuestos facilite a las Comunidades, aquélla puede ordenarles también la ejecución de determinadas obras, con fundamento en la apoyatura genérica de «evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico. Ejecución que, en su caso, tiene la garantía de poder suspender la utilización del agua hasta que las obras se lleven a cabo Cabe señalar asimismo que entre la Administración hidráulica y las Comunidades de usuarios existe igualmente una relación de integración: la representación de estas últimas es una

2. Reglamento del Dominio público hidráulico que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley de Aguas.

de las que específicamente deben considerarse para integrar distintos órganos de las Confederaciones.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de las Comunidades de usuarios en general y, el de las Comunidades de regantes en particular, no puede circunscribirse a la exposición de la ordenación normativa que las regula y al análisis de la problemática jurídica que plantea. Es obligado ir un poco más allá, y tratar de ver el significado que han tenido y tienen -y cuál pueden tener- en nuestro sistema jurídico-administrativo y conocer así su propia realidad.

En relación con las Comunidades de regantes, una literatura reiterada ha concitado habitualmente muy bellas palabras ante una realidad que, se dice, nace y se encama en la entraña misma del pueblo. Es el Volkgeist el que trasciende y se expresa en estas instituciones. Juicios reiterados que, sin embargo, con frecuencia, constituyen simplificaciones en exceso nostálgicas, inexactas las más de las veces. Olvidan la operatividad de estas instituciones, preñadas casi siempre de tensiones internas, en contraste además con un entorno que cada vez les resulta más hostil. Nada hay de bucólico, ni de paradisíaco en la vida misma de las Comunidades. Estas -y es el dato a destacar- representan una fórmula institucional arraigada y de general aceptación, establecida para la resolución de los posibles conflictos por parte de los propios interesados. Fórmulas de autoadministración que, en definitiva, suponen la sanción mantenida del reconocimiento de la propia vida social, de la sociedad civil como ahora se dice, en los términos en los que con toda justeza puso ya de relieve el Consejo de Estado en su Dictamen de 11 de noviembre de 1948. Confirmación muy expresiva de una realidad que, además, hay que valorar sabiendo que las más precisas y eficaces cotas del fenómeno participativo se alcanzan, así ocurre en este caso. cuando cristalizan en fórmulas organizativas.

Autoadministración, aceptada plenamente por los Poderes públicos de modo constante, no de forma « esporádica, ni saltuaria ».

La vigente Ley de Aguas asume lo dicho en términos muy amplios, comprensibles no sólo de la heterogeneidad misma de supuestos que sanciona de Comunidades de regantes -tal y como por ejemplo, expresa la STS de 9 de marzo de 1990-, sino que, ampliándolos, los refiere también a las distintas hipótesis a las que, conforme a los artículos 73 ss., les es también de aplicación la fórmula de las Comunidades de usuarios. Una realidad que, es obligado notar, aparece en sintonía con lo que en nuestros días reclama precisamente el deber ser de la Administración. Pocas vías realmente más sugestivas como la de las Comunidades de usuarios para alcanzar una democracia sustantiva en el ámbito concreto en el que operan: democracia sustantiva que, no cabe olvidar, requiere no sólo la participación ciudadana en la investidura del poder, sino también en el ejercicio de ese mismo poder. Una posibilidad que, en nuestro caso, dependerá en buena parte del juego que la Administración hidráulica permita en la práctica a la amplia gama de posibilidades que la Ley de Aguas, y la propia Constitución prevén.

Una serie de circunstancias, sin embargo, van a ser condicionantes en la afirmación y en el desarrollo del tema que estudiamos. En primer lugar, y ante todo, aunque pueda resultar paradójico, es obligado insistir en el respeto -y aceptación- de la legislación vigente. Nuestra Constitución, vengo insistiendo en ello de forma reiterada, ha sido notablemente generosa en

la sanción y reconocimiento de los grupos sociales en los términos que, por todos, expresa su artículo 9.2. Grupos sociales, realidades intermedias, cuya ordenación y reconocimiento efectivo es aún uno de los grandes temas pendientes que todavía presenta el desarrollo de nuestra ley fundamental. que, además, cuando se ha intentado en algunos supuestos en particular, la infundada tacha de corporativismo ha venido a representar un freno insuperable para cualquier desarrollo de estas cuestiones. No son precisamente buenos los tiempos que corren para todo ese tipo de organizaciones que, con frecuencia, ven cercenados cometidos y funciones por una Administración cada vez más interviniente, no obstante la viste liberalizadora con que trata de encubrirse. Un contexto en el que, antes que nada v, como he dicho, hay que postular algo tan simple y elemental como es el cumplimiento de la legislación vigente. Porque, pese a todo, las Comunidades de Regantes siguen siendo una realidad ignorada, desconocida: de modo principal, respecto a su operatividad real y efectiva. El reconocimiento de la misma, acaso deba ser la respuesta que, desde la pregonada modernidad, haya que dar a esa bucólica exaltación de que han venido siendo objeto, siempre como restos de un pasado. Es éste un enfoque que es necesario superar.

Las Comunidades representan, desde luego, intereses sectoriales que, en todo caso, hay que enmarcar en los más generales que concurren en la administración de los recursos. Nadie lo discute. No es menos cierto, sin embargo, el concurso que pueden ofrecer en nuestros días en el desarrollo del sector agrario -de tan triste sino-, así como en su dinamización y modernización. En cualquier caso, creo poder afirmar que ante la intencionadamente provocada crisis de las distintas organizaciones sociales en el ámbito agrícola, las Comunidades de regantes son sin duda alguna, con creces, las que en ese ámbito continúan teniendo una mayor consistencia y operatividad. Es extremo a tener muy en cuenta. Incluso, puede resultar curioso advertir, pero es así, el papel que en esa tarea de ordenación y modernización del sector agrario pueden jugar instituciones tan cargadas de historia como las Comunidades de regantes.

Dos consideraciones, por último. En primer lugar, de advertir que esta temática está cargada de dificultades. Es cierto que el ámbito de las Comunidades de usuarios va más allá del estrictamente agrario. No obstante, es obligado convenir el papel fundamental que en el mismo desempeñan. Un sector en profunda situación de crisis -o de reconversión-, extremo por todos admitido, por lo que no parece sea preciso insistir mayormente en él. Crisis además generalizada, universal, si bien notablemente acentuada entre nosotros por la posición de España en la Unión Europea en materia agraria. Interrogarse sobre cuáles vayan a ser las posibilidades de nuestras Comunidades de regantes requiere hacerlo con carácter previo sobre cuál haya de ser el futuro de nuestra Agricultura. Además, guste o no, vivimos una realidad internacionalizada que de modo muy directo determina nuestro sistema de producción. ¿No más regadíos? En algunos casos, incluso, radical replanteamiento de los existentes. ¿Hay que rectificar, reduciéndolas, las zonas regables existentes? ¿Hay que echar por tierra los logros alcanzados tras años de luchas y de aspiraciones en las que jugaron las mejores mentes de nuestra tierra? ¿Hay que renunciar al conformismo terminológico del agua como recurso natural escaso?.

Son estos condicionamientos los que muy singularmente han de determinar el futuro de nuestra agricultura y, consecuentemente, de nuestras Comunidades de Regantes. Opciones de política económica en las que naturalmente no entro. De todos modos, es fácil convenir, y hay que decirlo así, que, en cualquier caso, en ese futuro, nuestra agricultura va a depender más de

las decisiones del GATT o de la PAC, que nos vienen dadas, que de la ejecución de unas obras de regulación o del posible saneamiento de unas tierras.

Junto a ello, insistir en que las Comunidades son institucionalmente expresión de la llamada sociedad civil, que es obligado situar en el marco de entendimiento y comprensión con los Poderes públicos en el que tan insistentemente ha venido refiriéndose entre nosotros V. Pérez-Díaz. Por una parte, y por lo que a las propias Comunidades se refiere, es obligado que, con carácter necesario, asuman la posición de que sus derechos e intereses, legítimos y que nadie discute, por muy arraigados que puedan estar históricamente, deben ser siempre enmarcados en el contexto superior de los intereses generales que requiere la mejor y más racional explotación de los recursos hidráulicos. Por otra, que la Administración hidráulica -no obstante estar sometidas las Comunidades a su tutela en términos jurídico-administrativos- no las considere como «menores» o como «incapacitadas». Tampoco, que se sitúe en una permanente y mantenida relación de enfrentamiento con aquéllas. Bueno sería que la administración hidráulica -los Ingenieros de las Confederaciones, en definitiva- recuperasen en sus relaciones con las Comunidades el sentido suasorio y promocional que en épocas pasadas ha sido habitual y que, a la postre, es el que otorga la verdadera auctoritas. Un sentido que, en términos tan precisos y ejemplares, reflejan los informes de esa misma Administración hidráulica, que expresamente refiere el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de diciembre de 1991, en clara apelación al entendimiento entre los distintos usuarios: «Se hace un llamamiento expreso [se dice en esos Informes] para que tengan en cuenta que los problemas reales de riego en épocas de funcionamiento normal del Embalse de la Tranquera, son prácticamente inexistentes y por consiguiente, olviden antiguas discordias y pongan su máximo empeño en la futura Ordenanza [...] con espíritu de solidaridad y colaboración que debe reinar entre pueblos vecinos. En definitiva: va a haber agua; no merece la pena infringir la ordenación establecida».

Perspectiva que, resulta a la postre, eminentemente operativa, y que no es sino expresión concretada del obligado deber de amigable relación y de colaboración entre todos los poderes públicos; en alcanzarlo, se juegan su mejor futuro las Comunidades de usuarios de las aguas.